

Carlos Alba, Ilán Bizberg, Hélène Rivière d'Arc
compiladores

LAS REGIONES ANTE LA GLOBALIZACIÓN



**CEMCA
ORSTOM
EL COLEGIO DE MÉXICO**

LAS REGIONES ANTE LA GLOBALIZACIÓN
Competitividad territorial
y recomposición sociopolítica

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

LAS REGIONES ANTE LA GLOBALIZACIÓN

Competitividad territorial y recomposición sociopolítica

Carlos Alba
Ilán Bizberg
Hélène Rivière d'Arc
compiladores

Open access edition funded by the National Endowment for the Humanities/Andrew W. Mellon Foundation Humanities Open Book Program.



The text of this book is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



EL COLEGIO DE MÉXICO
CENTRE FRANÇAIS D'ÉTUDES MEXICAINES
ET CENTREAMÉRICAINES
INSTITUT FRANÇAIS DE RECHERCHE
SCIENTIFIQUE POUR LE DEVELOPPEMENT
EN COOPÉRATION

301.27
R336

Las regiones ante la globalización : competitividad territorial y recomposición sociopolítica / Carlos Alba, Ilán Bizberg, Hélène Rivière d'Arc, compiladores. -- México : El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales : Centre Français d'Études Mexicaines et Centreaméricaines: Institut Français de Recherche Scientifique pour le Développement en Coopération, 2001, c1998.
716 p. : il. ; 21 cm.

ISBN 968-12-0822-6

1. Regionalismo. 2. Planificación regional. 3. Relaciones internacionales. 4. Relaciones económicas internacionales. 5. Desarrollo económico. I Alba, Carlos, comp. II. Bizberg, Ilán, comp. III. Rivière d'Arc, Hélène, comp.

Portada de Mónica Diez-Martínez
Antonio Serna, *Campo cerrado*, técnica mixta sobre tela, 1985

Primera reimpresión, 2001
Primera edición, 1998

D.R. © El Colegio de México
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.
www.colmex.mx

D.R. © Centre Français d'Études Mexicaines et Centreaméricaines
Sierra Leona 330
Lomas de Chapultepec
11000 México, D.F.

D.R. © Institut Français de Recherche Scientifique
pour le Développement en Coopération

ISBN 968-12-0822-6

Impreso en México

ÍNDICE

Agradecimientos	11
Introducción	13

PRIMERA PARTE

LA RESTRUCTURACIÓN TERRITORIAL

Elaboración de una nueva configuración regional, simbólica y real por parte de los empresarios locales del norte de México, <i>Hélène Rivière d'Arc</i>	23
Construcciones simbólicas del territorio y estrategia de poder local, <i>Olivier Nay</i>	47
Fundamentos geográficos del comportamiento industrial, <i>Allen J. Scott</i>	71
De un modelo de desarrollo a otro: estudio de un empresariado regional, <i>Marie-France Prévôt Schapira</i>	101
La rigidez de la ciudad fordista. Los suburbios franceses ante la crisis económica, <i>Catherine Bidou-Zachariasen</i>	127

SEGUNDA PARTE

LOS ACTORES ECONÓMICOS

La notable elasticidad de los distritos industriales de La Toscana, <i>Gabi Dei Ottati</i>	151
Tres regiones de México ante la globalización: los casos de Chihuahua, Nuevo León y Jalisco, <i>Carlos Alba Vega</i>	189
Dinamismos empresariales e integración regional "informal" de África al sur del Sáhara, <i>Pascal Labazée</i>	263

Los harineros y el Estado en Brasil: las estrategias de dos grandes grupos ante la intervención y el retiro del Estado (1967-1992), <i>Ana María Kirschner</i>	311
Identidad espacial y redes de empresarios en la recomposición de los espacios asiáticos. El caso de Taiwan y Singapur, <i>Catherine Paix</i>	347
Las especificidades regionales de las lógicas de los empresarios privados en el contexto de la transición en Europa Central (el caso de Polonia), <i>Marcin Frybes</i>	389
El surgimiento del empresariado en la Rusia poscomunista, <i>Tatiana Sidorenko</i>	409

TERCERA PARTE
RESTRUCTURACIÓN, COMPETITIVIDAD
Y PRODUCTIVIDAD ECONÓMICA

Espacios de crecimiento y flexibilidad en Europa, <i>Danièle Leborgne</i>	439
Las regiones como actores económicos: el caso de Pennsylvania, Estados Unidos (con referencias generales a los casos de Nuevo León, México, y Westfalia del Rin del norte, Alemania), <i>José Luis Méndez</i>	453
El contraste social y macroeconómico de dos ajustes: Corea del sur y México en los ochenta, <i>Enrique Valencia Lomelí</i>	487
Competitividad del subdesarrollo y flexibilidad del trabajo en el norte de México, <i>Jaime Marques-Pereira</i>	521
Dinámica territorial, localización y sistemas productivos locales: algunas indicaciones teóricas, <i>Christian Azaïs</i>	561
Los distritos industriales de Las Marcas, Italia: evolución y perspectivas, <i>Pietro Alessandrini y Giuseppe Canullo</i>	591

CUARTA PARTE

ANTIGUAS Y NUEVAS RELACIONES SOCIALES Y POLÍTICAS

Legitimidad y cambio político en Chihuahua, <i>Ilán Bizberg</i>	619
La construcción de un gobierno estatal de oposición: ¿rompimiento temporal del régimen de partido de Estado?, <i>Alberto Aziz Nassif</i>	635
La recomposición clientelista en el estado de Chihuahua, <i>Jean Riveleois</i>	661
La federación en Brasil: <i>impasses</i> y perspectivas, <i>Rui de Britto Alvares Affonso</i>	691

AGRADECIMIENTOS

Este libro no hubiera sido posible sin el apoyo de Thomas Calvo, director del Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos (CEMCA), Henri Poupon, director del ORSTOM-México, Jean Riveleis del ORSTOM-París, así como del servicio cultural de la embajada de Italia en México y del Conacyt.

Por otra parte, la conferencia que fue el origen de este libro se benefició grandemente de las contribuciones de Víctor Urquidi, Blanca Torres, Alicia Ziccardi, Daniel Hiernaux y Ricardo Tirado. Los coordinadores queremos expresarles nuestro sincero agradecimiento.

INTRODUCCIÓN

Este libro es el fruto de la cooperación entre el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, el Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos y el ORSTOM. En los artículos que lo conforman se aborda la problemática regional, aunque de manera muy distinta a como se hacía en los años setenta y ochenta, cuando las regiones se estudiaban dentro del contexto de una economía nacional, como polos de desarrollo. Esta problemática ha adquirido un nuevo sentido con la globalización de la economía, a tal grado que algunos autores se preguntan si lo que se está dando actualmente es un proceso de internacionalización (globalización) o más bien de regionalización.

Podría suponerse que el concepto de territorio ya no tiene mucho sentido en el contexto mundial actual; lo que se postula en la mayoría de los trabajos es lo contrario. Los textos aquí reunidos, que consideran esta categoría de manera muy diversa, giran en torno de las transformaciones que sufren los territorios ante el proceso de globalización, así como las particularidades de su reproducción socioeconómica y su dinámica política.

El proceso de globalización y el fin de los desequilibrios de la Guerra Fría implican el encuentro de dos realidades que no dejan de distanciarse y oponerse: al nivel de la geoeconomía, la constitución de un tejido que se convierte en un territorio-red a escala planetaria, que privilegia ciertas regiones y ciudades en detrimento de otras; en el plano de la geopolítica, la sacralización del principio territorial como fundamento universal del derecho y del Estado, de este mosaico de estados. El territorio se convierte, en esta época en la que estallan los puntos de referencia clásicos, en soporte

de un nuevo derecho internacional en formación y en un elemento de búsqueda de identidad fundamental.¹

Las transformaciones productivas que están ocurriendo en diversos espacios no son una simple reproducción mecánica de los dictados de la economía mundial. Cada región procesa de manera distinta sus respuestas a los cambios globales en función de sus especificidades; unas, de carácter contingente, brindadas por la naturaleza, que fueron dominantes en el pasado y estuvieron marcadas por las características materiales y geográficas de su localización (la existencia de determinados recursos naturales o las ventajas de la cercanía a los mercados); otras, producto de la acción humana, derivadas de condiciones históricas, sociales, culturales y políticas particulares (como la cohesión social, la educación, la organización, la capacidad de establecer relaciones a largo plazo).

Las transformaciones del orden productivo y de la reestructuración confieren a las regiones y localidades ciertas especializaciones que las definen con un determinado perfil en la división espacial del trabajo. Por ello la dimensión territorial adquiere cada vez mayor importancia como el lugar donde ocurren los procesos de reestructuración productiva. Esto significa que los agentes regionales y locales, las instituciones sociales y gubernamentales, los dirigentes económicos y otros actores, cobran gran relevancia para hacer valer su capacidad de intervención.

Las regiones se ven emplazadas para transformarse por sus requerimientos internos y por los apremios de la globalización. Su valor en el paradigma de la competencia internacional consiste en aprovechar las ventajas materiales, geográficas y sociales, sobre su capacidad de innovar y modernizar la vida económica y de participar en la confección de vínculos con el exterior que les permitan insertarse sin menoscabo de sus valores económicos, sociales y culturales.

¹ Pierre Veltz, *Mondialisation, Villes et Territoires*, París, PUF, p. 245.

En este libro, que reúne los trabajos de autores franceses, italianos, estadounidenses, europeos, brasileños y mexicanos, hemos abordado las cuestiones que conciernen a esta problemática regional actual. En la primera parte se discute la dinámica de las regiones; la manera en la que éstas se construyen. En la segunda, la temática de los actores de la dinámica regional, fundamentalmente los empresarios, su relación con el Estado y con el resto de la economía de sus países. En la tercera se analizan las transformaciones que se llevan a cabo al nivel de las empresas: las relaciones con otras unidades económicas, con proveedores, así como en el proceso mismo de producción. Por último, se examinan los efectos políticos de este proceso de encuentro entre el nivel regional y el mundial.

En el primero de los temas se interroga sobre lo que pasa con la categoría territorial en el contexto de globalización y regionalización ¿Qué uso se hace de esta categoría y qué explica? Que se postule en primer lugar, en este trabajo, la referencia territorial no quiere decir, que exista un prejuicio a favor o en contra de ésta, sino que, como se verá en los textos, la problemática territorial se relaciona claramente con las siguientes partes del libro que conceden la identificación y la acción de los grupos sociales y políticos que intentan afirmarse en el contexto global.

Una segunda tesis que resulta en estos trabajos es que la noción de territorio permite identificar las zonas de producción, innovación y actividad que están más o menos adaptadas a los mercados globales o locales en formación. Se identifican a cuatro tipos de territorio: los de vieja industrialización de tipo regional; el territorio posindustrial; el territorio que se enfrenta a un nuevo tipo de competencia y, el nuevo territorio industrial.

Los artículos de la primera parte de este libro muestran cómo, a través de lo local, es posible enfatizar una imagen positiva o dinámica de las distintas regiones y cómo, al mismo tiempo, no se pueden regir en un modelo económico. No es factible crear recetas económicas a pesar de que existen

coincidencias en la aplicación de algunos de los instrumentos de política económica que son comunes a muchos países del mundo y que redundan sobre todo en la instauración de distintas formas de flexibilidad. Aun si, históricamente, es posible notar que se dan algunos periodos de dinamismo, y que pueden distinguirse los distintos elementos que lo han estimulado, nada prueba que estas tendencias se mantendrán en el futuro ni que puedan elaborarse modelos que sean aplicables a otras circunstancias. No obstante, es interesante y hasta sorprendente que en los discursos de las élites locales puedan encontrarse prácticamente los mismos términos y la misma retórica con el objeto de construir el imaginario de la localidad.

Sin embargo, esta visión que es satisfactoria para un geógrafo, no lo es para un economista o un politólogo, para quienes el hecho de hacer a un lado la escala nacional omite aquello que es lo más importante: que la globalización tenga consecuencias tanto nacionales como locales. Por ello en este libro incluimos los aspectos económicos y políticos del fenómeno.

Desde esta otra perspectiva, podemos ver que las regiones más dinámicas ya no se conforman ni aspiran a recibir la ayuda del exterior, ya sea para introducir obras de infraestructura o para captar inversión extranjera; sus élites conciben el desarrollo como resultado de un proceso de realización de sus propias capacidades. La especialización flexible regional es una de sus ventajas; de esa manera pueden participar en forma competitiva con la producción a gran escala ubicada en las aglomeraciones urbanas. Esta nueva forma de producción se basa cada vez menos en las ventajas estáticas de los precios de los factores: ya sean las materias primas locales o los costos de la mano de obra.

Las regiones que tienen mayor capacidad de acción sobre sí mismas se plantean el problema del desarrollo más allá del mero crecimiento económico, que incluye elementos sociales, culturales y políticos. Más aún, el dinamismo económico encuentra sustento en bases sociales y culturales porque apro-

vecha la sinergia de los agentes regionales y locales articulados a ciertos valores y creencias comunes, que se refieren al origen fundacional o a un futuro derivado de sus propios proyectos políticos regionales. Estas regiones están en condiciones de negociar con el Estado nacional su tipo de relación, exigir mayor autonomía y participación regional en la orientación de su propio desarrollo.

Las regiones con menor capacidad de acción, las que están ubicadas en las economías emergentes o en los países menos desarrollados, y peor aún, las más atrasadas, cuentan con estructuras económicas e instituciones sociales poco consolidadas. En ellas, la preminencia de algunos actores económicos y políticos se desarrolla en detrimento de otros agentes y de las comunidades locales; sus ventajas primordiales siguen siendo la venta de sus recursos a bajos precios.

Por otra parte, la dinámica global-regional ha transformado las relaciones de las empresas que se ubican en estas regiones, tanto las que existen entre ellas, como en su interior. Una de las interrogantes principales es, si en estas regiones que están más vinculadas al mercado internacional podemos ver el surgimiento de un nuevo modelo de producción que sustituya al fordismo. Lo que resalta de la mayoría de los estudios es el hecho de que, a diferencia de lo que creen algunos autores, no se está implantando un nuevo modelo, porque no existe como tal. La forma que están adoptando las relaciones entre las empresas y en su interior, no responde a una forma general, sino a formas particulares, que dependen de las fuerzas sociales presentes en cada caso; en algunos, puede parecer que existe un nuevo modelo de relaciones entre empresas y nuevos métodos de organización del trabajo; sin embargo, en otros destacan las diferencias. Las formas que adoptan las relaciones entre empresas y las relaciones laborales en su interior responden más bien a la relación entre el capital nacional y el internacional, al papel que ocupa la región en la división internacional del trabajo y, a la fuerza de los distintos actores: en especial el sindical y el empresarial.

Abordamos, por último, las consecuencias políticas de esta dinámica entre región y economía mundial; la que resulta más patente es el debilitamiento de los Estados nacionales. La dialéctica entre las regiones y la economía mundial rebasan la capacidad de acción de los aparatos estatales. En primer lugar, en muchas ocasiones lo que se conforma es una región transnacional. Por otra parte, el capital, que es el principal involucrado, no corresponde a ningún Estado-nación tradicional. Esto tiene efectos importantes sobre las regiones en las que se da esta dinámica: en lo referente a la política local, a la relación entre las regiones y el centro, etcétera.

La importancia creciente de lo regional parece estar en contrapunto con el debilitamiento de los Estados nacionales, al grado de que las regiones muestran su capacidad de expandir su autonomía con respecto a la de su país, vinculándose directamente con la economía internacional, o más bien, con otras zonas económicas naturales, muchas de las cuales aspiran a no reconocer los límites administrativos y políticos impuestos por los Estados nacionales. Los vínculos se dan entre unas regiones y otras —mediante la utilización de la imagen de Veltz— como si se tratase de una economía de archipiélago.

No obstante, el Estado sigue teniendo un papel fundamental que desempeñar en este nuevo tejido de relaciones. Por una parte, necesita velar por la coherencia y eficacia de esas relaciones en el largo plazo y no sólo cumplir con un cometido estrictamente técnico, como entrenador de personal, constructor de infraestructura o asistente social. Por otra, conserva su función política, en el sentido de que promueve y preserva la solidaridad y la cohesión social.

Por último, lo diverso y complejo de la actividad económica tiende a una redistribución del poder local y regional, donde formas e instituciones modernas y democráticas de participación social sustituyen prácticas de control político y social basadas en los esquemas tradicionales de dominio, como el clientelismo o el caciquismo. Para lo cual es fundamental la acción conjunta de agentes públicos y privados

capaces de recoger y encauzar las iniciativas locales para convertirlas en proyectos estratégicos; generar y alentar formas y redes de cooperación; auspiciar los cambios institucionales que hagan viable el desarrollo de los propios recursos humanos, organizativos y tecnológicos desde una perspectiva local y otra regional.

Todos los textos aquí reunidos muestran cómo la lógica local está basada sobre todo en relaciones sociales entre políticas, actores, etc. Según el caso, se da prioridad al análisis de los instrumentos de políticas públicas tendientes a incrementar la competitividad, así como a las ventajas históricas referidas a recursos humanos y materiales; y a la construcción de un mito fundador que se erige en contra de la escasez de estas ventajas. Ofrecemos al lector estos trabajos como una introducción a este complejo tema que abarca la problemática de las regiones ante los procesos de globalización.

PRIMERA PARTE

**LA RESTRUCTURACIÓN
TERRITORIAL**

ELABORACIÓN DE UNA NUEVA CONFIGURACIÓN REGIONAL, SIMBÓLICA Y REAL, POR PARTE DE LOS EMPRESARIOS LOCALES DEL NORTE DE MÉXICO

HÉLÈNE RIVIÈRE D'ARC *

La intención de este artículo es observar cómo se elabora una configuración regional simbólica y real, en torno de la producción industrial, en la que los empresarios locales son los actores clave. La zona fronteriza del norte de México, particularmente en el noroeste del estado de Chihuahua, a pesar de no haber tenido ninguna tradición manufacturera, cuenta con un ritmo de crecimiento industrial constante desde hace tres décadas (aproximadamente 5 % anual desde 1980). La creación de empleos industriales sólo disminuyó entre 1991 y 1992 (hasta volverse negativa) pero se incrementó de nuevo en 1993. Más de una tercera parte de la población activa trabaja en el sector secundario. La balanza comercial sigue siendo positiva, lo que no es sorprendente puesto que la industria maquiladora representa la principal actividad regional. Sin embargo, un dato puede resultar particularmente interesante: entre 1988 y 1990, el empleo industrial en general pasó de 203 000 personas a 280 000, entre las cuales, se registra una progresión de 151 000 a 160 000 empleados en la industria maquiladora. Es decir, que durante estos dos años, el crecimiento fuera del sector maquilador superó el ritmo, —ya considerable hasta 1988— de la tasa de crecimen-

*CREDAL, CNRS, París.

to dentro de la maquila (que representaba entre 10 y 20 mil empleos al año).¹

Estos datos nos llevan a concebir el surgimiento de una nueva región de producción cuyos límites geográficos resultan imprecisos ya que cada elemento que sirve para definir la estructura o para construir una red, los dibuja de manera distinta: puede ser un estado fronterizo en el norte de México como Chihuahua o Sonora, y del lado de Estados Unidos, Texas, Nuevo México, Arizona o California, o bien un eje urbano como Chihuahua-Ciudad Juárez-El Paso-Dallas-Albuquerque, etc. Pero es el control de un espacio territorial lo que caracteriza la pretensión de los grupos de empresarios locales, que impulsan esta dinámica del empleo industrial. Comparten también ciertos rasgos de identidad que los lleva a interpretar los nuevos modelos de competitividad y de globalización en función de sus herencias locales y de la pertenencia a un territorio.

Para establecer la relación entre estos actores y la región que contribuyen a conformar, tendremos que formular algunas advertencias sobre la naturaleza de la región en proceso de formación frente a los modelos de referencia, ahora conocidos, y la situación mexicana actual junto con algunos elementos de comparación (Brasil y Asia) y propondremos una interpretación del discurso de identidad que expresaron los empresarios durante numerosas entrevistas realizadas entre 1989 y 1993.

BALANCE DE LA COMPETITIVIDAD DE LA REGIÓN

Numerosos investigadores realizaron análisis empíricos sobre el método de desarrollo de la industria maquiladora que los estados de la frontera norte de México emprendieron en los años sesenta, basándose en un modelo que se había

¹ Sin embargo, no se trata de exagerar la importancia del estado. Sólo representa 3% de la población mexicana y un poco más que 3% de la producción nacional.

experimentado en forma similar en Taiwan y Singapur, que se extendió también en el Caribe, particularmente en Jamaica y en la República Dominicana.

Economistas de la Universidad de Austin y del Colegio de la Frontera Norte han presentado el primer periodo de la industria maquiladora como fordista, a pesar de las fluctuaciones y de los años de recesión que afectaron a México y Estados Unidos. El final de los años ochenta y el principio de los noventa marca un cambio en la construcción intelectual tanto de un nuevo proyecto como de una nueva etapa de industrialización en el norte. Esta nueva etapa se plantea en torno de dos enfoques y dos series de actores:

1) Los economistas adoptan nuevas terminologías. Distinguen la presencia de productores flexibles posfordistas de las manufacturas de tipo fordista (que suelen ser grandes multinacionales); las fábricas de ensamblaje de trabajo intensivo tradicional y las fábricas mexicanas tradicionales. La mayor parte de estos estudios concluye que no existe sinergia local que permita definir unos distritos como los que se describieron en California, Dallas o Phoenix, y la mayoría de las empresas cuyas características de funcionamiento se califican como posfordistas son maquiladoras para grandes corporaciones estadounidenses (o muy raras veces japonesas).² Vemos que cabe matizar esta observación.

Sin embargo, éstos toman poco en cuenta la concentración espacial de un conjunto de empresas en el territorio mexicano, entre las cuales centenares son pequeñas e integran poca mano de obra (entre 4 y 15 personas), pero cuya

² Para una tipología de las empresas, véase Patricia A. Wilson, "The new maquiladoras: flexible production in low wages regions", *Community and regional planning working paper*. Series núm. 9, Austin, Texas, abril de 1989. Acerca de la producción flexible, véase Jorge Carrillo V., *Taller, trabajo y políticas de empleo en México*, CREDAL-IHEAL, octubre de 1993. Para un análisis de los distritos del sur de los Estados Unidos, Allen J. Scott, "L'économie métropolitaine: organisation industrielle et croissance urbaine", en Georges Benko y Alain Lipietz (dir.), "Les régions qui gagnent, Économie et liberté", PUF, 1992; y Robert Salais y Michael Storper, *Les mondes de production*, "La haute technologie en Californie. Un monde de production immatérielle dans un contexte marchand", De l'IEHSS, 1993.

Sectores industriales modernos y de servicios
que no son maquiladoras en Ciudad Juárez
(*evolución del número de empresas*)

	1987	1990
Material fotográfico	72	142
Artes gráficas	115	117
Mecánica automotriz	204	224
Electrónica	62	68
Talleres diversos	263	364
Total de la muestra	716	915
Total del sector	3 186	4 108

Fuente: Canacintra

presencia, particularmente en Ciudad Juárez y Chihuahua es muy reciente y nada fortuita.

Paralelamente, las fuentes estadísticas disponibles siguen dando entre 1991 y 1992 (año de los efectos locales de la recesión estadounidense) una proporción de insumo de origen mexicano en el consumo de la industria maquiladora que no rebasa 2% (1.5% en 1985. Fuente Secofi).³

2) Por su parte, las élites locales (empresarios y profesionales) reunidas en asociaciones, así como numerosos políticos locales preconizan la necesidad de llegar a una etapa más integrada, menos dependiente, menos concentrada en la absorción de mano de obra barata y más detectora de nuevos mercados locales. Ahora bien, esta etapa tarda en llegar ya que los problemas y las trabas que ocasiona dicho atraso se sigue denunciando hoy en los mismos términos que a finales de los años ochenta. Sin embargo, las explicaciones de esta

³ Un mapa al respecto, muestra que entre los participantes de la feria de productores de insumos que tuvo lugar en 1991 en Ciudad Juárez, a iniciativa de la empresa Desarrollo Económico de Chihuahua, la mayor parte de los exponentes tenía su dirección profesional en El Paso, Texas. Ahora bien, sólo una parte de estos insumos se producía ahí. El resto únicamente transita por esta ciudad. Existe sin embargo un intento insistente de explorar el mercado fronterizo de los insumos por parte de empresas del centro del país, particularmente de Toluca, Cuernavaca y Guadalajara. Por otro lado, aunque los insumos comerciales y de adquisición de técnicas son estrechos con California, ésta no se encuentra presente en el mercado de las refacciones, contrariamente a Albuquerque.

situación son múltiples y al parecer no se pueden clasificar según el sector que la expresa.

En la difícil definición de estos espacios industriales que proceden de la dinámica en la industria maquiladora, y en el contexto general de globalización se destaca el incremento de concentración territorial que no se reparte ni se interrumpe por el estado, en el que a pesar de las presiones públicas para incitar a una distribución espacial más pareja, el ritmo de creación de empresas parece exponencial únicamente en las ciudades de Juárez y de Chihuahua.⁴

Chihuahua y el conjunto de la zona de transición ubicada en el corazón geográfico del Tratado de Libre Comercio (TLC), requieren que se plantee su construcción debido a que conforman una región poco poblada, casi desértica, carente de tradición industrial, en la que se confrontan taylorismo y formas de flexibilidad propias de la tradición mexicana del paternalismo, de la informalidad, o bien de una adaptación a las formas de gestión consideradas como modernas. Insistiremos entonces en la hipótesis de que la aparición de una serie de empresarios abiertos a las ideas neoliberales, se debió a que siguieron una estrategia activada por la crisis de los ochenta, por la liberalización y por los efectos de proximidad con algunas de las ciudades estadounidenses más competitivas en el campo de la reciente competitividad, como lo son Dallas, Los Ángeles, Phoenix, etcétera.

COMPARACIONES INTERNACIONALES

El análisis de las condiciones del surgimiento de nuevas zonas de producción moderna, sobre todo en los países que no forman parte de la triada, nos lleva frecuentemente a plantear esta problemática como esencial. Por nuestra parte, hemos intentado poner en perspectiva el comportamiento (con 20 años de diferencia) de los empresarios locales de dos

⁴ Por lo que respecta a la frontera entre México y Estados Unidos, por supuesto.

estados asiáticos, Taiwan y Singapur, en relación con los del norte de México. Aludiremos luego a algunos resultados de este estudio,⁵ pero podemos señalar de antemano que su pertenencia territorial y sus rasgos históricos de identidad son factores que aumentan la complejidad de los comportamientos que suelen considerarse como universales y, más aún en el contexto de la globalización. Nos parece entonces interesante plantear el esbozo de una comparación con situaciones regionales brasileñas. Muchos autores —políticos y economistas— se cuestionaron acerca de la aparición, del noroeste estado de Ceará, de una categoría de los “jóvenes empresarios” caracterizados por “una fuerte identidad territorial que va más allá de la diversidad de los sectores y el tamaño de las empresas”.⁶

Desde luego, el contexto cearense es muy distinto del de Chihuahua. Se trata, históricamente hablando, de uno de los estados más pobres de Brasil y de un estado que heredó una larga historia social, muy poblado y tradicionalmente especializado en las actividades artesanales, textiles y de la confección. De modo que es hacia estos sectores y hacia la alimentación que se orientan los “jóvenes empresarios” deseosos de modernizarse, pero sin romper con las actividades tradicionales, ni con la identidad regional.

Por lo tanto, este pasado constituye un elemento distintivo importante. Pero la ausencia de un antecedente industrial, en ambos casos representa un elemento común; es decir, el no haber pasado por un periodo llamado “fordista”, como ocurrió con el estado de São Paulo.⁷ De ahí que podamos

⁵ Catherine Paix-Clavel y Hélène Rivière d'Arc, *Les entrepreneurs locaux, acteurs et médiateurs de la nouvelle étape d'internationalisation des deux cotés du Pacifique: l'exemple du Nord-Mexique, de Singapour et de Taïwan*, Programme L'entreprise dans les pays en voie de développement, París, julio de 1994.

⁶ Véase Marcus A. de Melo, et al., *Elites empresariais, processos de modernização e políticas públicas: o caso do Ceará*, Instituto de Estudos da Cidadania, Recife, Fundação Ford, marzo de 1994.

⁷ No analizaremos aquí la comparación con el estado de São Paulo, aunque presenta también un fuerte crecimiento en los empleos industriales. Pero representa, por excelencia, la región que contiene aún muchas de las características de la industrialización fordista. Con base en una cartografía que hemos realizado (Samba-

comparar algunas organizaciones recientemente creadas en Fortaleza, como el Pacto de Cooperación (1991), que asocia a grandes y pequeños empresarios en el seno del Centro de las Industrias de Ceará (cic), con asociaciones de Chihuahua, tales como Desarrollo Económico de Chihuahua o Apimex.⁸

El “éxito” coyuntural de Ceará en términos de indicadores industriales, es parecido al de Chihuahua. Ha tenido un crecimiento industrial ininterrumpido entre 1980 y 1992 que llegó a alcanzar 6 % al año. Pero en términos de prestigio, obtiene mejores resultados que Chihuahua debido a la promoción de su imagen en los medios nacionales de comunicación; en efecto, los promotores del cambio han adquirido cierta posición política en Ceará; se han convertido en los “jóvenes reformistas”. La publicidad para la “moda de Ceará” aparece en los muros de São Paulo, de Río de Janeiro y de Bahía.

De modo que en esta historia comparativa se destaca el discurso en torno a la identidad y al territorio, asociado a una aplicación en sectores industriales distintos en la regiones de Ceará y Chihuahua.

EL PROBLEMA DE LA CRISIS DE 1994 PARA EL ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN LOCAL

Muchas hipótesis sobre la territorialización durante la última década, venían a moderar la euforia del discurso sobre la recuperación económica. Observaban un México cortado en

Hervé-Thery-Reclus) en relación con las industrias textil y de la confección, que permiten comparar los dos estados (1980-1985), se puede observar que la “nueva industrialización” en Ceará resulta concomitante de una marcada centralización (en Fortaleza), mientras que las pequeñas empresas están mucho más dispersas en las pequeñas ciudades del estado de São Paulo.

⁸ Desarrollo Económico de Chihuahua es una empresa que otorga servicios a los empresarios, la cual fue creada por los mismos. Apimex es una asociación que reúne a jóvenes empresarios para la producción de insumos y para la promoción de la exportación. La comparación concierne a los empresarios jóvenes en la búsqueda de competitividad (en torno del lema: “calidad total”) y sobre todo a la necesidad de establecer lazos entre pequeñas y grandes empresas.

dos. Algunas consideraban que el norte lograría impulsar al sur. Otras opinaban que el contraste entre los dos espacios se acentuaría, por último se encontraban las que, en el contexto de globalización, tendían a ocultar la existencia y la importancia frente a las recomposiciones regionales y ante una nueva multipolarización. Sean cuales fueran las razones precisas y exactas de las crisis financiera, económica y política que atraviesa el país, dicha crisis mexicana recuerda la importancia clave de este factor, ya que: 1) quebranta por sí sola el mundo de las finanzas, 2) sus repercusiones afectan probablemente tanto la dinámica industrial del norte como las actividades del sur, acarreando considerables dificultades sociales en ambos casos. A continuación se presenta un ejemplo previo y una pregunta para ilustrar este propósito planteado como hipótesis: una proporción nada desdeñable de los empresarios que hemos entrevistado, tal vez la tercera parte, está endeudado en dólares porque el acceso a los bancos resulta más fácil en Estados Unidos y las tasas de interés son menos elevadas. Por otra parte, ¿qué sucederá con los que vendían principalmente en pesos, y tienen deudas en dólares, en esta fase aún poco consolidada de industrialización local? y por último, los productores mexicanos —acusados por mucho tiempo de producir para un mercado nacional cautivo— ¿acaso podrán sacar provecho de esta vertiginosa caída del peso? De seguro influirán algunos elementos de esta profunda crisis en los rasgos fundadores del discurso acerca de la identidad regionalista de los empresarios de Chihuahua que analizaremos.

Precisemos que la mayor parte de los entrevistados entre 1990 y 1993, afirmaba tener confianza en la política de apertura de Carlos Salinas pero se declaraban más bien “panistas”,⁹ y no se esperaba una crisis financiera tan brutal,

⁹ Véase el excelente análisis de Yemile Mizrahi, en *Recasting Business-Government Relations in Mexico: The Emergence of Panista Entrepreneurs*. Centro de Investigación y Docencia Económica A.C., México, octubre de 1994.

aunque algunos justificaban su deuda en pesos por el constante riesgo de devaluación.

DISCURSO SOBRE LA IDENTIDAD Y CONSTRUCCIÓN
SIMBÓLICA REGIONAL

El origen y la trayectoria de los “empresarios locales” crean un grupo muy heterogéneo.¹⁰ Hemos aludido a esta heterogeneidad en otra ocasión. Pero el grupo ofrece una retórica común destinada a legitimar la existencia de sus miembros como actores de un crecimiento local ininterrumpido desde hace casi 15 años y como artífices de la modernidad local e incluso política (desde su punto de vista: es la capacidad para actualizar la competitividad y para influir en el proceso de democratización basándose en una confusión consensual entre liberalismo político y neoliberalismo económico).

Dos elementos de este discurso, que ilustra la construcción regional a través de la estructuración de una identidad, se destacan particularmente en esta retórica: el propósito anti-centro (en contra de la ciudad de México, altamente descentralizador), y el discurso acerca de la adversidad que, al fortalecer la voluntad, permitiría situarse en el campo de la competitividad.

Por último; un método, así como la pertenencia a unas redes eventualmente transfronterizas —pero como lo veremos, muy circunscritas geográficamente—, les permite enfrentar las determinaciones de las nuevas coacciones mundiales de competencia.

Resaltando la eficacia de este discurso, recordemos algunos rasgos de la producción económica del grupo: las empre-

¹⁰ Véase, sobre todo los estudios de Alejandra Salas Poras, *Grupos empresariales en Chihuahua de 1920 al presente*. CIDE, México, documento de trabajo. Del mismo autor, *Nuestra frontera Norte*, México, Nuevo Tiempo, 1989. Véase también Carlos Alba Vega, *Los empresarios de Chihuahua*, México, Seminario del CREDAL, diciembre de 1993, en el marco del acuerdo entre la CNRS y el Conacyt. Y Hélène Rivière d'Arc, *Les réseaux d'entrepreneurs dans le nord du Mexique ont-ils besoin de l'État? 1993* (inédito).

sas suelen ser muy pequeñas. Casi 80 % fueron fundadas por su actual propietario. Muchas de ellas no consideran la cuestión de los mercados como un problema grave, aunque la búsqueda de un espacio comercial fronterizo aparece como una necesidad para la tercera parte de los empresarios.¹¹ ¿Significará esto que se está formando un mercado regional importante, suficientemente dinámico como para absorber una producción aún modesta (fuera de la maquiladora)? Cabe subrayar, que la demanda del Estado mexicano a través de sus empresas locales o federales sigue representando un mercado importante para algunos sectores electrónicos de vanguardia. De éstos, enfocaremos algunos: la electrónica (barras numéricas, contadores, etc.); la fabricación de programas de computación, la reparación de piezas electrónicas y mecánicas, la fabricación de refacciones mecánicas en pequeña cantidad correspondiente a las exigencias del *just at time* y de los flujos continuos y, la fabricación de productos de tecnología sencilla (etiquetas por ejemplo). Estos últimos productos entrarían más bien en el mercado cautivo de la industria maquiladora aunque no todos formen directamente parte de esta actividad.

La construcción de la identidad de los empresarios gira sobre dos polos: el mercado y los valores. Tanto en un polo como en el otro hallamos argumentos que reflejan tanto las determinaciones de la globalización como una singularidad regional reivindicada. Es cierto que como lo escriben Salais y Storper,¹² resultó muy interesante el hecho de:

[...] explicar el génesis del desarrollo industrial de Estados Unidos [...] por la existencia de un continente casi vacío que habrá engendrado una demanda de bienes ligeros, rápidos y baratos más que durables [...] el grado elevado de separación

¹¹ Esta falta de afirmación frente al problema del mercado que suscita una interpretación un poco contradictoria, se debe tal vez a la forma en que se hicieron las preguntas durante la investigación.

¹² Véase Robert Salais y Michael Storper, *Les mondes de production*, EHESS, París, 1994, particularmente el capítulo V, "La haute technologie en Californie: un monde de production immatérielle dans un contexte marchand".

espacial (automóvil, avión, teléfono) que había constituido un conjunto tecnológico.

Del mismo modo, dicen ellos, existió una periodicidad de los valores ligados a la edificación del personaje del empresario (movilidad individual, igualdad formal de las oportunidades pero desigualdad de los destinos particulares), así como en la representación del modelo ideal legítimo para un estadounidense, que va del colono de la frontera del siglo *xix*, al hombre de ciencia interesado por la empresa de finales del siglo *xx*.

La evocación de esta construcción diacrónica puede ser útil para explicar la situación regional del norte de México y el discurso de los empresarios. En fin, tanto el sur de Estados Unidos como el norte de México son espacios muy poco poblados en los que el mercado interior apenas está apareciendo. Pero todos los elementos que acabamos de mencionar, en lugar de poder precisarse en un periodo, se entremezclan. Sin embargo, destacan dos tipos de "productos/mercados/consumo" que al parecer siempre corresponden a este tipo de espacio y de sociedad móvil: productos ligeros de duración limitada, todo lo relativo al automóvil y a la comunicación-telefonía. En cuanto a los valores y las cualidades que los empresarios mexicanos se atribuyen a sí mismos, remiten por supuesto a su identidad pero están relacionadas con los rasgos de la historia regional. Desde el punto de vista de los valores, uno de los más preciados es la capacidad de movilidad; implica una alta valorización individual de aquel que tuvo la audacia de aprender nuevas técnicas —como obrero o técnico— en el extranjero, particularmente en Los Ángeles, lo que es menos audaz pero frecuente en El Paso. Por lo que respecta al modelo ideal, sería una combinación del *self made man* que resucita el mito pionero, y del ingeniero dedicado a la actividad empresarial después de haber realizado sus estudios en un instituto tecnológico prestigioso y a veces en la industria maquiladora. En el nivel espacial sería la versión mexicana del modelo "disperso". En lo social la asociación padre-hijo

correspondería bastante bien a esta búsqueda del modelo ideal (padre obrero exmigrante temporal, hijo ingeniero).

Sin embargo, esta personalización local se conjuga a su vez con una adhesión a los criterios internacionales de competitividad, que se traduce en una falta de confianza de los empresarios mexicanos en lo referente a la originalidad de sus prácticas de gestión, o en las dificultades que enfrentan a la hora de reinterpretar lo que consideran como los modelos más relevantes de la competitividad a nivel mundial: modelos "estadunidenses", "japoneses" e "italianos".¹³ Sin embargo, el apego a la identidad, destinado a conferir un prestigio, en el doble ámbito regional e individual, les obliga a tratar de construir un eventual modelo mexicano, no obstante mucho menos afirmado que en los casos asiáticos. De ahí que los empresarios aludan a ciertos rasgos paternalistas de las relaciones de trabajo vigentes en México, que llegan a presentarse como base de un "modelo mexicano" en gestación, que permitiría llegar directamente a la flexibilidad pasando por alto la rigidez del sistema corporativista sindical.

Es así también como la región aparece claramente por medio de la referencia al otro, con el fin de distinguirse; el otro resulta por cierto doble. Es el centro del país simbolizado por la Ciudad de México, lugar del poder central y del Estado, situado en uno de los polos geográficos, por así decirlo. Son también sus interlocutores estadunidenses, con los que quieren mantener relaciones a la vez estrechas y autónomas, correspondientes a una multipolaridad geográfica: El Paso, Albuquerque, California, Texas, Chicago, etcétera.

Los empresarios de Chihuahua difunden con gusto la idea de que su creatividad y su sentido de la responsabilidad colectiva, guiada por los más ricos y prestigiosos, impulsaron

¹³ El interés por el modelo "italiano" se explica por dos razones: la creencia en la pequeña empresa competitiva por una parte, y por otra, al hecho de que existan numerosas empresas de cerámica y de muebles, productos sobre los cuales se considera que Italia se encuentra a la vanguardia de la creatividad y del mercado.

los cambios económicos en la región fronteriza desde los años sesenta. Para propiciarlos, consideran que tuvieron que enfrentar una adversidad estructural nacional y regional: una adversidad política nacional y una adversidad geográfica regional.

En lo nacional, regresan constantemente a algunos tópicos respecto a los obstáculos inducidos por la intervención burocrática del Estado. Según la mayor parte de ellos, el proteccionismo quisquilloso acabó por estancar la dinámica industrial mexicana. Los empresarios se habrían contentado entonces con satisfacer la demanda de un mercado cautivo y protegido. Confortablemente instalados en una ausencia total de competencia, no habrían modernizado ni sus productos (invendibles en el mercado internacional), ni sus equipos, ni su gestión subordinada al poder sindical y a la ley del trabajo. Solamente los hombres de negocios de los estados del norte, y particularmente los de Chihuahua, habrían reaccionado a esta asfixia, toda vez que la proximidad con Estados Unidos les ayudaba a temer menos a sus vecinos que a sus compatriotas. El Estado se ve también acusado de burocracia, de centralismo extremo e ineficiente; de ser, por interés propio, el ciego defensor del corporativismo sindical; es decir, de una legislación del trabajo controvertida, así como de corrupción. Este conjunto de acusaciones ideológicas lleva a los empresarios a plantear el principio de libertad como sinónimo de liberalismo, en el que se combina lo económico y lo político.¹⁴ De ahí que frecuentemente perciban al régimen priísta mexicano como antidemocrático a pesar de los “adelantos” realizados en el sexenio del presidente Salinas de Gortari.

Este análisis se acompaña lógicamente de una posición sumamente anticentralista y favorable a la mayor descentralización posible de los poderes, particularmente en materia de fortalecimiento de las negociaciones directas entre ciuda-

¹⁴ Aunque casi nunca se refieren a América Latina, continente que para ellos parece una “tierra incógnita”, suelen reivindicar la influencia de Hernando de Soto y de su famosa obra *El otro sendero*.

des: El Paso y Ciudad Juárez por ejemplo; entre gobernadores de estados fronterizos (Chihuahua, Texas, Nuevo México); entre cámaras de comercio y de industria pertenecientes a dichos estados; y por último, en materia de autonomía bancaria (redes de los bancos nacionales como Bancomext y Nafinsa).

Esta insistencia en la descentralización refleja una identificación regional que suele tomar la forma concreta del estado de Chihuahua. Este territorio cobra entonces una dimensión simbólica: los empresarios (y no cualquier inmigrante) son los herederos de los pioneros; esto explicaría su afán de independencia, de riesgo y de prestigio social que se expresaría de manera distinta a las otras regiones del país y que no temería ir contra corriente de las ideas establecidas en México. Su dinamismo suscita una movilidad social única en el país y al mismo tiempo se alimenta de ella. Pero la imagen del pionero no se reduce a su individualismo ni a su capacidad para desafiar el sistema estatal, pretende también haberse curtido en un medio geográfico hostil: distante de los centros de poder, ya sean mexicanos (México y Monterrey) o estadounidenses (del noreste, California y Dallas). Esta proximidad con una saliente un poco perdida del sur de Texas y con los otros estados del sur de Estados Unidos (desérticos en sentido propio y figurado, hasta una época reciente, de Nuevo México y Arizona), contribuirían a presentar el impulso de un proyecto económico privado como un verdadero desafío. La hostilidad del medio geográfico cuyas agresiones se deben vencer, implica también alusiones al clima rudo y a la escasez de los recursos locales (particularmente de agua). En fin, otros tantos ingredientes que permiten componer la figura del empresario, ya sea pequeño o grande.¹⁵

¹⁵ Véase las evocaciones de la rudeza y de la vida regional, en Óscar J. Martínez, *Ciudad Juárez, el auge de una ciudad fronteriza a partir de 1848*, Fondo de Cultura Económica, México, 1982. Véase también Fernando Jordán, *Crónica de un país bárbaro*, Centro Librero La Prensa, Chihuahua, 1989.

La imagen así elaborada lleva por supuesto a una fe absoluta en el liberalismo que, a pesar de la afirmación del discurso incondicionalmente favorable al TLC, oculta ciertos temores ante el modelo estadounidense y la idea de potencia que representa. Esta fe en el liberalismo les permite también sentir confianza ante los socios estadounidenses y transmitirles esta imagen. Resulta por lo tanto muy elaborada, pero tiene un alcance limitado geográficamente al norte de México y al sur de Estados Unidos; esta región se puede identificar con un mercado interior en formación, representativo de la frontera en general. Este temor explica el afán de pertenecer y mantener redes técnicas, económicas y sociales, nacionales o interfronterizas.

De modo que la representación que se tiene de Estados Unidos radica en una construcción regional cuyos principales rasgos resultan familiares: desértica, poco poblada, pionera, hostil, etc., en las relaciones sostenidas con los actores individuales o colectivos de este país, en el funcionamiento de las redes utilizadas y en los efectos casi cotidianos de la convivencia directa.

¿PODRÁN DEFINIRSE TERRITORIALMENTE LAS REDES DE PERTENENCIA?

A esta representación aureolar de la región, elaborada a partir de símbolos geográficos se incorporan redes que observaremos en lo referente a sus límites territoriales y su eficacia. No analizaremos aquí el papel de las comunicaciones cuya capacidad parece reducida en materia de teléfono, y que además es criticada por sus elevados costos, pero capaz de satisfacer las imposiciones de la globalización. En cambio, si consideramos que las redes socioeconómicas son instrumentos clave, para la construcción del medio, en el sentido social de la palabra, cabe restituir las herencias que dieron origen a su formación, así como las coacciones locales que les confieren sus particularidades.

De acuerdo con su sector de formación, y según la rama de producción, los empresarios pertenecen a redes distintas, pero hay lugares que desempeñan la función de nudos transversales o de relevo, como la Canacintra.¹⁶

Las diásporas constituyen hoy instrumentos particularmente reconocidos para la proyección mundial de algunos empresarios locales. Es cierto, que este fenómeno concierne particularmente a los asiáticos,¹⁷ pero se establecen también lazos con la inmigración mexicana en Estados Unidos, con las cámaras hispánicas de comercio y de industria, particularmente las de Texas y de California. Sin embargo, no se trata de relaciones tan estructuradas como las que unen a los miembros de la diáspora china, y sobre todo, el fenómeno no tiene la misma amplitud, pero existe. En cambio, observamos la presencia de toda una serie de asociaciones locales, regionales e internacionales. Algunas tienen fines muy ligados a este elemento esencial de la construcción de identidad territorial que se distingue de la del centro, (Ciudad de México). Otras tienen como objetivo el reconocimiento de un prestigio de vasallaje entre poderosos y pequeños empresarios. Por último, existen adhesiones a *networks* cuyo origen suele encontrarse en Estados Unidos, y cuya meta es adquirir técnicas y conocimiento para una mayor competitividad. Es a menudo a través de estas redes que se construyen las distintas formas de contrato de cooperación entre empresas mexicanas y estadounidenses (por ejemplo, la situada en Albuquerque ofrece la enseñanza de técnicas a cambio de la difusión de sus productos en México, por parte de la empresa socia situada en Ciudad Juárez).

¹⁶ Dos textos presentan más detalladamente los sectores de formación y su relación con la pertenencia posterior a redes: Hélène Rivière d'Arc, *Les réseaux d'entrepreneurs dans le nord du Mexique ont-ils besoin de l'État?* op. cit., inédita. C. Paix-Clavel y H. Rivière d'Arc, *Les entrepreneurs locaux, acteurs et médiateurs de la nouvelle étape d'internationalisation des deux cotés du Pacifique: l'exemple du Nord-Mexique, de Singapour et de Taïwan.* op. cit.

¹⁷ Véase distintos estudios de Catherine Paix-Clavel, también los estudios de Cornelius, A. Wayne, en *Center for US Mexican Studies*, Universidad de California, en San Diego 1983, 1993 y 1995.

De acuerdo con los distintos tipos de redes, los sitios frecuentemente mencionados son del lado estadounidense: El Paso, Los Ángeles, Albuquerque, Phoenix y Dallas; y del lado mexicano: Monterrey, Torreón, Monclova y la Ciudad de México.

CONCLUSIÓN

La comparación realizada al inicio del presente estudio nos sirvió para construir varios tipos de regiones que tienen en común la búsqueda de una identificación instrumental. En los diferentes casos evocados, se trata de regiones caracterizadas por el incremento de la actividad y de los empleos industriales concentrados en una o dos ciudades. Pero si bien para los asiáticos el pequeño territorio nacional sirve antes que nada para proyectar su estrategia mundial, en Ceará, el discurso acerca de la identidad tiene como fin, ganarse el prestigio nacional. En México, la estrategia aspira a crear "proximidad" en un espacio extenso y poco denso que la disparidad entre los niveles de desarrollo hace vulnerable y difícil de consolidar, ya que acarrea la reproducción de relaciones de subcontratación y la indecisión que manifiestan los empresarios frente a los mercados potenciales para satisfacer una demanda más o menos local. En efecto ¿cómo ser creadores en sectores tecnológicos sofisticados cuando aparecieron distritos competitivos en la "sunbelt" estadounidense? Cuando mucho se puede intentar ofrecer en pequeña escala, productos a precios competitivos al reducir lo más posible los salarios de los ingenieros, formar comerciantes y por último, al entablar relaciones algo desiguales. En el otro extremo, la tentación es entrar en mercados de la industria maquiladora de tecnología sumaria.

La operación de identificación regional procede de una dialéctica entre el deseo de singularidad chihuahuense para exaltar una imagen mexicana y para promover el proyecto de integración a una región "México-estadunidense" protegida de los males que carcomen a México. Para construirla, se

apoyan en dos nociones recurrentes: la del pionero, estrechamente ligada a la historia local y otra que, en lo imaginario, suele reflejar la primera: el espíritu empresarial.

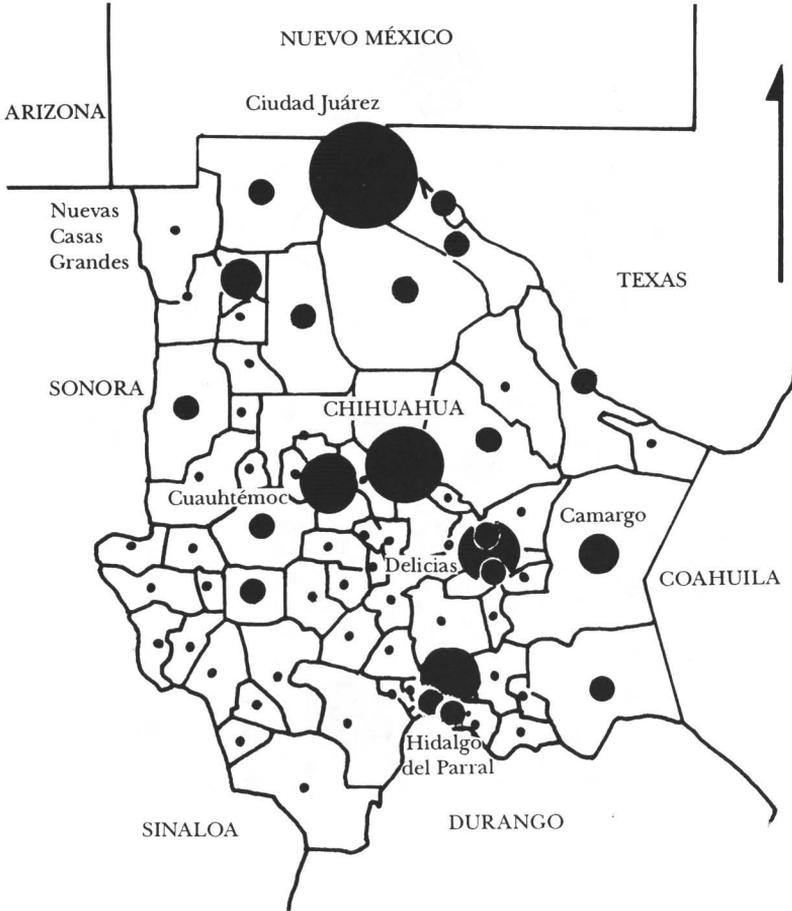
Concretamente, las dos terceras partes de los empresarios que hemos entrevistado afirman que las exportaciones se deben principalmente a dos factores; el primero está basado en la eficiencia de las redes sociales que hacen posible los contactos y las amistades (los que permiten exportar); y en segundo lugar, la proximidad. Por último, muchos de ellos, probablemente la mitad, piensan que el éxito, después de la formación a la que hemos aludido, requiere de la búsqueda de nuevos mercados locales en la zona fronteriza. Muy raras veces llegan a proyectarse más lejos, y nunca en América Latina. Por lo tanto podemos decir, que en general, el concepto del TLC conviene desde un punto de vista económico a esta configuración regional en formación ¿Cuál será entonces el rencor de los empresarios locales hacia el gobierno central, que la crisis de 1994 no dejará de provocar? ¿Podrá quebrantar la nueva configuración hasta el punto de destruirla?

Hemos presentado la construcción de un espacio simbólico, geográfico y aureolar, al que se incorporan redes. Cuando lo examinamos desde el punto de vista temporal, se impone la introducción de la dialéctica precedente. Ahora bien, existe otra que implica la presencia de la frontera: la protección pero también la utilización de la irreductibilidad de algunos fenómenos que esta presencia suscita (por ejemplo, la relación tan estrecha entre el sector formal y el informal), así como la perspectiva de su casi total desaparición en términos de relaciones económicas.

En resumidas cuentas, la construcción de la identidad regional que acabamos de presentar con formas complejas "es la medida y la consecuencia de una multipolaridad creciente",¹⁸ pero con una dimensión espacial reducida (si se considera la globalización mundial como una dimensión espacial).

¹⁸ Véase Zarki Laïdi.

MAPA 1
 El empleo industrial por municipio con relación al empleo industrial total, 1990

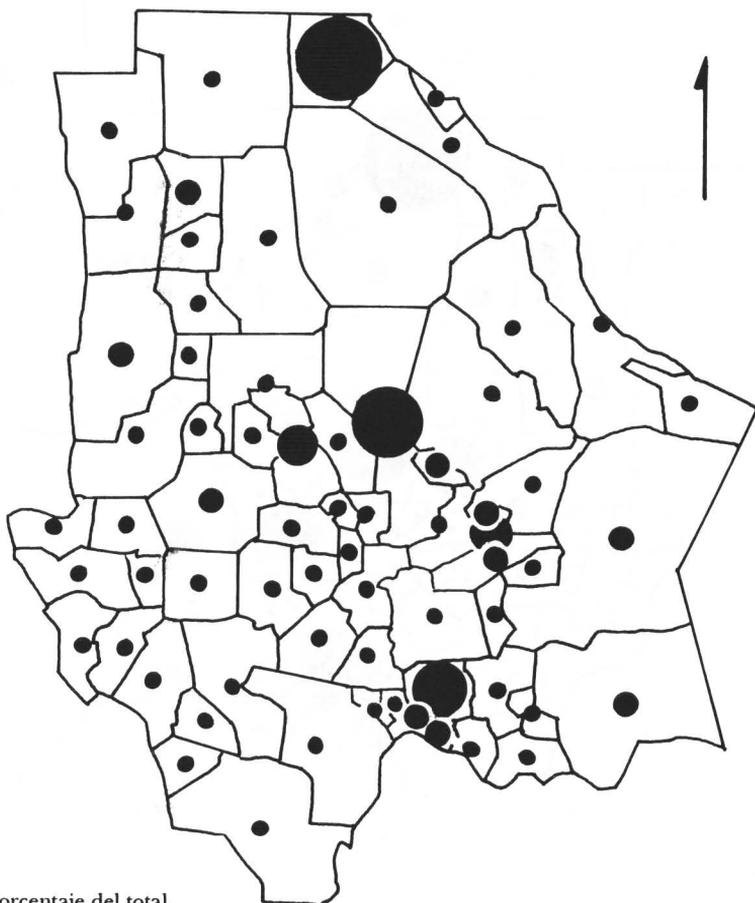


Número de empleos
 (porcentaje)



- 50.35
- 23.89
- 3.02 a 3.80
- 1.52 a 1.92
- 0.33 a 0.85
- 0.1 a 0.29

MAPA 2
 Estado de Chihuahua (*Empleo industrial*)*



Porcentaje del total
 del estado



6.82
 2.92
 0.66
 0.38 a 0.43
 0.08 a 0.25
 0.00 a 0.07

* Explotación de minas y canteras, industrias manufactureras, electricidad gas y agua.

MAPA 3

Ciudad Juárez-El Paso Localizador



CIUDAD JUÁREZ-EL PASO

Proximidad de las mayores ciudades

Noreste		Medio oeste		Lejano oeste	
Boston	2384	Chicago	1464	Denver	692
Nueva York	2150	Cleveland	1738	Los Ángeles	823
Philadelphia	2066	Detroit	1674	Seattle	1716
		Indianapolis	1419	San Diego	733
Sureste		Milwaukee	1536	San Francisco	1200
Atlanta	1439	Minneapolis	1455		
Memphis	1074	San Luis	1175	México/Canadá	
Miami	1902	Suroeste		Ciudad de México	1042
		Dallas	617	Montreal	2275
		Houston	742	Toronto	1910
		Phoenix	438		

EZE

DISTANCIA EN MILLAS TERRESTRES

MAPA 4

Origen de los participantes del X Foro Internacional
de Delegados de la Industria.
Ciudad Juárez, 1991



0 1000 km



Fuente: Desarrollo Económico de Ciudad Juárez, A. C.

MAPA 5

Redes de empresarios de Ciudad Juárez y de Chihuahua



- Eje receptor
- Adquisición de saber hacer relaciones comerciales
- Contratos de asociación
- Relaciones comerciales, Cámara de Comercio de la Industria Hispánica
- Adquisición de saber-hacer, contratos de asociación, relaciones comerciales
- Formación profesional, difusión de competencias
- Formación profesional, política institucional
- Migración de inversiones

CONSTRUCCIONES SIMBÓLICAS DEL TERRITORIO Y ESTRATEGIA DE PODER LOCAL

OLIVIER NAY *

Las políticas de comunicación constituyeron un elemento determinante de la política local dentro del contexto de recomposición política que orientó la acción de las colectividades territoriales en Francia durante los años ochenta, a consecuencia tanto de la vasta reforma de descentralización política (emprendida desde 1982) y de la creación de la Comunidad Europea, como de la internacionalización y la globalización de la economía consideradas cada vez más como una prioridad en la actuación de las colectividades locales, desempeñando un papel esencial en el conjunto de las relaciones de intercambios y en la estrategia política de competencia entre actores locales.

En efecto, la comunicación política no ha dejado de constituir, a partir de las elecciones municipales francesas de 1983, un elemento estratégico utilizado por los responsables locales para conquistar, estructurar y conservar el poder. La tendencia actual a la diversificación de las técnicas y de los medios de expresión, la multimediatización** de la sociedad, la profesionalización de las prácticas de comunicación política, y globalmente, la “espectacularización” de la vida local,

* Instituto de Estudios Políticos de Burdeos, Francia.

** Las palabras “mediatización” y “mediático” se deben entender en este artículo en el sentido moderno de “difundido en los medios de comunicación”.

ilustran la importancia estratégica del control de los instrumentos de comunicación en las prácticas del poder local.

La comunicación local es elevada al grado de imperativo categórico y sus actores se ven obligados a doblegarse ante las nuevas reglas de un juego dominado por una lógica mediática. La acción de comunicación, considerada como un recurso político, forma parte de la estrategia global de poder de numerosas ciudades francesas.

La producción en la acción política local aspiraba tradicionalmente a establecer una continuidad y una coherencia en el flujo cotidiano de los actos públicos. La ciudad de Montpellier es una de las primeras municipalidades francesas que intentó invertir este esquema clásico, al buscar en la representación política un vector dinámico de la acción pública, un recurso capaz de influir en el sistema local.¹ Si bien el trabajo de “visibilización” se había limitado durante mucho tiempo a una actividad informativa local, las municipalidades han integrado progresivamente la acción de comunicación como un elemento clave de la estrategia política.

El estudio de las nuevas políticas de comunicación impone una reflexión global en torno al fenómeno de generalización de las estrategias de comunicación política realizadas en Francia por las colectividades locales. A continuación intentaremos prolongar el análisis con base en un estudio más preciso de la política de comunicación de la municipalidad de Montpellier que resulta particularmente representativa de una evolución general que involucra a la gran mayoría de las instituciones políticas infranacionales francesas.

¹ Este artículo proviene de una investigación anterior realizada por Olivier Nay en el Centre d'Études et de Recherche sur la Vie Locale de l'Institut d'Études Politiques de Bordeaux, *Le chant local. Politique de communication et stratégie de développement local a Montpellier*, Bordeaux, Les Cahiers du CERVU, mayo de 1994.

POLÍTICA DE COMUNICACIÓN Y PODER LOCAL

La dificultad con la palabra “comunicación”, es que si no la precisáramos, lo abarcaría todo. En efecto, la polisemia del término se vuelve compleja, por no decir aventurera. Toda aproximación directa de la noción resulta aún más difícil cuando se trata de vincularla con las dimensiones política y local.

En toda la extensión de la palabra, la comunicación designa un proceso de elaboración, emisión, transmisión y recepción de mensajes. La comunicación es por naturaleza un fenómeno de vinculación social, que concierne a todos los individuos y a todos los grupos. De modo que toda acción política, en tanto implique a un actor (emisor de un mensaje explícito o implícito) y a individuos (especies de receptores pasivos) es una acción de comunicación. La comunicación política; es decir, la transmisión de mensajes políticos se caracteriza además por la idea de diversidad y de heterogeneidad de sus objetivos: satisfacer la curiosidad de los ciudadanos, garantizar la transmisión de los conocimientos y de los valores culturales, sociales y políticos y por ser un elemento de distracción. La comunicación política puede ser tanto información (explicación del sentido de una acción), como promoción (modificación de las percepciones de los destinatarios) o socialización (mediante la difusión de ciertos valores y modelos de comportamiento). En fin, vemos lo complejo que resulta el discernir una noción proteiforme cuyas delimitaciones son inciertas.

Sin embargo, parece posible, siempre y cuando no se adopte una visión demasiado restrictiva o exclusiva, definir la comunicación política local como *una serie de métodos y técnicas destinadas a movilizar formas simbólicas (imágenes, palabras, actitudes, etc.) representando una realidad sugerida que el poder político local quisiera imponer como referente común.*

Algunos elementos estables parecen poder caracterizar la comunicación política local. Refleja antes que nada una voluntad de dar a conocer las problemáticas específicas y la acción pública realizada por una institución y/o un indivi-

duo, así como un intento de modificar y estructurar los esquemas de representación y de percepción de los administrados, mediante un trabajo de calificación, de promoción de una imagen corporativa y de nueva codificación de la realidad; es por lo tanto un trabajo de producción de una imagen cognoscitiva que intenta darle una significación a la realidad política concreta. Pierre Bourdieu subraya en este sentido que “la labor política de representación [...] confiere la objetividad de un discurso o de una práctica ejemplar a una manera de ver y de vivir el mundo social anteriormente relegada a una disposición práctica o una experiencia tácita y a menudo confusa”.² Luego, la comunicación política local tiene una doble finalidad: es un intento de *movilización* de los administrados en torno a una representación unívoca de la realidad política, supuestamente destinada a favorecer una mayor participación en las decisiones políticas y sociales; de manera más global busca una *legitimación* de la acción colectiva, al promover y exaltar ciertas acciones de los responsables políticos locales.

Las políticas de comunicación se consideran como un elemento determinante de la acción política local en el actual contexto de descentralización. Para algunos se han convertido en una verdadera ideología, y se han llegado a concebir como el medio para resolver eficazmente las dificultades en la regulación de los problemas y de las decisiones, así como para cumplir con los nuevos imperativos del desarrollo local. Como lo proclaman con fuerza muchos alcaldes, los servicios públicos no son ni más ni menos que productos que hay que saber administrar y vender. Ahora bien, para vender hay que comunicar. La comercialización publicitaria es el último síntoma empresarial tanto de las colectividades, como de los alcaldes y de ciertas administraciones. El paso de la información a la comunicación se presentó como el signo distintivo de una transición a la modernidad. Pero ante todo, la

² Pierre Bourdieu, *Ce que parler veut dire*, París, Fayard, 1982.

comunicación local se ha percibido como un elemento de promoción de la acción política y por consiguiente, como un instrumento de poder. La comunicación política tiene hoy una influencia considerable en la estructuración y la regulación estratégica del poder territorial.

LA COMUNICACIÓN, UN NUEVO RETO DEL PODER LOCAL

Considerada cada vez más como una prioridad de la acción política, la comunicación desempeña hoy un papel esencial en el conjunto de las relaciones de intercambio y de las estrategias de dominación entre actores locales. Durante mucho tiempo, la historia de las relaciones entre municipalidad y comunicación política en Francia dependió estrechamente de los periodos electorales (a través de campañas políticas puntuales y temporales). El final de la década de los setenta, bajo la doble influencia del fortalecimiento de la democracia participativa y del cuestionamiento del modo tradicional de gestión político-administrativa local, da lugar a una notoria evolución de las prácticas de las colectividades. En efecto, la expansión de la comunicación a principios de los años ochenta no se puede disociar de la voluntad que tiene la sociedad de desarrollar soportes y estructuras de participación en la vida de la ciudad con base en el mito de la democracia local. La ideología participativa concuerda entonces con la ideología comunicacional, que concibe todo medio de comunicación como un acelerador del cambio social, que impulsa la democracia local. Si bien, el tema de la participación ha perdido rápidamente su influencia, *la comunicación municipal no ha dejado de constituir, a partir de las elecciones de 1983, un elemento esencial utilizado por los responsables locales en las estrategias para conquistar, estructurar y conservar el poder*. El desarrollo de la comunicación no se ha limitado a las municipalidades; el conjunto de los distintos niveles territoriales de gobierno (los departamentos, las regiones) ha cambiado a raíz de esta utilización masiva de las técnicas de comunica-

ción. La aparición reciente de presupuestos considerables para la comunicación, la contratación de profesionales de la disciplina, así como la instauración de servicios especializados en el conjunto de las colectividades (con excepción de las pequeñas comunas que no tienen los suficientes recursos), son ilustrativos de este entusiasmo hacia las prácticas de comunicación. Éstas participan directamente en la estructuración del territorio político local y en la definición de las dinámicas de poder entre las colectividades.

En primer lugar, el incremento espectacular de las tecnologías de comunicación y la descentralización de 1982 explican la instrumentación creciente de la comunicación en manos de los responsables políticos locales. En efecto, la valorización reciente de los territorios infranacionales, la responsabilidad de los políticos, así como cierta confusión en cuanto a los papeles respectivos, provocada por el aprendizaje de la descentralización (que implica una organización abierta y competitiva del sistema local), han incitado a los actores directos a adoptar estrategias destinadas a controlar las representaciones locales, identidad territorial y los símbolos del poder, mediante la instauración de poderosas políticas de comunicación. Las responsabilidades que incumben a los alcaldes se fueron ampliando, lo que les ha obligado a modificar su relación con la opinión pública. En cuanto a los departamentos y regiones, el acceso de sus representantes al poder ejecutivo les permite elaborar una política, y garantizar su difusión, además de fortalecer la identidad del territorio y divulgar información sobre su gestión.

En segundo lugar, la pérdida de visualización de los territorios político administrativos, y la recomposición territorial en Francia en forma de fragmentación (tanto de los poderes, como de las políticas públicas y de las administraciones encargadas de su aplicación), explican el recurso masivo a las técnicas de comunicación por parte de las autoridades locales, con el fin de promover un territorio social y político, de volver a definir una sociabilidad territorial, en el momen-

to en que las fronteras geográficas y administrativas resultan menos perceptibles.

La comunicación local se eleva ya al grado de imperativo categórico, y los actores se ven obligados a doblegarse a las nuevas reglas de un juego dominado por la lógica de la comunicación. De manera general, las elecciones no pueden acaparar toda la actividad de propaganda política. El poder conquistado debe ejercerse duraderamente y la creciente tendencia a transformar la vida política en campañas permanentes incita a pensar que la comunicación ha llegado a ser un aspecto determinante de este ejercicio. El discurso aparece ya como el complemento indispensable de toda acción política, o mejor dicho, el relevo y el soporte que le confiere su verdadera significación, y a veces el sustituto que le permite pasarla por alto.

LAS ESPECIFICIDADES DE LA COMUNICACIÓN POLÍTICA

La generalización del uso de la comunicación política a nivel local y la profesionalización de los responsables encargados de su concepción y de su difusión, son fenómenos todavía demasiado recientes para destacar elementos de especificación. Además, la multiplicidad y la heterogeneidad de las diferentes situaciones (entre el pequeño municipio y la aglomeración urbana, o el departamento y la región) impiden generalizar excesivamente los aspectos de una práctica aún caracterizada por una gran diversidad que va del pragmatismo político al más estricto profesionalismo. Sin embargo, resulta imposible pronunciarse acerca del aspecto funcional, la comunicación política presenta un cierto número de especificidades, tanto en sus finalidades, como históricamente y en los soportes del ejercicio del poder.

Por lo que respecta a las finalidades, una política de comunicación realizada por una colectividad específica se disocia claramente de las problemáticas nacionales o de otros niveles territoriales. En efecto, se apoya en fundamentos

“localizados”, propios de la colectividad que está promoviendo; su discurso realza exclusivamente características locales a través de una estrategia de valorización “interna” (de la historia del terruño o de la región, de la calidad del medio ambiente, del dinamismo cultural y deportivo, de la especialización económica), o bien, la situación privilegiada de la comunidad en el seno de un conjunto más amplio, a través de una valorización “externa” (carácter de metrópoli europea, de “lugar privilegiado” en el espacio mediterráneo o del atlántico); de ahí que la colectividad se perciba como un “centro”, un polo dotado de una dinámica propia y diferenciada (aunque integrada en un conjunto más amplio). Además, en el contexto abierto y competitivo del modo de gobierno local de los años ochenta, las políticas de comunicación tienden a desarrollarse con base en una lógica de diferenciación; es decir, de oposición frente a los otros niveles territoriales.

La segunda especificidad se encuentra en el reciente advenimiento de las prácticas de comunicación a nivel local. Si bien las colectividades supieron emprender muy temprano programas de acción con un carácter de política pública (política de equipo urbano y de servicios sociales a finales del siglo *xix*, periodo del “socialismo municipal” entre las dos guerras mundiales, política de equipo en los sesenta, política sociocultural e intervenciones económicas en los setenta), no es sino hasta la última década que tomaron conciencia de la importancia del trabajo de calificación y de identificación del territorio. Como ya hemos precisado, las autoridades locales sólo habían desarrollado la comunicación como información participativa, sobre todo durante las elecciones de 1983 (durante las cuales se impusieron las técnicas de *marketing* político). Hoy, esta obligación “teatrocrática” se ha convertido en un componente esencial del gobierno local; influye en la estructuración del juego político infranacional y contribuye de este modo al equilibrio y a la regulación de la sociedad local.

Por último, los soportes técnicos de la comunicación local presentan un cierto número de especificidades. Si bien el

cambio más obvio es la utilización de nuevas tecnologías de comunicación (NTC) como el audiovisual, el cable y la telemática, las prácticas específicas se apoyan en un conjunto de vínculos relacionados con la lógica de proximidad de la acción local. Además de medios hoy banalizados (carta del alcalde, boletín municipal oficial, carteles, folletos, despletables, volantes, manifestaciones públicas, prensa local, radio y televisión, publicidad electoral, etc.), aparecen medios personalizados cada vez más numerosos (cuestionarios, recepción de sugerencias, cartas personalizadas dirigidas a categorías sociales particulares, reuniones de barrios, centros de ayuda, etc.). El “diario” municipal se ha convertido en el soporte indispensable de la comunicación política, por lo que ha adquirido una posición esencial en los dispositivos mediáticos de las ciudades.

Todas estas características permiten discernir y comprender la comunicación como objeto de estudio para un análisis del gobierno local. La sistematización de las prácticas específicas de comunicación confiere a la acción mediática de las colectividades un carácter de verdadera política (en el sentido de *policy*). Pero podemos preguntarnos si resulta pertinente el asimilar dichas prácticas al conjunto de las “políticas públicas locales” realizadas hoy por las autoridades municipales.

¿SERÁ LA POLÍTICA DE COMUNICACIÓN UNA POLÍTICA PÚBLICA?

Durante mucho tiempo, en Francia se dejó de lado el análisis de las políticas emprendidas por las autoridades subnacionales. Si bien en los años setenta se multiplicaron las investigaciones al respecto, en la corriente de los estudios estadounidenses *de la comunidad*, hoy todavía resulta difícil discernir lo que, en la acción local, depende exclusivamente de una “política pública local”, debido a la interpenetración, la integración —e incluso a la confusión— de los distintos niveles de poder y de intervención (municipios, departamen-

tos, región, Estado, Comunidad Europea), a pesar del reparto de las competencias realizado por las leyes de descentralización. Sin embargo, las especificidades de la comunicación política permiten cuestionar, no tanto su carácter local, sino su naturaleza de “política pública”.

¿Será la política de comunicación local una política pública como las demás? Actualmente, al parecer, ante la amplitud del fenómeno de utilización política de la comunicación se impone su naturaleza de *policy*. En efecto, las prácticas de comunicación tienden cada vez más a la profesionalización de los hombres y a la “tecnologización” de los medios; el presupuesto individualizado, el servicio de comunicación institucionalizado, el empleo de profesionales de la comunicación así como los medios logísticos de realización confirman esta afirmación. En cambio, la similitud entre la política de comunicación y las otras políticas públicas locales resulta mucho menos evidente. Es cierto que aparece cada vez más como un modo de gestión, al igual que otras políticas de carácter técnico y concreto, pero no tiene como finalidad ni la gestión de un sector determinado del sistema local (aunque se puedan establecer algunas correlaciones con problemáticas públicas específicas), ni el tratamiento de un problema colectivo. Sólo se destina a movilizar las creencias.

La naturaleza de la política de comunicación impide también toda comparación con las otras políticas públicas. En primer lugar: es esencialmente simbólica, es decir que pertenece al discurso, al *logos*. No corresponde a una acción concreta —a no ser las acciones de visualización del discurso como la creación de lugares simbólicos— sino que refleja más bien la representación, la calificación y la producción de sentido; es un factor de *legitimación*. Resulta ser un discurso sugestivo ya que pretende, a través del simple enunciado de sentido, formular y crear una realidad (a menudo anticipada respecto al futuro) mediante una simple modificación de los esquemas de percepción y de representación. En efecto, modificar la percepción y la representación de la realidad equivale

a modificar la realidad misma, al estructurar nuevos comportamientos.

En segundo lugar: es *global* (no sectorizada) y de naturaleza *horizontal* o *transversal*. En este sentido, articula el conjunto de las otras políticas públicas locales alrededor de un referente central, tratando de darle coherencia a un conjunto de decisiones políticas diversificadas y a una realidad socioeconómica heterogénea. La comunicación es una acción global que no se puede disociar de las políticas llamadas "sectoriales", como la política cultural, la económica, las acciones en favor de la urbanización o del medio ambiente, por lo que se puede calificar de "intersectorial".

Además, la política de comunicación realiza una *selección de los temas*, de los esquemas de representación, e intenta difundir una imagen, un referente particular y construido conforme a ejes determinados por los actores políticos locales. Por ejemplo, una municipalidad puede preferir resaltar la creación de empleos en lugar de la tasa de desempleo, la acción económica en lugar de la acción social, etc. La comunicación política es una construcción que propone una representación idealizada y por lo tanto parcial de la realidad.

Por último, la política de comunicación se distingue por la especificidad de su aplicación, ya que es "autónoma"; es probablemente la única política local que, por naturaleza, no resulta determinada o fuertemente influida por el Estado, ni por cualquier otra institución normativa dependiente de colectividades locales superiores o de la Comunidad Europea.

La política de comunicación entra por ende en una lógica de proyección de las acciones emprendidas por las políticas públicas. Se concibe como una *promoción de las otras políticas públicas, una labor de codificación de la realidad que, al realizar una selección temática determinada por las decisiones estratégicas de los responsables, intenta destacar lo que el poder local quisiera imponer como referente local*. La comunicación forma parte de estrategias globales de poder pero se sitúa al margen de la acción concreta de estricta finalidad social o económica, aunque puede legítimamente aspirar a objetivos especí-

ficos (como por ejemplo, atraer a las empresas y tener repercusiones en la acción pública y en la realidad social, económica y política traducidas en obras de urbanización, dinamismo institucional, organización de los intereses económicos).

LA CONSTRUCCIÓN SIMBÓLICA DEL TERRITORIO

Para comprender lo que representa en Montpellier,³ hay que volver a situar la acción mediática en el marco del quehacer global de la municipalidad. La estrategia política del ayuntamiento se puede presentar por medio de sus dos aspectos fundamentales: 1) Una *estrategia de desarrollo* socioeconómico destinada a controlar los efectos del crecimiento demográfico y económico y, 2) una *estrategia de proclamación* basada en una eficiente política de comunicación, y destinada a realzar el medio urbano y las acciones llevadas a cabo por la municipalidad. Aparecen por cierto estrechamente ligadas, y no son sino dos aspectos de una misma política. Sin embargo, le adjudicaremos una gran importancia a la estrategia de comunicación ya que, más que a una simple valorización del territorio urbano tiene que dedicarse, según los responsables municipales, a condicionar y favorecer el desarrollo socioeconómico, y en cierto modo a anticiparlo. Se presenta como una "predicción creadora" (*selffulfilling prophecy*) destinada a fomentar el advenimiento de lo que enuncia. En efecto, la comunicación es considerada como el elemento determinante que ha de modificar las condiciones del desarrollo, y permitir así un crecimiento adaptado a las mutaciones económicas y demográficas localizadas.⁴ Se supone que de este

³ Montpellier es una ciudad del sur de Francia, situada a unos kilómetros del mar Mediterráneo. Su población es aproximadamente de 220 000 habitantes.

⁴ Sin embargo, cabe señalar que la política de comunicación no es, en Montpellier, el único dispositivo que aspira a fomentar el desarrollo local, como lo podría inducir una lectura exclusiva de este artículo. Por consiguiente, los objetivos

modo le confiere un nuevo *sentido* —en su doble aceptación de “dirección” y de “significación”— a la realidad local.

Resulta interesante estudiar las tácticas de fortalecimiento del poder de la municipalidad de Montpellier a través de la exposición de las problemáticas relacionadas con la política de comunicación realizada por el ayuntamiento. La hipótesis consiste en suponer que al permitir una recomposición simbólica del espacio sociopolítico y territorial, la comunicación política intenta crear un nuevo recurso de naturaleza simbólica.⁵ La política de comunicación de Montpellier se destaca en esta perspectiva como el elemento determinante de la estrategia de la municipalidad. Se basa en la idea de que tanto la agilización de representaciones, de imágenes y de símbolos, como un trabajo de calificación y de nueva codificación destinado a promover las políticas públicas locales y del territorio, son factores fundamentales para la construcción del poder local, en un contexto de lucha competitiva por el control de terrenos políticos.

Intentaremos de este modo ver cómo la lógica de modernización y de desarrollo local se traduce en la estrategia de la municipalidad por la instauración de una poderosa política de comunicación y la búsqueda de nuevos recursos de carácter simbólico. La perspectiva adoptada intentará destacar dos aspectos clave de la estrategia comunicacional en

comunicacionales presentados aquí no se deben considerar como autónomos, sino como un elemento estratégico entre otros, dentro del conjunto de las acciones municipales que dirigen sus esfuerzos hacia el desarrollo local y la integración del territorio.

⁵ Entendemos por “recursos simbólicos” el conjunto de los medios y de las posibilidades de acción de las que se pueden valer los actores políticos para conquistar y conservar las formas de poder, gracias a la creación y el control de bienes de naturaleza simbólica (imágenes, símbolos, representaciones, conocimientos, etc.). No presuponemos aquí que la política de comunicación tiene un papel decisivo en la movilización de los recursos simbólicos de poder (resulta científicamente muy difícil medir los *efectos* concretos de las tácticas discursivas); este papel es más bien una suposición de los actores. Por lo tanto, no se trata aquí de atribuir a semejante política cualquier eficacia. Sólo intentamos observar *las condiciones de la instrumentalización de representaciones y de creencias consideradas como estratégicas por los actores políticos locales.*

torno a las problemáticas del desarrollo económico local y del territorio.

EL DESARROLLO LOCAL Y LA DEFINICIÓN ECONÓMICA
DEL TERRITORIO URBANO

El desarrollo socioeconómico es una representación esencial de la estrategia de comunicación de Montpellier; de modo que los responsables locales aspiran a dos tipos de objetivos. Las imágenes de desarrollo pretenden en primer lugar crear una nueva legitimidad política basada en la idea de cambio y centrada en la modernidad, y se impone como un modelo integrador en un contexto social sumamente heterogéneo. Pero ante todo subrayan la voluntad de elaborar la imagen de un territorio económico coherente, “autocentrado” y abierto.

*El simbolismo de la modernidad y los imperativos
de la integración social*

El proyecto *desarrollista*⁶ en Montpellier es un tema omnipresente en los medios de comunicación. La problemática del desarrollo local es considerada como un recurso simbólico esencial. Tiene una doble orientación estratégica: proporciona un nuevo tipo de legitimidad centrada en la regulación del cambio y ofrece un sistema de representación integrador en un contexto de mutaciones socioeconómicas y culturales.

La primera función estratégica del esquema “desarrollista” radica en la búsqueda de una nueva *legitimidad basada en el modelo del cambio y de la modernidad*. El dinamismo económico, la modernización de las estructuras locales y la eficacia de gestión se han convertido en los nuevos parámetros en los que se apoya el político para justificar su legitimidad. Al

⁶ El término “desarrollista” designa el conjunto de las prácticas políticas locales que aspiran a fomentar el desarrollo socioeconómico local.

proyectar las imágenes, pero también al promover nuevas instituciones, la política de comunicación de Montpellier pretende definir los nuevos objetivos pertinentes para el territorio.

De hecho, el proyecto desarrollista resulta altamente valorado por la política de comunicación, principalmente a través de: 1) La creación de campañas publicitarias centradas en el desarrollo: *Montpellier la emprendedora* (1982), *Montpellier la superdotada, cuna del futuro* (1985), *en el año 2000 en Montpellier la inteligencia no sólo será artificial* (1986), *Montpellier Eurociudad*; 2) la mediatización de obras de desarrollo urbano; 3) la multiplicación de nuevas instituciones de desarrollo económico (creación de una tecnópolis, instalación de ferias profesionales, organización de jornadas de estudios, construcción de lugares simbólicos) y, 4) la valorización de marcas y premios relativos al desarrollo otorgados por los medios de comunicación.

El esquema desarrollista se concibe también como un “modelo integrador”. En un contexto social caracterizado por su heterogeneidad y la movilidad demográfica (convivencia en un mismo territorio de poblaciones muy distintas, importancia de la inmigración interregional), en un medio económico regional en plena mutación (crisis de la viticultura, “terciarización” de la economía, tasa de desempleo muy elevada), y en una situación política y cultural caracterizada por la transformación de los modos de regulación de la sociedad local (decadencia de los grupos de representación vinculados con los intereses de la viticultura, así como de las redes tradicionales, aparición de responsables “gestores”), el discurso desarrollista tiene como meta el proponer un proyecto susceptible de movilizar a públicos sumamente heterogéneos en torno a los objetivos del futuro, el buscar la identificación más amplia de la población con una representación modernista de la sociedad local, con una realidad anticipada, prefigurada por las imágenes de la ciudad. Más allá de su vocación legitimadora, el discurso sobre el desarrollo tiene así como objetivo estratégico el orientar el cambio,

acompañar simbólicamente las transformaciones de la sociedad local haciendo desaparecer las distorsiones y los efectos perversos inducidos por el crecimiento. De modo que intenta tanto emprender un proceso de identificación con el fin de obtener la adhesión de la nueva población, como hacer evolucionar la identidad de la población autóctona hacia la idea del cambio. El discurso acerca del desarrollo pretende de este modo desempeñar un *papel de homogeneización social* y engendrar una *movilización colectiva* en torno a una nueva identidad urbana centrada en la modernidad.

El mito de un crecimiento equilibrado y autónomo

La labor de comunicación debe corresponder a un imperativo estratégico: la movilización de los actores y la atracción de recursos financieros. De esta manera, se considera que la comunicación tiene que estimular una dinámica de desarrollo socioeconómico susceptible de organizar el crecimiento de la ciudad y de volver a definir extensivamente sus fronteras económicas.

El objetivo estratégico asociado al discurso sobre el desarrollo es en este caso garantizar un crecimiento equilibrado y "autogestivo", mediante una dinámica económica capaz de generar a mediano plazo un valor agregado y empleos, cumplir con los objetivos del futuro y mejorar las condiciones de vida. Por lo tanto, las imágenes de la ciudad se concibieron para atraer hombres y capital, una población específica (joven, preparada, móvil) y empresas que corresponden a los objetivos económicos de la metrópolis. La movilización de representaciones centradas en el desarrollo estaba entonces destinada a fomentar este mismo desarrollo, y a orientar y canalizar las grandes transformaciones socioeconómicas emprendidas durante los años sesenta.

La estrategia de difusión en los medios de comunicación instaurada por la municipalidad genera además un sistema de representación centrado en la *autonomía de desarrollo*. En efecto, este último destaca exclusivamente los recursos eco-

nómicos locales: quiere ser “endógeno”, autocentrado. Sin embargo, como Montpellier no cuenta con una red económica verdaderamente competitiva (ausencia de implantaciones industriales pesadas y estructurantes; organización empresarial dominada por la pequeña y muy pequeña empresa; destrucción permanente del tejido productivo debida a la gran movilidad de las empresas, y tasa de desempleo muy elevada), no es sino a partir del *potencial* de desarrollo propio de la ciudad y perteneciente al sector terciario, que las representaciones centrales se constituyeron durante los años ochenta. En esta perspectiva, el papel que se le otorgó a la “tecnópolis” en la representación de la economía local resulta determinante. En efecto, *Montpellier L.R. tecnópolis* está presentado como una red competitiva de “empresas *high-tech*”, una reserva de materia gris, un “vivero de actividades”, un lugar de sinergia entre universidades, investigación e industria, y de transferencia de tecnología, un espacio de concentración de las actividades del futuro, una red de ayuda y asistencia, de información y de peritaje y sobre todo, un espacio de diálogo y de concertación entre la municipalidad y las empresas. De modo que la meta estratégica de la comunicación es crear un lugar suficientemente atractivo para controlar y orientar el desarrollo, organizar el territorio, aumentar la población, y alcanzar así lo que se presenta como “el umbral de autodesarrollo”. De ahí que en las imágenes de la ciudad, los recursos exclusivos de Montpellier (el potencial económico, la red tecnopolitana) sean los que han de impulsar un desarrollo autocentrado y autogestivo (excluyendo así las colectividades vecinas).

Por lo tanto, el tema del desarrollo económico resulta claramente privilegiado en las prácticas discursivas de la municipalidad de Montpellier; si bien ofrece una nueva legitimidad fundada en la teoría del cambio y de la modernidad, y aunque se puede interpretar como la voluntad política de desarrollarse al margen de la región, cumple antes que nada con el imperativo estratégico de “importar” el desarrollo, de atraer recursos, así como de estructurar un territorio homogéneo definido con base en criterios de desarrollo.

LA CONSTRUCCIÓN DE LA IDENTIDAD TERRITORIAL

En el momento en que las fronteras institucionales se hacen menos perceptibles, en que las prácticas locales se desenvuelven en un contexto de competitividad y de rivalidad, y en que los objetivos del poder resultan más que nunca territoriales, la política de comunicación de Montpellier se plantea como un vector de reorganización del espacio geográfico de la ciudad. En efecto, delimitar un territorio, identificarlo y calificarlo, parece ser el segundo objetivo estratégico clave de las prácticas de comunicación de esta municipalidad durante los años ochenta. El discurso intenta así, en un contexto caracterizado por el cambio, volver a calificar e identificar un territorio urbano que no ha dejado de perder visión. El papel asignado a la comunicación consistió en dar vida a un territorio urbano homogéneo y unitario, y en forjarle una identidad en relación con los nuevos objetivos locales, así como en definir la ciudad respecto a las otras colectividades territoriales (el departamento y la región) con el fin de singularizar a Montpellier en el seno de un sistema local que se ha vuelto altamente competitivo. La política de comunicación ha pretendido volver a crear un conjunto coherente de representaciones territoriales, darle fronteras más amplias a la ciudad, un nuevo temperamento y nuevas imágenes de referencia, que conciernen principalmente a los retos del futuro. Toda la labor simbólica aspiró en realidad a transformar el “espacio” urbano en “territorio”, es decir, en un espacio social y político integrado e identificado, reconocido y calificado.

Las razones de la pérdida de visualización del territorio y del peligro de que la ciudad se convierta en un espacio urbano indefinido y anónimo radican tanto en las transformaciones locales como en las reformas nacionales de los años ochenta. Los considerables cambios sociales (inmigración, movilidad y crecimiento demográfico), las mutaciones económicas (crisis vitícola, “terciarización” de la economía local, internacionalización de los intercambios, etc.), el desarrollo urbano y las transformaciones brutales de las reglas

del juego político (cambio de municipalidad en 1977 y nueva racionalidad de la acción) sin duda han contribuido considerablemente a atenuar los referentes esenciales que estructuraban las representaciones colectivas del territorio. Las reformas de descentralización también han modificado las percepciones del territorio. El desligamiento del Estado como actor del sistema político local y la nueva repartición de las competencias entre las colectividades territoriales confirió a las ciudades una nueva posición. A partir de 1982 la identidad territorial ya no se define en relación con el Estado, sino con nuevos espacios territoriales en situación de rivalidad (ciudades, departamentos, regiones); de ahí la obligación para cada colectividad de distinguirse respecto a los otros niveles locales y de reivindicar nuevas identidades. Por consiguiente la ciudad busca diferenciarse del departamento y de la región mediante una estrategia de promoción comunicativa basada en tres tipos de representaciones.

Una identidad qué forjar

La representación del territorio *interno* consiste en “hacer que cobre vida el territorio”, al constituir imágenes y representaciones propias de la ciudad. La política de comunicación promovió al respecto dos categorías de imágenes. La primera consistió en presentar al territorio como un espacio que queda por construir, por desarrollar. Las primeras campañas *Montpellier la emprendedora* (1982), *Montpellier la superdotada, cuna del futuro* (1985), *En el año 2000 la inteligencia no sólo será artificial* (1986), ilustran esta característica al proyectar las imágenes de la ciudad en el futuro. El segundo nivel de representaciones, cronológicamente posterior, es el de un territorio homogéneo, equilibrado e integrado. El papel de la política de comunicación consiste en darle vida a un territorio social y político en el momento en que las fronteras institucionales (administrativas) del territorio se disgregan. Perceptible ya en el lema publicitario *Teniendo mil años, la*

ciudad es bella (1985), los temas de la convivencia, del bienestar y de la integración urbana se vuelven más evidentes cuando la municipalidad se percata del carácter algo agresivo de las campañas centradas exclusivamente en la competitividad económica. Los lemas actuales de *La armonía en Montpellier*, *Montpellier la Mediterránea* y *Montpellier es para toda la vida* caracterizan así la culminación de un deslizamiento de las imágenes del territorio de la “ciudad tecnópolis” a la “ciudad histórica del Mediterráneo”. Exaltar la historia y exaltar las condiciones de vida son los dos ejes de comunicación privilegiados a principios de los años noventa. Promoción de un territorio de porvenir y de un espacio de vida se conjugan así para estructurar las principales representaciones de la ciudad y forjar una nueva identidad urbana.

Una posición céntrica qué definir

La estrategia de “territorialización” consiste también en situar a la ciudad en *su medio ambiente*. El definir las fronteras de la ciudad implica integrarla en un espacio más extenso, en un mundo a la vez diferente y accesible. La visión de la ciudad promovida por la política de comunicación le asigna una posición céntrica: Montpellier aparece como un punto nodal hacia el cual converge el exterior. Se alude directamente a esta centralidad en el discurso de las campañas de comunicación: *Montpellier corazón del Languedoc* (1982), se vuelve *cuna del futuro* (1985), y luego se proclama *capital europea* por medio de los lemas publicitarios: *Montpellier en el corazón*, *Europa en la mente* o *Montpellier, capital de Europa del sur* (1988). Se trata de aumentar la fama de la ciudad, de promoverla en la mente del público y de conferirle una imagen de gran metrópoli, situada en el centro de los principales flujos de comunicación regionales e internacionales, en el corazón de los objetivos del futuro.

Una diferencia que construir

Territorio de porvenir y espacio de vida caracterizado por el centralismo, Montpellier se presenta mediante esta estrategia de “territorialización” como un ámbito singular y diferenciado. Es el aspecto diferencial el que debe aportar atractivo y proporcionar hombres y capitales. En efecto, en el momento en que la población no distingue bien los papeles asignados a las autoridades y en que el surgimiento de nuevos niveles de territorialidad obligan a las colectividades a justificar su acción, la comunicación pretende valorizar el territorio al hacer alarde de sus especificidades, al plantear una distinción entre un espacio singular y uno global. Si bien las primeras campañas de comunicación de Montpellier subrayaban esencialmente el carácter emprendedor de la ciudad, esta estrategia discursiva de singularización realza progresivamente los sectores especializados de la “tecnópolis”, la ubicación geográfica privilegiada (en medio del “arco Mediterráneo”, de Europa del sur, en un ambiente privilegiado), y más recientemente, la historia de la ciudad. La dinámica simbólica de la comunicación contribuye de esta manera, a representar, al advenimiento generalizado de una nueva estructura territorial en Francia: la de los “territorios-ciudades”. La ciudad se plantea ya como espacio sociopolítico independiente, caracterizado por la autonomía política y funcional, y por la autoregulación económica y social. Cabe señalar que no es sino en la perspectiva de los imperativos de desarrollo que la comunicación política pretende definir los nuevos criterios de la identidad territorial.

En resumen, la estrategia de comunicación insiste en el doble tema de la posición céntrica y de la apertura territorial. El espacio de representación de Montpellier se define en relación tanto con la región y el territorio nacional como con Europa y el Mediterráneo. De modo que la “territorialización” consiste en una apropiación de territorios más extensos, considerados como espacios de referencia que sirven para definir a la ciudad. Se pretende “arrebatar” estos terri-

torios a las otras colectividades locales, las cuales por su parte entran en el espacio de representación de Montpellier, por lo que ésta no sólo intenta ser representativa sino también constitutiva de un espacio futuro que abarcaría tanto el departamento como la región. Montpellier no se define solamente como un lugar de prosperidad y de desarrollo; la ciudad tiene la vocación de influir más allá de sus fronteras, es decir, de definirse como una gran metrópoli.

La combinación de los temas de la centralidad y de la apertura refleja así una nueva concepción de la ciudad: la “ciudad-red”. De hecho, la lógica implícita de la política de comunicación radica en un sistema de representación del territorio en forma de “red”. El concepto de red, este espacio abstraído de su materialidad y definido por sus funciones relacionales —espacio fluido, que no está dividido, ni jerarquizado, ni fragmentado— tiende *implícitamente* a convertirse en el nuevo esquema de lectura de la organización del territorio: noción de espacio fluido aunque territorializado, de unidad espacial discontinua, casi inmaterial, definida en términos de flujo o de movilidad, que se ajusta muy bien a la definición extensiva de los objetivos políticos y económicos de la municipalidad y a sus ambiciones modernistas.

Vemos de este modo que la territorialización simbólica del “espacio de Montpellier” se caracteriza por su ambivalencia: el territorio se concibe como abierto hacia el entorno regional e internacional de la ciudad, destinado a una dinámica de expansión geográfica; pero resulta también autocentrado, determinado por sus propias estructuras de desarrollo y su potencial. Esta ambivalencia corresponde a un esquema moderno de organización del territorio: la red.

Porque procura crear un nuevo tipo de recurso político al movilizar las creencias a partir de una recomposición simbólica de las imágenes y representaciones de la ciudad, la política de comunicación forma parte del corazón del dispositivo estratégico de la municipalidad de Montpellier. Para esta última, fortalecer su poder implica imponer su propia visión de las problemáticas locales e imponer sus objetivos

como los más pertinentes. Al hacer de Montpellier un “modelo de desarrollo”, al imponer a los demás actores locales su visión de la ciudad, al exaltar todo lo que puede caracterizar y distinguir la aglomeración de Montpellier con el fin de promoverla, los responsables municipales han podido modificar a su favor las representaciones del territorio. La problemática local ya no consiste en estar en armonía con las otras entidades territoriales; se trata más bien, para dichas entidades, de definir su posición respecto al modelo urbano de Montpellier.

FUNDAMENTOS GEOGRÁFICOS DEL COMPORTAMIENTO INDUSTRIAL¹

ALLEN J. SCOTT *

GEOGRAFÍA ECONÓMICA Y COMPORTAMIENTO INDUSTRIAL

La lógica y la dinámica del comportamiento industrial —o, en términos específicos, crecimiento y productividad— han constituido por mucho tiempo uno de los problemas centrales de la teoría económica.

Se han realizado numerosos estudios sobre este tema, en los cuales no sólo se aborda el comportamiento industrial en el sentido antes indicado, sino también en lo que se refiere a importantes temas relacionados como la innovación, la adaptabilidad, la ventaja competitiva, los efectos sobre el empleo, etcétera. Estos estudios han examinado exhaustivamente el papel que juegan las variables como la investigación tecnológica, la inversión de capital, la organización empresarial, las habilidades necesarias para el trabajo, la política macroeconómica y muchas otras, tienen en la determinación del comportamiento industrial; de esta manera se ha logrado integrar un importante *corpus* de ideas y conocimientos. Sin embargo, con excepción del trabajo reciente de los especialistas en geografía económica y de unos cuantos economistas y sociólogos, el problema de saber si el comportamiento industrial podría o no, de algún modo, estar basado en la

* Associate Dean, School of Public Policy and Social Research, y profesor de geografía, University of California, Los Ángeles.

¹ Agradezco al profesor Bennett Harrison por su crítica constructiva a una versión anterior de este artículo.

geografía ha sido soslayado en gran medida. Dicho problema, según se muestra, tiene alguna trascendencia, y este artículo constituye un esfuerzo por explorar su lógica y sus límites, y ofrecer una modesta revalorización de su importancia general.

Así, con este objetivo en mente, pretendo construir una perspectiva del capitalismo moderno en tanto que, endémicamente, está propenso a una manifestación geográfica que adopta la forma de un sistema de complejos de producción regionales diferenciados y relacionados entre sí. Sostengo que esta tendencia se ha desarrollado con fuerza precisamente porque genera muchos resultados positivos en cuanto al desempeño (crecimiento, productividad, etc.). Con base en lo anterior, intento demostrar cómo los sistemas económicos regionales se desarrollan a partir de efectos en los rendimientos crecientes generados endógenamente y de economías de aglomeración, y cómo el impulso del crecimiento regional tiende a reforzar, con el paso del tiempo, estos beneficios localizados para los productores. Más adelante expongo la forma en que el problema teórico del desarrollo regional y el comportamiento industrial se manifiesta concretamente y se vuelve a manifestar en diferentes episodios de la geografía histórica. Luego describo los aspectos actuales del desarrollo regional en detalle, y los caracterizo en tanto que reflejan un estado de cosas en el cual la globalización masiva de la actividad económica de hecho refuerza la aglomeración industrial y la especialización económica local. Cierro el análisis con algunos comentarios sobre las posibilidades de mejorar el desempeño económico regional mediante la acción colectiva y la política pública.

LA ECONOMÍA ESPACIAL DE LAS REGIONES

Organización industrial y espacio económico

Existe una larga tradición en el análisis económico, que va desde von Böhm-Bawerck (1891), pasando por Young (1928)

y Leontief (1941), hasta llegar a Perroux (1961) e Isard (1960), en la cual la estructura de producción se describe en función de una división social del trabajo que se mantiene funcionalmente unida mediante intrincadas redes de vínculos de insumo-producto. Una de las condiciones de existencia de cualquier estructura de este tipo es que funcione como reserva de economías externas, en cuanto a que cada productor sea siempre capaz de obtener por lo menos una parte de sus requerimientos de material y equipo comprándolos más baratos que con otros productores del sistema de producción (socialmente dividido), que elaborándolos él mismo.

En primer término, puede pensarse que cualquier sistema de este tipo existe en un *espacio puramente económico* que se define como una matriz de interrelaciones transaccionales entre empresas o sectores (Perroux, 1961). En nuestro caso, toda referencia al *espacio geográfico*, en el sentido de un conjunto de emplazamientos y lugares precisos, se mantiene en suspenso. Aunque el espacio económico en sí mismo puede adoptar muchas formas diferentes, hay dos arquetipos de gran importancia en este contexto. Uno de ellos está representado por los complejos industriales de tipo piramidal, donde una gran planta líder se sitúa en la cúspide de la jerarquía transaccional formada por proveedores menores de insumos directos o indirectos. Desde luego, esta forma de organización es lo que caracteriza a las industrias automovilísticas y aeroespaciales. El segundo arquetipo implica complejas redes transaccionales que vinculan entre sí a muchos pequeños productores sin ningún efecto contundente de polo de crecimiento; por ejemplo, la industria del vestido, la de la joyería o la del mueble. No obstante, independientemente de su forma específica, los sistemas industriales en el espacio económico son sitios de intercambio intensivo, no sólo de insumos y productos físicos básicos, sino también de información relacionada con el ramo, *know how*, experiencia tecnológica, etcétera. Este intercambio se da tanto mediante operaciones formales (relaciones de compra y venta), como informales (cuando los productores obtienen insumos útiles

mediante transacciones no comerciales), y esto ocurre en diversos ambientes institucionales que abarcan desde un simple mercado al contado hasta una compleja organización de colaboración (por ejemplo, la japonesa *keiretsu*). Analistas como Patchell (1993), Russo (1985) y von Hippel (1988), han sostenido que los espacios económicos caracterizados por un intenso intercambio transaccional son a menudo importantes lugares donde se producen efectos en cuanto al aprendizaje y una innovación activa, aunque informal. Estos espacios también tienden a funcionar como fundamentos concretos de culturas especializadas y convenciones que evolucionan, en parte, como respuesta a tareas y problemas peculiares que grupos interrelacionados de productores enfrentan a cada momento (Salais y Storper, 1993). Así, estos entornos sectoriales específicos, como la industria del vestido, la del cine, la de los semiconductores y las computadoras, o la de los servicios financieros, constituyen el medio material para complejos culturales y empresariales definidos. Podríamos decir que la idea de *atmósfera industrial*; es decir, un conjunto de normas y prácticas socioculturales que giran en torno al sistema de producción, tal como fue planteada originalmente por Marshall (1920), tiene que ver, en primer término, con la subyacente estructura de producción sin lugares, y sólo en segundo término, con la geografía económica vinculada a ellos. Aun en un mundo sin lugares —si algo así pudiera existir— podría imaginarse perfectamente la existencia de manifestaciones culturales diferenciadas producto de articulaciones particulares de la actividad económica, incluso cuando en este caso presumiblemente sólo tendrían una manifestación sectorial en oposición a una espacial.

Dicho lo anterior, el hecho de que una geografía económica de lugares específicos sea un rasgo persistente —si no dominante— del mundo en que vivimos, reclama de inmediata nuestra atención.

De las economías externas a las aglomeraciones locativas

La teoría clásica del desarrollo económico regional y la especialización se basó en la tesis de que las dotaciones naturales difieren de un lugar a otro y que, por lo tanto, el comercio interregional animaría a los productores a concentrarse en sus ventajas absolutas y comparativas (dadas). Si bien esta teoría sigue siendo una herramienta útil entre las que utilizan el geógrafo especializado en economía y el economista que estudia las regiones, ahora es ampliamente sabido que también adolece de graves debilidades, y que nunca logró explicar del todo las complejidades reales del desarrollo y el comercio en el capitalismo, ni siquiera en el siglo *xx*, cuando las dotaciones naturales conformaron, sin lugar a dudas, los patrones de la geografía económica mundial con mayor fuerza que en la actualidad. Esta deficiencia teórica se hace patente, en parte, a raíz de la observación de que la producción y el intercambio están impregnados de efectos en los rendimientos crecientes, lo cual merma el enfoque convencional dado a este tema, tal como lo han sostenido los nuevos teóricos del crecimiento y el comercio, entre ellos, Krugman (1990, 1991) y Romer (1986). Y lo que es todavía más importante para nuestros propósitos: también estriba en la circunstancia de que el desarrollo regional se basa —y en un grado siempre creciente— en las ventajas competitivas que son creadas social y políticamente, y no simplemente dadas por la naturaleza (Scott, 1988b, 1993). En contraste con el enfoque convencional, me propongo demostrar que sólo podemos empezar a descifrar completamente la lógica locativa del paisaje industrial cuando lo examinamos considerando sus orígenes como un constructo social puro y, de manera más específica, como una cuestión acerca de las economías externas y la aglomeración locativa. La argumentación se desarrolla en dos etapas: en la primera, trato principalmente los temas espaciales estáticos; y en la segunda, inicio una serie de consideraciones dinámicas e históricas más complejas.

Podemos comenzar con una noción bastante sencilla: como los elementos centrales de los sistemas industriales capitalistas se organizan invariablemente como redes de productores unidos en densas e intrincadas relaciones, siempre habrá una tendencia, al menos entre algunos de los productores unidos de esta manera, a converger locativamente en un centro de gravedad geográfico común (Scott, 1988a, 1988b). Otra manera de expresar la misma idea consiste en decir que, en ausencia de alfombras mágicas (esto es, transportación y comunicación instantáneas y gratuitas a cualquier distancia), la transacción a menudo se cumple de manera más eficiente y eficaz cuando la proximidad mutua está asegurada—incluso en el mundo actual donde las tecnologías de las comunicaciones electrónicas se han vuelto un elemento omnipresente del mundo de los negocios—. En este caso, no pretendo que la noción de transacción se restrinja exclusivamente a los vínculos comerciales, sino que incluya, de manera igualmente importante, todos los demás tipos de interacción social y cultural que apuntalan las comunidades empresariales, y cuya operación suele ser mejor cuando se tratan como fenómenos propios de un lugar. De entrada, por lo tanto, la aglomeración industrial da lugar a tres principales tipos de beneficios: *a*) Reducciones en los costos de intercambio entre las industrias; *b*) una aceleración del ritmo al que el capital circulante y la información fluyen por el sistema industrial, y *c*) un reforzamiento de los modos de solidaridad social basados en las transacciones, que en muchas formas sutiles ayudan a apuntalar el funcionamiento de los complejos industriales (por ejemplo, intensificando la atmósfera marshalliana o promoviendo las relaciones de colaboración entre los productores).

Con base en lo anterior, en muchos sectores industriales existe una importante relación analítica y empírica entre las economías externas no espaciales por un lado, y los efectos sobre la aglomeración determinados geográficamente, por el otro. Las primeras, como ya hemos visto, radican en las características de organización y de transacción de los siste-

mas de producción en general. Los segundos surgen porque los productores, en su esfuerzo por aprovechar las economías externas, con frecuencia participan en estrategias locativas que conducen al agrupamiento espacial. Al mismo tiempo, una variedad de fuerzas distintas y benéficos efectos emergentes, magnifican todavía más la tendencia a la aglomeración. Así, la aglomeración locativa, y la reducción de costos de transacción que la acompaña, permite una ampliación de la división social del trabajo (por ejemplo, la desintegración vertical); esto conduce a economías externas todavía más pronunciadas. Asimismo, forman multifacéticos mercados de trabajo locales, donde las habilidades y los hábitos de los trabajadores están en armonía con las necesidades específicas de la aglomeración. La búsqueda de empleo y el reclutamiento de personal se vuelven más eficientes de lo que sería el caso si los productores estuvieran situados en emplazamientos muy dispersos. Pueden ofrecerse programas educativos y de capacitación que respondan a las necesidades locales a un costo unitario relativamente bajo, y esto contribuye a elevar la calidad de la fuerza de trabajo. De igual manera, en los lugares donde prevalece la concentración geográfica, y en consecuencia, donde las bases de la solidaridad social local se fortalecen, tienden a surgir culturas empresariales y comunidades industriales con características particulares. Es así como, frecuentemente, la aglomeración facilita (aunque no necesariamente es éste el resultado) la construcción social de valores político culturales localizados, como la confianza mutua, los acuerdos tácitos, los efectos en cuanto al aprendizaje, los vocabularios especializados, las formas de conocimiento propias para las transacciones, y las estructuras de organización que impulsan el desempeño como en el caso de los sistemas japoneses *kanban* (Harrison, 1994). Por último, el hecho de que en un mismo lugar se amalgamen numerosas actividades de producción y el sitio donde viven los trabajadores, significa que pueden lograrse importantes economías de escala en el suministro local de bienes y servicios de infraestructura esenciales.

Sin embargo, ni siquiera en este sencillo mundo estático las presiones sobre la convergencia en un lugar son ilimitadas. En principio y en la práctica, siempre hay fuerzas contrarias que amenazan los efectos en los rendimientos crecientes (a los que nos referimos antes) y que imponen onerosos costos a los productores. Dichas fuerzas contrarias se asocian, por ejemplo, con congestionamientos, contaminación o altos precios de la tierra, y en algunos niveles de aglomeración pueden perturbar gravemente el funcionamiento del sistema industrial. Las presiones sobre la convergencia en un lugar tampoco son constantes en todas las industrias. Serán muy intensas en los casos en que los vínculos interindustriales tiendan a ser de una escala menor, inestables e impredecibles (por lo tanto, sujetos a altos costos unitarios); cuando la velocidad y la mediación directa de los vínculos sea crítica para la ventaja competitiva; y cuando la operación exitosa del sistema de producción dependa especialmente de la atmósfera marshalliana y de formas de cooperación interindustrial intensivas en transacciones. Asimismo, puede prevalecer una tendencia contraria, hacia la desterritorialización de los complejos industriales, cuando dominen las características opuestas (ya que los productores tendrán en ese caso cierta libertad para buscar ventajas de localización distintas de las que provienen de la aglomeración). Aun cuando las aglomeraciones industriales se consolidan sobre el paisaje económico, no están herméticamente aisladas del mundo exterior, dado que casi siempre encontraremos a muchos de los productores que forman parte de ellas participando en otras actividades comerciales extrarregionales. Efectivamente, la capacidad de estos productores para competir en mercados nacionales e internacionales más amplios, a menudo sólo es posible gracias a que obtienen grandes beneficios de su participación en un sistema económico regional fuerte y multifacético (Porter, 1990; Storper, 1992).

De esta forma, la lógica de los sistemas de producción y sus componentes sociales, independientemente de la distribución de las dotaciones naturales, tenderá a generar aglo-

meraciones locativas y a la especialización regional. No obstante las líneas demasiado esquemáticas que el análisis ha seguido hasta ahora, éste aduce a los principales elementos sincrónicos, por así decirlo, de la teoría del desarrollo regional. Pero las regiones industriales también están sujetas a peculiares tendencias diacrónicas que en buena parte modifican la operación de estos elementos sincrónicos y que siguen transformando los perfiles del paisaje económico. La siguiente sección ofrece una breve exposición de estos temas.

DINÁMICA DEL DESARROLLO REGIONAL

El primero y más evidente punto que debe plantearse respecto a la dinámica regional es que los pesados costos fijos del desarrollo industrial aglomerado se reflejan en la omnipresente inercia del paisaje económico a lo largo del tiempo. El segundo es que los agrupamientos regionales de actividad industrial, como lo hemos visto, son invariablemente la fuente de rendimientos crecientes a escala y de amplitud (efectos Verdoorn), de modo que sus ventajas competitivas tienden a intensificarse con el tiempo (Kaldor, 1970). Como Romer (1986) ha señalado, situaciones como ésta se caracterizan por una lógica temporal en la que el crecimiento conduce constantemente hacia adelante, hacia un mayor crecimiento. En consecuencia, en cualquier agrupamiento regional y en cualquier momento dados, es poco probable que observemos algo que siquiera se aproxime al equilibrio estático. Lo más seguro es que observemos un corte transversal en una trayectoria de desarrollo que sólo puede entenderse en términos de un proceso de evolución y ajuste dependiente de una senda trazada, estructurado por el fenómeno de los rendimientos crecientes localizados (Arthur, 1990; David, 1985; Nelson y Winter, 1982).

Desde luego, cada región tiene su propia y única historia. Sin embargo, el conjunto total de historias (observadas e imaginables) del desarrollo regional en el capitalismo, en

parte puede ser descrito en una especie de relato arquetípico. Trataré de reproducir lo que me parece son los elementos más significativos de esta historia, mediante una descripción estilizada del crecimiento aglomerado de una industria, desde su etapa incipiente hasta su estado más elevado de desarrollo. Para los fines de este análisis, supondré que cuando empieza a aparecer en el paisaje económico, esta industria es locativa indiferente a la distribución espacial de las dotaciones naturales existente, y que puede desarrollarse eficazmente —al menos en un principio— en una amplia variedad de emplazamientos. Por lo tanto, esta industria imaginaria en su etapa incipiente no es muy distinta de varios casos empíricos conocidos, como el de los automóviles en la década de 1890, el del ensamblaje de aviones en las primeras décadas de este siglo, o el de los semiconductores en los años cincuenta.

Al principio, por lo tanto, la estructura locativa de la industria estará en gran parte indeterminada en términos económicos; puede verse simplemente como un “accidente” —por ejemplo, como un efecto del lugar donde a su fundador (o fundadores) le(s) tocó vivir, o como resultado de una peculiar constelación de fuerzas políticas en un lugar y en un momento—. Supongamos que esta estructura comprende varios lugares diferentes, ninguno de los cuales tiene una ventaja particular predeterminada sobre los demás. Aun en este caso, los sucesos aleatorios aislados de poca importancia tienen probabilidades de llevar a uno de esos lugares hacia una posición de liderazgo, aunque sólo sea en el sentido de que de manera fortuita empieza a expandirse con mayor rapidez que los demás (Arthur, 1990). En otros casos, un lugar particular puede experimentar después de la etapa de industria incipiente, algo a lo que podríamos llamar “el momento del gran adelanto”, a saber, un incidente tecnológico o comercial decisivo que lo lleva a la vanguardia del desarrollo (algunos ejemplos de esto son los experimentos de administración y organización de Henry Ford en Detroit, el desarrollo de los aviones DC-3 de Donald Douglas en Los Ángeles y, puede sostenerse, la formación de Fairchild Semiconductor

Company en Silicon Valley). Una vez que esto ocurre, crece la posibilidad de que el lugar empiece a consolidarse y a ampliar su delantera, en especial cuando los rendimientos crecientes y los efectos dinámicos en cuanto al aprendizaje entran en juego.

Siempre y cuando los mercados sigan creciendo, el lugar líder tendrá probabilidades de experimentar un proceso multifacético de autotransformación de su desarrollo, en el que los efectos de aglomeración descritos en la sección anterior se extenderán considerablemente. Así, tenderá a presentarse una profundización y una ampliación de la división social del trabajo que conduzca a la diversificación económica y a un aumento de las sinergias industriales en el área local. De manera concomitante, es probable que surjan nuevas habilidades laborales, y que el mercado de trabajo local acabe por completarse. La atmósfera industrial del lugar tenderá a hacerse más densa, y la comunidad empresarial bien puede empezar a adquirir atributos culturales identificables y marcados por convenciones y rutinas distintivas. Puede esperarse que el intercambio de información y los efectos en cuanto al aprendizaje se multipliquen, con la correspondiente agudización de los estímulos a la innovación tecnológica y comercial. El proceso de ramificación de la división social del trabajo ofrecerá, por su parte, cada vez más oportunidades reales para dicha innovación. Conforme estos procesos avancen, un complejo sistema económico regional empezará a materializarse y —al menos por un tiempo— a evolucionar a partir de una profundización en la acumulación de economías externas de escala y amplitud.

Por supuesto, siempre hay varios peligros dispersos por toda esta senda de desarrollo regional (incluyendo la aparición de deseconomías de aglomeración) y, en la práctica, las cosas no siempre se resolverán tan fácilmente desde el punto de vista del productor. Entre otras cosas, los mismos factores geográficos que facilitan la consolidación de la comunidad empresarial, también facilitarán la organización política de los trabajadores. Sin embargo, en el sencillo mundo de este

ejemplo imaginario, la pequeña delantera de nuestra región se extenderá constantemente hacia una masiva superioridad competitiva, y poco a poco seguirá una trayectoria de desarrollo recursiva caracterizada por lo que David (1985) llama "encierro" (*lock in*). En otras palabras, muchas relaciones que dentro de la economía regional se han vuelto rígidas y se refuerzan entre sí, harán que esta trayectoria desarrolle una marcada dependencia de su propio pasado. Esto no significa que el sistema económico regional tenga inevitablemente un solo destino histórico final. Por el contrario, la noción de dependencia de sendas trazadas también implica la existencia de puntos de ramificación críticos, los cuales representan coyunturas donde la economía regional puede tomar cualquiera de varias direcciones posibles (aunque una vez que se ha movido, su futuro está comprometido hasta ese punto). Así, puede ser importante que, de vez en cuando, quienes toman las decisiones políticas regionales den un empujoncito al sistema en algunas direcciones que auguren buenos auspicios y lo aparten de otras que parezcan ser menos prometedoras a largo plazo.

A menos que haya límites a la continua apropiación de rendimientos crecientes por parte de los productores de la región, el desarrollo seguirá de esta manera, y la región finalmente tenderá a convertirse en un centro de producción de vanguardia en su área especializada de actividad económica. Así, nuestra industria incipiente, que comenzó como un conjunto de empresas de cierto riesgo y esencialmente libres de ataduras locativas, habrá ahora alcanzado una etapa de desarrollo histórico y geográfico, en la que sólo podrá ser manejada eficazmente en un número extremadamente limitado de contextos locativos. Así es, en parte, como llega a ocurrir que en ciertos momentos históricos, lugares como Lancashire, Detroit, Silicon Valley, Hollywood, o la ciudad londinense se vuelvan prácticamente sinónimos de un particular tipo de producto. Del mismo modo, regiones que no empiezan a tiempo el desarrollo de una industria particular, o que se quedan atrás de alguna manera, son susceptibles de "quedar excluidos" (*lock-out*) en el sentido

de que es probable que les resulte cada vez más difícil alcanzar a los competidores que llevan el liderazgo, y mucho menos sobrepasarlos.

Sin embargo, en la práctica, el avance del desarrollo en regiones económicamente exitosas siempre acaba sufriendo estancamientos o un declive, no sólo debido a que por lo general sí existen límites para la continua apropiación de economías externas, sino también porque los cambios radicales en mercados, tecnologías, habilidades, etcétera, pueden debilitar cualquier configuración de producción regional dada. En efecto, la existencia misma de las consecuencias del “encierro” significa que las regiones, en su desarrollo y crecimiento, terminan encontrando dificultades para adaptarse a ciertas clases de *shocks* externos. En estos tiempos, a menudo observamos desplazamientos espectaculares en las bases geográficas de la producción, lo que implica la desaparición de regiones industriales anteriormente prósperas, y el aumento de centros de crecimiento alternativos, libres del lastre de rutinas, culturas y normas de producción ya establecidas, y más capaces de sacar ventaja del clima económico cambiante. El reciente estudio de Saxenian (1994) acerca del traslado del nexo espacial dominante de la industria de las computadoras de Estados Unidos, durante la década de 1980, del rígido complejo de producción que se había desarrollado a lo largo de la carretera 128 hasta el más abierto y flexible Silicon Valley, ofrece un vivo ejemplo de este asunto. En una escala mayor, la decadencia de la zona manufacturera de Estados Unidos y el surgimiento de la *Sunbelt* a finales de la década de 1960 puede interpretarse, en un grado significativo, como una respuesta locativa a la crisis de la producción en serie fordista y al rápido crecimiento de nuevos sistemas de producción flexibles que, desde el principio, fueron indiferentes a los tipos específicos de economías de aglomeración disponibles (si no es que adversos a ellos) en las grandes ciudades industriales del noreste (Scott, 1988b).

Estas últimas observaciones nos llevan justamente a la cuestión de la geografía histórica.

UNA PERSPECTIVA HISTÓRICO-GEOGRÁFICA

Desde los mismos comienzos del capitalismo, las regiones han funcionado de manera importante como sitios de actividades de producción aglomeradas y especializadas. Si bien las generalizaciones conceptuales de las dos secciones previas representan importantes peldaños en la comprensión de este fenómeno, también necesitamos prestar especial atención a problemas sustantivos de la geografía histórica. Éste es un tema especialmente significativo porque las complejas relaciones analizadas antes no siempre se expresan en configuraciones de fuerzas estables en todos los lugares. Dejando de lado los efectos específicos que variables como la escala, el sector o la nación tienen sobre la manera de funcionar, dichas relaciones están sujetas a una restructuración masiva resultado de variaciones periódicas en la organización y modalidades de acumulación en el capitalismo. Por otra parte, como lo indica el ejemplo antes citado acerca de la zona manufacturera y la *Sunbelt* de Estados Unidos, esa restructuración algunas veces tiene el efecto de liberar a la producción de su dependencia del patrón geográfico de economías de aglomeración preexistente; de este modo se abren *ventanas de oportunidad locativas* y se permite que surjan nuevos espacios y regiones industriales.

La naturaleza de estos movimientos temporales en los procesos de acumulación capitalista ha sido recientemente el tema de un gran debate (Boyer y Durand, 1993; Leborgne y Lipietz, 1992; Jessop, 1992) centrado, principalmente, en la cuestión de saber si podemos o no identificar "regímenes de acumulación" particulares con rasgos de espacio temporales distintivos en diferentes momentos de la historia del capitalismo. De ningún modo puedo esperar abordar este debate de una manera significativa en el presente contexto, y en cualquier caso, mi propósito aquí es mucho más modesto y consiste en indicar cómo los procesos de desarrollo regional están sujetos a la intermitente transformación histórica. Así,

no tocaré muchos de los temas de análisis más polémicos que están en juego en la discusión sobre la regulación excesiva y, en su lugar, procederé simplemente a una revisión teóricamente atenuada y muy breve de tres casos históricos de desarrollo regional que contrastan de manera patente. Dejaré pendiente el problema de si estos casos son representativos o no de regímenes de acumulación distintivos en el capitalismo; para los fines del presente análisis, no importa si tienen algún tipo de valor paradigmático o si son simplemente casos históricos y geográficos especiales.

Así, en primer lugar, el *sistema del taller y la fábrica*, que surgió de manera tan fuerte en algunas zonas de Inglaterra a fines del siglo XVIII y principios del XIX, dio lugar a una verdadera revolución en los patrones de desarrollo regional de esa época. Se formaron importantes segmentos del aparato productivo a partir de empresas pequeñas y verticalmente desintegradas, las cuales formaron densas redes transaccionales. Por ello, la geografía de la producción se ajustó, en un grado considerable, a los clásicos distritos industriales de Marshall formando la base de gran parte del peculiar modelo de urbanización que caracterizó el periodo. Ejemplos conocidos de este fenómeno son el algodón en Lancashire, la lana en Yorkshire, la cuchillería en Sheffield (parcialmente), y la industria metalúrgica de Birmingham. La oferta de mano de obra industrial estaba en parte asegurada por un movimiento masivo de trabajadores agrícolas desplazados del campo a los pueblos industriales.

En segundo lugar, el sistema de *producción en serie fordista*, que floreció en el noreste de Estados Unidos de los años veinte a los sesenta, también trajo consigo una importante reorganización del paisaje económico. En este caso, las vanguardias de producción consistían, en buena medida, en grandes plantas líderes de polos industriales de crecimiento, alrededor de las cuales se congregaban, tanto funcional como espacialmente, complejos escalonados de proveedores de insumos directos e indirectos. Dichos complejos constituyeron, por lo regular, los cimientos económicos del creci-

miento desmedido de las regiones metropolitanas industriales del siglo xx (Detroit, Chicago, Pittsburgh, entre otras). Éste fue un momento de la geografía histórica del capitalismo en que se establecieron relaciones de polarización y filtración distintivas entre las principales regiones de un núcleo industrial y un conjunto de áreas periféricas dependientes, lo que culminó en la llamada “nueva división internacional del trabajo” de los años setenta y ochenta (Fröebel *et al.*, 1980; Hirshman, 1958; Myrdal, 1957). La relación de polarización y filtración se expresó sobre todo en una tendencia de las regiones núcleo, por un lado, a evolucionar como aglomeraciones de actividades económicas de alta remuneración, y de las regiones periféricas, por otro, a convertirse en depósitos para las dispersas plantas dependientes donde trabajaban obreros de bajo salario.

En tercer y último lugar, un proceso contemporáneo de *industrialización flexible* está ayudando a crear una serie de nuevos espacios industriales en selectas regiones del capitalismo mundial (Scott, 1988b). Este tercer caso se distingue por una proliferación de redes de producción flexibles en industrias tan diversas como la biotecnología y los sistemas financieros y, de manera concomitante, por un resurgimiento de los distritos y aglomeraciones industriales en diferentes regiones del mundo (incluso en áreas situadas en lo que antes fue considerado como una periferia resistente al desarrollo). Por su parte, las zonas que han participado de manera más activa en este tipo de industrialización también se encuentran unidas estrechamente en redes de interdependencia, que llegan a todas partes del mundo, y en las cuales las empresas multinacionales tienen un papel primordial en la mediación entre lo local y lo global. Como corolario, y en contraste con las viejas y centralizadas corporaciones multinacionales del apogeo del fordismo, estas nuevas empresas globales suelen encontrarse extremadamente fragmentadas en cuanto a su estructura de mando y organización funcional (Hart, 1994). Los *loci classici* de este modelo actual de industrialización y desarrollo regional son sitios como Silicon Valley, la Tercera

Italia,² el sur de Alemania y las regiones de rápido crecimiento industrial del este y el sudeste de Asia.

Este último episodio de la geografía histórica del capitalismo se basa en los sistemas industriales con un alto grado de descentralización y flexibilidad y que, no obstante, pueden lograr una producción eficiente y diversificada en muchas escalas diferentes (Piore y Sabel, 1984; Coriat, 1990). Podríamos decir —de manera muy esquemática— que mientras los sistemas de taller y fábrica del siglo *xix* fueron capaces de producir una variedad de productos pero fueron limitados en cuanto a la escala total que podían alcanzar, y mientras que la producción en serie fordista liberó a la industria de las limitaciones cuantitativas, a costa de la variedad de la producción, los sistemas de producción flexible y modernos (con la ayuda de las nuevas tecnologías electrónicas y de información) son capaces de lograr una considerable variedad de producción y también con frecuencia pueden generar importantes economías de escala. Asimismo, dado que los sistemas de producción flexible tienden a ser fuertemente externalizados (por lo tanto, intensivos en transacciones), la aglomeración regional parece estar resurgiendo una vez más, a diferencia de la continua desintegración de muchas regiones industriales que fue presentándose conforme el fordismo se acercó a su fin. Las regiones están emergiendo una vez más como importantes focos de producción y como reservas de especializados *know-how* y con capacidad tecnológica, al mismo tiempo que la globalización de las relaciones económicas marcha con paso firme.

A pesar de las afirmaciones que a veces se escuchan en cuanto a que el efecto de la tendencia hacia la globalización representa una especie de desterritorialización y licuefacción global del capitalismo mundial, las modernas actividades productivas flexibles siguen estando firmemente ancladas en agrupamientos regionales de capital y trabajo duraderos.

² En la Tercera Italia, Benetton es un ejemplo sobresaliente de algunas de las nuevas formas de organización corporativa multinacional que ha surgido conforme la producción flexible ha entrado en acción.

Como Storper (1992) lo ha señalado acertadamente, hay límites para la globalización en el sentido de que los sistemas de producción aglomerada siguen siendo los fundamentos decisivos de la actividad de valor agregado en la producción y de las ventajas competitivas en el comercio. En efecto, la globalización en sí misma, ha ampliado de manera sorprendente las oportunidades para las cada vez más sutiles divisiones sociales del trabajo, contribuye a acentuar la regionalización económica al permitir el surgimiento de patrones de especialización regional cada vez más complejos.

En suma, la región es una dimensión fundamental y por desgracia muy a menudo soslayada en el análisis de la actividad económica dentro del capitalismo en general. Sin duda, los modelos de desarrollo regional varían enormemente en su manifestación empírica en diferentes momentos y lugares; no obstante, parecen tener de manera consistente, importantes efectos que favorecen el crecimiento y la productividad. A pesar de la diversidad de casos reales que pueden observarse, es evidente que todos ellos pueden abordarse, de manera significativa, usando un lenguaje teórico común. En este sentido, la geografía histórica (en toda su idiosincrasia) y el análisis teórico (en toda su abstracción generalizada) se complementan de manera importante —y no se contradicen— en cualquier intento de explicación del problema del comportamiento industrial.

POLÍTICA DE DESARROLLO REGIONAL

Hemos notado que los agrupamientos regionales de actividad industrial están generalmente dotados de efectos latentes en el crecimiento; sin embargo, no todos se desenvuelven con el mismo éxito. En esta penúltima sección del artículo, propongo examinar algunas formas en que el comportamiento industrial regional puede tropezar y cómo la política puede ayudar a mejorar esta situación. De un modo general, describo aquí los benéficos efectos de algunos tipos de coor-

dinación del desarrollo económico regional que no se rigen por los mercados, y el papel de la acción pública en la construcción de ventajas competitivas localizadas.

Sostuve antes que una de las características esenciales de las regiones industriales es su *status* como *colectividades* de productores, esto es, como agrupamientos de actividades interdependientes cuya mutua proximidad genera flujos dinámicos y complejos de economías de aglomeración. En parte, dichas economías (por ejemplo, las reducciones de costos-producto debidas a la proximidad con las empresas especializadas, o la eficiencia mejorada de búsqueda de empleo debido a la concentración de múltiples y distintos empleadores en un solo lugar) se activan y se consumen mediante la operación de sencillos mecanismos de mercado. Sin embargo, las infraestructuras institucionales, que generalmente caen fuera de la esfera de las relaciones de mercado, también pueden engendrar poderosas economías de aglomeración. Las variaciones en estos tipos de infraestructuras de una región a otra pueden tener importantes implicaciones en lo referente al comportamiento industrial, y debido a que pertenecen de manera inherente al terreno de la toma de decisiones y del comportamiento colectivo (en tanto que son opuestas a lo individual), representan importantes oportunidades para la intervención política en favor de la competitividad económica local. En este caso, no me preocupa tanto el problema convencional de la política según el punto de vista de muchos economistas neoclásicos, en que los problemas se reducen a un intercambio en el que, por un lado, ciertas metas sociales compensan, por el otro, la (pérdida de) eficiencia económica impulsada por el mercado, como el fortalecimiento real de la propia eficiencia mediante la acción colectiva.

En su forma más sencilla, el imperativo de la política económica regional surge directamente de la necesidad general de remediar las evidentes fallas del mercado en el medio que rodea a los sistemas de producción local. Efectivamente, en la práctica, las autoridades regionales suelen

hacer frente a esta necesidad, emprendiendo actividades como la provisión de infraestructura urbana, la planeación del uso del suelo industrial, o la mitigación de los problemas de contaminación. Pero el imperativo va mucho más allá de este punto de partida inicial. También se origina en la circunstancia de que la competitividad y el crecimiento económicos pueden a menudo mejorarse mucho mediante políticas que apunten directamente al sistema de producción regional como tal, y que busquen aprovechar sus multifacéticas externalidades temporales y espaciales como se describió antes. Huelga decir que ésta es una táctica llena de riesgos y muchos enfoques convencionales señalan que los mecanismos para equilibrar el mercado siempre pueden hacer el trabajo con mayor eficacia que los encargados de tomar las decisiones políticas. Pero, al margen de la posibilidad de fallas del mercado y de enfrentamientos competitivos disfuncionales en el propio núcleo del sistema de producción regional, de todas maneras los mercados no pueden existir en forma pura en el capitalismo (salvo en fantasías libertarias). La sola existencia de los mercados es contingente en un marco de normas e instituciones sociales (convenciones legales, enfoques y prácticas de administración, estructuras de cooperación y colaboración interempresarial, formas de socialización de los trabajadores, tradiciones artesanales, efectos en cuanto a la reputación, etc.) que al mismo tiempo moldean profundamente la forma en que operan (North, 1990). Quiero argumentar que, en el caso de los complejos industriales localizados, puede lograrse un aumento importante en la capacidad del mercado mediante el ajuste colectivo de las bases sociales de producción, en al menos tres frentes principales.

a) *Los insumos y servicios fundamentales* suministrados como bienes públicos a los productores representan una considerable extensión de las tareas comunes del gobierno local, como se señaló antes, y pueden ser factores decisivos en el fomento del crecimiento regional. Éstos tienen especial importancia en los casos: i) donde las empresas privadas tienen

propensión a invertir insuficientemente en la provisión de necesidades esenciales, y *ii*) donde estas necesidades también tienen un carácter específico de aglomeración. Dos ejemplos notables de este fenómeno son las actividades de investigación tecnológica y de capacitación para el trabajo pertinentes para los requerimientos regionales especializados. Sin embargo, podrían ofrecerse muchos otros ejemplos, desde la recolección de información sobre las oportunidades de exportación, hasta la publicidad y la comercialización de productos regionales. Las municipalidades de la Tercera Italia han estado a la vanguardia en esta clase de toma de decisiones y planeación (Bianchi, 1992).

b) La cooperación entre firmas en las tareas de producción permite alcanzar interacciones transaccionales más eficientes, aunque este logro depende de la disposición de las empresas a sacrificar una parte de su autonomía en bien de niveles agregados más elevados de productividad. Para alcanzar esta meta, es necesario un tipo de relación normativa a fin de mantener el orden y la continuidad a lo largo del tiempo, y con el propósito de minimizar los dañinos abandonos del grupo regional de productores. La colaboración organizada entre empresas también hace más factible que aprendan unas de las otras y que suman sus tecnologías y habilidades laborales cruciales, con el fin de lograr combinaciones de recursos productivos de un nivel superior. Los consorcios industriales regionales y las sociedades mixtas (público-privadas) constituyen una vía para fomentar este tipo de colaboración.

c) Los foros de elección y acción estratégicos son también esenciales para el éxito económico regional en el mundo moderno. Éstos pueden tener un alcance y objetivos bastante limitados, como lo ilustran las organizaciones encargadas de tareas como la protección de marcas registradas de los productos regionales, o las asociaciones de productores que buscan combatir la reducción agresiva a corto plazo de

salarios o precios que podrían afectar la viabilidad a largo plazo del sistema de producción regional en su conjunto. Pero también pueden ser mucho más ambiciosos en sus objetivos, como en el caso de los consejos económicos regionales (de Alemania, por ejemplo) que regularmente reúnen a los principales grupos locales (por ejemplo, patrones, bancos, organizaciones laborales y autoridades municipales) para debatir asuntos del orden industrial a largo plazo, y que buscan crear estrategias de administración regional viables. Mecanismos de guía como éste son excepcionalmente importantes, dada la tendencia de los sistemas económicos regionales a evolucionar, a lo largo del tiempo, a partir de procesos de ramificación con una estructura tal que no puede haber garantías de que el mercado siempre elegirá las mejores opciones de desarrollo a largo plazo (David, 1985; Lipsey, 1994).

Obsérvese que me abstengo de hacer un pronunciamiento inoportuno sobre la forma apropiada que deben tener las instituciones y organizaciones que podrían emprender las tareas enumeradas antes. Dependiendo de las tradiciones, la cultura y los reglamentos locales, dichas tareas podrían ser realizadas por los organismos gubernamentales locales, asociaciones de grupos civiles relacionados como los patrones y los trabajadores, o cualesquiera de los diferentes tipos de consorcios o sociedades de carácter mixto. En este caso, lo que importa es simplemente afirmar que hay un papel positivo y relevante que pueden desempeñar los agentes del orden colectivo en el desarrollo industrial local. Al margen de su significación en la promoción de las economías de aglomeración y de la ventaja competitiva regional, este papel es decisivo para el mantenimiento de los compromisos de los principales grupos de la región en cuanto a su participación continua y creativa (esto es, participación y no abandono), y de este modo para el reforzamiento de la cohesión social de toda la economía regional (Friedmann, 1993).

Éste es un punto de vista sobre el desarrollo económico local que diverge enormemente del enfoque estándar basado en los incentivos fiscales directos e indirectos. Según este

enfoque, las autoridades municipales y estatales hacen uso de un arsenal de subsidios y medidas tributarias de alivio en un esfuerzo por atraer nuevas inversiones industriales, a menudo sin el escrutinio adecuado del costo social implicado. En contraste, las estrategias de desarrollo que he propuesto en el presente artículo implican enfoques que consideran todo el sistema (de abajo hacia arriba) y la reorganización institucional en lugar de compromisos financieros a gran escala, para objetivos demasiado limitados, y debido a esto, son presumiblemente bastante eficaces en función de los costos. También tienen el deseable rasgo de permitir que los mercados eliminen a las empresas que fracasan. Desde luego, la trampa es que el enfoque aquí delineado no representa un pasaporte garantizado a la utopía. En particular, no parece ofrecer mucha esperanza a las regiones que todavía no han recorrido ningún trecho del camino hacia el desarrollo y que aún no han logrado ningún tipo de sinergia industrial interna. Lo que hace las cosas más difíciles para los rezagados (y en vista de la existencia de ventajas para los iniciadores y de efectos dinámicos de exclusión, como se señaló antes) es que cualquier región que busca iniciar un proceso de desarrollo económico local dentro de sus fronteras, en verdad necesita prestar mucha atención a la tarea de identificar nichos de producción factibles, es decir, formas de actividad económica que todavía no han sido irreversiblemente dominados por regiones de más elevado desarrollo. Como lo demuestra la experiencia de muchos esfuerzos de desarrollo económico local real a lo largo de la década de 1980, en general no es muy aconsejable intentar llegar a ser un Silicon Valley cuando Silicon Valley ya existe en algún lugar; es decir, a menos que haya bases para suponer que puede aprovecharse alguna ventaja local hasta la fecha no explotada.

De ser correcto, este análisis general señala que tenemos probabilidades de atestiguar un florecimiento de los modos de regulación económica basados en la región conforme la producción flexible moderna siga su curso y el imperativo de coordinación y cooperación localizadas se vuelva más urgen-

te. Los vendavales de competencia intensificada liberados por la globalización económica hacen que este imperativo sea aún más apremiante, en especial porque buena parte de la más intensa competencia proviene precisamente de regiones que han hecho un progreso sustancial en la atención de problemas de coordinación y planeación económica regionales (por ejemplo, de Alemania, Italia, Japón, Singapur y Taiwan). Si las principales regiones industriales del mundo comienzan sistemáticamente a construir fuertes identidades políticas colectivas de esta forma, el resultado será casi con toda seguridad conflictos y choques intensificados bruscamente entre ellas por la forma en que cada una busca promover sus propios intereses económicos.

Esta última observación lleva a su vez a la predicción de que, en el nuevo mosaico global de las economías regionales, vamos a ver novedosas formas de construcción de instituciones con el propósito de regular dicha fricción, no sólo en el nivel nacional, sino también en el internacional. Esta especie de construcción de instituciones ya se ha iniciado en la Comunidad Económica Europea y es probable que se manifieste de manera significativa entre Estados Unidos, Canadá y México conforme el TLC entre en acción. También será necesaria la coordinación interregional para evitar que otros se apoderen de cualquiera de los activos industriales de una región, para eliminar las onerosas contiendas entre regiones diferentes, y para promover benéficas empresas de inversión conjunta interregionales. Dicha coordinación será todavía más esencial si las fricciones entre las regiones exitosas del mundo y las rezagadas comienzan a intensificarse, y si hubiera presiones políticas concomitantes para lograr alguna manera de redistribución del ingreso entre las regiones. Conforme vayamos entrando en el nuevo marco global de sistemas de producción regionales, como se ha descrito en este artículo, puede predecirse que aparecerán en el horizonte muchas más tareas de integración política y será necesario hacer frente a nuevos e imprevistos retos a las reglas democráticas para mantener el orden.

GEOGRAFÍA Y ECONOMÍA

Con todo lo expuesto he intentado ofrecer una amplia explicación de las formas en que la geografía económica y el comportamiento industrial se vinculan entre sí. He sostenido que la tendencia endémica en el capitalismo hacia la aparición de densos y localizados agrupamientos de actividad productiva en diferentes lugares del paisaje, tiene importantes implicaciones para el crecimiento económico y la productividad. Estos agrupamientos se constituyen como economías regionales intensivas en transacciones que, a su vez, están inmersas en estructuras de interdependencia que se extienden por todo el mundo. Como tales, también representan importantes cimientos para buena parte del comercio internacional contemporáneo. He mostrado que estos agrupamientos pueden examinarse eficazmente atendiendo a tres estrategias analíticas principales que implican el estudio de:

- a) La formación sincrónica de economías externas en sistemas de producción intensivos, en transacciones, y (en un mundo que sigue sin poder recurrir a las alfombras mágicas), así como la tendencia asociada a la aglomeración;
- b) la dinámica de desarrollo dependiente de un senda trazada dentro de los complejos sistemas económicos localizados, y
- c) la reestructuración periódica de estas relaciones, y su manifestación regional diferencial (incluyendo las culturas y los hábitos que ayudan a mantenerlos) en contextos histórico geográficos variables.

A la luz de estos ejes de análisis básicos, también he propuesto tentativamente una agenda política genérica para hacer frente a aquellas tareas de desarrollo regional que con toda seguridad se volverán urgentes conforme nos adentremos de manera más definitiva en una era de capitalismo flexible internacional. De ocurrir, sin duda cuando estas tareas se formalicen de manera más clara en la práctica, varios tipos

de brechas políticas intrarregionales, así como interregionales, empezarán a formarse a su alrededor.

En suma, he planteado una historia acerca de los procesos y patrones de desarrollo regional que constituye una amalgama de diversos factores que tienen influencia teórica, desde la geografía económica moderna por un lado, hasta la economía institucionalista y evolucionaria por el otro, con matices tomados de la nueva teoría del comercio y crecimiento a lo largo del camino. Ésta es una historia que rompe de manera decisiva con la ciencia regional neoclásica, y que considera las relaciones estructurales, las discontinuidades y los rendimientos crecientes donde la última sigue aferrada a los supuestos de la competencia perfecta y a la búsqueda de descripciones estáticas del equilibrio de la economía espacial. Quizá resulta mucho más sorprendente que esta historia también marche de manera resuelta contra la corriente de aquellos recientes y numerosos comentarios que describen el mundo moderno como una especie de extensión sin lugares, inmersa en una estructura universal de flujos. Desde luego, es cierto que la extraordinaria eficiencia de las tecnologías de transporte y comunicación modernas hacen posibles nuevas y dispersas configuraciones espaciales de la economía mundial. Sin embargo, esta posibilidad no se materializa mediante la eliminación de los efectos de la geografía, sino con la aparición concreta de modelos de diferenciación y especialización locativos y comercio interregional cada vez más complejos. En el mundo en que vivimos hoy, el espacio no ha perdido vigencia como factor en la estructuración de los procesos económicos; por el contrario, se ha vuelto considerablemente más importante.

BIBLIOGRAFÍA

- Arthur, W. B. (1990), "Silicon Valley locational clusters: when do increasing returns imply monopoly?", *Mathematical Social Sciences*, 19, pp. 235-251.
- Bianchi, P. (1992), "Level of policy and the nature of post-Fordist competition", en M. Storper y A. J. Scott (eds.), *Pathways to Industrialization and Regional Development*, Londres, Routledge, pp. 303-315.
- Boyer, R. y J. P. Durand (1993), *L'Après-Fordisme*, París Syros.
- Coriat, B. (1990), *L'Atelier et al., Robot*, París, Christian Bourgois.
- David, P. A. (1985), "Clio and the economics of Qwerty", *American Economic Review*, 75, pp. 332-337.
- Friedmann, D. (1993), "Getting industry to stick: enhancing high value-added production in California", en A. J. Scott (ed.), *Policy Options for Southern California*, Universidad de California, Los Ángeles; Lewis Center for Regional Policy Studies, Working Paper, núm. 4, pp. 135-177.
- Fröbel, F. J. Heinrichs y O. Kreye (1980), *The New International Division of Labour*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Harrison, B. (1994), *Lean and Mean: The Changing Landscape of Corporate Power in the Age of Flexibility*, Nueva York, Basic Books.
- Hart, M. (1994), *What's Next: Canada, the Global Economy and the New Trade Policy*, Ottawa, Carleton University, Centre for Trade Policy and Law.
- Hirschman, A. (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.
- Isard, W. (1960), *Methods of Regional Analysis*, Cambridge, Ma., The Mit Press.
- Jessop, B. (1992), "Fordisme and post-Fordism: a critical reformulation", en M. Storper y A. J. Scott (eds.), *Pathways to Industrialization and Regional Development*, Londres, Routledge, pp. 45-69.
- Kaldor, N. (1970), "The case for regional policies", *Scottish Journal of Political Economy*, 17, pp. 337-347.
- Krugman, P. (1990), *Rethinking International Trade*, Cambridge, Ma., The Mit Press.
- (1991), *Geography and Trade*, Lovaina, Leuven University Press.
- Leborgne, D. y A. Lipietz (1992), "Conceptual fallacies and open questions on post-Fordism", en M. Storper y A. J. Scott (eds.),

- Pathways to Industrialization and Regional Development*, Londres, Routledge, pp. 332-348.
- Leontief, W. (1941), *The Structure of the American Economy*, Cambridge, Ma., Harvard University Press.
- Lipsey, R. G. (1994), "Markets, technological change, and economic growth", ponencia presentada en el 10º Annual General Meetings of the Pakistan Society of Development Economics.
- Marshall, A. (1920), *Principles of Economics*, Londres, Macmillan.
- Myrdal, G. (1957), *Rich Lands and Poor*, Nueva York, Harper and Row.
- Nelson, R. R. y S. G. Winter (1982), *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, Ma., Belknap Press.
- North, D. C. (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Patchell, J. (1993), "From production systems to learning systems: lessons from Japan", *Environment and Planning*, A. 25, pp. 797-815.
- Perroux, F. (1961), *L'Economie du XXº Siecle*, París, Presses Universitaires de France.
- Piore, M. J. y C. F. Sabel (1984), *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, Nueva York, Basic Books.
- Porter, M. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, Nueva York, The Free Press.
- Romer, P. M. (1986), "Increasing returns and long-run growth", *Journal of Political Economy*, 94, pp. 1002-1037.
- Russo, M. (1985), "Technical change and the industrial district: the role of interfirm relations in the growth and transformation of ceramic tile production in Italy", *Research Policy*, 14, pp. 329-343.
- Salais, R. y M. Storper (1993), *Les Modes de Production: Enquête sur l'Identité Économique de la France*, Éditions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales.
- Saxenian, A. (1994), *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*, Cambridge, Ma., Harvard University Press.
- Scott, A. J. (1988a), *Metropolis: From the Division of Labor to Urban Form*, Berkeley y Los Ángeles, University of California Press.
- (1988b), *New Industrial Spaces: Flexible Production Organization and Regional Development in North America and Western Europe*, Londres, Pion.

- (1993), *Technopolis; High-Technology Industry and Regional Development in Southern California*, Berkeley y Los Ángeles, University of California Press.
- Storper, M. (1992), "The limits to globalization: technology districts and international trade", *Economic Geography*, 68, pp. 60-93.
- Von Böhm-Bawerck, E. (1891), *The Positive Theory of Capital*, Nueva York, G. E. Stechert.
- Von Hippel, E. (1988), *The Sources of Innovation*, Nueva York, Oxford University Press.
- Young, A. (1928), "Increasing returns and economic progress", *Economic Journal*, 38, pp. 527-542.

DE UN MODELO DE DESARROLLO A OTRO: ESTUDIO DE UN EMPRESARIADO REGIONAL

MARIE-FRANCE PRÉVÔT SCHAPIRA *

EL CASO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA, ARGENTINA¹

El comprender las condiciones de creación y de desarrollo de las empresas y de la competitividad de las regiones en el nuevo contexto de la globalización de la economía, cobra para el continente latinoamericano una importancia fundamental. En efecto, las políticas neoliberales aplicadas después de la crisis han replanteado las reglas del juego económico, las relaciones entre el Estado y los empresarios así como entre los distintos territorios.

En Argentina, como en numerosos países latinoamericanos, la característica de la fase de desarrollo que se basaba en la sustitución de las importaciones era la extrema politización y nacionalización de la acción económica; por consiguiente, la productividad de las empresas no era la base de su desarrollo. Su comportamiento de especuladores y/o rentistas se debía a su orientación hacia el poder y a su dependencia del Estado; paradójicamente, es éste al que le corres-

* Université de Tours, CREDAL.

¹ Esta comunicación recopila los resultados de una organización financiada por el MRT, en colaboración con J. Bunel. Cf. en *Rapport de recherche du contrat MRT*; J. Bunel y M.F. Prévôt Schapira, *Nouvelles politiques économiques et entrepreneurs: le cas de la province de Mendoza*; J. Bunel, C. Montero-Casassus, M.F. Prévôt Schapira, *Les entrepreneurs sous le choc libéral: le cas du Chili et de l'Argentine*, documento de investigación del CREDAL, junio de 1994.

ponde provocar una separación entre la acción política y la acción económica.

La política económica del presidente Menem elegido en 1989 y de su ministro de la Economía D. Cavallo, se apoya en un discurso y en conceptos que se manejan en muchos países de América Latina: desligamiento y reforma del Estado, privatizaciones, desregulación económica y social, y la apertura comercial.

Es esta transición del voluntarismo estatal a la instauración de nuevas reglas y alianzas que intentamos analizar en un campo reducido, la provincia de Mendoza, con base en datos que hemos construido. Escogimos los tres sectores de actividad que dieron origen a un sistema industrial localizado: la viticultura, la industria conservera y la metalurgia que se desarrolló en la provincia para satisfacer las necesidades de equipos de reparación y de mantenimiento de la industria agroalimentaria. Realizamos casi un centenar de entrevistas con los empresarios en 1992 y 1993 que en un principio tenían como objetivo el reunir información acerca de los orígenes, las herencias, las socializaciones y las experiencias profesionales.

Intentamos comprender cómo los empresarios, en este contexto, reorientan o determinan nuevas estrategias para enfrentar el reto de la apertura y de la competitividad. ¿Estaremos viendo, como en Chile, el surgimiento de un nuevo actor empresarial o al menos de nuevas formas de gestión y de organización? El corporativismo fue por mucho tiempo una expresión del interés común del mundo de los empresarios. ¿Estaremos asistiendo a un cambio de lógica, antes altamente corporativista, para pasar a una "lógica de influencia" que requiere una estructura inclusiva, adaptada al medio? Esto replantea la cuestión de la competitividad de los territorios que justifica el que hayamos elegido el campo de investigación provincial.

FEDERALISMO Y TERRITORIOS A LA HORA DEL LIBERALISMO

El mundo de las empresas y de los empresarios se conoce en Argentina a través de estudios sobre la concentración industrial de Buenos Aires, las grandes firmas, las organizaciones empresariales y la oligarquía dominante. Se desconoce más el mundo económico de la provincia, del interior, de las pequeñas y medianas empresas; pero el dinamismo y el futuro de la sociedad no sólo dependen de las conductas de una élite reducida, sino también de las capacidades de acción económica y social de los empresarios integrados a sus territorios y motivados por orientaciones federales. Por lo tanto, hemos observado los efectos de la nueva política en Mendoza, provincia andina fronteriza con Chile, que cuenta con una fuerte tradición industrial. Las 77 empresas que estudiaremos reflejan la especificidad del tejido industrial de esta provincia, formado por pequeñas y medianas empresas familiares. Éstas fueron creadas en su mayoría (63%) entre 1945 y 1975. No es sorprendente que hoy las esté dirigiendo una proporción igual de fundadores, de herederos y de gestores. En fin, nuestro análisis se apoya en empresas medianas que tienen considerables posibilidades de crecimiento pero que, a la vez, resultan muy frágiles. La heterogeneidad de su crecimiento pasado lo ilustra.²

El cambio decisivo de los noventa: fin del "Estado prebendado y arbitrario"

Significa para los actores y particularmente los empresarios, el discurso sobre el "nuevo federalismo" preconizado por el equipo de Cavallo; implica la idea de que el cambio ya no debe provenir del Estado y de que el empresario ha de ser la "piedra angular" del desarrollo local y regional.

Este discurso entra en el marco de las políticas de ajuste. Las medidas aplicadas por el Plan Cavallo ya han sido objeto

² Para más detalles, véase Rapport, *op. cit.*

de numerosos análisis³. En cambio, las condiciones morales, sociales y políticas que han garantizado esta "política de tabla rasa" resultan menos conocidas, ya que hasta qué punto el éxito de una política macroeconómica siempre refleja mal que bien el modelo de la profecía autorrealizadora.⁴

Afectados por dos procesos hiperinflacionarios (con unos meses de intervalo) los agentes económicos lógicamente están dispuestos a apoyar toda política orientada prioritariamente hacia la estabilidad; es decir, a la posibilidad de reanudar los contratos destruidos por la hiperinflación. Si bien la nueva política económica reduce los ingresos salariales, la aprecian a pesar de todo porque garantiza un futuro previsible que no existe cuando la inflación alcanza 200% en un solo mes, como sucedió en julio de 1989.

En segundo lugar, sólo un gobierno peronista elegido por las clases populares, heredero de una tradición nacionalista, podía conseguir que se aceptara la reducción del papel del Estado, las privatizaciones y la desregulación de la economía. Cualquier otro gobierno hubiera sufrido una muy intensa presión popular y sindical.⁵ A la inversa, las clases dirigentes, las organizaciones empresariales y los partidos políticos que reflejaban su punto de vista, se percataron rápidamente de hasta qué punto la coyuntura política y social era favorable para transformaciones profundas que a menudo habían deseado aunque las temían, porque los lanzaba a la aventura del mercado competitivo tanto en el interior como en el exterior; en este contexto, la llegada al gobierno menemista en 1989 de un dirigente de la empresa Bunge y Born, figura de la oligarquía apátrida aborrecida en la mitología peronista, tuvo un carácter fundador. Por último, la creencia casi mística de Domingo Cavallo y su equipo en lo

³ C. Himelfarb, *Convertibilité, stabilisation et dérégulation en Argentine*, Cahiers des Amériques Latines, núm.14, 1993.

⁴ Cf. K. Merton: *Éléments de méthode sociologique*, Paris, Plon, 1953.

⁵ Cf. J. Bunel, *Pactes et agressions, syndicalisme et relations professionnelles en Argentine*, Paris, CNRS, 1991. La experiencia menemista ha dividido el movimiento sindical. Es cierto que se creó una nueva central sindical partidaria de la autonomía, pero incluye sobre todo a funcionarios y profesores.

bien fundado de su filosofía y de su política económica forjó su credibilidad. La imagen que el actual ministro de Economía da de sí mismo —la de un fundamentalista de la economía de mercado— está ligada a la trayectoria del grupo que concibió los remedios económicos que aplicarle a esta Argentina “enferma de estatismo”. La opinión pública lo entendió muy bien, ya que los llama “mormones”; es decir, que los considera como disidentes, en ruptura radical con el pasado y animados por un cierto fanatismo y una creencia casi religiosa en las virtudes del mercado.

La Fundación Mediterránea: ¿una nueva visión de la organización del espacio?

Recordemos que la trayectoria profesional y política de D. Cavallo es inseparable de la Fundación Mediterránea⁶ cuyo génesis se sitúa en una postura de oposición de los empresarios del interior —de la provincia de Córdoba en un principio— al centralismo porteño, así como en la defensa de los valores nacionales ante el cosmopolitismo de Buenos Aires. Esta asociación que reúne a los principales empresarios de Argentina, nació en 1977 a raíz de la voluntad de un grupo de empresarios de Córdoba de hacerse escuchar ante las autoridades nacionales y de participar en el proceso de “reorganización nacional” emprendido por los generales en el poder.

La fundación ha creado una estructura de investigación, apoyándose en un grupo de economistas que giran en torno a D. Cavallo y L. Schiaretto, y que tienen como referencia la Escuela del *Public Choice*. Los investigadores de la primera generación de IERAL salieron de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional de Córdoba, en la que se desarrolló

⁶ La provincia central del país, Córdoba, se llama tradicionalmente “mediterránea”; nada tiene que ver pues con el Mar Mediterráneo. Respecto a esta fundación, véase E.N. Haux; *Menem, Cavallo, el poder mediterráneo*, Buenos Aires, Corregidor, 1993.

en los años sesenta un centro de economía financiado por la Fundación Ford. La reivindicación federal fue un elemento central en el pensamiento de la fundación. Ésta viene expresada en el libro: *El desafío federal: una estrategia para que las economías regionales del interior y la nueva capital impulsen el crecimiento*, escrito en colaboración con J.A. Zapata, el economista fundador de la sucursal de Mendoza, hoy secretario de Estado responsable de los asuntos provinciales ante el Ministerio del Interior.⁷ Las ideas que se exponen en este libro diseñaron las nuevas relaciones entre la nación y las provincias, entre el centro y la periferia, y su aplicación tiende a modificar las relaciones con el "centro", al menos para algunos grupos de empresarios que vivían al amparo de la protección del Estado y de los subsidios a ciertos productos y ciertos espacios.

Este análisis contradice la idea que había dominado el pensamiento desde los años cincuenta en torno a la organización del espacio argentino, que se podría resumir de la siguiente manera: si el Estado sólo tomara en cuenta los criterios económicos para la distribución de subsidios a las regiones, todas las inversiones se concentrarían en el centro del país. Las economías regionales sólo pueden vivir gracias a cierta voluntariedad y a políticas de subsidio.

D. Cavallo denuncia este razonamiento que supone en cierto modo un juego compensatorio; en el que se le quita al centro, para darles a las provincias. Según él, por el contrario, hay que valerse de las economías regionales para impulsar de nuevo la economía argentina. Para esto, es preciso hacer tabla rasa de todas las medidas que a su parecer fueron obstáculos para el desarrollo de las economías locales, y dejar que imperen las leyes del mercado en los campos de la producción, el transporte, la organización portuaria, las telecomunicaciones y las tarifas de las empresas públicas. Por último, hay que revisar el sistema de reparto de los ingresos

⁷ D. Cavallo, J.A. Zapata, *El desafío federal, una estrategia para que las economías del interior y de la nueva capital impulsen el crecimiento*, Sudamérica, Planeta, 1986.

entre la nación y las provincias, los monopolios corporativos que obstaculizan la circulación y encarecen el costo del transporte, suprimir las distintas formas de regulación que falsean los precios, aplicar el principio de subsidiaridad a los diversos niveles politicoadministrativos. Estos análisis están en perfecta concordancia con los de los inversionistas. De hecho, cabe recordar que en los años ochenta numerosos economistas de la fundación fueron consultores del Banco Mundial y que la circulación de los hombres y las ideas ha sido constante entre ambas instituciones.

La fundación se convirtió en una organización federal, descentralizada, muy arraigada localmente. A partir de Córdoba, se extendió a otras provincias, la primera sucursal es la de Mendoza, creada en 1982. Al origen de la filial de Cuyo se hallan 16 empresas, pero antes que nada personalidades relevantes, que reúnen a tres generaciones de empresarios.⁸ En el poder central, están dos economistas, uno formado en Chile y el otro en Chicago, este último, F. Zapata, hoy brazo derecho de D. Cavallo, proviene de un medio católico conservador, impregnado de las ideas del señor Novak, líder de los “teóricos católicos del capitalismo”. En cierto modo, la sucursal de Mendoza es una mezcla de fe absoluta en la “verdad económica desapegada de los intereses para guiar la decisión”⁹ y la gran influencia de la religión en el ejercicio empresarial: los *Chicago's boys* pero con la tradición, por decirlo así. La sucursal ha sido y sigue siendo un punto nodal de las redes vinculadas con el mundo de la empresa, factores de difusión de las ideas neoliberales, allegadas tanto al poder provincial como al del centro, debido a sus estrechas relaciones con el actual ministro de Economía.

⁸ Está toda la élite del mundo empresarial de Mendoza, desde Ernesto Pérez Cuesta, Andrés Peñalva, pasando por E. Toso, E. Palmero, J. Pérez Cuesta junior y, desde luego, los tres grandes de la industria de la provincia: Pescarmona, Pulenta, Cartellone, que son socios fundadores a nivel nacional.

⁹ “Cabe señalar la independencia absoluta de los investigadores del Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IEERAI), en su labor intelectual. Las conclusiones de éstos son siempre técnicas, lo que dice el buen análisis económico y no lo que podría convenir a ciertos intereses.” Discurso de J.E. Onofí, 10 aniversario, *op. cit.*

UN SISTEMA INDUSTRIAL LOCALIZADO ANTE EL RETO DE LA APERTURA

Los cambios realizados en la economía argentina, las opciones federalistas del nuevo gobierno, así como la importancia que éste otorga a la empresa y al territorio, sitúan el estudio del empresariado regional en problemáticas convergentes, las del desarrollo “desde abajo”, y las del papel más activo de las colectividades locales del distrito “marshaliano”.¹⁰

Desde hace unos años es notoria la importancia del debate sobre los distritos industriales y los sistemas industrializados localizados. Este debate, con base en la observación de lo que ha ocurrido en la “Tercera Italia” durante la posguerra, destacó la importancia de los modos de organización territorial de las actividades en la competencia industrial.¹¹ La cuestión de los distritos, “las regiones que ganan”,¹² implica para los geógrafos el estudio de ciertas variables territoriales con el fin de comprender cuáles son las causas de la competitividad de las regiones. En otros términos, se trata de discernir lo que el economista de los distritos industriales de principios de siglo llamaba “ambiente industrial”, que permite por una parte establecer relaciones entre firmas, y por otra, el ver conformarse un consenso social autorizando una gestión del trabajo que dé más flexibilidad al conjunto del sistema productivo ¿Qué sucede con la provincia de Mendoza?

No es sino con base en la producción agrícola —uva y frutas— que se desarrollan los sectores más renombrados de la industria regional, la del vino, de las frutas secas y de las conservas. La actividad agrícola que se concentra en los tres oasis de la provincia y la industria agroalimentaria —la vinificación, las conservas, la confitería— dieron origen al desarro-

¹⁰ Estudios realizados por el equipo de G. Yoguel en el marco del CFI, muy influido por esta problemática.

¹¹ Véase B. Ganne, “Place et évolution des systèmes industriels locaux en France: Économie politique d'une transformation”, en *Développement local et ensemble de PME*, informe del grupo de estudio financiado por el Pirtem (1989-1991) bajo la dirección de B. Ganne, documento GLYSI, núm. 6, julio 1992.

¹² G. Benko y A. Lipietz, *Les régions qui gagnent*, PUF, 1992.

llo del sector de la industria mecánica en unas condiciones muy específicas, en total sinergia con el sector agrícola y las industrias de transformación alimentaria. La localización en un mismo territorio permitía así reducir los costos de transacción.

De este modo se estableció *un sistema industrial localizado* en el sentido definido por J. Saglio¹³ (con cierta coherencia) que se arraigaba en el territorio y la cultura provincial. Cabe señalar sin embargo que, si bien las interdependencias abundan entre el sector agroalimentario y el mecánico, a este nivel lo que caracteriza el “mundo de producción mendocino” es una intensa integración vertical. Desde este punto de vista, el sector metalúrgico resulta ejemplar.

La expansión de la metalurgia está vinculada con la necesidad de fabricar instrumentos adaptados al cultivo de la viña. Durante la etapa pionera de finales del siglo pasado hasta los años treinta, casi todas las firmas están ligadas al grupo de los italianos y muchos empresarios de la primera generación fueron formados en las escuelas del norte de Italia. La mayor parte de las firmas se instalaron en los municipios de Godoy Cruz y de Maipu, cerca de las bodegas. Empezaron con la reparación de las máquinas importadas y luego se lanzaron a la fabricación para satisfacer la demanda local. Este proceso resultó generador de tecnología, lo que le permitió a este sector exportar durante su fase de consolidación, entre 1950 y 1970. En un principio, la tecnología se copió localmente. Hoy, la mitad de las empresas tienen patentes de inventos (arados, rastras, cosechadoras de papas, sembradoras de ajo, etc.). Algunas de ellas trabajan bajo licencia italiana.

¹³ El sistema industrial localizado es “un conjunto de empresas en el que se instauró históricamente un conjunto de reglas sociales —regulación— formales o informales, que rigen las relaciones de empleo, las relaciones económicas y comerciales entre las firmas y que definen las fronteras del conjunto así como las posiciones y los papeles de los distintos actores. Semejantes conjuntos se calificarán como localizados cuando la identidad de referencia combina una posición en el proceso de producción con la pertenencia a una localidad”. J. Saglio, *Les systèmes localisés en France, entre la permanence et le renouveau*, en *Développement local*, op. cit.

El conjunto de las empresas estudiadas nació con el desarrollo del modelo de industrialización por sustitución. En el proceso histórico de creación de empresas, cabe subrayar el papel de empresas matrices formadoras de obreros calificados, técnicos o capataces; éstos crean su propia empresa con la ayuda de sus antiguos patrones, quienes les garantizan sus primeros encargos.¹⁴ ¿Justificará este proceso de transmisión una comparación de la industria metalúrgica de Mendoza con la de los distritos italianos?

Este tejido metalúrgico no se puede comparar con una red basada en la especialización flexible de sus nudos. Si bien las empresas medianas subcontratan una parte de su actividad con otros establecimientos, la estrategia de cada firma sigue siendo artesanal. Se trata de elaborar el producto desde su ejecución hasta la producción final. No es una producción masiva. Es una industria que trabaja por pedido, que construye prototipos y menos frecuentemente series breves fabricadas por pequeños grupos de obreros calificados.

Las empresas metalúrgicas que trabajan para la viticultura son empresas familiares dirigidas por el fundador, o por sus hijos, sus yernos o sus nietos. Se encuentran actualmente en una situación económica muy difícil. Afectadas por la crisis del modelo vitícola y la recesión de los años ochenta, muchas tuvieron que cerrar. Las empresas que resisten funcionan muy por debajo de su capacidad. Las que fabricaban breves series, están produciendo por pedido o sobreviven gracias a los servicios de mantenimiento y de reparación. Por otra parte, la crisis engendró una multiplicación de pequeños talleres informales, creados por trabajadores despedidos por las grandes empresas (YPF, IMDEC) que entran en competencia desleal con las empresas formales, en un mercado reducido.

Este sector presenta una extraña situación en la que dos modos de producción se enfrentan: la de la fábrica prefordis-

¹⁴ Entre 1965 y 1982, de las once nuevas empresas del sector, siete fueron fundadas por antiguos obreros.

ta que trabaja por pedido, con un núcleo de obreros estables y calificados, y la de la flexibilidad posfordista que radica antes que nada en la informalidad de antiguos asalariados de la industria, y de la que se aprovechan los clientes para que bajen los precios puesto que este sector se encuentra sometido, desde la apertura, a la competencia de las importaciones de productos de mayor competitividad tecnológica.

La amargura es grande para estos pequeños y medianos empresarios que habían creado su empresa en los años sesenta en un momento en que la ascensión era todavía posible; hoy están concientes de que el modelo actual no les deja otra salida que garantizar el servicio de mantenimiento de las máquinas importadas. Para este sector como para otros, la palabra clave es “exportación”, pero esta salida para superar la crisis resulta estrecha, por no decir cerrada para muchos en un sector en que el atraso tecnológico es considerable.

Sin duda alguna, la “salvación” de la industria metalúrgica es uno de los desafíos que quiso enfrentar el gobierno de la provincia, conciente de que este sector era una de las bases del sistema industrial de Mendoza y que este tejido de pequeñas y medianas empresas daba vida a la economía regional.

¿EL TERRITORIO COMO RECURSO? EL PROYECTO PROVINCIAL SE ARRAIGA EN UN TERRITORIO Y EN SUS REDES

La elaboración de un proyecto regional por el gobernador elegido en 1987, J.O. Bordón, para hacer frente al reto de la apertura y de la competitividad, debe situarse dentro del contexto de crisis del modelo anterior. Este proyecto se apoya en el territorio y en la historia locales.

A finales de los años ochenta, la provincia está en crisis, con poca tradición exportadora y trabajando para un mercado cautivo. ¿En qué medida este fuerte arraigo territorial permite soportar mejor las dificultades actuales y hacer de la apertura una ventaja? De hecho, la cuestión de los empresarios entra en la problemática de la readaptación de las indus-

trias ligadas al modelo de industrialización por sustitución. En el contexto de desligamiento del Estado, las colectividades locales —en el caso que nos interesa, la provincia— ¿estarán convirtiéndose en actores con pleno derecho en el proyecto de desarrollo?, o ¿seguirá siendo el Estado, como en el pasado, “el primer marco de referencia de los actores locales”¹⁵ como ha ocurrido hasta la fecha en Argentina? (P. Grémion; 1976).

A partir de 1987, la provincia intentó elaborar nuevas formas de regulación intermedias entre el Estado y el mercado, —que la economía regional norteamericana llamó *gouvernance*—, al asociar mal que bien lo privado y lo público con base en un consenso local.

Este voluntarismo provincial radica en la idea de que para movilizar a los actores, construir el consenso y dar eficacia a las políticas provinciales, es preciso valerse de la importancia de los factores *socioculturales* y de la fuerza de las *redes*, ya sean formales o informales.

Las redes

En el “mundo de producción interpersonal”, si nos referimos a las categorías de R. Salais y M. Storper, las redes son múltiples y están entrelazadas. Además de la familiar, fundamental en la estructuración del sistema local, existen redes más amplias.

Durante este periodo, es ante todo la red del equipo del gobernador formada por universitarios —sociólogos y economistas— la que moviliza a los jóvenes que salen de la universidad. Este equipo, cuyas redes se vinculan con el peronismo progresista y el catolicismo social, se interpenetra con la cúpula de tradición católica y conservadora de la alta sociedad de Mendoza, por medio de alianzas matrimoniales. La convergencia de ideas y de intereses es intensa entre las dos esferas.

¹⁵ P. Grémion, *Le pouvoir périphérique: bureaucrates et notables dans le système politique français*, Du Seuil, París, 1976.

Radica en la identidad regional y las tradiciones culturales y religiosas. El catolicismo social que anima este grupo de peronistas “provinciales” lo vincula a una buena parte del mundo de los empresarios. Se puede hablar de una especie de conjunto social homogéneo, del catolicismo conservador al catolicismo social, en torno al cual se intentó organizar el “nuevo consenso” privado/público.

Formulamos la hipótesis de que el proyecto del equipo en el poder en 1987, cuando el país se hundía en la crisis, radica en la intuición de que el territorio aporta una gran cohesión, y de que es preciso valerse de ello. Existe una problemática subyacente al proyecto de Bordón, que a pesar de estar implícita, sugiere la siguiente pregunta: ¿en qué medida los “recursos”, en toda la extensión de la palabra, que posee la provincia permiten una afirmación de “este nivel intermedio de agregación de los intereses”? Ubicación geográfica lejos del centro, población considerable de inmigrantes, papel clave de la agricultura en la economía, influencia de los partidos conservadores, presencia de la religión, importancia de la familia; todas estas características generalmente consideradas arcaicas, pueden y deben llegar a ser factores de vitalidad. “La idea es apoyarse en el ‘localismo’ para modernizar la región”.¹⁶ Los anglosajones llaman a esto el *local corporatism*, “que designa tanto las formas específicas de integración de las organizaciones socioprofesionales o sindicales al proceso de manejo de las políticas públicas a nivel provincial, como las formas de concertación y de compromisos entre los distintos actores e intereses locales y los gobiernos centrales”.¹⁷ El gobernador se consagró a la construcción de lo que J. Levy llamó “el espacio legítimo”.¹⁸

¹⁶ Véase P. Allies, *Territoire régional et représentation des intérêts*, Politix L'espace du local, octubre-diciembre de 1989.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ J. Lévy, *L'espace légitime. Sur la dimension géographique de la fonction publique*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1994.

*Empresarios y territorio; identidad del interior
y de la frontera*¹⁹

La historia de los empresarios demuestra que no es en las condiciones más favorables que se observa el surgimiento de un empresariado particularmente pugnaz. Numerosos ejemplos latinoamericanos ilustran la formación de un empresariado regional en zonas aisladas, cuya identidad se suele forjar en oposición al “centro”. Estos empresarios provienen a menudo de minorías, inmigrantes en el caso de Argentina o de Colombia, norteños en el caso de México. Pensamos aquí en los empresarios de Monterrey estudiados por F. Derossi, o en los de Chihuahua cuya estrategia empresarial siempre se ha caracterizado por su “antichilanguismo” y su anticentralismo.²⁰

La adversidad del medio ambiente, la diferencia, y la distancia son los principales elementos reivindicados en los discursos para caracterizar la identidad de la provincia de Mendoza y de sus hombres, de los particularismos y de las oposiciones de las que saca su fuerza. Es considerable la importancia que los empresarios otorgan al territorio en la construcción de su identidad. Es en cierto modo lo que A. Michelson²¹ llama “humus espontáneo de identidad”, replanteado por el equipo de J.O. Bordon —equipo que se asemeja a una élite cristalizadora— con el fin de establecer alianzas y políticas que permitan que la provincia salga de la crisis.

“Como buen sociólogo, entendió rápidamente, como pocos lo hicieron, la mentalidad de Mendoza y especialmente los rasgos relacionados con la inmigración, la labor agrícola, el agua, la

¹⁹ Si entendemos la palabra “frontera” en el sentido de Turner, no se debe olvidar la “frontera” con Chile. La proximidad, una misma historia, un mismo modo de pensar (Poulenta), un mismo espacio de inversiones de ambos lados de la frontera han tejido relaciones estrechas entre Mendoza y Chile. Cabe notar la importancia de los capitales chilenos en el sector de los servicios y de la comercialización, y por supuesto, la influencia del “modelo chileno”.

²⁰ *Chilango*, nombre peyorativo dado a los habitantes del Distrito Federal.

²¹ A. Michelson, *Modèles, visions et politiques: quel futur pour la petite entreprise et les économies régionales*, en Pirtem, *op. cit.*

irrigación, el ahorro, una vida laboriosa y austera, la importancia de los gobiernos conservadores por lo que respecta a la buena gestión de la administración y de las finanzas públicas.²²

Siempre resulta difícil discernir los factores socioculturales propios del “clima” de una zona.²³ Sea lo que fuere, los discursos destinados a construir una imagen de la provincia, a explicar su éxito pasado, a pensar su futuro en oposición a los “vicios” del centro se apoyan en el territorio. Por otra parte, la identidad de los empresarios de Mendoza refleja, en gran medida, la ambivalencia de la provincia en la configuración nacional, debido a su doble pertenencia al conjunto geográfico y cultural del interior y al del “centro” en el sentido metafórico “de las provincias que cuentan”. Siendo a la vez centro y periferia, Mendoza y sus empresarios supieron aprovechar esta situación paradójica. Hombres de su provincia —75 % de ellos nació ahí—, los empresarios reivindican su identidad provincial, a menudo a modo de protesta y de resistencia frente a la dominación de la capital y de los grandes grupos económicos.²⁴

El discurso de la adversidad

El discurso de los empresarios cristaliza en cierto modo la idea singular que la gente de Mendoza tiene de sí misma dentro del conjunto nacional. Su identidad es el producto de las condiciones tanto históricas como naturales de la conquista de un territorio percibido como particularmente hostil. Los

²² J.E. Onofri, *op. cit.*

²³ A. Mela, *Les dimensions socio-culturelles du développement*, Pirtem, *op. cit.* El autor analiza los distintos enfoques de la dimensión sociocultural en el estudio del desarrollo.

²⁴ Son 71% los que no ejercen ni comparten el poder económico poseído según ellos por los grandes grupos de siempre (Macri, gran empresario del automóvil; Fortabat, del cemento y de la construcción; Techint, de la actividad petrolera y, Bunge y Born, multinacional del comercio internacional de los cereales, pero también fuertemente implantada en el sector agroalimentario, la química, las pinturas, etc...) que se asociaron a la política de Cavallo, ya que ésta los fortalece y los protege al mantener, por ejemplo, en contra de sus principios, cuotas a la importación en la industria del automóvil y del papel.

mendocinos —hombres a la vez de la montaña y del desierto— son la mezcla del criollismo de la inmigración italiana, y en menor medida española, “buen elemento humano, de gente valiente, que nunca se da por vencida, siempre lista para reiniciar sus esfuerzos frente a la adversidad del clima: el hielo, el granizo, las inundaciones”. Los empresarios suelen presentar esta adversidad como uno de los elementos que han forjado su voluntad emprendedora al conjugar el gusto por el riesgo y la combatividad. Después de las granizadas que destruyeron gran parte de las cosechas durante el invierno de 1992, el gobernador movilizó al conjunto de las fuerzas de la provincia en torno a valores y referencias a una identidad forjada por la conquista nunca acabada de un territorio sometido a la adversidad de los elementos naturales.

“ Los últimos meses en nuestra provincia, ponen a prueba una vez más nuestro coraje, nuestro espíritu de sacrificio, nuestra inteligencia y nuestra solidaridad para superar tan difícil situación.”

Pero, precisamente estas dificultades son las que hicieron la fuerza de la provincia. “En el pasado, Mendoza fue sometida muchas veces a pruebas semejantes. Sin embargo, nunca el resultado fue la decadencia sino una provincia con más edificios, mayor número de infraestructura y más progresista con parques y caminos, fábricas y cultivos”.²⁵

Diferenciarse del centro

Los empresarios se sienten también marginados en un país que nunca ha contado con una organización federal seria, ya que la capital acapara todos los recursos políticos, financieros e intelectuales. De modo que, como nos lo repitieron en muchas ocasiones durante las entrevistas: “Dios está en todas partes, pero atiende a Buenos Aires”. La dominación y la marginación acarrearán casi siempre un proceso social de

²⁵ Discurso del gobernador Gabrielli después de las catástrofes climáticas del 23 de febrero de 1993.

identidad de la comunidad basada en el antagonismo: ellos /nosotros. El nosotros mendocino es el de los pioneros y de los trabajadores que luchan contra el desierto; crean oasis fértiles, producen riquezas gracias a la actividad y al ingenio humanos. Allí el hombre no podría sobrevivir sin trabajar, o si tuviera simplemente confianza, como sus compatriotas de la pampa, en el humus de la tierra y en las bondades del cielo. Todos los discursos de los entrevistados se organizan en binomios espacio-temporales: Argentina seca; Argentina húmeda; Argentina de la vieja oligarquía, y la de los pioneros; Argentina de la cría de ganado, y la de la agricultura. Dos Argentinas que todo separan; antigua dicotomía, siempre dispuesta a resurgir. A la mentalidad ostentosa y especulativa de la pampa “donde todo crece sin trabajar”, se opone el espíritu pionero de los empresarios de Mendoza que han construido algo “donde no había nada”. Se presentan como inmigrantes, empresarios “weberianos” que asumen el riesgo de las innovaciones, pioneros cuyo voluntarismo va más allá de la racionalidad, porque la idea es enfrentar un reto, dominar la naturaleza y vencer la distancia.²⁶ Existe sin duda un fuerte sentimiento regional –cuyas manifestaciones abundan–, siempre en rivalidad con Buenos Aires.

Al recordar la historia de esta provincia, que superó la grave crisis de 1930, luego el temblor de 1985 así como el caos de los años de hiperinflación, el discurso del gobierno actual legitima el proyecto provincial y transmite “un mensaje racional y moderno”:

“Luego, entre 1988 y 1989, Mendoza como parte del país sufrió una situación económica similar ante la aparición de la hiperinflación que destruyó todas las conductas previsibles. Sin embargo, la respuesta de los mendocinos fue similar a la de 60 años atrás. Supimos unirnos más allá de nuestras diferencias y respondimos a la especulación con trabajo. Y nos animamos a exportar y abrir nuevos mercados cuando parecía una locura...

²⁶ Podemos cuestionar la racionalidad de la localización de ciertas actividades como la de Pescarmona, tan lejos de Buenos Aires.

Mendoza creyó y apostó a la estabilidad antes que ésta existiera en el país...".²⁷

Las políticas provinciales fundamentan su legitimidad en la *ejemplaridad* —estar a la vanguardia de la nación, llevar a cabo la “transformación productiva”—, en el *consenso* —para unificar las fuerzas de la provincia alrededor de un proyecto que se inscribe en la historia— y en la *audacia* atreverse a exportar y abrir sus mercados “cuando parecía una locura”.

¿En qué medida, al privilegiar la solución de los problemas con los recursos internos, los valores sociales, las figuras familiares, y una adhesión histórica, y al diferenciarse así de la administración nacional, la provincia de Mendoza demostró una mayor capacidad de adaptación a la crisis?

Desde 1987, este “desfase” con el centro le permitió obtener la confianza del mundo de los empresarios, a pesar de ser peronista.²⁸ Cabe recordar muy brevemente las medidas y las políticas provinciales. El equipo provisional, inspirado en los discursos sobre la globalización, la competitividad, la calidad total intentó difundir entre los empresarios nuevas formas de gestión y de dirección, al establecer redes de formación y servicios que convirtieran a la provincia en una “zona geográfica de la competencia”, al mejorar la calidad en todos sus aspectos —variedad y personalización de los productos—, y al exaltar la armonía social de la provincia, así como su localización céntrica en el nuevo mapa mundial (distancia de Buenos Aires pero proximidad de Valparaíso). La provincia tomó toda una serie de medidas que fueron precursoras a nivel nacional. Hicieron todo lo posible para construir una imagen de competencia con las entidades vecinas en un territorio nacional cada vez más parcelizado y fragmentado.

²⁷ Discurso del gobernador Gabrielli, 23 de febrero de 1993.

²⁸ La investigación destaca una diferencia entre el voto de los empresarios en las elecciones presidenciales, en las que Menem llega a la segunda posición después de Angeloz, y en las elecciones provinciales en que Bordon, en 1987, y luego Gabrielli en 1991, triunfan ampliamente.

LOS EMPRESARIOS ANTE LA COMPETITIVIDAD

¿Acaso los empresarios integran su estrategia en esta dinámica de apertura, de competitividad de los territorios y de globalización de la economía? Las formas de organización sectoriales, verticales respecto al centro, ¿quedarán desplazadas en beneficio de nuevas formas de organización más territorializadas o más reticulares?

No podemos presentar en el marco de esta comunicación el conjunto de los resultados. Insistiremos en la competitividad precisamente porque el incremento de las exportaciones y la apertura de nuevos mercados habían sido los lemas del gobierno provincial.

En efecto, la nueva política consiste en la apertura, la reducción de los derechos arancelarios, el aumento de la competencia interna y externa. El modelo de industrialización por sustitución de importaciones que había generado el proteccionismo y la estructura "oligopolítica" de la oferta, se agotó. Esta nueva orientación era previsible y se había esbozado antes de la instauración del Plan Cavallo. J. Schvarzer había destacado en 1989 la expansión industrial interesada en la apertura externa. "La tendencia exportadora de los empresarios conjugada con una apertura recíproca a la importación de bienes similares a los que se producen localmente, podrían generar un nuevo dinamismo del empresariado industrial".²⁹

En la provincia de Mendoza, los gobiernos de Bordon (1987-1991) y de Gabrielli (1991-1995) habían iniciado esta política de apertura por medio de la organización de misiones comerciales en el exterior —la que había reunido a empresarios de la metalurgia en la URSS de Gorbachev fue la más famosa— y la promoción en el extranjero de los productos *made in Mendoza*. La nueva política económica de

²⁹ J. Schvarzer, "Le comportement prévisible des chefs d'entreprise dans les dix prochaines années. Variables macroéconomiques et conséquences politiques", en *Cahiers des pratiques sociales et travail en milieu urbain*, núm. 8, 1989, París, ORSTOM, pp. 17 - 27.

productos *made in Mendoza*. La nueva política económica de Cavallo profundiza entonces este proceso de apertura, de modo que la competitividad de las empresas es ahora la clave de su desarrollo, y se vuelve necesaria tanto en el mercado interior como en el exterior.

CUADRO 1
Sector de actividades y mercados
(Porcentajes)

	Único en el mercado nacional	Menos del 10% C.A. exportación	De 35 a 10% para la exportación	+ de 35% para la exportación	Porcentaje total
Vinos finos	33.3	41.7	25.0	0	100 (12)
Vinos ordinarios	63.6	18.2	9.1	9.1	100 (11)
Conservas	31.9	18.2	13.7	36.4	100 (22)
Metalurgia	40.6	21.9	15.6	21.9	100 (32)
Total	40.2 (31)	23.4 (18)	15.6 (12)	20.8 (16)	100 (77)

Fuente: Encuesta sobre empresarios, 1993. Cf. J. Bunel y M. F. Prévôt Schapira, *op. cit.*

Sin embargo, el gran incremento de las exportaciones tuvo lugar a nivel provincial entre 1989 y 1990, en el momento en que la moneda nacional estaba muy devaluada y en que la demanda interna se había reducido. La nueva política económica que se respalda en una divisa nacional fuerte ligada al dólar ya no puede conferir a las autoridades una competitividad en el exterior basada en la manipulación de las tasas de cambio; ahora se tiene que conseguir gracias a la calidad de los productos y a la disminución de los costos de producción.

Entre 1990 y 1993, como hemos podido observar durante nuestra investigación, las empresas de Mendoza se orien-

taron más bien hacia el mercado interior. Es indiscutiblemente uno de los resultados inesperados (¿y perversos?) de la política de apertura de D. Cavallo que debía haber fomentado la competencia e incrementado las exportaciones. “Yo exportaba 30 % de mi producción —nos dice uno de ellos—, ahora el 0 %”. Otro nos dice: “pasé del 70 % de mis ventas para la exportación al 10 %”. Algunos han visto sus ventas bajar considerablemente al perder a sus clientes extranjeros a raíz del encarecimiento automático de su producción, cuando se revaluó la moneda nacional. Otras se orientaron más bien hacia el mercado interior porque la rentabilidad resulta superior. Por último, unos empresarios mantienen o consolidan su presencia en los mercados exteriores, motivados no por su rentabilidad inmediata, sino porque están convencidos de que de este modo están garantizando el futuro de su empresa.

A pesar de sus quejas y recriminaciones en contra de la sobrevaluación del peso nacional que representa un obstáculo para la exportación, la mayor parte de los empresarios están convencidos de que un cambio de la paridad monetaria implicaría elevados riesgos de inflación. Para conseguir una competitividad externa, les parece preciso mejorar y bajar los precios de los servicios hoy privatizados (agua, gas, electricidad, correo, teléfono y transportes), modificar la fiscalidad, incluso subsidiar (para 35% de los empresarios) las empresas que exportan, y por último, reducir el “costo argentino” en el que prevalecen los gastos financieros y el costo del trabajo. En efecto, nos mencionaron en numerosas ocasiones el que las empresas de Mendoza no pueden competir con las de Chile porque el costo de la mano de obra resulta dos o tres veces más barato del otro lado de los Andes. La gran ventaja de las ventas en el exterior —también nos señalaron—, son los cortos plazos y las garantías de pago, mientras que en el mercado interior los problemas de pago son permanentes.

Es menos frecuente que los empresarios mencionen la insuficiencia de su política comercial, su ignorancia de los mercados extranjeros o bien la escasa difusión y la mala fama

de los productos argentinos. Vender en el extranjero significa necesariamente administrar su empresa con más rigor, y garantizar una calidad continua.

En resumen, los empresarios afirman, a pesar de las dificultades actuales, que la exportación es el futuro. Los productores de vinos finos parecen ser los más decididos en afirmarse en los mercados de Europa del norte (Escandinavia, Alemania, Holanda e Inglaterra) y de Japón; los que hacen vinos ordinarios se equipan para producir mostos y exportarlos a Estados Unidos; en la metalurgia, se piensa sobre todo en Chile y el Mercosur; en cuanto a las industrias conserveras, su mercado abarcaría tanto el norte como el sur de América.

En este contexto de apertura, ¿representará el Mercosur una oportunidad de desarrollo? Su futuro divide mucho a los empresarios. Brasil representa desde luego un formidable mercado que se está abriendo a la economía argentina, y muchos empresarios defienden la idea de que la integración de la economía en una zona regional de libre comercio constituye un imperativo. En un mundo de bloques económicos, sería un suicidio contar solamente con los intercambios multilaterales. Sin embargo, las experiencias anteriores de asociación latinoamericana de libre comercio no habían cumplido con sus promesas. Los nacionalismos siempre se opusieron a la integración latinoamericana, por lo que ésta fue antes que nada una figura retórica; de modo que los empresarios tienden también a considerar que el Mercosur fracasará, por dos razones principales: una zona de libre comercio en el cono sur de América Latina sin Chile —tan dinámico— les parece de por sí problemática. Además, y la insistencia es más viva en este punto, la competencia con Brasil parece demasiado desigual o desequilibrada.

El considerable incremento de las importaciones —responsable del déficit comercial actual— es la consecuencia de la reactivación de la demanda interna producida por la estabilidad de los precios y el aumento notorio de las ofertas de crédito para el consumo. Los productos extranjeros que

entran sin pagar derechos arancelarios prohibitivos, pueden competir con la producción nacional. “El mercado interior es ya un mercado exterior”, señala uno de nuestros entrevistados. Por último, las empresas nacionales que no habían invertido durante los últimos años, se animan a hacerlo ahora gracias a los bajos precios de los bienes de equipo de las empresas extranjeras y a las condiciones de financiamiento que éstas ofrecen.

Las empresas de Mendoza aprovechan indiscutiblemente esta reactivación del mercado interior que constituye el principal incremento de sus márgenes de rentabilidad. Desde hace tres años, los precios del vino han subido considerablemente y los industriales de la conserva alimentaria incluso sacaron provecho de la epidemia de cólera que acarreó una transferencia de las compras de productos frescos hacia los productos procesados o envasados. Sin embargo, esta reanudación de las inversiones y del consumo interior, no involucran a varios empresarios, particularmente a los de la metalurgia, que no se benefician de la reanudación de las inversiones de sus clientes. En cierto modo, para estas pequeñas empresas que desde la crisis vivían del mantenimiento y de la reparación de las máquinas de sus clientes, la modernización y la apertura significan una pérdida de mercados.

Para concluir, cabe subrayar la complejidad de un sistema local fragmentado que el orden político nacional está poniendo en tela de juicio. Es preciso recordar la ambivalencia del sistema industrial de la provincia, que nació con recursos locales pero se mantuvo en gran parte gracias a la protección y a los subsidios que instauró el centro. De hecho, la organización de la provincia refleja claramente el tipo de regulación instaurada por el Estado “nacional popular”.

Los nuevos acuerdos que modifican el pacto fiscal (1992) resultan ambiguos, ya que las transferencias de recursos implican al mismo tiempo un mayor control de las provincias en cuanto a su gestión financiera. A pesar de los discursos sobre el nuevo federalismo, el nivel nacional sigue siendo determinante, tanto para el gobierno provincial cuya autonomía

es reducida, como para los actores del desarrollo local. La autonomía de la provincia no deja de ser limitada en un país de tradición centralista y la concertación horizontal resulta difícil pues la organización por sectores aísla los intereses. A ello se suma la debilidad de los interlocutores sociales y económicos, debida al modo de articulación vertical del periodo anterior. Si bien las organizaciones reivindican la necesidad de establecer modos de regulación local, todavía suelen privilegiar las relaciones con el poder central.

Lo mismo ocurre con las relaciones profesionales en las que el antiguo orden, el de la regulación estatal, coexiste con sistemas de regulación específica ligados al territorio y a la empresa. Paralelamente al sistema formal dominante de negociación sectorial, aparecieron formas de “microrregulaciones” que son el resultado de una acción conjunta casi informal de los delegados y de los empresarios. Es cierto que las formas intermedias de regulación aplicadas en la provincia se orientan hacia una mejor competitividad territorial, pero ésta depende también de la “cultura empresarial”. Ahora bien, en la provincia de Mendoza, ciertas formas de conservadurismo y de rigidez prevalecen en la gestión de empresas todavía muy impregnadas de la ideología “taylorista”. Aún no se ha asimilado la idea de que la competencia económica no sólo implica producir barato, sino que hoy es el cliente el que decide y la empresa se tiene que adaptar. Sucede lo mismo con el concepto de calidad total, del que todos hablan. Con todo, los empresarios de Mendoza siguen creyendo en las viejas recetas: para ellos, la calidad depende de capataces que saben vigilar el trabajo de sus subordinados así como de la conciencia profesional de los trabajadores. Y puesto que los empleados no se suelen considerar como individuos que contribuyen al desarrollo de la empresa con sus iniciativas, con excepción de algunos ejecutivos y técnicos, la gestión de los “recursos humanos” se concibe como un peso del que uno se quisiera librar gracias a la modernización tecnológica.

En este periodo de transición, los efectos en el territorio y en los modos de producción son aún difíciles de interpretar, y las señales resultan a veces contradictorias. Sin embargo, podemos preguntarnos si los cambios de “modelo” nacional no amenazan al sistema industrial mendocino que vivió durante mucho tiempo al amparo del Estado.

LA RIGIDEZ DE LA CIUDAD FORDISTA. LOS SUBURBIOS FRANCESES ANTE LA CRISIS ECONÓMICA

CATHERINE BIDOU-ZACHARIASEN *

Ya en el siglo pasado un espectro asustaba a los poderes públicos: el de la “clase peligrosa” la que bajaba de sus arrabales para invadir la ciudad (Chevalier, 1958). Pero mientras, en aquel entonces se hablaba en términos de “clases” e incluso de “apaches”, para evocar los estratos sociales que daban miedo, hoy para designarlos nos referimos, por metonimia, a los lugares en los que residen. Sin embargo, el espectro sigue presente. Los “suburbios” y los “barrios” (amenazan con estallar esporádicamente), y con el fin de calmar estos temores se emprendieron las primeras políticas de vivienda que engendraron a los suburbios, las primeras construcciones de vivienda social. Del mismo modo, para apaciguar estos nuevos disturbios (veranos “candentes”, “rodeos”, etc.) se han instaurado desde hace unos doce años las políticas llamadas “de la ciudad”. En su marco, más de quinientos barrios fueron registrados para ser objeto de medidas particulares.

Al examinar las características de los “barrios” y “suburbios” como lo hizo el INSEE (Castellan, Marpsat, 1992), vemos que presentan un cierto número de particularidades ya que se ven afectados por el desempleo; su población incluye a muchos más jóvenes de menos de veinte años y a extranjeros, que las aglomeraciones de referencia. Pero tienen también

* IRIS-CNRS, Université Paris-Dauphine.

particularidades urbanas y morfológicas: son en su gran mayoría barrios separados físicamente del resto de las aglomeraciones, por vías de ferrocarril o carreteras, desde los cuales el centro resulta de difícil acceso para el transporte colectivo. Estos barrios se componen de una proporción considerable de unidades habitacionales llamadas HLM (*Habitation a Loyer Modéré*) construidas en los años sesenta y setenta. De modo que quinientos barrios designados como “en dificultad” se concentran en un tipo urbano muy particular, el de los “grandes conjuntos” o ZUP (Zona para Urbanizar con Prioridad) edificados en el marco de las políticas urbanas de aquel entonces. Ahora, ¿por qué son precisamente estos grandes barrios los que plantean problemas y necesitan medidas específicas? La respuesta de sentido común sería que reúnen categorías sociales poco calificadas, más vulnerables ante la crisis económica. Pero estos barrios comenzaron a generar “problemas sociales” —lo que se suele olvidar—, antes del advenimiento de la crisis económica; además, se constituyeron también como “barrios difíciles” las regiones menos afectadas por el desempleo (Ile de France, Rhône-Alpes).

La hipótesis que quisiera exponer es que en estos espacios peculiares de tipo ZUP se producen efectos territoriales que van más allá de la suma de las características socioeconómicas propias de sus habitantes. Pero estos efectos no se pueden entender sin recordar y analizar la historia de la formación de dichos barrios, así como los procesos que han caracterizado su evolución. Veremos por qué y cómo los problemas sociales llegaron a multiplicarse en estos lugares. Si bien participaron en el crecimiento y el desarrollo económico del país, estos barrios contribuyen con sus efectos territoriales —que no se limitan a la dimensión espacial—, a la agudización de la crisis por razones a la vez históricas y estructurales, puesto que corresponden a una forma urbana obsoleta.

EL URBANISMO DE ZONING

Desde la segunda mitad del siglo XIX las ciudades francesas vieron extenderse sus suburbios, pero solamente después de la segunda guerra mundial se instauraron políticas de habilitación del "espacio urbano". La crisis de la vivienda se había manifestado de manera grave debido a las destrucciones ocasionadas por la guerra y al éxodo rural masivo que acompañó al desarrollo industrial. Es en esta época que se erigieron los primeros conjuntos habitacionales en las periferias de las grandes ciudades. Había que construir rápido, en gran cantidad y lo más barato posible. Estos imperativos siempre fueron presentados como el origen de la opción a favor de un urbanismo del tipo "grandes conjuntos", caracterizado por enormes edificios, muy uniformes, cuyos planos masivos rompen totalmente con toda tradición urbana anterior.

La escasez de viviendas, las migraciones urbanas constantes y la consecuente alza de precios de los bienes raíces habían creado situaciones de tensión que indujeron al poder público a actuar de manera global. Entre 1957 y 1967 se crearon las ZUP y las ZAC.¹ La orientación de estas políticas reflejaba una responsabilidad por parte de un Estado hasta entonces muy poco intervencionista en materia de organización del espacio.² Se trataba, a través de ellas, de crear reservas de bienes raíces al congelar los precios de los terrenos en perímetros determinados para poder construir conforme a la evolución de las necesidades. En efecto, se iba a tener que alojar a poblaciones inmigrantes cada vez más

¹ En 1957 se votaron las leyes de bases relativas a los SDAU ("Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme") las ZUP y ZAD ("Zones a Urbaniser en Priorité" y "Zones d'Aménagement Différé"), así como las ZI ("Zones Industrielles"); en 1958, se añadieron a estas leyes unos decretos reunidos bajo el título: "Urbanisme, HLM, crise et logement". Otros decretos y ordenanzas se sucedieron durante una década para completar estas medidas legislativas. La ley de orientación urbana de 1967 casi acabó con las medidas de las ZUP, consideradas como demasiado rígidas y organizaron las ZAC ("Zones d'Aménagement Concerté").

² Se inspiraban también, en parte de las políticas urbanas ya establecidas en la mayoría de los países occidentales.

numerosas, debido al considerable incremento de los empleos industriales y a la modernización de los centros.³

La opción a favor de un urbanismo de tipo *zoning* puede parecer históricamente lógica. La canalización de la organización de las actividades en el espacio, tenía como meta la industrialización equilibrada de un país en vías de modernización —la creación de la *Délégation à l'Aménagement du Territoire* (DATAR), en 1963 ilustra esta voluntad. El *zoning*, urbanismo de “grandes conjuntos”, que surgió a raíz de las utopías berlinesas de los años veinte, ha caracterizado las ciudades occidentales después de la segunda guerra mundial, pero pocas alcanzaron el grado del sistematismo francés. Tal vez se deba en parte a la gran influencia que tenía Le Corbusier en los profesionales que dominaban el mercado francés en aquel entonces, aunque en lo personal haya construido muy poco en Francia. Fue uno de los más fervientes artífices del enfoque funcionalista de la ciudad y de la teoría del *zoning* (Le Corbusier, 1933, 1937). Este enfoque tenía como fundamento la ubicación de cada una de las funciones urbanas en un espacio especializado. En aquel que se destinaba a la vivienda, se trataba de abandonar la concepción tradicional de edificios alineados a lo largo de las calles. Grandes unidades despejaban el suelo para convertirlo en áreas verdes. Si bien algunas de estas construcciones innovaban desde un punto de vista arquitectónico y urbanístico resultaban cuestionados y fueron criticadas muy acertadamente. Sin embargo, de estas mismas concepciones se inspiraron los que realizaron los nuevos barrios. Fueron malos imitadores de Le Corbusier; pasando por alto los elementos más positivos, como la calidad de los espacios interiores o la introducción de servicios colectivos en las unidades habitacionales.

³ París, Lyon y Marsella fueron las ciudades más profundamente remodeladas en los años sesenta y setenta, mediante renovaciones o rehabilitaciones; pero estas operaciones tuvieron como consecuencia común el obligar a las poblaciones originarias a irse de ahí. Estos traslados se han hecho posibles gracias a las ofertas de vivienda social en los suburbios (véase Coing, 1966).

En aquel entonces sólo unas cuantas voces solitarias denunciaron las opciones arquitectónicas y urbanísticas de estas realizaciones (Lefebvre, 1961). Los arquitectos que se atrevían a criticar las características formales de este tipo de habitaciones, fueron calificados de retrógrados, por no decir de reaccionarios.⁴ En los años sesenta, todas las ciudades —incluso las medianas— crearon sus ZUP en las que fueron construidos con prisa y de manera uniforme múltiples torres y barras.⁵ En la concepción inicial de las ZUP, se trataba también de evitar ciertos inconvenientes de los primeros grandes conjuntos habitacionales de principios de los años cincuenta: una excesiva homogeneidad sociológica y una escasez de equipos. La mayoría de las veces, se planeaba una diversidad de los tipos de ocupación —renta y acceso a la propiedad—, así como los tipos de vivienda, para evitar la formación de “ghettos” sociales. En general no se pudo mantener la diversidad, porque los inversionistas privados, que prefieren construir para los ejecutivos, fueron muy pocos. Sus estudios de mercado habían ya observado que dichos clientes nunca apreciarían semejante opción arquitectónica. Además, en la mayoría de los casos, la construcción de equipos no se había realizado.

¿QUÉ FUE DE LAS ZUP?

A pesar de todo, conforme iban pasando los años, algunas ZUP lograron integrarse al resto del tejido urbano y convertirse en barrios casi como los demás; han llegado, incluso, a ser lugares codiciados. En algunos conjuntos habitacionales,

⁴ El Ministro E. Claudius-Petit, al presentar los resultados de un concurso de arquitectura en Estrasburgo, se expresó de la siguiente manera: “Una preocupación parece haber dominado en todas las proposiciones; conservar la mayor extensión posible de espacios libres y abandonar las formas anticuadas de ciudades que rechazan la naturaleza al establecer un desierto de piedras con estos bloques grises perezosamente alineados a lo largo de la calle ruidosa, que hasta hace poco nuestros padres seguían construyendo”. Citado por Guerrand (1989).

⁵ De 1958 a 1975, fue de menos de 200 000 viviendas construidas al año, a más de 500 000.

se ha observado una sobrerrepresentación de categorías sociales relativamente desahogadas, que supieron valerse de los criterios de atribución y aprovechar durante un momento las condiciones de alojamiento ventajosas (Clerc, 1967). En otros casos —más numerosos—, desde finales de los años sesenta (en una época de casi pleno empleo), estos barrios padecieron fenómenos de degradación y de delincuencia que hicieron que la vida cotidiana se volviera desagradable para sus habitantes, por lo que muchos de ellos huyeron en cuanto pudieron. Una década después de su construcción, numerosas ZUP y grandes conjuntos habitacionales se habían convertido en “problemas sociales” (véase La Courneuve de París y su gran conjunto de 4 000 viviendas, el Haut-Lievre en Nancy, con 400 metros de fachada, la ZUP número 1 en Marsella, 10 000 viviendas, que son los casos más conocidos); se tuvo que planear su “rehabilitación”. Los poderes públicos imaginaron entonces unas estructuras administrativas para canalizar estos problemas. El grupo interministerial HVS (Hábitat y Vida Social) fue creado con este fin en 1975.

Al mismo tiempo las necesidades cuantitativas de vivienda iban disminuyendo, y el Estado tendría que replantear sus mecanismos de financiamiento y reducir su intervención. El documento oficial que hizo un balance de la situación de los HLM, el informe de Raymond Barre de 1976, sacaba las mismas conclusiones: aumentarían los ingresos, continuaría la inflación (planeaban 2.5% anual de aumento del poder adquisitivo y 8% de alza de los precios). Las “ayudas a la piedra”, subsidio para la inversión, otorgadas de manera definitiva, iban a ser reemplazadas por “ayudas a la persona”, pagos a las personas, de carácter temporal ya que disminuye conforme van aumentando los ingresos de dicha persona. La ley de 1977 instauró la ayuda personalizada para la vivienda (APL) y generalizó los financiamientos para el acceso a la propiedad social (préstamos PAP). Progresivamente la vivienda social se subsidiaba indirectamente por los presupuestos públicos, en el sentido de que se construyeron en menor cantidad; sin embargo, estas ayudas personalizadas permi-

tían a las familias el acceso a viviendas de mejor calidad, ya sea en el sector privado o en el público.

Este cambio de la política contribuyó ampliamente al incremento del acceso a la propiedad de *pavillons* (casas individuales, a menudo prefabricadas); un acceso al que el Ministerio de Chalandon (1969) ya había impulsado a través de sistemas de préstamos ventajosos llamados PAP (que se podían completar con las APL). En aquel entonces, los poderes públicos interpretaban la oposición al HLM y al “gran conjunto” como un rechazo a la promiscuidad en el hábitat colectivo. La preferencia del “francés corriente” por la casa individual quedaba legitimada públicamente (Bordieu, Saint-Martin, 1990). Proliferaron en el mercado de la promoción inmobiliaria las empresas que ofrecían casas individuales de prefabricación industrial, producto particularmente adaptado a este nuevo dispositivo legislativo y financiero.⁶ Las zonas periféricas y en particular los municipios rurales pertenecientes a unas ZPIU (Zonas de Población Industrial y Urbana) conocieron en aquellos años una expansión demográfica excepcional a modo de una proliferación desenfrenada de casas individuales (Boudoul, Faur, 1982). Estos apoyos repentinos a favor del acceso a la propiedad individual generaron un desinterés prolongado hacia los barrios de grandes conjuntos habitacionales por parte de los gobernantes. Si bien las categorías socioeconómicas más desahogadas habían empezado a irse desde los primeros años, este proceso de huida selectiva se aceleró en los años posteriores a la promulgación de las leyes Barre. Este fenómeno acarreó un deterioro en las condiciones de vida en estos barrios. En efecto, a pesar de las dificultades que caracterizaron su origen, la mayor parte de las ZUP había visto florecer durante algunos años una vida asociativa relativamente intensa. En muchas ocasiones no fue sino gracias a las asociaciones, a las militan-

⁶ Unos años después, la crisis económica y el incremento del desempleo hundieron en la precariedad a numerosas familias que se habían lanzado demasiado a la ligera en el acceso a la propiedad. Pero en este tipo de vivienda, los problemas sociales resultan menos visibles porque son más difíciles de manifestar.

cias, a las luchas diversas (que abundaban durante los años setenta en el ámbito de la vivienda y del hábitat) que se construyeron equipos, escuelas, estadios, vías más cómodas de acceso al resto de la ciudad, se volvieron a pintar escaleras, se renovaron las fachadas, se hizo un jardín o se organizaron actividades para niños, etc. Pero conforme pasaron los años, los líderes asociativos y los participantes más activos, que solían pertenecer a las categorías localmente más favorecidas (como lo demostraron numerosas encuestas), se habían ido a vivir a otra parte, en otros barrios (Mehl, 1980). Estas salidas podían corresponder a itinerarios “normales” de movilidad socioprofesional ascendente. Además de las ventajas ofrecidas por la casa individual, fue la preocupación por garantizar una buena escolaridad para sus hijos —que consideran improbable en estos barrios— la que incitó a muchas familias a mudarse tan pronto como sus recursos financieros lo permitían, y más aún cuando estos estratos sociales (obreros calificados y clases medias) tendían a considerar cada vez más la institución escolar como el vector exclusivo de ascensión social.

El establecimiento de esta dinámica, acarreo de por sí su propio fortalecimiento. De modo que solamente quedaron las categorías de población que ya no podían aspirar a una ascensión social y/o una mejoría de sus niveles de vida. Se trataba principalmente —en proporción variable según las ciudades—, de poblaciones inmigradas atraídas masivamente durante los años sesenta por las necesidades de mano de obra de una industria fordista en plena expansión; así como de poblaciones de origen metropolitano cautivas debido a su precariedad o sus escasos recursos y/o la adjudicación de una vivienda (como “pequeños funcionarios”, expolicías, carceleros, empleados municipales, etc.). Estos barrios se convertían ya en los de la relegación de las familias estancadas social, espacial y simbólicamente éstos naufragaban hacia el vasto sistema que representaba la ciudad industrial moderna.

Los deterioros del hábitat, y una pequeña delincuencia bastante frecuente, aparecían a los ojos de todos, pero espe-

cialmente a los de los mismos habitantes, como estigma de este fracaso. Sin embargo, en esta época de crecimiento, el estancamiento social y espacial era, teóricamente, reversible.

LA CRISIS DE LA CIUDAD FORDISTA

Las ZUP como elementos de la lógica residencial elaborada durante varios años por las políticas urbanas del Estado y moldeadas por treinta años de fordismo,⁷ han desempeñado un papel tanto de filtro como de propedéutico para la “vida moderna”, la del salario y de la presupuestación de los modos de vida cotidiana. Incluso se podría decir que “todo sucedió como si” se hubieran concebido con este doble objetivo: estructurar los consumos de los recién llegados, de origen rural o extranjero, con la finalidad de inducirles a vivir de acuerdo con modos de vida conformistas, pagando renta, cuentas de electricidad y calefacción, intereses de créditos para el mobiliario y el equipo correspondiente a este tipo de vivienda. Estas costumbres se volvieron hábitos, y en una coyuntura de elevación general de los niveles de vida, la mayoría de las familias podía pasar a una nueva etapa residencial: la casa individual en la periferia urbana o la residencia urbana.⁸ El espacio residencial fordista constituía en sí el

⁷ El “fordismo” como modelo de desarrollo, combina; *Un modelo productivo* basado en la organización racional o “científica” del trabajo (OST, o “taylorismo”) que implica una mano de obra abundante y poco calificada; y *un modelo de regulación*, basado en una proporción salarial que garantiza el reparto de la productividad entre capital y trabajo (lo que permite que la producción masiva obtenida por la OST encuentre una salida en el consumo masivo). El Estado paternalista, la convención colectiva y la legislación social garantizan la reproducción de este modelo de acumulación (Boyer, Durand, 1993). La escuela francesa de la “regulación” debe su nombre a uno de estos análisis del fordismo, ya no tanto en términos de paradigma productivo sino más bien de “régimen de acumulación” y de “modelo de regulación”. El tema del espacio fordista ha sido tratado por esta escuela de pensamiento (Leborgne, Lipietz, 1988), pero principalmente según una perspectiva de economía espacial; la problemática urbana propiamente dicha, las consecuencias del fordismo después de su crisis, se han estudiado poco.

⁸ De hecho se observaron casos en los que unos asalariados, alojados por su empresa, se veían obligados a vivir un tiempo en una ZUP para tener el derecho de reivindicar una casa individual (Campagnac, 1978).

corolario, implantado por el Estado, de la pareja producción-consumo. Se trata de un espacio concebido antes que nada para una población con salarios "keynesianos"; es decir, constantemente al alza, de esta manera permiten que una producción masiva sea absorbida por un consumo masivo.

Pero la crisis económica vino a perturbar este sistema de vivienda de doble escalón. A mediados de los años ochenta y por primera vez en treinta años, los niveles de vida del conjunto de las categorías sociales dejaron de manifestar un crecimiento constante y para algunas presentaron curvas en forma de sierra (Clerc, 1989; Canceil, 1990; Moutardier, 1990). En estos barrios más que en otras partes, el desempleo hizo estragos y multiplicó las dificultades de las familias. Para muchos, la residencia en HLM se fue perfilando como definitiva. Las mutaciones de la planta productiva y el decremento de los empleos en forma cuantitativa pero también estructuralmente, engendraron a su vez una descomposición de todo lo que había constituido la cultura obrera.⁹ Esta "aculturación" se acompañó, como es sabido, de una profunda pérdida de influencia del partido comunista. Ahora bien, las estructuras locales de esta organización irrigaban y organizaban en muchos niveles la vida cotidiana de los habitantes. Su decadencia se conjugó con el descenso de la militancia asociativa para dejar vacío el espacio de la mediación social. Si bien en los años sesenta algunos barrios de grandes conjuntos habitacionales se afirmaban como territorios obreros, vividos y percibidos como tales, la crisis de la cultura obrera en general iba a resultar más intensa que en otras zonas (Bidou, 1982; Schwartz, 1990). La gran propensión de estos barrios

⁹ Entre 1975 y 1990 los obreros pasaron de 38 a 30% de la población activa, es decir, aproximadamente la misma proporción en la estructura social que los empleados (27.5%) y que el conjunto formado por las profesiones intermedias (por ejemplo, los medianos y altos funcionarios, en las denominaciones de la INSEE, 18.5 y 11% respectivamente). Además, en 1990, cada vez más obreros (las dos quintas partes) trabajaban en el sector terciario, y los que permanecen en la industria son empleados por pequeñas empresas. Lo que ha caracterizado este último periodo es también el final de las "fortalezas obreras", con todo lo que implica desde el punto de vista de la cultura obrera (Maurin, 1993, Chenu, 1993).

a votar por la extrema derecha puede considerarse como un indicador de esta disgregación creciente de las clases obreras.

Cabe recordar el contexto general de aquellos años. Ante la evolución de la crisis económica, Francia se encontraba entre la espada y la pared. La transición al “realismo económico” y al “rigor”, en marzo de 1983, fue tanto más brusca cuanto que los gobiernos de Barre y de Mauroy se tardaron en tomar medidas de “purga” de una planta productiva anticuada. Triunfaba la ideología liberal y se fustigaba al Estado paternalista causante de todos los problemas. Durante las elecciones de 1983 muchas ciudades que habían pasado a la izquierda en 1977, volvieron a votar por la derecha. A nivel municipal se privatizaron muchos servicios. En los barrios de vivienda social, los subsidios para las asociaciones o las empresas intermedias desaparecieron o se redujeron a una porción limitada. Se redujeron también los empleos en la administración pública: los trabajadores sociales y los educadores eran cada vez menos, mientras que se agravaban los problemas sociales. Los comportamientos y las actitudes racistas, siempre latentes, tendieron a incrementarse debido al aislamiento cara a cara entre inmigrantes y franceses humildes. Estos últimos se sentían más que nunca cautivos, sin perspectiva de movilidad hacia un barrio más gratificante y más conforme a sus aspiraciones y modos de vida. El “inmigrado” se había convertido en el elemento y en el sentimiento de impotencia, y más cuando solía vivir mejor que ellos en estos barrios. Las familias emigradas eran numerosas y más solidarias, y si bien los salarios no eran más elevados, solían ser varios en cada familia (por ejemplo, las rentas no pagadas y por consiguiente los riesgos de expulsión concernían menos frecuentemente a familias emigradas que a familias “francesas” en situación precaria). Pero si bien existían tensiones raciales, los problemas sociales de estos suburbios no se reducen a ellas. Había unas ZUP con pocos inmigrados (algunas ciudades de Bretaña) en las que la problemática de la exclusión y del “destino” se planteaba a pesar de todo.

A pesar de la agudización de los “problemas de suburbios”, se aludió poco a la temática urbana en las campañas electorales de 1981. La reducción drástica de los créditos para la investigación de estos temas atestiguó una vez más la ausencia de la “cuestión urbana” en las representaciones políticas generales de la época. En el sector de la vivienda se imponía la política de acceso a la propiedad individual, cuyos peores estragos quedaban por venir. ¡Cuántas familias no se iban a encontrar obligadas a revender con urgencia, debido a planes de financiamiento mal calculados que sin embargo fueron aceptados por los organismos constructores y prestamistas!¹⁰ Sin embargo, la precariedad en la que cayeron algunas familias que habían optado por la casa individual nunca llegará a considerarse como “problema urbano”. Aunque en realidad las consecuencias de este tipo de endeudamientos —que pueden implicar un regreso a los HLM— repercuten en el espacio de los barrios.

Durante el verano de 1981, explosiones de violencia (como los “rodeos” del barrio “Les Minguettes” en los que hubo carreras de persecución entre jóvenes y policías) vinieron a recordar la exclusión social que padecen los habitantes de las ZUP y particularmente los jóvenes, primeras víctimas del desempleo y del ostracismo en cuanto intentan aventurarse fuera de su barrio. Poco después, ante este deterioro de la situación, se creó la Comisión Nacional para el Desarrollo Social de los Barrios (CNDSQ), llamada Comisión Dubedout, la que fue impulsada por el alcalde de Grenoble (quien a su vez durante los años setenta experimentó en la ciudad una política global del hábitat social y de su integración al conjunto de la reflexión urbana).

¹⁰ Se habían calculado en base a previsiones de fuerte inflación: cuando disminuyó ésta, las tasas de interés subieron. La APL, medida central de la política de “ayuda a la persona” fue aplicada en una coyuntura de recesión, y no de expansión económica, como los modelos respectivos que le dieron origen lo habían planeado. Estas medidas engendraron precariedad: en efecto, en numerosos casos de acceso a la propiedad, las características familiares se modificaron (por ejemplo, cuando los hijos alcanzan la mayoría de edad se suprimen las APL), y no fueron compensadas por un alza de los ingresos.

Esta estructura dio origen a las políticas urbanas de los años ochenta. En una década, más de quinientos barrios “problemáticos” fueron objeto de medidas de DSQ (desarrollo social de los barrios), y luego DSV y contrato de ciudad, en los cuales estarían asociados el Estado (principal financiador) y las colectividades territoriales (artífices). Sus principios radican en el carácter global de las intervenciones. En este sentido, se pueden considerar como la continuación de lo que había sido el espíritu de la estructura Hábitat y Vida Social, al asociar acciones transversales a nivel social, los jóvenes (misiones locales), la escuela ZEP (zona de educación prioritaria), la seguridad (CNPD) y lo económico. La meta de estas misiones es la “nueva calificación territorial” (Donzelot, 1994). Aunque guiadas por profesionales, se valen de nociones de “participación de los habitantes” y de “democracia local” que son exhortaciones muy difíciles de aplicar a la realidad (Estebe, 1991). Si bien estas medidas probablemente han permitido compensar temporalmente los efectos negativos del desligamiento general del Estado paternalista a principios de los años ochenta, también han demostrado sus limitaciones, debido al desfase que presentan respecto a lo que sería una concepción de la ciudad contemporánea.

Una nueva forma de pensar la ciudad

Los grandes barrios de vivienda programada cumplieron con su función, y tuvieron su coherencia en cuanto a que permitían a varios tipos de familias recorrer diversas etapas residenciales, cuando movilidad espacial y movilidad social se conjugaban. Pero este sistema residencial correspondía al modelo económico dominante de los años sesenta y setenta, con el que se articulaba de manera relativamente “virtuosa”.¹¹

¹¹ En Boyer y Durand (1993), los autores hablan del “círculo virtuoso del paradigma sociotécnico fordista”. “La historia del siglo xx, y más aún la de la posguerra, fue la del círculo virtuoso fordista que radica en la dualidad producción masiva-consumo-masivo. Hasta se podría hablar de una espiral ascendente para ilustrar la acumulación capitalista sostenida por el Estado paternalista”, p. 83.

Sin embargo, desde hace ya más de una década esta configuración productiva se encuentra en recomposición total. La lenta transformación del sistema de producción fordista está desembocando en un nuevo paradigma productivo que los economistas de la escuela francesa de la regulación designaron como “posfordista” o “flexible” (Boyer y Durand, 1993; Durand, 1993). En los países occidentales, la “flexibilidad” generó un incremento del trabajo precario y del desempleo. En el nuevo orden que se está recomponiendo, ya se entrevé que los periodos de formación o de desempleo formarán parte de los itinerarios profesionales “normales”, y que los salarios no se elevarán tan constantemente como pasaba durante las décadas de la posguerra, etapa que aparecerá pronto como históricamente excepcional.

Ahora bien, la concepción actual de la ciudad que se está exacerbando en los barrios de *zoning* (cabe recordar que su origen se encuentra en las utopías modernas de los años veinte) sigue vinculada con la organización fordista de producción/consumo (otra utopía moderna de los años veinte forjada por el señor Ford.¹² Este tipo de espacio es rígido en el sentido de que es monofuncional, de uso exclusivamente residencial, y que resulta poco propicio para la incorporación de otras funciones como el artesanado o el pequeño comercio. Además, los usos residenciales que implica representan un segundo grado de rigidez. Este tipo de vivienda es intrínsecamente poco evolutivo, poco flexible. No permite otras prácticas que aquellas para las cuales ha sido concebido. La autoproducción y la autoconstrucción son materialmente imposibles. Ahora bien, en otros lugares, estas prácticas son muy frecuentes (Bonnin, 1991; Bonnette-Lucas, 1991) y pueden constituir en ciertas ocasiones una red de protección anticrisis. El “consumo” valor dominante de los años de crecimiento, sigue vigente como tal. Los adolescentes de estos barrios están más fascinados que en cualquier

¹² Él fue quien tuvo la “idea” de distribuir salarios suficientemente elevados para que sus obreros pudieran comprar los “Ford modelo T”, que ellos mismos fabricaban en sus cadenas de producción.

otra parte por la ropa “de marca”. Este espacio también se había concebido para el “consumo” de servicios no mercantiles a través de equipos colectivos (casas de jóvenes, equipos deportivos, etc.) proporcionados por el Estado paternalista (Guillaume, 1975). Pero éste, por lo que respecta a su financiamiento se encuentra en crisis; y sus agentes, quienes actualmente enfrentan graves problemas de identidad, no pueden ya desempeñar el papel catalizador o de “lazo social” que les incumbía en los años setenta y principios de los ochenta. Estos profesionales de la “relación humana” (profesores, educadores y animadores) se sentían como los depositarios de cierta misión y existía una adecuación entre su identidad profesional y la percepción que los jóvenes tenían de ellos; en aquel entonces podían representar para ellos una figura referencial relativamente estructurante. Pero el modelo cultural que sustentaba estas profesiones ha perdido su influencia, así como toda la ideología llamada de “servicio público” (Ion, 1991), y sin embargo, es en este tipo de actores sociales que se apoyan ampliamente los proyectos actuales de “nueva calificación territorial”, aunque sin darles los suficientes recursos para realizar las acciones que se esperan de ellos. Todo ocurre como si las tareas emprendidas por las “políticas de la ciudad” en los “barrios en dificultad” intentaran adaptar y revitalizar a toda costa el espacio fordista, cuando éste estructuralmente ya no puede funcionar.

El hábitat de tipo ZUP pudo tener su funcionalismo en el periodo precedente. Vivido en un principio como una promoción y luego como algo provisional, permitía cierta solidaridad. Pero cuando el sistema se volvió más rígido, encerró en él a los más vulnerables. La segregación, anteriormente soportable y en cierto modo “funcional”, se volvió asfixiante y acarreó la acumulación de las desventajas y de la relegación; generó más exclusión. Las transformaciones de la organización productiva orientada hacia una mayor flexibilidad crean las condiciones de un fortalecimiento del proceso de exclusión de las categorías sociales menos calificadas. Mientras que la industria fordista las necesitaba prioritariamente,

ahora las empresas de nueva generación ya no se organizan en torno a ellas, aunque en “nuevos espacios de crecimiento” (Kominos, 1992), el desarrollo considerable de los servicios pueda llegar a proporcionarles empleos. Entonces la relación entre industrialización y urbanización tiende a invertirse. Si bien en el siglo XIX y durante los dos primeros tercios del XX fue la industria la que generó crecimiento urbano, a finales de este siglo, es más bien la ciudad la que fomenta el “desarrollo flexible”. Éste ya no tiene los mismos imperativos de localización basados en la presencia de materias primas o vías de transporte. Ahora es la existencia previa de lugares de vida social o cultural —ciudades históricas o universitarias que pueden atraer a las categorías sociales altamente calificadas, empleadas por las empresas de acumulación flexible—, la que originará su implantación (Scott, Storper, 1989; Scott, 1992). La valorización de los centros ciudadanos tal y como se emprendió en las ciudades históricas de las regiones más dinámicas, destinada a los estratos sociales más educados (*yuppies*, intelectuales), fomenta la segregación dentro de las aglomeraciones. El alza de los precios de los bienes raíces que esto ha acarreado desemboca automáticamente en una “centrifugación” y una homogeneización social de estos barrios (Harvey, 1989, Savage, Barlow, Dickens, Fielding, 1992). A veces el capital simbólico que constituyen estos centros históricos renovados precede al desarrollo económico; está programado por los responsables locales como inversión atractiva (Bidou Zachariassen, 1993).

De manera general y en relación con la dualización de la esfera económica —acarreada por el nuevo paradigma de producción— los fenómenos de exclusión se agudizan en las ciudades. En algunas aglomeraciones que mostraron un considerable dinamismo económico durante la última década, los fenómenos de segregación y de exclusión se han incrementado a pesar de las medidas específicas (DSQ) que se aplicaron en las ZUP periféricas —como Tolosa por ejemplo— (Jalabert, Jaillet, 1993). Mediante semejantes ejemplos, vemos el desfase entre la realidad socioeconómica y una políti-

ca pública procedente de una historicidad distinta. Las “políticas de la ciudad”, estancadas en el ritmo histórico de su “mundo”¹³ y como desconectadas de la aceleración de la realidad, se siguen basando en las categorías del sistema fordista, por lo que lógicamente resultan ineficientes. Incluso se pueden considerar como una manera de “lavarse las manos” que el Estado ofrece a las colectividades territoriales para liberarlas de la gestión de los “problemas sociales” heredados del periodo anterior, con el fin de que se dediquen a nuevas inversiones más productivas. Estas políticas toman en consideración a unos “barrios” (aunque en menor medida ahora con los “contratos de ciudad”, al menos verbalmente) cuando se tendría que pensar en términos de sistemas urbanos. Si bien admiten en sus presupuestos lo indisoluble que es lo económico de lo social en la génesis de los problemas de los “barrios”, el aspecto económico sólo se considera en un nivel “microlocal”. ¡Incitar a las empresas a instalarse en los “barrios”!

Habría que volver a concebir estos sistemas urbanos de acuerdo con otra lógica territorial. Si bien el desarrollo flexible suele vincularse con una dualización de la esfera económica creadora de exclusión, no hay entre ellos relaciones de causalidad directa. Existen nuevos espacios de crecimiento en los que disminuyó el desempleo en el conjunto de la población activa del territorio en cuestión, al establecerse sectores complementarios (Cambridge, Scott y Storper, 1989). Las nuevas dinámicas de desarrollo suelen surgir de condiciones sociales y territoriales particulares presentes anteriormente, que funcionan como condiciones favorables (Swyngedouw y Kectelot, 1989). Los actuales barrios franceses de tipo ZUP, en su rigidez fordista, se articulan difícilmente con un sistema urbano en readaptación hacia la “acumulación flexible”, y la única economía para la que parecen constituir buenos territorios previos es, hasta la fecha, la de la droga. Tal vez

¹³ En el sentido de los economistas “de las convenciones” (Boltanski y Thevenot, 1987; Salais y Storper, 1994).

este prospecto pesimista pueda presentar la utilidad de reafirmar que un territorio nunca carece de cualidades, que a pesar de todas las apariencias del desamparo dominante, unas redes funcionan, los recursos humanos resultan movilizables por los mismos actores. Al respecto, cabe plantear la cuestión de las relaciones entre lo económico y lo social, lo que lleva a dejar de verlos en una dinámica de subordinación sistemática del segundo al primero.

CONCLUSIÓN

¿De la ciudad "fordista" a la ciudad "flexible"?

Para concluir y argumentar estos últimos comentarios, recurriremos al estudio de un caso (Bidou-Zachariasen, 1993, 1994) que podría ilustrar lo que representaría un espacio "posfordista" o "flexible", o que ofrece, en el marco del sistema urbano al que pertenece, potencialidades de readaptación hacia la "acumulación flexible"; ejemplo que ilustrará también el hecho de que la problemática de los suburbios concierne a la de los centros. Se trata de un barrio renovado del centro de Amiens Saint-Leu, que fue durante mucho tiempo un barrio industrial y luego únicamente obrero, encerrado en los años sesenta en un proceso de pauperización y de marginación, ha pasado recientemente por una evolución mediante la renovación emprendida hace unos 15 años. Esta operación se llevó a cabo respetando sus particularidades espaciales y arquitectónicas, al conjugar restauración de los antiguos edificios y las nuevas construcciones. Además, ofreció posibilidades para que pudieran quedarse las familias "originarias" y con escasos recursos. Hemos podido estudiar cómo este barrio se había transformado, pero también cómo algunas de sus antiguas características habían perdurado como un cierto nivel de funcionamiento de la antigua comunidad del barrio. Las redes anteriores siguen activas, pero al mismo tiempo se han abierto y diversificado;

de modo que pudimos comparar la evolución de sus habitantes de acuerdo a sus trayectorias residenciales, el barrio renovado o la ZUP periférica. Un proceso de cambio respecto a la pauperización que había caracterizado anteriormente al barrio parece iniciarse entre los habitantes originarios, anunciando la posibilidad de destrabar trayectorias sociales por mucho tiempo estancadas o decadentes, proceso que no parece observarse en el caso de los que se fueron a otro lugar. Un cierto número de factores contribuyen a ello: en primer lugar, una mayor apertura del tejido urbano hacia el resto de la ciudad; luego, cierta diversidad social por medio de la llegada de nuevas familias pertenecientes a la clase media, y por último, un inicio de diversidad funcional. La “mezcla social” parece, por ejemplo, inducir entre los “originarios” comportamientos más atentos a la escolaridad de sus hijos, incluso con “estrategias” escolares, que antes no formaban parte de sus hábitos. La ubicación céntrica de Saint-Leu y la implantación de una nueva universidad en su perímetro, han representado nuevas posibilidades de ingresos para los antiguos habitantes. Algunos de ellos empezaron a rentar cuartos e incluso a ofrecer “pensiones completas” para los estudiantes, así también han proliferado pequeños comercios de tipo alimentario o cafeterías y el trabajo informal, como la renovación de habitaciones, se ha generalizado. Esta flexibilidad financiera ha permitido asumir gastos de alojamiento más elevados que los anteriores. La animación que trajo consigo la apertura de la nueva universidad de Picardía Julio Verne (arquitecto: H. Gaudin), y las manifestaciones culturales que se celebran ahí desde hace unos años, han hecho de Saint-Leu el barrio más animado de una ciudad que no tenía la fama de ser dinámica. El proceso de readaptación a la vez espacial, social y económica, en el que estas dimensiones parecen interactuar de manera “virtuosa”, corre sin embargo el riesgo de verse desestabilizada. La municipalidad actual que heredó una dinámica emprendida por sus predecesores, tiende a modificar su política de adjudicación de vivienda social. Para “realzar” su centro histórico, la ciudad

considera que es preferible proceder a la “homogeneización *hacia arriba*” (que sólo queden las clases más altas) de la población del barrio, lo que acarrea el desplazamiento de las familias de bajos ingresos hacia los barrios llamados “frágiles”, en los que se supone van a encontrar todos los organismos que les corresponden (misión local, agencia de desempleo, etc.). De este caso se puede sacar una doble conclusión. En primer lugar, la de las potencialidades de flexibilidad territorial y social que existen en un proceso de interacción mutua, en base a un cierto número de dimensiones necesarias o favorables. Por otra parte, nos percatamos también de cómo se llega a construir artificialmente la exclusión, de cómo se puede dualizar sin provecho alguno el espacio económico y social de la ciudad.

BIBLIOGRAFÍA

- Bidou, C. (1982), “Banlieues et citoyenneté, les nouvelles fonctions résidentielles de l'espace péri-urbain”, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, núm. 15, pp. 56-71.
- (1993), con la colaboración de M. Lepresle, “Rénovation urbaine et valorisation culturelle d'un quartier historique, Amiens face à son patrimoine”. Rapport IRIS/Ministerio de Cultura.
- (1994), “Renovation urbaine et stratégies familiales”, *Sociétés Contemporaines*, núms. 17 y 18 (sous presse).
- Boltanski, L. y L.Thévenot (1987), *Les économies de la grandeur*, París, PUF.
- Bonnette-Lucas, C. (1991), “Les bricoleurs, entre polyvalence et spécialisation”, *Sociétés Contemporaines*, núm. 8, pp. 61-86.
- Bonnin, Ph. (1991), “Produire la domus”, *Sociétés Contemporaines*, núm. 5, pp. 145-162.
- Boudoul, J., J. P. Faur (1982), “Renaissance des communes rurales ou nouvelles formes d'urbanisation?”, *Economie et Statistique*, núm. 149, pp. 17-27.
- Bourdieu, P., M. De Saint Martin (1990), “Le sens de la propriété, la genèse sociale des systèmes de préférences”, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, núm. 81 y 82, pp. 52-64.

- Boyer, R., J. P. Durand (1993), *L'après-fordisme*, Paris, Syros.
- Campagnac, E. (1978), "Transformations des modes de vie et habitat ouvrier, le développement de la maison individuelle dans l'espace péri-urbain de Dunkerque", Reporte del Plan de Construcción.
- Canceil, G. (1990), "Le revenu des ménages", *Données Sociales*, INSEE, pp. 138-144.
- Castellán, M., M. Marpsat, M. F. Goldberger (1992), "Les quartiers prioritaires de la politique de la ville", *INSEE-Première*, núm. 234.
- CERC (Centre d'Étude des Revenus et des Coûts) (1989), en *Les français et leurs revenus, le tournant des années quatre-vingt*, Paris, La Découverte/La Documentation Française.
- Clerc, P. (1967), "Grand ensembles, Banlieues nouvelles", *Travaux et Documents*, núm. 49, INED.
- Coing, H. (1966), *Rénovation urbaine et changement social*, Paris, Les Editions Ouvrières.
- Chenu, A. (1993), "Une classe ouvrière en crise", *Données Sociales*, INSEE, pp. 476-485.
- Chevalier, L. (1958), *Classes laborieuses et classes dangereuses à Paris pendant la première moitié du XIXème siècle*, Paris, Plon.
- Donzelot, J. (1994), *L'Etat animateur, essai sur la politique de la ville*, Paris, Editions Esprit.
- Durand, J. P. (1993), *Vers un nouveau modèle productif*, Paris, Syros.
- Estèbe, Ph. (1991), "Les états d'âme d'un chef de projet", en *Face à l'exclusion, le modèle français*, J. Donzelot, ed., Paris, Editions Esprit, pp. 41-58.
- Guerrand, R. H. (1989), *Cent ans d'habitat social*, Paris, Albin Michel.
- Guillaume, M. (1975), *Le Capital et son double*, Paris, PUF.
- Harvey, D. (1985), *The Urban Experience*, Baltimore, John Hopkins Press.
- Jalabert, G., M. C. Jaillet (1993), "L'agglomération Toulousaine: une urbanisation multipolarisée de l'espace urbain?", en *Métropole en déséquilibre?*, Paris, Economica, pp. 257-282.
- Komninos, N. (1992), "Les nouveaux espaces de croissance", *Espaces et Sociétés*, núm. 66 y 67, pp. 217-234.
- Ion, J. (1991a), *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Paris, Privat.
- (1991b), "La fin des petits clercs", en *Face à l'exclusion, le modèle français*, J. Donzelot (ed.), Paris, Editions Esprit, pp. 99-118.

- Leborgne, D., A. Lipietz (1988), "L'après-fordisme et son espace", *Les Temps Modernes*, núm. 501, pp. 75-114.
- Lefebvre, H. (1961), "Les nouveaux ensembles urbains, un cas concret, Lacq-Mourenx et les problèmes urbains de la nouvelle classe ouvrière", *Revue Française de Sociologie*, vol. II, núm. 3.
- Les Corbusier (1937), *Quand les cathédrales étaient blanches*, París, Plon.
- (1943), *La Charte d'Athènes*, París, Editions de Minuit.
- Maurin, E. (1993), "Les transformation du paysage social dans les années quatre-vingt", *Données Sociales*, INSEE, pp. 458-465.
- Mehl, D. (1980), "Les voies de la contestation urbaine", en *Annales de la Recherche Urbaine*, núm. 6, pp. 26-62.
- Moutardier, M. (1990), "Consommation et niveaux de vie", *Données Sociales*, INSEE, pp. 197-201.
- Salais, R., M. Storper (1994), *Les mondes de production, enquête sur l'identité économique de la France*, París, EHESS.
- Savage, M., J. Barlow, P. Dickens y T. Fielding (1992), *Property, bureaucracy and culture, middle-class formation in contemporary Britain*, Londres, Routledge.
- Scott, A. (1992), "L'économie métropolitaine: organisation industrielle et croissance urbaine", en G. Benko, A. Lipietz, *Les régions qui gagnent*, París, PUF, pp. 103-122.
- , M. Storper (1989), "The geographical foundations and social regulation of flexible production complexes", en J. Wolch, M. Dear, *The power of geography: how territory shapes social life*, Boston, Inwin Hyman, pp. 21-40.
- Schwartz, O. (1990), *Le Monde privé des ouvriers, hommes et femmes du Nord*, París, PUF.
- Swyngedouw, E., C. Kesteloot (1989), "Les passage sociospatial du fordisme à la flexibilité: une interprétation des aspects spatiaux de la crise et de son issue", *Espaces et Sociétés*, núm. 54 y 55, pp. 243-268.

SEGUNDA PARTE

LOS ACTORES ECONÓMICOS

LA NOTABLE ELASTICIDAD DE LOS DISTRITOS INDUSTRIALES DE LA TOSCANA

GABI DEI OTTATI *

INTRODUCCIÓN

El notable éxito de los distritos industriales italianos ha sido reconocido internacionalmente, especialmente durante la última década.¹ Sus logros se han considerado particularmente sorprendentes debido a lo pequeño de las empresas localizadas en ellos, y a que se dedican a “sectores tradicionales”, como son los de textiles, vestido y muebles. Sin embargo, durante los años ochenta, después de varias décadas de desarrollo continuo basado en la proliferación de unidades industriales especializadas, algunos distritos italianos pasaron por un periodo de cambio y reestructuración. En consecuencia, hace poco se declaró la crisis de los distritos e incluso se llegó a afirmar que el “distrito industrial”, como forma de desarrollo socioeconómico, ya no era viable dada su “subyacente contingencia y su extrema inestabilidad” (Harrison, 1994a).²

* Universidad de Florencia, Departamento de Economía.

¹ Entre los trabajos más conocidos (publicados fuera de Italia) que abordan el tema de los distritos industriales italianos, véase Sabel (1982), Piore y Sabel (1984), Best (1990), Pyke, Becattini y Sengenberger (1990), Benko y Lipietz (1992), Storper y Scott (1992).

² Véase también Harrison (1994b) y Blim (1992).

Como en otras regiones del centro y el noreste de Italia, la forma predominante de desarrollo de La Toscana, después de la segunda guerra mundial, ha sido el “distrito industrial”, esto es, “un área industrial integrada que produce economías externas para la empresa, e incluso para el sector industrial en cuanto a tecnología, pero internas para la red ‘sectorial, social y territorial’” (Becattini, 1978:114).³

Por lo tanto, un análisis de los cambios ocurridos en los distritos toscanos podría ser de particular interés, no sólo para ayudar a las comunidades locales de La Toscana a construir su propio futuro, sino —lo que es más importante— para valorar si el “distrito industrial” puede ser una forma viable de desarrollo socioeconómico.

Si bien el crecimiento industrial de la posguerra en La Toscana ha sido impulsado por los distritos, no todas las áreas industriales de la región son sistemas de producción de pequeñas empresas especializadas. A lo largo de la costa, por ejemplo, hay áreas turísticas industriales donde grandes plantas dedicadas al acero (en Piombino) o a los productos químicos (en Livorno) dominan el paisaje local (Becattini, 1978: 113). Desde luego, no consideraremos aquí el caso de estas áreas.

Asimismo, existen algunos sistemas de producción locales como la industria del mármol y de la piedra para construcción de Carrara, o la de joyería de metales preciosos de Arezzo, que no suelen identificarse como distritos industriales, debido a que difieren en algún aspecto del ideal canónico. El sistema de producción de Carrara, por ejemplo, se localiza en un área turística, mientras que el sistema de producción joyera de Arezzo está situado en un centro urbano; no obstante, ambos se parecen a los distritos industriales, tanto desde el punto de vista de su organización como del de

³ Sobre el desarrollo económico de La Toscana, véase también IRPET (1975) y Mori (1986). Sobre el concepto de distrito industrial, véase Becattini (1989 y 1990) también las contribuciones incluidas en Pyke, Becattini, Sengenberger, (1990); Pyke y Sengenberger (1992).

su comportamiento en las exportaciones en sectores característicos de los productos “hechos en Italia” (Porter, 1990: 421-435). En consecuencia, un estudio completo del desarrollo en los distritos toscanos deberá incluir dichos “cuasidistritos”, lo cual extiende la lista de sistemas locales que deben investigarse.⁴

Sin embargo, por limitaciones de espacio y en cuanto a la información disponible, este artículo se centrará solamente en cinco de los distritos industriales bien establecidos de La Toscana: el sistema de producción del vestido de Empoli, el distrito dedicado al curtido de piel en Santa Croce sull’Arno, el distrito textil de Prato, el sistema de producción de mobiliario de Poggibonsi y el sistema de producción de calzado de Monsummano (véase el mapa 1 y el cuadro 1).⁵

Los materiales usados en este artículo provienen de diferentes fuentes; en cuanto a los datos estadísticos, los principales son el censo general de población y el censo general de industrias y servicios de 1981 y 1991. No obstante, para la interpretación de las tendencias recientes, he usado la mayoría de los estudios que existen sobre cada uno de los distritos

⁴ Según el método de identificación espacial adoptado por Fabio Sforzi, en La Toscana hay un total de ocho distritos industriales canónicos, Sforzi (1994, pp. 101-102).

⁵ El distrito de Empoli incluye los seis municipios siguientes de la provincia de Florencia: Capraia e Limite, Cerreto Guidi, Empoli, Montelupo Fiorentino, Montespertoli y Vinci.

El distrito de Santa Croce sull’Arno abarca los seis municipios siguientes, cinco de los cuales pertenecen a la provincia de Pisa; y Fucecchio a la de Florencia, Castelfranco di sotto, Montopoli, San Miniato, Santa Croce, Santa Maria a la de Monte, Fucecchio.

El distrito de Prato comprende los trece municipios siguientes, diez de los cuales están en la provincia de Florencia y tres (Agliaiana, Montale y Quarrata) en la de Pistoia: Barberino di Mugello, Calenzano, Campi Bisenzio, Cantagallo, Carmignano, Montemurlo, Poggio a Caiano, Prato, Vaiano, Vernio, Agliana, Montale y Quarrata.

El distrito de Poggibonsi incluye los cuatro municipios siguientes, tres de los cuales pertenecen a la provincia de Florencia y el restante (Casole d’Elsa) a la provincia de Siena: Casole d’Elsa, Colle Val d’Elsa, Poggibonsi, Barberino Val d’Elsa.

El distrito de Monsummano comprende los seis municipios siguientes de la provincia de Pistoia: Buggiano, Massa e Cozzile, Monsummano, Montecatini Terme, Pieve a Nievole, Ponte Buggianese.

MAPA 1

La Toscana

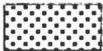
(Localización de cinco distritos industriales)



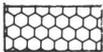
Distrito de Prato (textiles)



Distrito de Monsummano (Calzado)



Distrito de Santa Croce (curtido de pieles)



Distrito de Empoli (vestido)



Distrito de Paggibonsi (muebles)

considerados. Además, en el caso de Prato, he podido recurrir a los resultados de investigaciones recientes en las que he participado, así como a un gran fondo de información acumulada durante años de investigación que personalmente he realizado sobre dicho distrito.⁶ En cuanto a los otros, la información extraída del censo y los estudios disponibles ha sido complementada con entrevistas realizadas a representantes del gobierno local, a funcionarios de las asociaciones de industriales y artesanos locales, a empresarios y al personal de los centros de servicio.

En adelante, esbozaré primero los cambios en el contexto de la competencia externa y pasaré luego a las principales estrategias de ajuste adoptadas por las empresas locales. Posteriormente revisaré las transformaciones ocurridas en los distritos industriales de La Toscana, tanto en lo que se

CUADRO I
Cinco distritos industriales de La Toscana
y de Italia, 1991
(Área, población, tasa de empleo
y de población por empresa)

<i>Distrito</i>	<i>Área (km²)</i>	<i>Población residente</i>	<i>Tasa de empleo</i>	<i>Tasa de población por empresa</i>
Empoli	341	90 855	41.9	10.3
Santa Croce	301	88 314	42.1	10.0
Prato	694	319 623	42.6	8.7
Poggibonsi	377	49 514	41.5	10.9
Monsummano	125	68 801	40.5	9.9
Italia	301 309	56 778 031	37.3	17.1

Nota: La tasa de empleo es obtenida por la razón entre el total de población empleada (incluyendo empleados, empleadores y autoempleados) y la población residente; y la tasa de población residente para las empresas en todos los sectores localizados en el distrito.

Fuente: Istat, Censo de Población, 1991 y Censo de Industrias y Servicios, 1991 y de nuestra propia elaboración.

⁶ Véase Innocenti y Giovannini (1995); Dei Ottati (1993, 1994b, 1995).

refiere a los cambios en el empleo, como a la reestructuración industrial, y cerraré con algunos comentarios finales.

CAMBIOS EN EL CONTEXTO DE LA COMPETENCIA

Después de la segunda guerra mundial, la mayor parte de los distritos industriales de La Toscana experimentaron un largo periodo de crecimiento prácticamente ininterrumpido, tanto en lo que se refiere al número de empresas industriales como al nivel de empleo. Gracias a una combinación de factores, que incluye una amplia oferta de mano de obra local, así como la formación y la creciente complejidad de las “redes sectoriales, sociales y territoriales” mencionadas anteriormente, los distritos industriales toscanos lograron, en primer lugar, sacar ventaja de la larga fase de crecimiento en el consumo ocurrida en los países occidentales durante las décadas de 1950 y 1960, para luego seguir prosperando incluso durante los años setenta, cuando la demanda de bienes de consumo se volvió cada vez más diferenciada y variable.

Sin embargo, durante la década de 1980 hubo un cambio en el contexto de la competencia internacional y nacional de los sectores característicos de los distritos toscanos (entre los cuales se incluyen, por ejemplo, los textiles, el vestido, los artículos de piel y el calzado). En algunas industrias surgió la competencia de los países con costos de mano de obra bajos, en particular en lo que se refiere al vestido y el calzado; dicha competencia se vio acentuada por la brusca caída en el valor del dólar estadounidense, en 1985, y por la revaluación de la lira italiana (en términos reales) durante la segunda mitad de los años ochenta (Graziani, 1994).

Además, en la mayor parte de los sectores característicos de los distritos de La Toscana, el consumo creció a un ritmo más lento que el ingreso. Asimismo, aunado al estancamiento del consumo general en esos sectores, la demanda de algunos productos en los que dichos distritos se habían especializado cayó drásticamente, debido a los cambios en

las preferencias y estilos de vida de la gente. Éste fue el caso, por ejemplo, de las telas de lana cardada de Prato,⁷ los mocasines “tubulares” de Monsummano y los juegos de dormitorio de Poggibonsi.

ESTRATEGIAS DE AJUSTE DE LAS EMPRESAS LOCALES

Posiblemente la importancia de los cambios en el contexto externo fue al principio subestimada por muchas de las “empresas finales”, es decir, las que se especializan en el diseño y la venta de los productos del distrito.⁸ Después de todo, su receta empresarial había tenido un largo historial de éxito. Por su parte, la demanda de consumo se volvió cada vez más variable y fragmentada, lo cual hizo que fuera más difícil interpretar los cambios que estaban ocurriendo. No obstante, puede decirse que, en general, las empresas locales han sabido reaccionar ante las nuevas condiciones y, a menudo, por emulación, las nuevas estrategias se han diseminado con rapidez por todo el distrito.

Pese a la variedad de situaciones específicas y de decisiones tomadas para afrontar los retos del exterior, las empresas de los distritos de La Toscana han respondido principalmente con una o más de las siguientes tácticas: *i*) diversificación e innovación de productos; *ii*) elevación de la calidad; *iii*) especialización comercial.

Entre las estrategias de ajuste adoptadas más ampliamente por las empresas de estos distritos, se encuentra la diversificación e innovación de productos; esto se traduce en un cambio a productos y mercados diferentes que, por lo general, se lleva a cabo ampliando la gama de artículos que

⁷ Entre 1985 y 1990, la producción de textiles de lana cardada cayó decreció 40% en Prato y aproximadamente 30% en Italia UIP (Unione Industriale Pratese), Relazione del consiglio direttivo, 1990.

⁸ Debido a la división del trabajo existente entre las empresas del distrito industrial, se pueden distinguir dos tipos diferentes: las “empresas finales”, que tienen contacto directo con los mercados y las “empresas de etapa” o subcontratistas que se especializan en algunas etapas de la producción.

ofrecen. Así, por ejemplo, en Prato, las “empresas finales” han añadido a las tradicionales telas de lana cardada, las de lana peinada y, en especial, las telas de lino, seda, viscosa o algodón propias para el verano; las empresas de Poggibonsi han pasado de la producción de juegos completos para sala y dormitorio, a muebles para baño, cocinas integrales, sillas y piezas sueltas; las empresas de calzado de Monsummano han cambiado de la producción de mocasines a otros tipos de zapato; y las curtidurías de Santa Croce compensaron la caída en la demanda de la industria nacional del calzado, incrementando las exportaciones y vendiendo sus productos también a las industrias del vestido y del mueble. Una vez que una o varias empresas del distrito identifican y obtienen éxito con una nueva estrategia, ésta normalmente es imitada con pocas variaciones por otras empresas locales, de modo que el proceso de diversificación de productos y mercados se difunde rápidamente en el sistema. A veces, dicho proceso conduce a verdaderas innovaciones (productos que son completamente nuevos, no simplemente nuevos para el distrito), gracias al aumento en la variedad de materiales y tecnologías usadas localmente y, en consecuencia, a que existen más posibilidades para combinarlos.⁹ En Prato, por ejemplo, la introducción de la seda en el ciclo de producción local, indujo la creación de la llamada “seda lavada”, una nueva clase de tela con un acabado especial que fue muy bien recibida por los consumidores.

Una segunda estrategia seguida por las empresas de los distritos toscanos es la elevación de la calidad: esto significa que se han desplazado hacia segmentos del mercado más altos, no sólo en el sentido de mejor calidad intrínseca, sino también de diseños más a la moda,¹⁰ o incluso que satisfacen

⁹ Acerca del distrito industrial como un medio creativo, véase Becattini G., (1991), y Bellandi (1992). Sobre los patrones de cambio económico en el “distrito industrial”, véase Bellandi M., 1993.

¹⁰ Por citar sólo un ejemplo, considérese que los modelos presentados por las empresas de calzado de Monsummano en sus colecciones aumentaron de un promedio de 87 en 1980 a 221 en 1992 (CEE-Force, 1993, pp. 133).

normas técnicas particulares o condiciones de entrega solicitadas por los clientes. Ésta fue la estrategia adoptada frecuentemente por las empresas que mantenían una especialización en los productos tradicionales del distrito, en cuya producción podían sacar ventaja de la notable cantidad de habilidades acumuladas localmente.

Una tercera estrategia adoptada por dichas empresas ha sido el aumento en la especialización comercial. Frente a la caída en la demanda de productos característicos del distrito, y en parte debido a la creciente competencia de precios, algunas firmas, a fin de recobrar rentabilidad, empezaron a comprar productos del exterior, a menudo los importaron de países cuyos costos de mano de obra son más bajos, en lugar de ordenarlos a los subcontratistas locales. En ocasiones se han adquirido productos intermedios fabricados fuera del distrito con el propósito de terminarlos localmente y luego comercializarlos; pero también se han dado casos en que se han comprado productos acabados para revenderlos directamente a los consumidores de Italia y del extranjero.¹¹

CAMBIOS EN LOS DISTRITOS INDUSTRIALES

El cambio en el empleo del sector industrial al de servicios

El efecto más evidente de los cambios en el contexto externo, y de las estrategias de ajuste adoptadas por las empresas, sobre los distritos toscanos como sistemas locales, ha sido una disminución del empleo en la industria (véanse los cuadros 2 y 3) y también, por lo general, del número de empresas en el mismo sector.

La tendencia internacional hacia una reducción de los empleos en la industria se reflejó en Italia, durante la década

¹¹ Sin embargo, por lo general, la adquisición de bienes completamente acabados se limita a algún artículo en especial, el cual tiene el propósito de completar la gama de productos que se ofrecen a los clientes. Para más datos sobre el sistema de calzado de Monsummano, véase CEE-Force, 1993, pp. 152-153.

CUADRO 2
Cinco distritos industriales de La Toscana
y de Italia 1981 y 1991
(Distribución porcentual de la fuerza
de trabajo por sector)

Distrito	Agricultura		Industria		Servicios	
	1981	1991	1981	1991	1981	1991
Empoli	7.3	4.3	57.8	50.5	34.9	45.2
Santa Croce	4.9	2.6	66.5	61.0	28.6	36.4
Prato	2.2	1.3	65.0	54.7	32.8	44.0
Poggibonsi	8.2	5.8	53.6	46.1	38.2	48.1
Monsummano	5.0	3.4	49.1	41.5	45.9	55.1
Italia	11.1	7.6	39.5	35.7	49.4	56.7

Nota: Incluye a todas las personas empleadas o en posibilidad de trabajar.

Fuente: Istat, *Censo de Población*, 1981 y 1991 y de nuestra propia elaboración.

CUADRO 3
Empleo por sector en cinco distritos industriales
de La Toscana, 1981 y 1991

Distrito	Agricultura		Industria		Servicios		Total	
	1981	1991	1981	1991	1981	1991	1981	1991
Empoli	886	44	22322	19847	13032	16872	36240	37163
Santa Croce	202	127	25116	23063	12037	15122	37355	38312
Prato	460	259	95164	81180	45583	59481	141207	140920
Poggibonsi	633	215	11017	10116	6876	9179	18526	19510
Monsummano	78	65	13372	9752	13063	15708	26513	25525

Fuente: Istat, *Censo de Industria y Servicios*, 1981 y 1991, y de nuestra propia elaboración.

de 1970, mediante la caída del empleo en las grandes empresas de los llamados sectores modernos (como los de los vehículos, los productos químicos y el acero), tendencia que luego continuó y se generalizó en los años ochenta. De hecho, durante esta década, el empleo en el sector de las manufacturas cayó en todo el país en más de 10% y alcanzó 30% en las grandes empresas (las que emplean a más de 100 personas), y aproximadamente 20% en el Piamonte, una de

las regiones industrializadas líderes de Italia. Así, la caída del empleo en el sector industrial ocurrida en los distritos toscanos parece ser parte de una tendencia más general.

Datos del censo general de industrias y servicios de 1981 y 1991 (cuadro 3) demuestran la importancia del fenómeno para cada uno de los distritos considerados en el presente artículo. De este modo, durante la década de 1980, Santa Croce y Poggibonsi sufrieron una reducción del empleo en la industria de aproximadamente 8%, los de Empoli y Prato perdieron, respectivamente, 11 y 14%, mientras que en Monsummano la caída alcanzó 27 por ciento.

El cuadro 3 muestra también que, durante el mismo periodo, la reducción del empleo en el sector industrial, para todos los distritos excepto Monsummano, ha sido compensada, incluso con creces, por un aumento paralelo en el sector servicios; aumento que en la mayoría de los distritos alcanzó casi 30%, en comparación con las cifras de 1981.¹²

Sin embargo, a pesar del notable cambio hacia el sector servicios, los cuadros 2 y 3 demuestran la persistente importancia de la industria en la economía local. De hecho, en todos los distritos —salvo en Monsummano, el cual, sin embargo, incluye el área turística de Montecatini Terme (baños termales) que abarca tres municipios de los seis que comprende el distrito—, más de la mitad de todo el empleo pertenecía, en 1991, al sector industrial.

Por otro lado, además de Poggibonsi que no es un distrito monosectorial,¹³ la ocupación manufacturera local sigue concentrándose en una sola industria y en actividades relacionadas con ésta. En Santa Croce, por ejemplo, en 1991, los empleos en el área de la piel y la curtiduría abarcaban 81% del total del empleo del sector manufacturero, y en el distri-

¹² En Italia, entre 1981 y 1991, el crecimiento general del empleo en el sector servicios fue sólo 15 por ciento.

¹³ En el distrito de Poggibonsi, tanto la industria de la cristalería (en Colle Valdelsa) como la industria mecánica tienen una larga tradición; en particular esta última (la cual también incluye la fabricación de maquinaria para carpintería) se desarrolló de manera significativa durante los últimos años.

to de Prato, a pesar de la contracción del sistema textil local, 71% del trabajo en las manufacturas permaneció dentro de los textiles (véase el cuadro 4).

También cabe mencionar que, en los distritos de La Toscana, una gran parte del crecimiento del sector servicios obedeció a un brusco aumento en los servicios al productor que, directa o indirectamente, están relacionados con la reestructuración de la industria local.¹⁴

CUADRO 4
Empresas y empleo en la industria manufacturera
y de la industria localizada en cinco
distritos industriales de La Toscana, 1991

<i>Distrito</i>	<i>Manufacturas</i>		<i>Industria localizada</i>		
	<i>Empresas</i>	<i>Empleo</i>	<i>Empresas</i>	<i>Empleo</i>	
Empoli	2188	17046	1124	7754	Vestido y cuero
Santa Croce	2586	20700	1847	16795	Curtido y cuero
Prato	13948	71245	10667	50778	Textiles y vestido
Poggibonsi	1027	8669	360	2410	Madera y muebles
Monsummano	1240	7948	495	3350	Calzado y cuero

Fuente: Istat, Censo de Industria y Servicios, 1991 y de nuestra propia elaboración.

Finalmente, debe señalarse que los distritos considerados tienen una tasa de empleo relativamente alta (en algunos casos alcanza cinco puntos más que el promedio de Italia), con una estructura económica que sigue caracterizándose por un gran número de pequeñas empresas. Según el censo

¹⁴ El crecimiento del empleo en los servicios al productor en los distritos toscanos, calculados a partir de los datos de los censos de 1981 y 1991, va desde un 100% de aumento en Santa Croce y Monsummano, hasta 184% en Poggibonsi. Además, en todos los distritos considerados, los nuevos empleos en los servicios al productor superan 30% de los nuevos empleos en el sector servicios, incluido el sector público. Sin embargo, cuando se estima la cantidad de servicios al productor que se proveen en los distritos industriales, deberían incluirse todos los que normalmente ofrecen las asociaciones de industriales y artesanos locales, los cuales no aparecen en los datos del censo, y los que proporcionan los centros de servicios especiales reales. Para mayor información sobre los centros de servicios en La Toscana, véase Freschi (1992).

de 1991, hay aproximadamente una empresa por cada diez residentes, y una unidad industrial por cada 23 a 30 personas (véase el cuadro 1).

RESTRUCTURACIÓN INDUSTRIAL

Cambios en la división del trabajo entre las empresas, dentro y fuera del distrito

Los cambios en el contexto externo y en las estrategias de las empresas no sólo dieron como resultado una reducción del empleo industrial; también generaron una amplia reestructuración del sistema de producción local, la cual por lo regular trajo consigo un acortamiento del ciclo productivo establecido y la diversificación de los procesos de producción que se llevan a cabo en el distrito.

Cambios en la división del trabajo dentro del distrito

Antes de considerar los cambios en la división del trabajo ocurridos en la mayor parte de los distritos de La Toscana, cabe hacer una breve mención acerca de la reestructuración que tuvo lugar en el sistema de fabricación de muebles de Poggibonsi, ya que éste difiere de los demás casos y hace pensar en algunos cambios similares que se presentaron en otros distritos toscanos durante los años cincuenta.¹⁵ En Poggibonsi, al inicio de la década de 1980, las empresas locales de fabricación de mobiliario pasaron por un proceso de desintegración vertical y especialización que siguió a un periodo de dificultades, principalmente debido a los ya mencionados cambios en la demanda. Hasta ese entonces, casi todas las empresas de muebles de Poggibonsi eran fábricas de ciclo completo, esto es, realizaban internamente todas las

¹⁵ En Prato, por ejemplo, entre 1949 y 1952, tuvo lugar el desmoronamiento de las fábricas de lana de ciclo completo, véase Dei Ottati (1994b).

etapas necesarias para producir el mobiliario que vendían en el mercado. No obstante, el cambio fundamental en el tipo de muebles producidos, condujo a una transformación radical.

Como consecuencia de la reestructuración, parte de las empresas de ciclo completo comenzaron a especializarse en el acabado y venta del producto final, subcontratando las demás etapas de la producción. Otras, en cambio, se especializaron en una parte del proceso de producción de muebles, y de este modo se convirtieron en “empresas de etapa” o subcontratistas. Además, muchos de los trabajadores que perdieron su empleo debido a la reestructuración de las empresas de ciclo completo, compraron maquinaria de segunda mano y comenzaron a trabajar por su cuenta como subcontratistas.

La nueva división del trabajo entre las empresas locales se ajustó particularmente a los cambios en los productos manufacturados: cocinas integrales y muebles para baño, en lugar de juegos completos de sala y dormitorio. De hecho, los nuevos productos, junto con una reforma apropiada de la división del trabajo, ofrecieron la posibilidad de estandarizar la fabricación de piezas componentes, así como la oportunidad de montarlas en varias formas distintas; esto facilitó la adaptación de beneficios finales a los cambios del diseño y a los requerimientos del consumidor.

Aparte de Poggibonsi, al final de los años setenta, en los demás distritos había ya una división del trabajo bien desarrollada entre las empresas locales: algunas de ellas se habían especializado en la comercialización y el diseño de productos hechos en el distrito (“empresas finales”), mientras que muchas otras se especializaron en algunas etapas del proceso de producción o sólo en una de ellas (“empresas de etapa”). La reestructuración ocurrida durante la década de 1980 dio lugar, por lo general, a una compleja redefinición de la división del trabajo y de la especialización tanto entre las empresas del distrito, como dentro de cada una de ellas. A fin de entender la razón de ser de dicha redefinición, es útil distinguir entre el ciclo de producción de los productos

característicos del distrito y el de los nuevos artículos introducidos por las firmas que adoptaron una estrategia de diversificación e innovación.

En lo que se refiere al ciclo de los productos característicos del distrito, en algunas etapas (a menudo las iniciales que implican menor valor agregado) la reestructuración trajo consigo una reducción del número de empresas locales y de empleo, mientras que en otras (con frecuencia las finales) produjo un aumento. Así, por ejemplo, en Prato, la clasificación de trapo,¹⁶ el carbonizado de fibras y la cardadura sufrieron una severa reducción que se relacionó, al mismo tiempo, con un aumento en las operaciones de acabado de las telas. O bien, para citar otro ejemplo, en el sistema de fabricación de calzado de Monsummano, la producción de palas de zapato disminuyó, pero el acabado del calzado siguió haciéndose localmente y las actividades relacionadas con el diseño y la preparación de colecciones de muestra crecieron; esto también impulsó el surgimiento de nuevas firmas especializadas en el diseño y los servicios de asesoría para la comercialización.

También las estrategias de diversificación e innovación, adoptadas por muchas firmas para satisfacer los cambios en la demanda, alteraron la división del trabajo entre las empresas del sistema local, así como dentro de cada una de ellas. De hecho, la introducción de nuevos productos favoreció el desarrollo de otras actividades especializadas. En el distrito de Prato, por ejemplo, la contracción del número de gente empleada en la producción de telas de lana para invierno resultó parcialmente compensada por un aumento de la gente empleada en la fabricación de telas de verano hechas de otras fibras, así como por el crecimiento de los productos completamente nuevos, como las pieles y los cueros de imi-

¹⁶ Una medida de la caída en el uso del trapo, por parte de la industria textil de Prato es que, entre 1985 y 1993, la cantidad de trapo importada en el distrito cayó casi 50%, aproximadamente de 93 000 a 45 000 toneladas.

tación, las telas no tejidas y los textiles de uso industrial.¹⁷ En el distrito de Santa Croce, la estrategia de diversificación de productos provocó una sustitución parcial de la piel de bovino por las de ovino, cerdo y reptil.

*La nueva división del trabajo entre el interior
y el exterior de los distritos*

La amplia reestructuración industrial ocurrida durante los años ochenta implicó también importantes cambios en la división del trabajo entre el interior y el exterior de los distritos. De hecho, la contracción de las etapas iniciales del ciclo productivo se vio acompañada por un abastecimiento proveniente del exterior del distrito que cubrió dichas etapas; lo que representa un rompimiento con el pasado, cuando los distritos tenían un notable grado de autosuficiencia productiva, esto es, las “empresas finales” adquirían (a menudo en el extranjero) materias primas que eran totalmente transformadas por subcontratistas especializados locales. Sin embargo, después de la reciente reestructuración, una parte de la producción intermedia es subcontratada o comprada fuera de los distritos, y de ésta, posiblemente la mayor parte es importada de países cuyos costos de mano de obra son más bajos.

Si bien es difícil valorar la importancia que el abastecimiento externo ha alcanzado ya en cada distrito, el patrón de importaciones de algunos productos intermedios y semiacabados ofrece una vía indirecta para entender el fenómeno. Durante el periodo de 1986-1993, por ejemplo, la cantidad de hilo de lana importado en el distrito de Prato creció cerca de 185% (alcanzó aproximadamente las 6 000 toneladas en 1993), y la cantidad de tela de lana semiacabada importada se incrementó en 262% (llegó casi a las 1 700 toneladas en

¹⁷ Acerca de la estrategia de diversificación de las empresas especializadas en productos completamente nuevos para el distrito de Prato, véase Zagnoli (1993).

1993).¹⁸ La importación de prendas de fibras vegetales en la provincia de Florencia (que incluye el sistema de Empoli) creció en 130% (alcanzó aproximadamente las 22 000 toneladas en 1993). En contraste, el aumento de importaciones de piel semicurtida (*wet-blue*) experimentado por el distrito de Santa Croce fue mucho menor (sólo 23% entre 1986 y 1993), debido a las dificultades para asegurar calidad necesaria, tanto de materias primas como de mano de obra, en las etapas iniciales del proceso de producción de la piel curtida de primera calidad. Durante la década de 1980, las “empresas finales” no sólo compraron productos intermedios hechos fuera del distrito, sino que incrementaron la subcontratación fuera del sistema local, si bien es cierto que normalmente en cantidades limitadas de producción y para artículos especiales. Investigaciones recientes realizadas en varios distritos de La Toscana confirman dicha interpretación. En el sistema de producción de calzado de Monsummano, así como en el distrito textil de Prato, por ejemplo, la mayor parte de la producción sigue haciéndose localmente: aproximadamente 70% del valor total de la producción subcontratada por las empresas de calzado de Monsummano es fabricada por subcontratistas locales (CEE-Force, 1993:157), mientras que 73% de las “empresas finales” de Prato subcontratan más de la mitad de su producción en el distrito, y 40% de ellas han fabricado localmente incluso más de 90% de su producción (IRIS, 1994:106).

No obstante, subcontratar fuera del sistema local es ahora una realidad en la mayoría de los distritos, como lo confirman estudios recientes. En la industria del vestido de Empoli, más o menos 30% del valor de la producción se fabrica fuera de la región y 17%, en el extranjero (Promomoda, 1993:18), mientras que 16% de la producción subcontratada por las firmas de calzado de Monsummano proviene

¹⁸ Las cifras acerca de la importación de productos de lana intermedios y de *wet-blue* se refieren a La Toscana, véase Cavaliere (1995). Sin embargo, las empresas de Prato y de Santa Croce compran respectivamente, casi la totalidad de dichos productos.

de empresas del exterior de la región (CEE-Force, 1993:157). También en el distrito de Prato, cerca de la mitad de las “empresas finales” subcontratan una pequeña parte de su producción a empresas localizadas en el norte de Italia (por lo general no rebasan 30%), y aproximadamente 25% de las mismas han establecido relaciones de subcontratación con compañías extranjeras (IRIS, 1994:117).

Asimismo, para entender mejor el abastecimiento externo, es útil distinguir entre el ciclo productivo de los bienes característicos del distrito y el de los nuevos productos introducidos para hacer frente a los cambios en el contexto competitivo. En lo concerniente a la producción de las etapas iniciales del ciclo característico del distrito, el abastecimiento externo proveniente de regiones con costos de mano de obra más bajos ha permitido que las empresas locales mantengan su posición en el mercado, y que el distrito como sistema se especialice en las etapas y actividades productivas que requieren más altas habilidades y que son más rentables. Así, esta clase de abastecimiento externo debe mirarse positivamente, como un medio por el cual el distrito puede conservar su competitividad.

Otra forma de abastecimiento externo se presenta cuando las firmas buscan los componentes que requieren para fabricar nuevos productos como parte de una estrategia de diversificación. Así, por ejemplo, los hilos de lino y seda están siendo comprados por las “empresas finales” de Prato,¹⁹ y las empresas de Poggibonsi están adquiriendo paneles y muebles semiacabados hechos de madera maciza de Véneto. De nuevo, dicho abastecimiento externo tiene una función positiva en la medida en que permite un rápido y a menudo exitoso ajuste a los cambios en la demanda, mediante la adopción de una estrategia de diversificación e innovación

¹⁹ Las cifras de las importaciones muestran cómo los nuevos patrones de abastecimiento externo facilitan la diversificación de productos. Por ejemplo, en el distrito de Prato, las importaciones de hilo de seda, que eran solamente de una tonelada en 1985, alcanzaron 126 toneladas en 1992; y las importaciones de hilo de lino aumentaron de alrededor de 2 000 toneladas en 1985 a más de 5 000 en 1993.

que requiere la rápida adquisición de nuevos recursos especializados (sobre todo habilidades) que no es posible encontrar localmente con facilidad.

Resulta complejo y difícil evaluar el efecto de este segundo tipo de abastecimiento externo en la futura vitalidad del distrito como sistema, dado que, al menos a corto plazo, *i*) reduce la “complejidad local de las relaciones intra e interindustriales” entre las empresas (Becattini, 1989:132), y *ii*) tiende a acelerar la obsolescencia de las habilidades acumuladas en el distrito. Tradicionalmente, esta complejidad local de las relaciones industriales y las habilidades acumuladas son parte fundamental en la base de donde dependen muchas de las ventajas competitivas de los distritos. Sin embargo, a mayor plazo, la introducción de nuevos productos y procesos por parte de empresas innovadoras debería promover un desarrollo local de material especializado y, sobre todo, de los recursos humanos requeridos por las nuevas combinaciones producto-mercado. Si tal desarrollo ocurre, es probable que también se mantenga la complejidad local de las relaciones intra e interindustriales entre las empresas, lo cual es de gran importancia para la coordinación de sus diferentes actividades (Dei Ottati, 1994:465-466).

También cabe mencionar que los subcontratistas locales han empezado a producir para firmas que están fuera del distrito. Por ejemplo, algunos productores de muebles en Poggibonsi reciben pedidos de empresas de Pesaro (Las Marcas) y de Brianza (Lombardía). Los subcontratistas especializados de Empoli y Prato también han establecido relaciones de producción con empresas del exterior del distrito.²⁰

Así, los datos recogidos y el comportamiento reciente de los distritos toscanos nos llevan a pensar que son capaces de renovarse y, por lo tanto, de reproducirse como sistemas locales viables.

²⁰ Investigaciones recientes han descubierto que los subcontratistas de Empoli venden 23% de su producción (en términos de volumen de ventas) a empresas localizadas en el norte de Italia, y 4% en el extranjero (Romagnoli, 1995); mientras que 17% de los subcontratistas de Prato reciben actualmente pedidos del norte de Italia (IRIS, 1994, p. 117).

*Otros cambios en las relaciones entre empresas,
tanto dentro como fuera de los distritos*

Los extensos cambios en la división del trabajo bosquejados en la sección anterior también trajeron consigo una reestructuración organizativa, que a su vez implicó una nueva definición de las relaciones entre empresas, tanto dentro como fuera de los distritos.

Evolución de las relaciones entre empresas
dentro del distrito

Respecto a la evolución de las relaciones entre empresas dentro del sistema local, un tipo importante de reestructuración fue el desarrollo de grupos empresariales en la mayoría de los distritos toscanos. Por "grupo empresarial" entiendo una colección estable de empresas unidas por lazos económicos y sociales (como las relaciones de subcontratación y los lazos de parentesco entre los empresarios), los cuales crean una atmósfera de lealtad entre las personas que trabajan en ellas. Los grupos empresariales pueden dividirse en dos tipos: los formales, cuyas empresas están conectadas por alguna relación de propiedad, y los informales, cuyas empresas, además de ser legalmente independientes, no han establecido ninguna relación de propiedad.

El surgimiento de pequeños grupos empresariales formales, controlados por una o más familias locales, se remonta en su mayoría a la década de 1970. En esa época, por complejas y múltiples razones,²¹ a algunas de las firmas de mayor éxito les pareció útil separar sus operaciones comerciales y de manufactura de sus actividades financieras, estableciendo para estas últimas un *holding* adecuado o una

²¹ Entre las razones para la formación de grupos empresariales formales están el ahorro y los impuestos, la posibilidad de separar la administración de las unidades de producción y comercialización, del control del propietario, y la posibilidad de diversificar los productos.

compañía de bienes raíces, propiedad de varios miembros de la familia.²²

Sin embargo, fue durante los años ochenta cuando este núcleo inicial realmente se desarrolló, tanto con la formación de nuevos grupos empresariales, como con la consolidación de los ya existentes. Los últimos crecieron por la fundación de nuevas unidades (como solía suceder en el pasado), así como por la adquisición de compañías que ya estaban en operación pero que tal vez se encontraban en dificultades financieras, debido a la falta de pedidos, ocasionada por los cambios en la demanda.

Por lo regular, estos grupos empresariales formales comprenden firmas especializadas en diferentes productos o en diferentes etapas del ciclo de producción. Suelen incluir una sociedad matriz, un *holding*, una compañía de bienes raíces, una o más unidades de producción, según el número de productos que fabrican, y varias “empresas de etapa” especializadas en algunas fases de la producción estratégicas para el ramo específico del grupo. La sociedad matriz se encarga principalmente de realizar el diseño de muestras, de la comercialización de productos finales, a menudo de la compra de materias primas o de productos intermedios, y de la coordinación de la producción. Ésta normalmente se realiza en varias empresas de etapa distintas, de las cuales una pequeña proporción son copropiedades y, por lo tanto, pertenecen al grupo formal. Incluso las “empresas de etapa” especializadas y que son copropiedad suelen trabajar también para otros clientes, lo cual permite a la sociedad matriz seguir siendo flexible, y a las empresas de etapa obtener economías de escala y regirse por el mercado en cuanto a su eficiencia.²³

²² Para mayores datos sobre la formación de grupos formales en el distrito de Prato, véase PDUP (1975), y para el caso de Santa Croce, véase ARPES 1982).

²³ La tendencia al agrupamiento de las empresas no se relaciona únicamente con el desarrollo de los grupos empresariales liderados por las “empresas finales”. Por el contrario, también abarca casos interesantes de consorcios y otros conjuntos de “empresas de etapa” especializadas en la misma operación. Ejemplos de lo anterior son los dos consorcios formados entre las empresas de tejido de Prato llamadas “Gruppo Tessile Gulliver” y “Grantessuto”.

Los datos sobre los grupos empresariales que existen actualmente en los distritos de La Toscana son muy escasos; esto se debe, en parte, a que ni siquiera los grupos formales son fáciles de detectar, ya que las relaciones de propiedad entre las compañías a menudo se establecen mediante inversiones personales hechas por distintos miembros de la misma familia. Así, es imposible hacer una estimación precisa de su número.

Sin embargo, a partir de un estudio ya mencionado, ha salido a la luz que, en el distrito de Prato, aproximadamente 10% de las "empresas finales" tienen acciones en otras compañías, que por lo general son empresas de etapa locales especializadas. Estas últimas, a su vez, son copropiedad de otras compañías en 14% de los casos y el copropietario suele ser un *holding* o una sociedad matriz de un grupo formal local (IRIS, 1994:122, 129). En cualquier caso, la información disponible nos lleva a creer que el número absoluto de grupos empresariales formales en cada distrito no es muy grande.²⁴

No obstante, dado que los grupos formales son dirigidos por familias locales con una larga tradición empresarial (cuando menos de dos o tres generaciones), y que suelen incluir firmas que están entre las más innovadoras, tienden a influir en el sistema local. Pero su influencia deriva, principalmente, no de la concentración financiera, sino del hecho de que sus exitosas estrategias son adoptadas de inmediato por otras firmas del distrito, lo cual amplifica su efecto.

La reestructuración organizativa ocurrida en los distritos toscanos durante la década de 1980, también tuvo como consecuencia la expansión de los grupos informales, esto es, una colección estable de empresas ligadas principalmente por lazos culturales y sociales fortalecidos con el paso del tiempo mediante contactos personales frecuentes, intercam-

²⁴ Algunos datos acerca de la presencia de grupos empresariales en los distritos de La Toscana pueden encontrarse en Amin A. (1994); Bartolini (1994); Bortolotti y Casai (1994). En lo que se refiere al distrito de Santa Croce; IRIS (1994), en cuanto al distrito de Prato; Capiello (1992), acerca de los sistemas locales de producción de calzado de La Toscana.

bio de información y repetidas transacciones. Por desgracia, hay todavía menos información disponible acerca de los grupos empresariales informales, en vista de que prácticamente son agrupamientos invisibles, a pesar de que su importancia es muy clara para quienes participan en ellos. No obstante, varios estudios y las entrevistas que hemos realizado han revelado que en los años recientes la relación entre empresas finales y empresas de etapa se ha vuelto más estable y, al mismo tiempo, más diferenciada que en el pasado. Por ejemplo, una investigación reciente de 289 empresas textiles de Prato reveló que las relaciones de subcontratación se han vuelto más estables para 77% de las empresas finales y para 75% de las empresas de etapa (IRIS, 1994: 114). Una tendencia similar ha aparecido en otros distritos, donde las relaciones económicas preferenciales entre los círculos de empresarios locales se han expandido.²⁵

Otro estudio reciente ha mostrado que actualmente esas empresas finales tienden a compartir con sus subcontratistas estables —los cuales son por lo general empresas independientes— información del mercado, planeación de la producción y, en ocasiones, inversiones (Forlai, 1993:76). Más aún, existe una práctica que está empezando a generalizarse entre las empresas finales que pertenecen a un grupo informal y que consiste en un proceso mediante el cual se hace la compra de nuevas máquinas que se colocan, en forma gratuita, en las instalaciones de los subcontratistas independientes que forman parte del grupo; a cambio, las empresas finales esperan y reciben una garantía no escrita de que las máquinas serán usadas para surtir sus pedidos cuando lo requieran. En palabras de un empresario local, las firmas de un grupo informal están unidas por fuertes lazos sociales emanados de una constante experiencia de trabajo en común, durante la cual se han desarrollado un lenguaje compartido y la confianza mutua (Aiello, 1993:45).

²⁵ Sobre los grupos empresariales informales en los distritos toscanos, véase, por ejemplo, Mariani (1992) y Cappelletto (1992).

De esta manera, aun cuando es razonable pensar que los grupos informales tampoco son nuevos en los distritos toscanos, los datos reunidos nos permiten concluir que se desarrollaron fuertemente durante los años ochenta. Esto deja de lado la pregunta de por qué el fenómeno de los grupos sólo se ha manifestado en los últimos años. Las razones, creo, se relacionan tanto con las estrategias adoptadas por las firmas locales ante las nuevas condiciones existentes en los mercados nacionales e internacionales, y ante los cambios que dichas condiciones provocaron en la división del trabajo entre las empresas.

De hecho, para que la diversificación de productos y la elevación de la calidad tengan éxito, es necesaria una mayor integración y una coordinación más estrecha entre las distintas actividades especializadas de las diferentes empresas, de lo que se requería en el pasado; cuando la variedad de productos se limitaba a los artículos tradicionales, los requisitos de calidad eran menores y las condiciones de entrega menos estrictas.

Asimismo, la sustitución de actividades tradicionales y de menor valor agregado por otras nuevas, relacionadas con la diversificación de productos y el mejoramiento de la calidad, requieren considerables inversiones en nuevas plantas y habilidades que difieren de las necesarias para productos y procesos que ya están establecidos localmente. Por lo tanto, dichas actividades son de alto riesgo, en particular para los subcontratistas especializados que tienen escaso contacto con los cambiantes mercados finales.

En consecuencia, es lógico que las relaciones entre “empresas finales” y “empresas de etapa” hayan tendido hacia una mayor estabilidad y una integración más sólida, lo cual ha dado lugar a una extensión de los grupos empresariales informales y formales. Las características de los nuevos productos y procesos han requerido una coordinación menos “automática” y más “planeada” entre las distintas empresas especializadas.²⁶

²⁶ Sobre la coordinación “casi automática” característica del distrito industrial, véase Dei Ottati G. (1991).

Además, el elevado riesgo de las inversiones ha hecho necesaria la existencia de algún mecanismo de seguridad o de riesgo compartido entre los distintos socios que participan en la nueva actividad.

Los empresarios formales generan una cuasi integración dentro del grupo y satisfacen claramente las dos necesidades antes mencionadas. Pero, en el distrito industrial, los grupos informales también pueden bastar para dicho propósito. De hecho, el ambiente socioeconómico característico del distrito favorece la celebración de arreglos contractuales especiales, por ejemplo, transacciones de interrelación;²⁷ además, el ambiente distrital promueve las inversiones en prestigio personal.²⁸ Todo esto lleva fácilmente a la constitución de grupos empresariales, incluso cuando entre las empresas participantes no hay relaciones de propiedad. Efectivamente, arreglos como los de las transacciones de interrelación e inversión en prestigio crean un incentivo social y económico para la cooperación recíproca y el ajuste mutuo entre los socios. Esto se debe al aumento en el costo del abandono de cada integrante del grupo y, sobre todo, al desarrollo de fuertes lazos sociales.

Evolución de las relaciones entre empresas locales y externas

Evidentemente, los cambios en la división del trabajo entre el interior y el exterior del distrito discutidos antes también han dado lugar a una evolución en las relaciones entre las empresas locales y las compañías del exterior del distrito; sin embargo, antes de considerar dicha evolución, cabe señalar

²⁷ Sobre transacciones de interrelación, véase Bell C. (1988); sobre transacciones de interrelación en el distrito industrial y, en particular, las de subcontratación y crédito, véase Dei Ottati G. (1994a). Un estudio en el distrito de Prato ha revelado que dichas transacciones de subcontratación y crédito son dos veces más frecuentes que las relaciones de propiedad entre las empresas locales: de hecho, aproximadamente 20% de las "empresas finales" declararon haber financiado recientemente nuevas máquinas o edificios de sus subcontratistas. Cf. IRIS (1994, p.134).

²⁸ Sobre las inversiones en reputación personal y la coordinación de transacciones de riesgo en el distrito industrial, véase Dei Ottati (1994a y 1994c).

que en los distritos toscanos examinados no he encontrado datos de casos importantes de adquisiciones por parte de corporaciones externas, nacionales o multinacionales. A diferencia de lo que ha ocurrido en los últimos años en otras regiones de Italia,²⁹ el único ejemplo notable de transferencia de propiedad de empresas locales a una compañía externa más grande ha sido la de dos empresas de hilados de Prato, por parte del grupo Benetton, en 1991. No obstante, en el distrito de Prato hay cientos de fábricas de hilados y la adquisición de dos de ellas no alteró significativamente el funcionamiento del mercado local de hilados. Además, la captación externa de una empresa local no siempre tiene consecuencias negativas para la vitalidad del sistema, si, por ejemplo, la empresa local objeto de compra mantiene la administración de su producción, y la adquisición da lugar a inversiones innovadoras, especialmente en nuevas habilidades, que de otra forma sería imposible obtener; incluso, dicha adquisición externa puede contribuir a mejorar la dinámica del distrito y, en consecuencia, a que siga reproduciéndose como un sistema local viable.

Más importante, aunque no muy común, es la existencia del fenómeno opuesto, esto es, la compra de compañías externas por parte de las empresas del distrito. Con base en un estudio acerca de 35 grupos empresariales de Prato, por ejemplo, salió a la luz que algunos de ellos poseían acciones de compañías localizadas en otros sistemas textiles italianos, como los de Carpi, Biella y Vicenza (Costi, 1993). Asimismo, algunos de estos grupos tienen inversiones en el extranjero, especialmente en compañías de comercialización que promueven la venta de sus productos en países como Japón o Estados Unidos. Del mismo modo, empresas y grupos medianos de Santa Croce han comprado acciones en

²⁹ En Emilia Romagna, por ejemplo, aproximadamente 24% de las principales adquisiciones de empresas locales ocurridas entre 1983 y 1988 fueron hechas por grupos de capital extranjero. Véase P. Bianchi (1992) y Gualtieri (1990, p. 98). En los casos de adquisición de empresas por parte de compañías externas de otras regiones de Italia, véase P. Crestanello (1995).

curtidurías de Centro y Sudamérica, así como en otras partes del mundo. En estos casos, las inversiones en el extranjero han tenido, esencialmente, el doble propósito de remediar la escasez en el suministro de pieles y cueros sin curtir, y evitar que los costos y las dificultades aumenten por el cumplimiento de las leyes ambientales italianas (Bartolini, 1994; Caporale, 1995).

Un estudio muy reciente sobre la internacionalización productiva de los distritos de La Toscana (Cavaliere, 1995), ofrece información interesante acerca de las adquisiciones de firmas externas por parte de empresas locales. Dicho estudio confirma que la compra de acciones de compañías extranjeras suele acompañarse de relaciones de subcontratación con las firmas externas. Esto prueba que, a fin de reducir los costos de producción, la subcontratación internacional frecuentemente se da en etapas intensivas de trabajo y de bajo valor agregado. Sin embargo, también hay muchas inversiones en compañías extranjeras que tienen más bien el propósito de ganar acceso al suministro de materias primas, o bien a nuevos mercados finales.³⁰

Ese mismo estudio revela que las empresas toscanas que adquieren acciones de compañías extranjeras son, en promedio, muy pequeñas (menos de ocho empleados cada una). Asimismo, da a conocer el papel esencial que normalmente desempeñan los intermediarios locales en el establecimiento de contactos con las empresas extranjeras, en especial en la subcontratación internacional. En realidad, debido a su conocimiento sobre los productores extranjeros y a su buena reputación personal entre los empresarios del distrito, estos intermediarios están en posición de ofrecer algún tipo de garantía en cuanto al comportamiento que la compañía extranjera presenta a las empresas locales. Así, en el distrito industrial, las inversiones en reputación personal son esen-

³⁰ A menudo las inversiones extranjeras en unidades comerciales tienen el propósito adicional de permitir una respuesta más rápida y generalmente ofrecer un mejor servicio al cliente.

ciales no sólo para la coordinación de las transacciones dentro del sistema local, sino quizás también para la coordinación de transacciones con socios externos.

COMENTARIOS FINALES Y CONCLUSIONES

Indudablemente, durante los años ochenta, los distritos industriales de La Toscana se transformaron bajo la presión de retos externos como, por ejemplo, las reducciones en el nivel de demanda de los productos que tradicionalmente elaboraban.

Sin embargo, los distritos han demostrado en general una notable elasticidad y capacidad para adaptarse a un contexto competitivo que es cada vez más global y cambiante. Es verdad que, después de varias décadas de crecimiento, hubo una caída del empleo en el sector industrial; pero éste se vio compensado con creces por una expansión del sector servicios, particularmente en lo que se refiere a los servicios al productor. De hecho, hay una tendencia general de los servicios a crecer y a tener un papel cada vez más estratégico en la producción manufacturera. Así, el cambio del empleo industrial podría interpretarse como un indicador de la capacidad de los distritos para reestructurarse y adaptarse.

La reducción de la autosuficiencia productiva, que se manifiesta en el uso parcial de los servicios de subcontratistas ajenos al sistema local, ha representado una ruptura con el pasado. Sin embargo, si examinamos el caso más de cerca, el abastecimiento externo no necesariamente debería interpretarse como un signo de decadencia. Por el contrario, hemos visto que por lo regular permitió a las empresas locales concentrarse en actividades estratégicas, como el diseño, la preparación de colecciones de muestra, la comercialización, o bien, la especialización en etapas de producción con mayor valor agregado, como el acabado. Por otra parte, también hemos visto que la subcontratación fuera del distrito a menudo aceleró el proceso de diversificación e innovación de

productos que fue esencial para el éxito de la adaptación a las nuevas condiciones del mercado.

Asimismo hemos mencionado el tema de la tendencia hacia el "agrupamiento empresarial". A primera vista, esta tendencia parece implicar un cambio hacia una organización más jerárquica. De ser así, seguramente representaría una transformación en las relaciones entre las empresas locales, las cuales, en un distrito industrial, se caracterizan normalmente por una mezcla de competencia y cooperación (Becattini, 1990:45-46; Brusco, 1992:179-182; Dei Ottati, 1991). No obstante, también en este caso, un examen más minucioso revela que la clase de "agrupamiento" desarrollado en los distritos de La Toscana debería entenderse más como una forma de estructura de organización interna bilateral, que como una estructura jerárquica o unificada (Williamson, 1985:75-78 y cap. 4 y 8). Hemos visto, en efecto, que el "agrupamiento" consiste básicamente en una estabilización de las relaciones interempresariales, por medio de fuertes lazos sociales y confianza mutua, entre grupos informales, lo cual permite una coordinación estratégica bilateral o multilateral entre los mismos. A veces, sin embargo, estos lazos sociales (con frecuencia de parentesco) se complementan con inversiones de capital que dan lugar a grupos formales; pero, aun en éstos, las inversiones en cuestión suelen ser participaciones minoritarias o cruzadas, cuyo propósito es más bien garantizar la reciprocidad entre las empresas socias, que asegurar el control de la propiedad y la coordinación jerárquica de una de ellas sobre las demás.

Ciertamente, la reestructuración ocurrida en los distritos toscanos no ha dado lugar a una organización jerárquica; sino que más bien parece haber causado un cambio de una "coordinación cuasiautomática" (Marshall, 1923:599) a una forma de organización interna más consciente y "planeada", entre socios autónomos que cooperan mutuamente. Fue necesaria una coordinación más estrecha tanto para satisfacer los nuevos requerimientos impuestos por la competencia, como para apoyar las nuevas inversiones de riesgo. Sin em-

bargo, lo que debe señalarse aquí es que dicha necesidad de los distritos de La Toscana tiende a satisfacerse en mayor grado mediante inversiones en reputación personal y alianzas contractuales especiales que alientan la continuidad de la relación entre las partes, y no por medio del control de la propiedad y la supervisión jerárquica. Ésta es, por lo tanto, una restructuración particularmente acorde al medio del distrito industrial que normalmente se caracteriza por prácticas de cooperación mutua (Dei Ottati, 1994a). Tal restructuración mantiene, en gran medida, tanto la autonomía de cada empresa,³¹ como la flexibilidad del distrito industrial, lo cual contribuye a su reproducción como un sistema viable.

Por lo tanto, la evidencia nos permite concluir que, con todo, los distritos industriales de La Toscana han sido capaces de conservar su identidad básica, a pesar de haber cambiado, o paradójicamente, debido justamente a este mismo hecho (Becattini, 1989:132).

Un signo de la sostenida viabilidad económica de los distritos es su persistencia en las exportaciones; por ejemplo, Santa Croce tuvo, en 1993, 22% del total de las exportaciones de pieles y cueros curtidos de Italia; en el mismo año, Prato sumó aproximadamente 20% de todas las exportaciones italianas de textiles; mientras que Empoli reunió casi 7% de las de ropa. Además, las últimas cifras muestran que las exportaciones de los distritos toscanos están creciendo a un ritmo acelerado y, lo que es más importante, en la mayoría de los casos, el incremento empezó antes de la devaluación de la lira en septiembre de 1992.³²

Por otra parte, a pesar de las dificultades de la restructuración, los distritos toscanos han sido capaces de mantener

³¹ Hemos visto que ni siquiera las empresas de propiedad conjunta tienen relaciones de subcontratación exclusivas con su empresa matriz.

³² Santa Croce, por ejemplo, aumentó sus exportaciones de piel 45%, y Prato sus textiles 18%, en un periodo de doce meses, entre 1992 y 1993. Asimismo, de 1986 a 1993, las exportaciones de tela de lana de La Toscana (en la práctica, proveniente casi completamente del distrito de Prato) se elevaron 80% y las de telas de fibras vegetales 100%; las exportaciones de piel curtida de La Toscana (del distrito de Santa Croce) crecieron 169% (Cavaliere, 1995).

un nivel de vida relativamente bueno. Hemos visto que la tasa de empleo es generalmente más alta que la de toda Italia y que el espíritu empresarial sigue vigente (véase el cuadro 1). También los salarios de los obreros son mejores que los del promedio nacional (véase el cuadro 5),³³ y la proporción de gente que vive en casa propia está cerca de 75%, en la mayoría de los distritos de La Toscana, mientras que en Florencia, como comparación, dicha proporción sólo alcanza 60% (ISTAT, *Censo de Población*, 1991).

CUADRO 5
Exportaciones por sectores en algunos distritos
de La Toscana e Italia
(Variaciones porcentuales de los primeros seis meses
de 1992 a los primeros meses de 1993)

	<i>Distrito de La Toscana*</i>	<i>La Toscana</i>	<i>Italia</i>
Textiles y vestido	21.4 (Prato)	16.9	15.5
Cuero y calzado	32.6 (Santa Croce)	12.8	13.4
Madera y muebles	35.0 (Poggibonsi)	17.5	14.6

Fuente: IRPET.

* Elaboración de los datos para las provincias de Florencia, Pisa y Siena.

Así, estos indicadores apoyan la opinión de que la reestructuración ocurrida en los distritos toscanos se parece más a un modelo *high road* que a un *low road*; esto es, se acerca más a la búsqueda de competitividad mediante la innovación, el mejoramiento de la calidad y la explotación de nuevos nichos del mercado, que a la explotación de la mano de obra más baja (Sengenberger y Pyke, 1992:11-13).³⁴

En conjunto, las consideraciones anteriores podrían llevar a la conclusión de que La Toscana, o incluso todos los sistemas locales organizados según el arquetipo del distrito

³³ Para mayores datos sobre el hecho de que los costos de mano de obra per cápita en el distrito de Prato (y Biella) son más altos que para toda la industria de la lana italiana, véase F. Signorini, 1994.

³⁴ Sobre el papel de los niveles de mano de obra en el desarrollo económico y la reestructuración industrial, véase Sengenberger, 1994, pp. 341.

industrial, continuarán automáticamente reproduciéndose y repitiendo su éxito a lo largo del tiempo. De hecho, dicha conclusión no sólo es falsa (como lo demuestra, por ejemplo, el declive de los distritos industriales ingleses del siglo XIX), sino, lo que es peor es engañosa y peligrosa. Es más, si como he argumentado en otro texto (Dei Ottati, 1994c), el apoyo de las instituciones locales ha sido necesario para la reproducción de los distritos industriales en el pasado, ahora que la producción se ha globalizado y que el ritmo del mercado y de las innovaciones tecnológicas se ha acelerado, la necesidad de la intervención institucional es aún mayor. En particular, se requiere apoyo institucional eficaz para: *i*) la renovación acelerada y el mejoramiento de las fuentes localizadas de conocimiento industrial y *know-how*,³⁵ así como para *ii*) garantizar una cooperación más consciente y predeterminada entre los múltiples actores en competencia (individuales, colectivos, públicos y privados) que pueblan el distrito.

De hecho, el aumento en la velocidad y la variedad de las innovaciones exige la inyección y difusión de habilidades nuevas y parcialmente heterogéneas; pero dicha necesidad, en especial en un sistema de empresas pequeñas y medianas, sólo puede satisfacerse mediante alguna forma de organización colectiva.³⁶ De igual modo, la reducida autosuficiencia productiva de los distritos y la introducción de innovaciones sustanciales implican costos y beneficios que no deben distribuirse de manera demasiado injusta entre los actores locales, si se quiere mantener la "cooperación constructiva" entre ellos (Marshall, 1923:598).³⁷ Por lo tanto, quizás un objetivo primordial de la intervención institucional debería ser la provisión de foros para intercambios y debates regulares entre los distintos grupos de interés (por ejemplo, repre-

³⁵ Sobre la importancia de la interacción permanente entre el conocimiento localizado tácito y el conocimiento explícito globalizado para la reproducción de los sistemas locales viables, véase Becattini y Rullani en este volumen.

³⁶ Algunos ejemplos de instituciones de difusión de nuevas habilidades en los distritos industriales pueden encontrarse en S. Brusco, 1994.

³⁷ Sobre la necesidad de apoyo institucional para la "cooperación constructiva", véase Wilkinson F. y J. You, 1994.

sentantes de los patrones, los trabajadores, el gobierno local, los bancos, las instituciones de investigación y capacitación, etc.) a fin de garantizar un entendimiento compartido de los problemas locales y llegar a establecer programas de acción de común acuerdo.³⁸

Sin duda, la difusión de nuevas habilidades y la promoción de coaliciones progresivas eficaces no son tareas sencillas, pero sí son requerimientos urgentes para la propia supervivencia de los distritos industriales, dado que, como lo reconoció Alfred Marshall, “incluso un poco de terquedad o inercia puede arruinar la propia cuna de una industria cuyas condiciones estén cambiando” (1923:287).

BIBLIOGRAFÍA

- Aiello, G. (1993), *L'evoluzione della impresa impannatoriale pratese*, Florencia, Capponi.
- Amin, A. (1996), “Santa Croce in context or how industrial districts respond to the restructuring of world market”, en R. Leonardi y R. Nanetti (comps.), *Regional Development in a Modern European Economy: The Case of Tuscany*, Londres, Pinter Publishers.
- Arpes (1982), *Studio conoscitivo sul settore della concia, pelletteria e calzature, Regione Toscana*, Florencia.
- Bartolini, S. (1994), “Dinamiche di concentrazione della proprietà a Santa Croce sull’Arno”, en M. Bellandi y M. Russo (comps.), *Distretti industriali: e cambiamento economico locale*, Turin, Rosenberg y Seiller.
- Becattini, G. y E. Rullani (1993), “Sistema locale e mercato globale”, *Economia e Politica industriale*, núm. 80.
- (1978), “The Development of Light Industry in Tuscany: An Interpretation”, *Economic Notes*, núms. 2-3.

³⁸ Sobre el papel esencial de la acción pública y la política en el mantenimiento de los sistemas locales dinámicos, y sobre los enfoques políticos radicalmente diferentes que requieren, véase A. Scott (1995), Acerca de este tema, y con referencia particular a la nueva política regional de la Comunidad Europea, véase Bianchi (1992).

- (1989), “Sectors and /or districts: some remarks on the conceptual foundations of industrial economics”, en E. Goodman y J. Bamford (comps.), *Small Firms and Industrial Districts in Italy*, Londres, Routledge.
- (1990), “The Marshallian industrial district as a socio-economic notion”, en F. Pyke, G. Becattini y W. Sengenberger (comps.), *Industrial Districts and International Cooperation in Italy*, Génova, International Institute for Labour Studies.
- (1991), “The industrial district as a creative milieu”, en G. Benko y M. Dunford (comps.), *Industrial Change and Regional Development*, Londres, P. Belhaven
- Bell, C. (1988), “Credit markets and interlinked transactions”, en H. Chenery y T. Srinivasan (comps.), *Handbook of Development Economics*, Amsterdam, North Holland.
- Bellandi, M. y M. Russo (comps.) (1994), *Distretti industriali e cambiamento economico locale*, Turín, Rosenberg & Seilier.
- (1992), “The incentives to decentralized industrial creativity in local systems of small firms”, *Revue d'économie industrielle*, núm. 59.
- (1993), “Structure and Change in the Industrial District”, *Studi e discussioni*, Dip. di Scienze Econ., Università di Firenze, núm. 85, Florencia.
- Benko, G. y A. Lipietz (comps.) (1992), *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, París, Pub.
- Best, M. (1990), *The New Competition. Institutions of Industrial Restructuring*, Cambridge, Polity Press.
- Bianchi, P. y G. Gualtieri (1990), “Emilia-Romagna and its industrial districts: the evolution of a model”, en R. Leonardi y R. Nanetti (comps.), *The Regions and European Integration, The case of Emilia-Romagna*, Londres, Pinter Publishers.
- (1992), “Levels of Policy and the Nature of Post-fordist Competition”, en M. Storper y A. Scott (comps.), *Pathways to Industrialization and Regional Development*.
- Blim, M. (1992), “Flexibly Specialized Industrial Districts at Middle Age: A Preliminary Exploration of their Present and Future Prospects”, Boston, Northeastern University, mimeo.
- Bortolotti, F. y L. Casai (1996), “Il Valdarno inferiore. Un distretto esemplare”, en F. Bortolotti (comp.), *Il mosaico e il progetto*, Milán, Ires Toscana-Angeli.

- (1994), “L’Alta Valdelsa. La crescita dell’industria meccanica”, en F. Bortolotti (comp.), *Il mosaico e il progetto*, Milán, Ires Toscana-Angeli.
- Brusco, S. (1992), “Small Firms and the Provision of Real Services”, en F. Pyke y W. Sengenberger (comps.), *Industrial Districts and Local Economic Regeneration*.
- (1994), “Servizi reali, formazione professionale e competenze: una prospettiva”, en M. Bellandi y M. Russo (comps.), *Distretti industriali e cambiamento economico locale*.
- Caporale, A. (1995), “Internazionalizzazione e decentramento produttivo nel distretto conciario di Santa Croce sull’Arno”, en A. Cavalieri (a cura di), *L’internazionalizzazione del processo produttivo nei sistemi locali di piccola impresa in Toscana*.
- Cappiello, M. A. (1992), “I distretti industriali calzaturieri della Toscana e della Marche”, en F. Nuti (a cura di), *I distretti dell’industria manifatturiera in Italia*, vol. II, Milán, Angeli.
- Cavalieri, A. (a cura di) (1995), *L’internazionalizzazione del processo produttivo nei sistemi locali di piccola impresa in Toscana*, Milán, IRPET-Franco Angeli.
- CEE-Force (1993), *Fabbisogni di competenze professionali dei lavoratori e degli imprenditori e dei servizi alle imprese nel settore calzaturiero nell’area di Pistoia*, Pistoia.
- Costi, D. (1993), “Una indagine sui gruppi di imprese nel distretto industriale di Prato”, tesis en economía política, Universita’ di Firenze, Facolta’ di Economia e Commercio, a.a. 1992-1993.
- Crestanello, P. (1995), “Change in ten industrial districts during the eighties: a proposal of analysis”, mimeo.
- Dei Ottati, G. (1991), “The economic bases of diffuse Industrialization”, *International Studies of Management Organization*, vol. 21, núm. 1
- (1993), “Il sistema tessile pratese nel secondo Dopoguerra: nascita, sviluppo e trasformazione di un distretto industriale”, in Atti del convegno *Ambienti e tipologie dell’industrializzazione, Regione Piemonte*, Turín, Fondazione Luigi Einaudi.
- (1994a), “Trust Interlinking Transactions and Credit in the Industrial District”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 18, núm. 6.
- (1994b), “Prato and its Evolution in a European context”, en R. Leonardi and R. Nanetti (comps.), *Regional Development in*

- a Modern European Economy*, The case of Tuscany, Londres, Pinter Publishers.
- (1994c), “Cooperation and Competition in the Industrial District as an Organization Model”, *European Planning Studies*, núm. 4.
- (1995), “Changes in the district of Prato during the '80: towards a more conscious and constructed industrial district”, *European Planning Studies*, (forthcoming).
- Forlai, L. (1993), “Prato tra crisi e nuove strategie”, *Quaderni dell'Osservatorio*, Associazione intercomunale pratese, Prato.
- Freschi, A. (1992), *I centri di servizio alle imprese in Toscana, Regione Toscana*, Florencia.
- Giovannini, P. y R. Innocenti (a cura di) (1995), *Società, economia e territorio*, Milán, Anseli.
- (1990), “La costruzione sociale del distretto e le sue trasformazioni”, en P. Perulli (comp.), *Le relazioni industriali nella piccola impresa*, Milán, Angeli.
- Graziani, A. (1994), “L'esperienza italiana nel Sistema Monetario Europeo”, en F. R. Pizzuti (a cura di), *L'economia italiana dagli anni Settanta agli anni Novanta*, Milán, MacGraw-Hill.
- Harrison, B. (1994a), *The Italian Industrial Districts and the Crisis of the Cooperative Form: Part I and Part II*, “European Planning Studies”, núms. 1 y 2.
- (1994b), *Lean and Mean. The changing landscape of corporate power in the age of flexibility*, Nueva York, Basic Books.
- IRSI (1994), *Società, economia e territorio a Prato. Indagine per il nuovo piano regolatore*, Prato, Comune di Prato.
- IRPET (1975), *Lo sviluppo economico della Toscana con particolare riguardo all'industrializzazione leggera* (a cura di) G. Becattini, Guaraldi, Florencia.
- ISTAT (1981), *6 Censimento generale dell'industria e dei servizi*, Roma.
- (1981), *12 Censimento generale della Popolazione*, Roma.
- (1991), *7 Censimento generale dell'industria e dei servizi*, Roma.
- *13 Censimento generale della Popolazione*, Roma.
- Leonardi, R. y R. Nanetti (comps.) (1994), *Regional Development in a Modern European Economy: The Case of Tuscany*, Pinter, Londres.
- Mariani, G. (1992), “Il distretto conciaro del Valdarno Inferiore”, en F. Nuti (a cura di), *I distretti dell'industria manifatturiera in Italia*, vol. II, Milán, Angeli.

- Marshal, A. (1923), *Industry and Trade*, cuarta edición, Londres, Macmillan.
- Mori, G. (a cura di) (1986), *La Toscana, in Storia d'Italia. Le Regioni dall'unita' ad oggi*, Turín, Einaudi.
- PDUP (Partito di unita' proletaria per il comunismo) (1975), "Decentramento Produttivo, crisi tessile, alternativa di classe", mimeo, Prato.
- Piore, M. y C. Sabel (1984), *The Second Industrial Divide*, Nueva York, Basic Books.
- Porter, M. (1990), *The competitive advantage of nations*, Londres, Macmillan.
- Promomoda (1993), "Il distretto industriale di EmPoli: analisi del settore abbigliamento", Empoli, mimeo.
- Pyke, F. y W. Sengenberger (comps.) (1992), *Industrial Districts and Local Economic Regeneration*, Génova, International Institute for Labour Studies.
- G. Becattini y W. Sengenberger (comps.) (1990), *Industrial Districts and Inter-firm Co-operation in Italy*, Génova, International Institute for Labour Studies.
- Romagnoli, S. (1995), "L'area empolesse fra crisi e decentramento internazionale", en Cavalieri A. (a cura di), *L'internazionalizzazione del processo produttivo nei sistemi locali di piccola impresa in Toscana*.
- Sabel, C. (1982), *Work and Politics. The Division of Labor in Industry*, Cambridge, Cambridge U. P.
- Scott, A. (1995) "The geographic foundations of industrial performance", contribution to the International Conference, en *Competitividad territorial y recomposición socio-política*, México, El Colegio de México, 25-27 de abril.
- Sengenberger, W. y F. Pyke (1992), "Industrial districts and local economic regeneration: Research, and policy issues", en F. Pyke y W. Sengenberger (comps.), *Industrial districts and local economic regeneration*.
- (1994), "Labour standards: An institutional framework for restructuring and development", en W. Sengenberger y D. Campbell (comps.), *Creating economic opportunities. The role of labour standards in industrial restructuring*, Génova, IILS.
- Sforzi, F. (1994), "The Tuscan model: an interpretation in light of recent trends", en R. Leonardi y R. Nanetti, 1994.

- Signorini, F. (1994), "Una verifica quantitativa dell'effetto distretto", *Sviluppo locale*, núm. 1.
- Storper, M. y A. Scott (comps.) (1992), *Pathways to industrialization and regional development*, Londres, Routledge.
- UIP (Unione Industriale Pratese) (1990), *Relazione del consiglio direttivo*.
- Wilkinson, F. y J. You (1994), "Competition and cooperation: Toward understanding industrial districts", *Review of Political Economy*, julio.
- Williamson, O. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*, Nueva York, The Free Press.
- Zagnoli, P. (1993), *Percorsi di diversificazione dei distretti industriali: il caso di Prato*, Turín, Giappichelli.

TRES REGIONES DE MÉXICO ANTE LA GLOBALIZACIÓN: LOS CASOS DE CHIHUAHUA, NUEVO LEÓN Y JALISCO

CARLOS ALBA VEGA *

INTRODUCCIÓN

Las profundas transformaciones económicas y políticas ocurridas a nivel mundial en la última década, especialmente el proceso de globalización de las actividades económicas y el colapso de la Unión Soviética, con el subsecuente fin de la Guerra Fría, están redefiniendo las nuevas relaciones entre las potencias y entre éstas y los países en desarrollo. Las ideologías laicas nacidas en el siglo XIX, el nacionalismo y el socialismo, se vieron incapaces de cumplir sus promesas de dar solución a los grandes problemas del siglo XX; sin embargo la utopía antagónica, el neoliberalismo, mostró también su fracaso.¹ Los problemas que aquejan a la mayoría, lejos de disminuir se han agravado.

La economía mundial de finales del siglo XX tiene impactos relevantes en varios campos. Por una parte, el desarrollo tecnológico y la intensificación de la competencia expulsan el trabajo humano en la producción de bienes y servicios sin que el crecimiento, cuando lo ha habido, haya sido capaz de crear nuevos empleos para los desplazados. Por otra parte, algunos sectores de la producción intensivos en mano de

* Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México.

¹ Eric Hobsbawm, *Historia del siglo XX*, Barcelona, Crítica, Grijalbo, Mondadori, 1996, p. 556.

obra, tienden a ser transferidos de los antiguos centros de producción fabril con costos elevados de mano de obra, hacia países y regiones con menores costos. Esto conlleva impactos ecológicos, sociales, económicos y políticos que no están siendo contrarrestados. La expansión del liberalismo económico y la crisis han debilitado los instrumentos de protección social y de intervención estatal, al tiempo que han crecido las desigualdades entre los países ricos, con una demografía que tiende a la estabilización, y regiones pobres cuya población está en crecimiento.

Los estados nacionales y los principios clásicos de soberanía en que se sustentaron, están sufriendo también mutaciones, al grado que desde principios de los años noventa se empezó a proponer el abandono del derecho a la autodeterminación.

Las reformas de los estados y el nuevo aliento por el mercado, son dos características ampliamente diferenciadas. Queremos examinar si el liberalismo económico propicia una cierta homogeneización de las estructuras productivas y de los actores sociales y políticos o tiende a ampliar las singularidades y las desigualdades entre unas regiones y otras.

Con ese propósito, describiremos y analizaremos a grandes rasgos la evolución diferenciada que han experimentado tres regiones de México: los estados de Chihuahua, Nuevo León y Jalisco, ya que ofrecen un especial atractivo para compararlos entre sí y para examinar cómo las singularidades regionales constituidas por la geografía, la ecología y la historia humana influyen en la orientación de las actividades económicas y políticas de la sociedad. La comparación brinda elementos útiles para observar las transformaciones ocurridas en las regiones ante el proceso de liberalización y globalización de la economía.

El interés primordial del trabajo será, por lo tanto, examinar algunos de los cambios ocurridos en la economía local y regional a partir de tres modos de industrialización y de organización empresarial que, para decirlo rápido y en for-

ma cruda, se basan preponderantemente en tres clases de producción: en la maquilera para la exportación (Chihuahua), en la producción industrial a gran escala (Nuevo León, con Monterrey como sede) y en la pequeña producción manufacturera (Jalisco, con predominio en su capital, Guadalajara).

¿Cómo han respondido estas tres regiones a los cambios nacionales y mundiales de la última década? ¿Cómo les ha afectado la crisis de 1982, la apertura comercial y la nueva recesión económica que estalló en 1994? ¿Qué balance se puede hacer de su desempeño económico y especialmente de sus posibilidades de generar empleo? Éstas son las principales cuestiones que serán abordadas en el trabajo.

Al hablar de estas entidades nos referiremos con especial énfasis a sus capitales: Guadalajara, Monterrey y en el caso de Chihuahua, a su capital del mismo nombre y también a Ciudad Juárez, por el dinamismo que, con base en el modelo maquilador, esta última ha cobrado en años recientes.

Las cuatro ciudades transitaron por senderos distintos a lo largo de su historia, aunque compartieron también grandes avenidas construidas por la historia nacional. Guadalajara y Monterrey, las dos metrópolis regionales de México han sido objeto de varios acercamientos comparativos.² Las dos ciudades cuentan con una población similar y con ritmos de crecimiento afines. La capital tapatía tuvo desde muy temprano el atributo de ser una ciudad administrativa y comer-

² Jean Revel-Mouroz, "Aspects de l'industrialisation à Medellin, Guadalajara et Monterrey", en *Travaux et Memoires de L'Institut des Hautes Etudes de L'Amérique Latine. L'Espace Mexicain, Questions d'actualité*, vol. II, París, 1976, pp. 19-31; John Walton, "Guadalajara: creating the divided city", en W. Cornelius and R. U. Kemper (eds.), *Metropolitan Problems and governmental responses in Latin America*, V., Beverly Hills, Sage Publications, 1976; Carlos Alba y Dirk Kruijt, *Los empresarios y la industria de Guadalajara*, Guadalajara, El Colegio de Jalisco, 1988, 313 pp.; Daniel Vázquez, *El Consejo de Colaboración Municipal de Guadalajara*, Guadalajara, Consejo de Colaboración Municipal, 1975; Carlos Alba Vega, "Las respuestas a la crisis en dos metrópolis regionales de México. Los casos de Monterrey y Guadalajara", Jesús Tapia Santamaría (coord.), *Las realidades regionales de la crisis nacional*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 1993.

cial; la capital regiomontana desde finales del siglo XIX se convirtió en la ciudad fabril por excelencia.

El estado de Chihuahua, de menor importancia económica y demográfica, fue cuna de un gran movimiento revolucionario que transformó el paisaje económico, social y político. Su capital fue asiento de un pequeño pero importante grupo de empresarios y políticos regionales que han destacado en la historia nacional; por ejemplo, Luis Terrazas, que llegó a ser el hacendado más acaudalado de México durante el porfiriato,³ o Eloy Vallina, cabeza del Grupo Chihuahua, quien a mediados del siglo XX sería uno de los financieros e industriales más importantes del país.⁴ Ciudad Juárez, por su parte, se convirtió de una pequeña población de frontera (Paso del Norte) en el principal núcleo de implantación de industrias maquiladoras en el país, y en sede de un destacado grupo de medianos empresarios dinámicos que rivalizan desde hace una década con los de Chihuahua por el liderazgo empresarial de la entidad.

El camino que hemos seleccionado para este recorrido trata de aprovechar dos enfoques. El primero, de carácter histórico y con énfasis cualitativo, de largo plazo, pretende examinar cuáles son los elementos que influyeron a través del tiempo en la formación de la región; los principales recursos naturales y humanos que dieron origen a ciertas actividades y grupos económicos. El segundo, pone la mirada en la estructura y la coyuntura presentes. Quiere relacionar los distintos sectores económicos y sociales y utiliza como signo fundamental el número. Se trata, en este segundo enfoque, de encontrar indicadores de carácter cuantitativo que nos permitan evaluar con datos confiables cuáles han sido las respuestas de las tres regiones ante ciertos fenómenos nacionales y mundiales. Consideramos que la información sobre la evolución de la ocupación formal en las diversas actividades económicas tal vez sea el instrumento que estamos bus-

³ Mark A. Wasserman, *Capitalistas, caciques y revolución; la familia Terrazas de Chihuahua, 1854-1911*, México, Grijalbo, c1987, 388 pp.

⁴ José Fuentes Mares, *Don Eloy S. Vallina*, México, Jus, 1968, 135 pp.

cando, el cual pueda ayudarnos a responder al menos a algunas de las preguntas centrales que nos planteamos.

Trataremos, a lo largo del texto, de ir y venir entre los dos enfoques; de pasar del análisis cualitativo basado en trabajo de campo (entrevistas y encuestas) y en el aprovechamiento de la información documental (fuentes primarias y secundarias), al análisis cuantitativo cuya información básica se presenta en algunos cuadros al final del texto. Comencemos por echar una primera mirada a las regiones.

LA GEOGRAFÍA, EL PARENTESCO Y LA HISTORIA EN LA FORMACIÓN DE LOS EMPRESARIOS Y LAS INDUSTRIAS REGIONALES

El empresariado y la industria de Nuevo León, Chihuahua y Jalisco ofrecen tantas semejanzas como divergencias. En algunos momentos, para varios temas y en ciertas actividades, se acercan los tres casos, en otros, hacen bloque los norteros frente al estado occidental, o se forman diversos tipos de diádas; en otros más, cada territorio es único y por lo tanto irrepetible.

La región de Monterrey favoreció notablemente la expansión de su industria por varios factores: la acumulación de capital se facilitó por su ubicación fronteriza, tanto en términos políticos, como fiscales (aduana) y administrativos. Además, esta importancia de zona de frontera se reforzó con la anexión de Texas a los Estados Unidos (1848) y con la Guerra de Secesión en aquel país (1860-1865), ya que gracias al bloqueo de ciertos puertos del sur, Monterrey devino en lugar de tráfico del algodón norteamericano y en centro comercial.⁵

La industria de Monterrey, como la de Guadalajara y en parte como la de Chihuahua, fue engendrada por el capital

⁵ Frédéric Mauro, "Le développement économique de Monterrey, 1890-1960", en *Caravelle*, 1964, vol. 2, pp. 35-133; Isidro Vizcaya Canales, *Los orígenes de la industrialización de Monterrey (1867-1920)*, Monterrey, Librería Tecnológico S.A., 1971.

comercial, pero esto ocurrió en momentos históricos diversos. Los comerciantes de Monterrey se convirtieron en la clase industrial más poderosa de México 20 años antes de la revolución, hacia 1890. La cercanía con los Estados Unidos les brindó ventajas irrepetibles en otras regiones del país, como la fuerte demanda de productos minero-metalúrgicos, una de las ramas motoras de la industrialización regiomon-tana, propiciada por la gran expansión del mercado del noreste de Estados Unidos. Además, las industrias más importantes de Monterrey para su desarrollo manufacturero nacieron como empresas grandes por la confluencia de varios capitalistas locales y extranjeros que tuvieron que constituirse en sociedades anónimas para reunir los montos de capital (a veces de millones de dólares), y la tecnología más avanzada de la época.

Los primeros industriales de Guadalajara, los de mediados del siglo XIX, no fueron relevados por sus descendientes y actualmente no existen empresas centenarias en manos de los mismos propietarios. Antes que ocurriera la revolución (1910), las principales empresas, que eran textiles y por tanto tenían periodos cíclicos de auge y crisis, ya habían pasado a manos de un grupo de empresarios de origen francés conocidos como los Barcelonnette. Los nuevos empresarios tapatíos, de primera y segunda generación, enriquecidos a partir de la segunda guerra mundial, empezaron con pequeños establecimientos que eran manejados por una sola familia y no por la asociación de varias de ellas, como en el caso norteño. En Chihuahua se consolidó desde finales del siglo pasado una oligarquía con intereses en la agricultura, la ganadería, el comercio, la banca y la política. Estos dirigentes económicos han sufrido vaivenes a lo largo del tiempo, pero en términos generales se conservan como miembros de la élite regional, con intereses diversificados desde la agricultura y la ganadería, hasta la producción inmobiliaria, las finanzas y los servicios.

La cercanía de Monterrey a algunos energéticos fundamentales para la industria metalúrgica, como el carbón mi-

neral de Coahuila y el gas natural de Texas, hicieron posible el desarrollo de la industria pesada: la metalúrgica básica orientada al mercado norteamericano y la siderurgia destinada al mercado interno. Guadalajara en cambio, sede de una región con una gran tradición agrícola y ganadera, y con una población en constante expansión, produjo un empresariado orientado a la industria tradicional: alimentación, bebidas, textiles, calzado y sólo recientemente a la industria del plástico, la química y los productos metálicos.

Chihuahua basó su primera transformación fabril de importancia en la industria textil desde la segunda mitad del siglo *xx*, y en el procesamiento de varios productos agrícolas (lácteos, harina, cereales) a principios del siglo *xx*, destinados a su mercado natural del norte del país. Después de la segunda guerra mundial consiguió desarrollar la industria forestal, la mueblera, la de los minerales no metálicos (principalmente cemento, pisos y recubrimientos) y finalmente una gama muy amplia de productos elaborados en las maquiladoras, entre los que destacan los de la confección, los sectores automotriz y electrónico. Estas plantas ensambladoras no pertenecen a los empresarios nortños, provienen principalmente de Estados Unidos y en mucho menor proporción, de Europa y de Asia. Ni Jalisco ni Chihuahua contaron con una política gubernamental tan favorable para los negocios como la de Nuevo León, especialmente la del gobernador Bernardo Reyes, la que durante el porfiriato estimuló de manera especial el desarrollo industrial durante el periodo de arranque.

El crecimiento de Guadalajara se ha sustentado en varios sectores: agrícola, ganadero, comercial, turístico y, a partir de los años cincuenta, en el industrial. En cierto modo, la ciudad primero se urbaniza y después se industrializa, mientras que en Monterrey sucede lo contrario; es a partir de la industria que emerge la urbanización. La ciudad de Chihuahua basó su moderado crecimiento demográfico a lo largo de su historia por su calidad de capital provincial; por ser centro de comercio regional y asiento de importantes agricul-

tores y ganaderos. Sin embargo, a partir de los años setenta y sobre todo después de 1982, del mismo modo que Ciudad Juárez, adquirió un dinamismo notable por la llegada de grandes plantas industriales de maquila. Las maquiladoras atrajeron y retuvieron población y recursos y éstos hicieron posible el surgimiento de pequeñas y medianas empresas locales. El nuevo modelo de producción industrial tuvo efectos contradictorios sobre ambas ciudades; por un lado, se convirtió en una fuente importante de empleo, de derrama salarial y de estímulo a la expansión de otros sectores económicos como los servicios y la construcción, la cual estuvo a contrapunto con el desempleo y la caída de los niveles de vida que se han vivido en el centro y sur del país desde los años ochenta; por el otro, el auge maquilero y la explosión urbana de estas ciudades trastocaron el mercado de trabajo regional, el modo de vida de las familias tradicionales de Chihuahua y engendraron o recrudecieron problemas de desintegración familiar, inseguridad pública y carencia de servicios urbanos elementales para la nueva población.

La llegada del ferrocarril a finales del siglo XIX, columna vertebral de la economía porfiriana, acrecentó el dominio militar y político del centro sobre las regiones, y tuvo efectos diferenciados en éstas.⁶ También hizo posible la llegada, en tiempos inimaginables, de mercancías nacionales y extranjeras. Según Cerutti, en Monterrey este hecho fue clave por tres razones: lo comunicó con su área de influencia en el noreste de Estados Unidos, de donde llegaron también maquinaria y materias primas; unificó en su provecho el mercado nacional y facilitó la llegada de la fuerza de trabajo a las zonas mineras y a la ciudad. Cuando la vía férrea llegó a Jalisco, varias industrias que habían podido prosperar por su relativo aislamiento, sucumbieron ante la competencia de las zonas industriales más desarrolladas. La región del sur de

⁶ John Henry Coatsworth, *El impacto económico de los ferrocarriles en el porfiriato; crecimiento contra desarrollo*. México, Secretaría de Educación Pública, Dirección General de Divulgación, c1976, 2. SepSetentas, c1976, vol. 2, pp. 271-272.

Jalisco es un buen testimonio de ello. Muchas empresas, como la fábrica de papel La Constancia, en Tapalpa y varias fábricas en el sur de Jalisco⁷ y los Altos, así como las fábricas de cigarros en Guadalajara, tuvieron que cerrar. A cambio de ello, el ferrocarril trajo algodón desde la zona de La Laguna, en Coahuila para las fábricas textiles, así como máquinas estadounidenses y europeas, y los primeros automóviles y tractores. En el caso de Chihuahua, la construcción del ferrocarril hizo posible la apropiación y explotación de los bosques de coníferas en manos de empresarios de origen revolucionario o ligados al régimen emergente, lo que ocurrió muchas veces en detrimento de la población indígena y campesina y del medio natural.⁸ Asimismo, la expropiación de grandes latifundios y la mexicanización de algunas actividades económicas beneficiaron a ciertos generales y políticos vinculados a la fracción triunfante de la revolución. El proceso revolucionario afectó de modo diverso a los empresarios y las industrias de las tres regiones. En Jalisco, la revolución tuvo una importancia relativamente menor que en otras regiones por varias razones: la menor penetración de capital extranjero (en contraste con el norte); la destrucción temprana de la población indígena (en oposición a las zonas altamente cohesionadas del centro-sur del país); el fraccionamiento de la propiedad rural a través del sistema de herencia; la ideología regional conservadora y la fuerte presencia de la Iglesia. En cambio la Guerra Cristera (1926-1929) implicó mayor movilización social. Fue un movimiento popular, fundamentalmente rural, en el que se enfrentaron, por razones agrarias e ideológicas, personas de bajos ingresos, en su mayoría campesinos, cuya acción ponía en entredicho

⁷ Guillermo de la Peña, "Industrias y empresarios del sur de Jalisco: notas para un estudio diacrónico", en *Ensayos sobre el sur de Jalisco*, México, Cuadernos de la Casa Chata 4, Centro de Investigaciones Superiores del INAH, 1977.

⁸ François Lartigue, *Indios y bosques; políticas forestales y comunales en la Sierra Tarahumara*, Ediciones de la Casa Chata 19, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1983, 155 pp.

algunos aspectos de los grupos que habían salido victoriosos de la revolución mexicana.⁹

Tanto la revolución de 1910-1917 como la guerra cristera contribuyeron al éxodo rural, a la huida de capitales y a la centralización de la producción industrial en Guadalajara, en manos de nuevos empresarios que supieron aprovechar el reciente contexto económico y sociopolítico. Los años treinta y cuarenta son el escenario de la renovación de una fracción muy importante de las élites de Guadalajara.

A finales de los años veinte llega por fin a Guadalajara el Ferrocarril del Pacífico, que la vincula con el noroeste y sus ricas zonas cerealeras y productoras de oleaginosas. La gran recesión económica mundial (1929-1932) regresa a muchos migrantes mexicanos que habían ido a trabajar a Estados Unidos y se hace más estrecho el control de los jóvenes campesinos que aspiraban a convertirse en braceros. En este contexto el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) encuentra bases de apoyo para realizar en forma intensa la Reforma Agraria. En Jalisco, del total de tierras repartidas entre 1918 y 1976, casi la mitad correspondió a ese sexenio; pero lo más significativo fue la calidad de las tierras: 53% del total de las tierras de temporal y 75% de las de riego que fueron repartidas en esos 68 años correspondieron a ese sexenio. Con esto se dio el golpe de gracia a la fracción de la aristocracia latifundista que tenía a la tierra como base fundamental de su riqueza. Sin embargo, en algunas ramas industriales fueron los hacendados quienes participaron de manera más significativa en la producción. No debemos por tanto identificarlos exclusivamente como dueños de tierras y ganado, cuando sabemos que eran muchas veces empresarios polivalentes con intereses dispersos, lo mismo en el

⁹ Jean A. Meyer, Jean A., *La cristiada*, Historia, México, Siglo Veintiuno, 1973, 3 vols.; Andrés Fábregas, "Los Altos de Jalisco. Características Generales", Introducción al estudio de José Díaz y Ramón Rodríguez, *El movimiento cristero. Sociedad y conflicto en los Altos de Jalisco*, México, Editorial Nueva Imagen, 1979; Víctor Ceja Reyes, *Los cristeros; crónica de los que perdieron*, México, Grijalbo, 1981, 2 vols.

comercio y la banca que en la industria o la política.¹⁰ De cualquier manera, para la cuarta década del siglo xx, las familias pioneras de industriales ya habían perdido sus empresas por razones distintas al reparto agrario. Estaba emergiendo una nueva élite económica que en los años cuarenta se benefició con la pavimentación de la red de carreteras, con el extraordinario crecimiento demográfico —lo que fue posible por la disminución de la mortalidad infantil debida a la ampliación de ciertos servicios como el agua potable y el descubrimiento de los antibióticos—, y con la urbanización acelerada provocada por la subordinación del campo en favor de la ciudad.

Sin duda la región más afectada por la revolución fue Chihuahua. El proceso armado impactó drásticamente los intereses de los empresarios chihuahuenses; sobre todo en lo referente a la agroganadería, la minería, la banca y a sus propiedades rurales; no ocurrió lo mismo con sus inversiones inmobiliarias urbanas, de las que a finales del siglo xx sacarían gran provecho, cuando la capital estatal creció al parejo que el auge maquilador y el valor del suelo convirtió en negocio a la periferia de las ciudades. Probablemente el sector económico más afectado fue el de la ganadería, una de las principales fuentes de acumulación de capital y de poder en manos de familias emparentadas entre sí. Recordemos que el movimiento villista tuvo como una de sus centrales fuentes de financiamiento la venta de ganado de las haciendas.¹¹

¹⁰ Richard Barry Lindley, *Kinship and credit in the structure of Guadalajara's oligarchy 1800-1830*, tesis doctorado en filosofía, University of Texas at Austin, Austin, Texas, 1976; Jaime Olveda, *La oligarquía de Guadalajara; de las reformas borbónicas a la reforma liberal*. Regiones, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1991, 457 pp.; Alfonso Corcuera, "Las familias conocidas de Guadalajara", documento inédito, s.f.; Ramón María Serrera Contreras, *Guadalajara Ganadera. Estudio regional Novohispano. 1760-1805*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos de Sevilla, 1977; Eric Van Young, *La ciudad y el campo en el México del siglo XVIII; la economía rural de la región de Guadalajara, 1675-1820*, Economía latinoamericana; México, Fondo de Cultura Económica, 1989, 392 pp.

¹¹ Friedrich Katz, "El movimiento villista en la revolución mexicana", conferencia sustentada en El Colegio de Jalisco, Guadalajara, 1987.

Un elemento común a los empresarios de las tres regiones es la utilización de las alianzas matrimoniales como una forma privilegiada para consolidar sus fortunas. Cerutti ha reconstituido la historia de estas alianzas para la región de Monterrey, y llega a la conclusión que muchos de los entrelazamientos de las familias prominentes que se hacen efectivos por medio de matrimonios, suelen llevar con frecuencia a uniones de tipo empresarial.¹² Hasta los años setenta, la élite empresarial parecía estar claramente diferenciada de la élite política, cuando los líderes locales del PRI servían de intermediarios entre una y otra, hecho que les restaba poder propio.¹³ Para esos años, las grandes familias de empresarios mostraban su preocupación por mantener el control sobre sus negocios de dos modos: conservaron su independencia al negarse a vender sus negocios a empresas transnacionales y rechazaron la delegación real de poder de tomar decisiones importantes a sus administradores contratados.¹⁴ Sin embargo, la expansión acelerada de las actividades económicas y la crisis que vivió el Grupo Alfa a inicios de los años ochenta, se vieron acompañadas del incremento de capital transnacional y muchas funciones directivas parecen haberse delegado, al menos formalmente, a administradores profesionales; incluso el propio Estado mexicano tuvo ingerencia en Monterrey al respaldar económicamente las deudas del Grupo Alfa. En los años noventa los propietarios de los grandes grupos económicos volvieron a recuperar formalmente los altos cargos de dirección en las empresas.

En el caso de Guadalajara, existen pruebas fehacientes de que ya desde el periodo colonial, las principales familias de

¹² Mario Cerutti, *Economía de guerra y poder regional en el siglo XIX, Monterrey*, Archivo General del Estado de Nuevo León, 1983; del mismo autor, (coord.), *El siglo XIX en México, cinco procesos regionales*, México, Claves Latinoamericanas, 1985; *Monterrey, Nuevo León, el Noroeste, siete estudios históricos*, Monterrey, UANL, 1987; *Burguesía y capitalismo en Monterrey (1850-1910)*, México, Claves Latinoamericanas, 1983.

¹³ Jorge Balán, Harley L. Browning y Elizabeth Jelín, *El hombre en una sociedad en desarrollo; movilidad geográfica y social en Monterrey*, Sección de obras de sociología, México, Fondo de Cultura Económica, c1977, p. 357.

¹⁴ Balán, Browning y Jelín, *op. cit.* p. 358.

la clase económica se vincularon entre sí y con la clase política. La economía y el gobierno de la ciudad de Guadalajara durante las últimas décadas de la colonia estuvieron controlados por una oligarquía constituida por un grupo de familias de comerciantes y hacendados, que usó el parentesco y el crédito para construir un patrón de relaciones sociales que impedía la redistribución de la riqueza y el poder. Lindley ha mostrado que a través del parentesco, esa élite logró manipular las instituciones sociales de la región: la Iglesia, el gobierno de la ciudad, el Real Consulado de comerciantes, la milicia local o la hacienda. Este tipo de relaciones de la oligarquía regional permitieron la interrelación, como un todo integrado, entre la ciudad y el campo; la metrópoli y la provincia; la producción agrícola, el comercio y la manufactura.¹⁵ Desde luego, las alianzas matrimoniales han seguido siendo a lo largo del tiempo un patrón recurrente de acumulación de capital y consolidación social y política.

En Chihuahua algunas de las familias vinculadas al poder económico durante el porfiriato, como los Terrazas, Creel, Zuloaga y Márquez perdieron parcialmente sus fortunas y en varios casos debieron abandonar por algún tiempo la región y el país.¹⁶ Sin embargo, varios descendientes de estos empresarios porfirianos lograron conservarse como miembros de la élite económica hasta la actualidad, para lo cual debieron desplegar estrategias de adaptación a las condiciones impuestas por el nuevo régimen, alianzas matrimoniales o sociedades mercantiles e industriales con las nuevas familias de empresarios emergidas de la revolución y de la inmigración de extranjeros, sin que faltaran los lazos económicos y de parentesco con los empresarios de Monterrey. Sin embargo, nunca lograron recuperar la influencia política de antaño.

¹⁵ Richard Barry Lindley, *Kinship and credit in the structure of Guadalajara's oligarchy, 1800-1830*, tesis de doctorado en filosofía, University of Texas at Austin, 1976.

¹⁶ Alejandra Salas Porras, *Grupos empresariales en Chihuahua de 1920 al presente*, documentos de trabajo, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1992, pp. 8-9.

EL TEJIDO INDUSTRIAL Y LOS LIDERAZGOS
EMPRESARIALES ANTE EL ESTADO

La industrialización de Monterrey, altamente concentrada y centralizada, se encauzó desde el principio hacia una integración vertical, en contraste con Guadalajara, que se caracteriza, salvo algunas excepciones, por una integración horizontal. Este factor, unido a la diversidad de actividades productivas, a la heterogeneidad de las empresas y al predominio de la pequeña industria (nacida por la fuerte presencia del capital comercial), contribuyen a que no exista un liderazgo definido ni una clase hegemónica en el proceso industrial. Los grupos industriales dominan por lo general una o dos ramas de la industria tradicional: alimentos, bebidas, curtiduría, metalurgia. Ésta es otra diferencia con los grupos industriales de Monterrey, los que por su alto grado de concentración económica y de interdependencia productiva, arrastran tras de sí a muchos otros empresarios que les son dependientes, como proveedores o compradores. En el caso de Chihuahua, la excepción de liderazgo empresarial indiscutido durante el siglo xx la constituye Eloy Vallina padre, quien logró forjar un imperio financiero e industrial con la participación de empresarios regionales de diversos orígenes: porfirianos, revolucionarios, inmigrantes, y con grandes empresarios del Distrito Federal. Además, los empresarios de Chihuahua muestran una clara separación, la que depende de si su residencia se encuentra en la capital estatal o en Ciudad Juárez. Aunado a esto, las contiendas electorales de los años ochenta dividieron a los empresarios, entre priístas y panistas, incluso entre miembros de la misma familia.

El liderazgo en Guadalajara nunca es definitivo ni fácil de ejercer. Es necesario lograr un consenso entre infinidad de empresarios independientes. Esto se refleja muy claramente en las cámaras industriales; mientras que en Monterrey todos los industriales pertenecen a una sola, la Caintra, en Guadalajara existen 16 cámaras industriales; casi cada rama manufacturera cuenta con la suya.

La expropiación de la banca aceleró el proceso de politización de los empresarios mexicanos, los llevó a una mayor autonomía respecto al Estado y los convirtió en nuevos sujetos políticos. Sin embargo, esto no sucedió así en todas partes. Los empresarios de Guadalajara son un interesante ejemplo que contrasta con el de los de Monterrey y sobre todo con el de los de Chihuahua.

En Guadalajara, desde el periodo colonial se forjaron estrechos vínculos entre la élite económica y la clase política, al grado que muchos de sus miembros pertenecían al mismo tiempo a las dos instancias. Nunca hubo una discontinuidad radical entre los miembros de la élite económica, aunque en diversos momentos históricos como en la independencia, el porfiriato, la revolución y la segunda guerra mundial, el contexto regional, nacional e internacional crearon las condiciones para que ocurrieran cambios empresariales. Así, aparecieron diversas oleadas de comerciantes, pioneros de las grandes manufacturas que no pudieron ser relevados al cambio de generación, y nuevos industriales beneficiados por la urbanización, el desorden económico mundial y la ampliación del mercado interno de la posguerra. La reproducción económica, social, política y cultural dentro de los miembros de la clase dominante regional se dio a través de varios mecanismos entre los que destacó el sistema de parentesco.

Cuando ocurrió la expropiación de la banca en 1982, que no tocó en lo fundamental sus intereses, no parecen haber existido razones objetivas para que los empresarios se distanciaran del Estado, como lo hicieron los de otras regiones.

En Jalisco, la respuesta a la expropiación de la banca fue variada pero se restringió predominantemente al pronunciamiento periodístico. Desde luego, el factor común fue la denuncia, aunque hubo algunos sectores que en un primer momento se felicitaron por la medida.

Más allá de las declaraciones de rigor y de la solidaridad gremial, la expropiación de la banca afectó menos a los empresarios de Jalisco que a los de otras regiones del país,

especialmente a los de Chihuahua y Nuevo León. Esto influyó en que su posición ante el Estado, en el terreno de los hechos, fuera también diversa. “En primer lugar, casi la totalidad de los bancos locales y regionales que habían sido creados en Guadalajara, perdieron su autonomía al ser absorbidos por las grandes instituciones financieras. Así, el momento de la expropiación no afectó los intereses del empresario tapatío. En segundo lugar, dicha expropiación no modificó los consejos de administración de los bancos ubicados en Jalisco, ni sus cuerpos de directores y gerentes. La única excepción fue el director del Banco Refaccionario, que tuvo que dejar su puesto porque la matriz de esa institución —como único caso— estaba en Guadalajara. Los grandes industriales, comerciantes, y fraccionadores de Guadalajara continuaron siendo los consejeros y consultores de la banca expropiada...” En tercer lugar, este fenómeno despertó en muchos pequeños industriales la esperanza de obtener los recursos que hasta entonces les habían sido negados.¹⁷

Sin embargo, los grandes, los medianos y gran parte de los pequeños empresarios de Jalisco estuvieron siempre cerca del gobierno del Estado y del partido oficial hasta mediados de los años ochenta. Desde entonces las cosas empezaron a cambiar: Clouthier, en su campaña para la presidencia de la república, consiguió la adhesión y la simpatía de muchos pequeños y medianos empresarios. En los últimos comicios de febrero de 1995 para elegir gobernador, algunos de los más grandes empresarios apoyaron abierta y directamente al candidato del PRI, como ha sido su costumbre desde hace muchas décadas. Y sin embargo, perdió. Durante la última década se generó un amplio descontento tanto en el medio rural como en las ciudades. En el campo, las causas fueron el retiro de los apoyos a la agricultura, la apertura comercial y las altas tasas de interés generadas por los créditos, factores que llevaron a los campesinos, agricultores y ganaderos a una

¹⁷ Fernando M. González y Carlos Alba, *Cúpulas empresariales y poderes regionales en Jalisco*, Universidad de Guadalajara, Cuadernos de difusión científica, núm. 14, 1989, 111 pp.

situación crítica. Es en este contexto cuando nació en Jalisco el movimiento de deudores El Barzón. En las ciudades y especialmente en Guadalajara, la inconformidad se dio por el crecimiento de una situación de ingobernabilidad ante el recrudecimiento del narcotráfico y la forma en que ha corrompido diversos niveles de la administración pública; el crecimiento de la inseguridad pública que se manifestó en varias situaciones extremas, como las explosiones del 22 de abril de 1993, el asesinato del cardenal Juan Jesús Posadas, el terrorismo y la narcoviolencia ejercidos en lugares públicos. Y finalmente, la devaluación de 1994 que tuvo lugar poco tiempo antes de las elecciones. El resultado fue que el PAN se llevó el triunfo para el gobierno del estado, las presidencias municipales más importantes de la entidad y la mayoría de los diputados locales.

La expropiación bancaria en Chihuahua fue un factor crucial en el proceso de oposición de los empresarios chihuahuenses al Estado mexicano. El Banco Comercial Mexicano, después Banco Comermex, fue fundado por Eloy S. Vallina en 1934. En él logró concitar empresarios e intereses de diversos orígenes: antiguos capitalistas regionales de origen porfiriano, con intereses en la ganadería, la minería, el comercio, la industria o los bienes inmuebles; nuevos empresarios locales favorecidos por la revolución, entre los que se encuentran algunos militares; empresarios mexicanos o extranjeros radicados en la ciudad de México; estadounidenses interesados en aprovechar las oportunidades que se abrían en la región; profesionistas prestigiados del medio local. A partir de este banco, se lograron establecer y consolidar relaciones económicas y sociales entre las principales familias de la élite económica chihuahuense. Nacieron así, desde los años treinta, muchos negocios comerciales, industriales y de servicios que al paso del tiempo formarían parte del llamado Grupo Chihuahua, comandado por Eloy Vallina padre. Algunas de las empresas más importantes de estas alianzas promovidas por Vallina, son: Celulosa de Chihuahua, S.A.; Ladrillera Industrial, S.A., antecesora de la empre-

sa Interceramic, actualmente propiedad de Óscar Almeida; Ponderosa de Chihuahua, S. de R.L., Cementos Chihuahua, de los Terrazas, etcétera.

Cuando se nacionalizó la banca en 1982, esta élite económica, como la de Monterrey, resultó afectada en sus intereses, lo que no ocurrió en otras regiones donde la banca regional ya había sido absorbida por los grandes consorcios financieros nacionales. Fue en ese momento cuando algunos medios periodísticos locales atribuyen a Eloy Vallina Lagüera la declaración: "Si el gobierno me quitó la banca, yo le quitaré a Chihuahua".

Se generó así un frente de inconformidad en la cúspide y en la base de la pirámide social. Por su parte, la élite económica observó en la expropiación de la banca, la expresión extrema de dos sexenios de políticas económicas contrarias a sus intereses económicos. La oposición necesitaba una organización a partir de la cual pudiera encauzar el movimiento. El PAN logró capitalizar el descontento y pudo prestar su organización y su larga experiencia opositora.

Desde otra perspectiva, la relación que tienen unos y otros empresarios con el Estado es también diversa. El empresariado de Monterrey, probablemente el más consolidado del país, ha mantenido históricamente una mayor autonomía que la de los empresarios de Chihuahua y de Guadalajara respecto al Estado.¹⁸ Negocia con mayor agresividad y desde posiciones de fuerza. Históricamente, el poder regional asentado en Monterrey ha tenido grandes diferencias con el poder central, y el empresariado regiomontano se sintió diferente y superior a los demás. Desde mediados del siglo pasado, el gobernador y cacique Santiago Vidaurri se opuso al régimen liberal de Benito Juárez; ya en el siglo xx, ha

¹⁸ Para profundizar en el análisis de las políticas de industrialización a nivel regional bajo la perspectiva de las políticas públicas y tomando como casos comparados a Nuevo León, Pennsylvania y Westfalia del Rhin del Norte, puede consultarse el trabajo de José Luis Méndez, "Public Policies and Organizations for Economic Development in Nuevo León, México, Pennsylvania, United States, and North Rhine-Westfalia, Germany; 1980-1990; a comparative study", tesis de doctorado, Universidad de Pittsburgh, Pittsburgh, 1996.

habido enfrentamientos en varios momentos: en los años veinte nace ahí el primer sindicato patronal, la actual Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), la cual se extendió a todas las regiones de México. También se suscitaron fuertes diferencias con los gobiernos de Cárdenas, López Mateos, Echeverría y López Portillo.¹⁹ Esto no significa que los grandes empresarios no se hayan beneficiado enormemente con estos últimos regímenes. De hecho, entre 1974 y 1980 durante el gobierno de Echeverría, los grupos de Monterrey crecieron aceleradamente y algunos conglomerados del tipo de Alfa y Visa se clasificaban ya entre los primeros de México y América Latina.²⁰

Los empresarios de Guadalajara son más débiles en términos de clase y se han inventado algunos mecanismos de relación que garantizan el entendimiento entre ellos y el Estado a largo plazo. Estos mecanismos tienen que ver con la distribución del poder a nivel local. En efecto, después de la revolución y de la guerra cristera, se crearon varias instituciones “mixtas”, compuestas por miembros de la clase política y de la económica. Tales fueron el Banco Refaccionario (1930) y el Consejo de Colaboración Municipal (a principios de los años cuarenta), el cual decide sobre las inversiones en materia de planeación urbana. Además, desde los años cuarenta se creó la Vicepresidencia Municipal de Guadalajara, caso único en México, que pertenece a los empresarios. Por otra parte, “la socialización común de los grandes líderes regionales de mediados de siglo, todos ellos paisanos, condiscípulos, maestros o alumnos, seminaristas o militantes juveniles (generalmente en organizaciones religiosas), tuvo una influencia decisiva en sus vínculos futuros. El papel que tuvieron como actores de clase en los campos eclesiástico, gubernamental, empresarial o técnico, estuvo determinado

¹⁹ Juan Zapata Novoa, *Tercos y triunfadores de Monterrey; los retos de Monterrey en el siglo XX*, Monterrey, Castillo, 1993, xviii + 151 pp.

²⁰ Menno Vellinga, *Industrialización, burguesía y clase obrera en México*, México, Siglo XXI, 1979; Abraham Nuncio, *El Grupo Monterrey*, México, Editorial Nueva Imagen, 1982, p. 22.

por sus relaciones de parentesco, de amistad o de compadrazgo. Fueron estos espacios de relación privada los medios privilegiados para atemperar conflictos y resolver los asuntos de la esfera pública".²¹

EL EMPLEO DESPUÉS DE LA CRISIS Y DURANTE EL PROCESO DE LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA

Una vez que se han presentado de manera sumaria algunas de las características de las regiones, de la industria y de los empresarios, conviene examinar el impacto que han tenido varios fenómenos a partir de 1982. Para establecer la periodización realizaremos un corte en 1988 y otro en 1996; eso nos permitirá evaluar las consecuencias de la crisis durante el tiempo en que el mercado estuvo protegido (1982 y años inmediatos posteriores), y examinar después las respuestas ante la profundización de la apertura y la crisis financiera de 1994 (1988-1996).²²

Para el conjunto del país, podemos observar (cuadro 1) que entre 1982 y 1988, a pesar de la crisis y de las políticas de ajuste, el empleo formal creció a una tasa anual de 4.28%; ritmo influido, sin duda, por la expansión de la industria de transformación, pero sobre todo de la construcción y de los servicios. El personal ocupado en la industria extractiva man-

²¹ Fernando M. González y Carlos Alba, *Cúpulas empresariales y poderes regionales en Jalisco*, Universidad de Guadalajara, Cuadernos de difusión científica, núm. 14, 1989, p. 91.

²² Los años en que realizamos los cortes fueron seleccionados por las siguientes razones: 1982 fue la crisis de la deuda, la expropiación de la banca y el umbral que marcó el fin de un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones con el mercado protegido y una fuerte presencia del Estado en la economía; 1988 no sólo significó el cambio de un sexenio o el reinicio de un ciclo que terminó en 1987 con el *crack* de la bolsa de valores, sino también el momento en que para gran parte de los empresarios se sintió verdaderamente el impacto de la apertura económica (reflejada en el déficit en la balanza comercial) que se había formalizado dos años antes con la adhesión de México al GATT, ahora OMC; el año de 1996 nos permitirá ponderar algunas consecuencias inmediatas de la crisis financiera y la devaluación de 1994. Con estas bases podemos examinar cada rama industrial para las tres regiones a lo largo de los catorce años transcurridos desde 1982.

CUADRO 1
Variaciones absolutas y relativas del empleo
según actividad económica total nacional, en Chihuahua,
Jalisco y Nuevo León (1982-1995).

	<i>Personal diciembre 1982</i>	<i>Personal abril 1988</i>	<i>Tasa de crecimiento anual 1982-1988</i>	<i>Personal diciembre 1995</i>	<i>Tasa de crecimiento anual 1988-1995</i>
<i>Nacional</i>					
Total	5 793 399	7 452 705	4.28	10 112 028	3.88
Agricultura	545 952	510 341	-1.12	401 923	-2.94
Extractiva	79 932	87 159	1.45	62 068	-4.16
Transformación	2 072 267	2 610 475	3.92	2 869 628	1.19
Construcción	107 748	160 394	6.86	228 113	4.50
Eléctrica	83 197	94 316	2.11	112 737	2.26
Comercio	1 111 753	1 301 883	2.67	1 675 616	3.20
Transporte	369 585	432 167	2.64	483 265	1.41
Servicios (A)	1 171 313	1 891 868	8.32	1 671 645	4.38
				993 298	
No especificado (82) y otros (B) (88)	251 652	364 102	6.35	1 613 715	20.46
<i>Chihuahua</i>					
Total	196 021	374 127	11.37	514 227	4.06
Agricultura	11 159	15 049	5.11	18 778	2.81
Extractiva	4 283	4 678	1.48	3 730	-2.79
Transformación	67 524	185 574	18.35	269 028	4.75
Construcción	3 237	6 036	10.94	9 076	5.23
Eléctrica	1 721	2 241	4.50	3 028	3.83
Comercio	42 940	59 063	5.46	65 075	1.22
Transporte	12 945	16 073	3.67	16 561	0.37
Servicios*	34 129	62 951	10.74	61 696	4.68
				29 042	
No especificado (82) y otros** (88)	18 083	22 462	3.68	38 213	6.86
<i>Jalisco</i>					
Total	394 296	602 652	7.33	757 557	2.90
Agricultura	22 749	29 669	4.53	38 208	3.21
Extractiva	1 453	2 057	5.96	1 415	-4.57
Transformación	155 722	198 089	4.09	204 910	0.42
Construcción	7 103	11 613	8.54	11 525	-0.10
Eléctrica	3 730	4 002	1.18	5 916	5.01
Comercio	75 141	93 994	3.80	120 518	3.16
Transporte	27 461	33 450	3.34	35 452	0.73
Servicios*	77 382	196 298	16.78	121 471	3.56

CUADRO 1 (conclusión)

	<i>Personal diciembre 1982</i>	<i>Personal abril 1988</i>	<i>Tasa de crecimiento anual 1982-1988</i>	<i>Personal diciembre 1995</i>	<i>Tasa de crecimiento anual 1988-1995</i>
<i>Jalisco</i>					
No especificado (82) y otros** (88)	23 555	33 480	6.04	138 271	79 871
<i>Nuevo León</i>					
Total	402 708	517 140	4.26	674 294	3.37
Agricultura	9 329	11 904	4.15	15 194	3.10
Extractiva	4 844	5 509	2.17	3 220	-6.49
Transformación	184 638	218 307	2.83	243 677	1.38
Construcción	13 612	25 802	11.24	37 396	4.75
Eléctrica	2 765	3 140	2.14	6 560	9.64
Comercio	72 409	85 655	2.84	117 660	4.05
Transporte	25 874	29 126	2.00	39 089	3.75
Servicios*	67 781	106 985	7.90	108 980	5.36
				53 205	
No especificado (82) y otros** (88)	21 456	30 712	6.16	49 313	6.10

* Servicios a empresas sociales y a particulares.

** "No especificado" en 1982 y "otros" 1988 y 1995.

Fuente: Cálculos propios con base en datos del Seguro Social.

tuvo un ritmo de crecimiento muy bajo y la agricultura fue la única actividad que no sufrió disminución.

Ante todo cabe advertir que durante el primer periodo de la crisis económica, cuando se dio el ajuste pero aún no tenía lugar la reforma estructural y el mercado mantenía un alto grado de protección, las consecuencias son desiguales en Chihuahua, Jalisco y Nuevo León.

Durante este primer periodo, Chihuahua tuvo el mejor desempeño ocupacional, Jalisco se colocó en una situación intermedia y Nuevo León resultó el peor ubicado. En el caso de Chihuahua las razones principales de su dinamismo derivan del desmesurado crecimiento de la industria de transformación (en las plantas maquiladoras), que tuvo un efecto multiplicador en sectores como los de la construcción y los servicios.

El crecimiento del empleo en Jalisco fue generalizado, aunque destacan los servicios, la construcción, la industria extractiva, la agricultura y la industria de transformación. En Nuevo León fueron la industria de la construcción y los servicios los sectores más dinámicos, mientras que el ritmo de crecimiento de la industria de transformación se mantuvo muy por debajo del de Jalisco y sobre todo del de Chihuahua.

Interesa examinar con más detalle lo ocurrido en el empleo industrial en este periodo de 1982 a 1988 (cuadro 2). Desde una perspectiva nacional, la planta de trabajadores industriales creció en promedio 4.60%; sin embargo, esta cifra esconde una amplia heterogeneidad de situaciones. Destacan por el número de trabajadores contratados y por su dinamismo, la industria electrónica, la del transporte, la química, la de la madera, la mueblera, la del vestido y la de la maquinaria y equipo.²³ Las que menos crecieron fueron las de productos metálicos,²⁴ la de las bebidas, la del papel, la del calzado y la curtiduría, la textil, la del hule y el plástico y la de los minerales no metálicos.

A lo largo de los años ochenta hubo variaciones significativas en el comportamiento del empleo en la industria de la transformación (gráficas 1 y 2). Jalisco se recuperó más rápidamente que Nuevo León ya que a partir de 1983 no volvió a tener saldos de ocupación negativos; los años en que se exhibió el mayor repunte fueron 1984 y 1985. A partir de entonces, volvió a bajar su ritmo de ocupación. En Nuevo León, la cesantía de 1982 se amplió para el año siguiente; los

²³ Las industrias del tabaco y del petróleo tuvieron altos índices de crecimiento, sin embargo, la primera partió de una base muy pequeña de trabajadores y la segunda tiene un régimen de seguridad independiente del IMSS, por lo cual los datos de la evolución del personal ocupado no reflejan su situación real. Por ese motivo no se incluyen en el análisis.

²⁴ La rama de los productos metálicos, excepto maquinaria y equipo, está constituida por los utensilios agrícolas, las herramientas de mano, los artículos de ferretería, los muebles metálicos y sus accesorios. También se incluyen en esta categoría, la fabricación de productos metálicos, tanques, calderas y similares. Casi todos estos productos de la industria metal-mecánica guardan una estrecha vinculación con el gobierno, que se vio presionado a disminuir drásticamente el gasto público, y sobre todo, con la industria de la construcción, la primera en ser afectada por la crisis económica.

CUADRO 2
Evolución del personal ocupado en la industria
de transformación según rama industrial nacional
en Chihuahua, Jalisco y Nuevo León (1982-1996)

	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>Tasa de</i>	<i>C</i>	<i>Tasa de</i>
	<i>Diciembre</i>	<i>Diciembre</i>	<i>crecimiento</i>	<i>Febrero</i>	<i>crecimiento</i>
	<i>1982</i>	<i>1996</i>	<i>anual B/A</i>	<i>1996</i>	<i>anual C/B</i>
<i>Nacional</i>					
Alimentos	280 847	367 091	4.08	426 181	2.56
Bebidas	98 248	103 322	0.84	139 684	4.40
Tabaco	8 178	21 960	17.90	6 554	-15.86
Textil	145 734	158 251	1.38	140 200	-1.72
Vestido	148 415	207 034	5.70	339 766	7.33
Calzado y curtiduría	93 307	114 955	1.04	119 732	1.58
Madera	28 660	48 270	9.33	52 990	1.34
Muebles	38 482	60 706	7.89	68 908	1.83
Papel	42 314	56 749	1.06	64 844	1.92
Editorial e impresión	66 664	86 258	4.39	113 430	3.99
Química	145 177	196 410	5.41	202 211	0.42
Petróleo y derivados	1 897	7 338	25.00	6 113	-2.58
Hule y plástico	117 360	139 262	2.89	116 431	-2.53
Minerales no metálicos	112 839	133 040	2.78	121 551	-1.28
Metalica básica	86 137	96 120	1.84	73 195	-3.82
Productos metálicos	284 784	295 845	0.64	278 377	-0.87
Maquinaria y equipo	55 180	79 979	6.38	79 818	-0.03
Productos eléc. y electrónicos	177 752	333 497	11.06	501 704	60.10
Equipo de transporte	86 696	144 155	8.84	211 315	5.62
Manufacturas diversas	53 596	73 928	5.51	106 339	5.19
Total	2 072 267	2 714 169	4.60	3 218 373	2.46
<i>Chihuahua</i>					
Alimentos	5 767	9 004	7.70	12 546	4.86
Bebidas	2 062	2 923	6.07	3 825	3.92
Tabaco	-	-	-	-	-
Textil	522	842	8.27	601	-4.7
Vestido	7 555	23 382	20.72	38 298	7.30
Calzado y curtiduría	1 401	1 678	3.06	1 306	-3.53

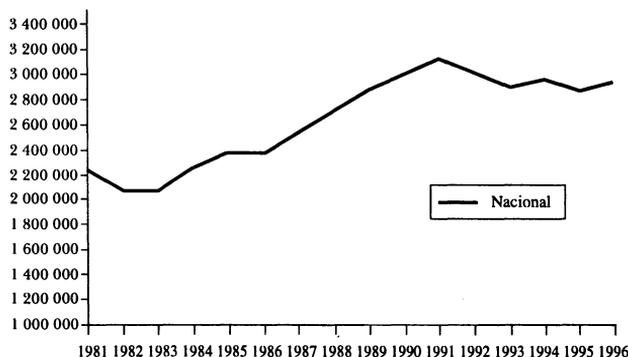
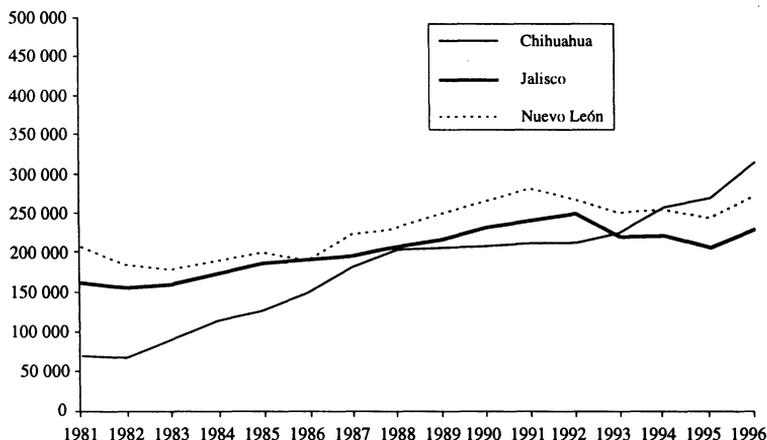
CUADRO 2
(continuación)

	A Diciembre 1982	B Diciembre 1996	Tasa de crecimiento anual B/A	C Febrero 1996	Tasa de crecimiento anual C/B
<i>Chihuahua</i>					
Madera	3 024	4 868	8.26	6 720	4.71
Muebles	1 625	7 406	28.76	3 865	-8.87
Papel	1 452	2 281	7.82	1 888	-2.67
Editorial e impresión	909	2 137	15.31	2 950	4.71
Química	2 682	1 338	-10.94	1 964	5.64
Petróleo y derivados	143	144	0.12	111	-3.65
Hule y plástico	896	2 423	18.03	4 997	10.89
Minerales no metálicos	2 282	3 961	9.63	5 327	4.32
Metálica básica	1 773	1 880	0.98	1 110	-7.25
Productos metálicos	2 776	4 684	9.11	7 493	6.94
Maquinaria y equipo	1 884	3 963	13.19	4 313	1.22
Productos eléc. y electrónicos	28 147	112 640	26.00	183 401	7.21
Equipo de transporte	652	13 213	65.00	21 585	7.26
Manufacturas diversas	1 982	4 950	16.48	11 911	13.36
Total	67 524	203 716	20.21	314 210	6.39
<i>Jalisco</i>					
Alimentos	23 314	36 426	7.72	46 978	3.70
Bebidas	10 603	10 821	.34	12 424	2.00
Tabaco	531	528	-0.09	509	-0.52
Textil	7 069	9 797	5.59	8 150	-2.60
Vestido	10 117	11 582	2.28	13 277	1.97
Vestido y curtiduría	25 313	24 586	-0.48	21 304	-2.03
Madera	971	2 840	19.59	2 221	-3.45
Muebles	4 712	7 942	9.09	9 406	2.44
Papel	2 224	3 312	6.86	3 381	0.30
Editorial e impresión	2 246	3 991	10.05	6 378	6.93
Química	10 122	14 746	6.47	15 571	0.78
Petróleo y derivados	145	408	18.82	882	11.64
Hule y plástico	12 314	15 803	4.25	19 772	3.25
Minerales no metálicos	7 964	10 080	4.01	8 173	-2.95
Metálica básica	2 426	3 216	4.81	3 416	0.87

CUADRO 2
(conclusión)

	A	B	Tasa de	C	Tasa de
	Diciembre	Diciembre	crecimiento	Febrero	crecimiento
	1982	1996	anual B/A	1996	anual C/B
<i>Jalisco</i>					
Productos metálicos	22 158	23 287	0.83	25 671	1.40
Maquinaria y equipo	3 936	6 424	8.51	6 423	-0.01
Productos eléc. y electrónicos	4 637	9 416	12.53	12 891	4.59
Equipo de transporte	1 200	4 788	25.94	3 614	-3.94
Manufacturas diversas	3 720	6 543	9.61	8 072	3.06
Total	155 722	206 536	4.82	228 512	1.45
<i>Nuevo León</i>					
Alimentos	17 146	25 245	6.66	31 566	3.24
Bebidas	6 996	7 342	0.81	9 814	4.23
Tabaco	2 301	1 536	-6.51	1 771	2.06
Textil	3 876	3 761	-0.50	3 338	-1.69
Vestido	10 043	12 728	4.03	14 927	2.30
Calzado y curtiduría	2 359	3 181	5.11	3 615	1.84
Madera	1 014	2 426	15.65	3 005	3.10
Muebles	2 681	3 639	5.22	4 811	4.07
Papel	3 433	5 607	8.52	7 231	3.70
Editorial e impresión	3 835	5 469	6.09	7 503	4.62
Química	10 144	19 547	11.55	19 492	-0.04
Petróleo y derivados	193	270	5.76	737	15.43
Hule y plástico	9 749	11 257	2.43	11 788	0.66
Minerales no metálicos	24 397	28 678	2.73	25 430	-1.70
Metálica básica	18 360	10 781	-8.49	9 584	-1.67
Productos metálicos	39 248	46 114	2.72	41 617	-1.46
Maquinaria y equipo	6 738	11 666	9.58	13 599	2.21
Productos eléc. y electrónicos	15 018	17 750	2.82	30 413	8.00
Equipo de transporte	4 395	8 620	11.88	21 904	14.25
Manufacturas diversas	2 712	3 806	5.81	7 651	10.49
Total	184 638	229 423	3.69	269 796	2.34

GRÁFICA 1
Evolución del empleo formal
en la industria de la transformación
(1981-1996)*

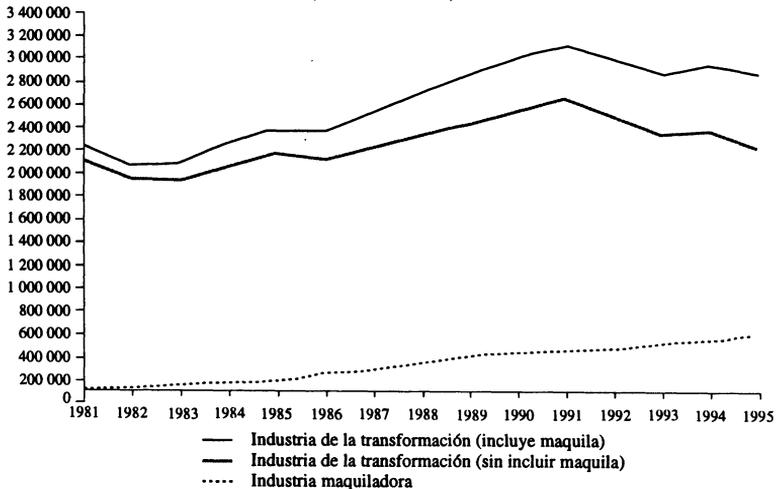


* Se considera como *empleo formal* el personal asegurado en forma permanente en el IMSS. Elaboración a partir de los datos del IMSS.

Nota: Las cifras de 1992, 1994 y 1996 fueron tomadas del *Compendio Estadístico de la Industria Nacional*, Secofi, febrero de 1996. Debido a que incluían el empleo permanente y el eventual, para hacer comparables las cifras se suprimió al personal eventual tomando como base la proporción de este tipo de empleo que existía en el año anterior y posterior.

1996 incluye los datos hasta el mes de febrero.

GRÁFICA 2
Evolución del empleo formal a nivel nacional
en las industrias de la transformación y maquiladora
(1981-1995)*



* Se considera como empleo formal el personal asegurado del IMSS. Elaboración a partir de los datos del IMSS y de la base de datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1996.

años de 1984 y 1985 fueron de notable recuperación pero en 1986 la industria vivió una drástica caída en el empleo, desde luego por el cierre de Fundidora Monterrey, pero también se registraron saldos negativos en otras seis ramas industriales, tanto de bienes de consumo final como de capital.

De las tres regiones que se comparan, la de Nuevo León es la más afectada en su empleo industrial hasta 1988, incluso su ritmo de crecimiento es inferior al promedio nacional. Jalisco reacciona mejor ante la crisis mientras no se profundiza el proceso de liberalización económica; su impulso en el crecimiento ocupacional es muy cercano al del conjunto del país. Chihuahua tiene un auge impresionante en este periodo; su ritmo de crecimiento laboral es cuatro veces superior al del conjunto de México y de Jalisco y cinco veces mayor que el de Nuevo León.

Si nos introducimos al interior de ese gran conjunto de actividades de transformación, encontramos marcadas diferencias entre las regiones y al interior de cada una de ellas. Nuevo León, el menos activo en generar ocupación, tuvo un fuerte dinamismo en sectores importantes vinculados productivamente con los bienes intermedios o de capital, como la industria química, que ha cobrado gran relevancia, la de la madera, la del papel, la de maquinaria y equipo o la del equipo de transporte. Sin embargo, también tuvo ramas con crecimiento muy lento, como la de las bebidas, la del hule y el plástico, la de los minerales no metálicos o la de productos metálicos. Las actividades que desde el punto de vista del empleo tuvieron un retroceso son la industria del tabaco, la textil y de manera especial la metálica básica, es decir la siderurgia.

Jalisco, en situación intermedia y con resultados similares al promedio nacional, tiene sus propias singularidades. Los sectores que tuvieron mejores índices de crecimiento en la ocupación son los que pertenecen a los bienes de capital, como el equipo de transporte, los productos eléctricos y electrónicos (por la llegada de varias maquiladoras) y la maquinaria y equipo. También crecieron a un ritmo importante las industrias de la madera, del mueble, del papel y la editorial, así como la alimenticia, que ha sido tradicionalmente una de las especialidades regionales y la más importante de la entidad. Las ramas que tuvieron mayores dificultades para contratar personal fueron las de las bebidas y los productos metálicos. Durante dicho periodo algunas industrias como la del tabaco, y del calzado y la curtiduría, —también consideradas como especialidades—, perdieron personal.

En Chihuahua el panorama industrial se polariza entre unas ramas en expansión muy acelerada, que son la mayoría, y otras en estancamiento o aun en retroceso. Las más exitosas para generar ocupación fueron las vinculadas al auge maquilador porque forman parte de este modo de industrialización: vestido, hule y plástico, productos metálicos, maquinaria y

equipo, y por encima de todas, las dos actividades punta de lanza de la nueva generación de maquiladoras; éstas son la industria electrónica y la industria automotriz que se implantó desde mediados de los años ochenta. Sin duda, muchos otros sectores industriales están vinculados a los efectos multiplicadores de la maquila y resultaron beneficiados por ella, aunque de manera indirecta; tales son las ramas editorial, de los minerales no metálicos (cemento, pisos y recubrimientos para la industria de la construcción), la de la madera y sobre todo de los muebles. Varios de estos sectores han aprovechado el mercado regional que ha crecido por las plantas de ensamblado pero no dependen de manera mecánica de ellas. Existen empresas importantes en estas divisiones que participan en el mercado nacional, en la bolsa de valores y que además exportan. Los sectores con un crecimiento más lento que el promedio nacional del conjunto del sector industrial fueron el calzado y la curtiduría, que en Chihuahua se especializa en la producción de botas para la región nortea (con un sector ganadero importante) y para la exportación, la metálica básica (por el cierre de *Aceros Chihuahua* y otras empresas de menores dimensiones); la industria química, por razones que ignoramos, es la única rama que tuvo un crecimiento negativo.

EL IMPACTO DE LA APERTURA ECONÓMICA Y DE LA CRISIS FINANCIERA
DE 1994, SEGÚN LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS

Las consecuencias de la liberalización económica y de la crisis financiera sobre el mercado de trabajo, han sido muy profundas. Si nos atenemos exclusivamente al empleo formal y observamos su evolución entre los periodos 1982-1988 y 1988-1995, podemos advertir que en este último el trabajo humano ha sido más escaso, precario y volátil. Si desde la perspectiva de los años ochenta la situación ocupacional aparecía difícil, en los noventa el problema se agravó (cuadro 1). En efecto, el crecimiento ocupacional fue más lento

en el segundo periodo que en el primero. Todas las actividades económicas, con excepción de la industria eléctrica y el comercio, bajaron de ritmo. Los sectores más afectados, que incluso decrecieron, fueron la agricultura y la industria extractiva. Los mejor librados fueron la construcción y el comercio, que no sufrió, como la industria, los embates de la apertura, sino pudo aprovecharla parcialmente.

Nuevo León tuvo un crecimiento más acelerado que Jalisco, pero más lento que Chihuahua. Del último lugar en que estuvo en el primer periodo, pasó a una situación intermedia en el segundo. Aunque su industria extractiva cayó aún más que en 1982, el comercio reaccionó con mayor velocidad que en los otros estados y que el promedio nacional; además, la reestructuración industrial exitosa de algunas grandes empresas permitió un crecimiento moderado de ese sector, y generó expectativas de expansión acelerada con base en el mercado exterior.²⁵

Jalisco, lo sabemos, pasó al último lugar. La diversidad de sus actividades económicas; la producción de satisfactores básicos de la industria tradicional; la pequeña escala productiva de sus establecimientos; el tipo de integración horizontal; todos esos factores que le habían permitido defenderse de la crisis cuando el mercado estuvo protegido, fueron desventajas cuando se enfrentó a la combinación de la apertura económica y la crisis financiera. La industria extractiva cayó por debajo de 1982; la de transformación entró en una fase de estancamiento a partir de 1988, y la construcción, que siempre se había distinguido por su dinamismo, se contrajo. El personal en el comercio creció a un ritmo superior a la expansión demográfica, pero nunca alcanzó la velocidad de

²⁵ Para un examen del acercamiento reciente entre la élite económica de Monterrey y el Estado a partir de los años ochenta, y sobre la estrategia de aquella para orientarse hacia el crecimiento económico, puede consultarse el trabajo de María de Lourdes Melgar Palacios, "Economic Development in Monterrey: Competing ideas and strategies in Mexico", tesis de doctorado en ciencia política. Instituto Tecnológico de Massachusetts, junio de 1992.

la ocupación en la industria eléctrica que, como en los otros estados creció a un ritmo sobresaliente.

Chihuahua brindó los mayores índices de generación de empleos durante los dos periodos que se comparan. En 14 años sólo la industria extractiva disminuyó su planta laboral, en el segundo periodo. El comercio regional creció menos que en Nuevo León y Jalisco, tal vez como consecuencia de la apertura económica y por la caída de los salarios. En cambio la industria de la transformación y de la construcción mantuvieron tasas de crecimiento muy elevadas.

Para evaluar el impacto inmediato de la crisis financiera de 1994 tomaremos como medida el comportamiento de la ocupación entre 1994 y 1995. Esa crisis que impactó de modo diferenciado a las empresas y a sus trabajadores, dependió de su ubicación en las distintas actividades económicas o en las diversas regiones del país. Si tomamos como medida de ese impacto el comportamiento del empleo de los trabajadores que están en el sector formal de la economía (cuadro 3), encontramos lo siguiente: las actividades económicas que desemplearon más personal asalariado entre diciembre de 1994 y diciembre de 1995, fueron, en orden decreciente, el comercio, la industria manufacturera, los servicios destinados a empresas, a las personas y al hogar, y la industria de la construcción; también se redujo el personal empleado en los transportes y las comunicaciones, y en menor medida en el sector agropecuario y en la industria extractiva.

Si observamos más de cerca lo que ocurre al interior del sector industrial, podemos notar que las ramas que desemplearon más gente en números absolutos son: la que fabrica productos metálicos, las industrias metálicas básicas, que a su vez están ligadas con la industria de la construcción (de vivienda principalmente) y el gasto público y la industria editorial y de impresión. También despidieron a buen número de trabajadores las que producen muebles, embotellan bebidas y fabrican productos de hule y plástico.

En lo que respecta al comercio, todos los subgrupos en que está dividido despidieron personal, pero los más afecta-

CUADRO 3
Impacto de la crisis financiera de 1994 sobre el empleo
según actividad económica en México

Grupo	Actividad	1994			1995			Variaciones	
		Diciembre	Diciembre	Diciembre	diciembre 1995 a diciembre 1994	Absolutas	Relativas (porcentaje)		
	Agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza	409 016	401 923	(7 093)	-1.73				
1	Agricultura	276 709	271 377	(5 332)	-1.93				
2	Ganadería	99 660	94 679	(4 981)	-5.00				
3	Silvicultura	4 516	4 302	(214)	-4.74				
4	Pesca	28 113	31 538	3 425	12.18				
5	Caza	18	27	9	50.00				
	Industrias extractivas	65 895	62 068	(3 827)	-5.81				
11	Extrac. y benef. de carbón mineral, grafito y min. no metal excep. sal	33 203	30 188	(3 015)	-9.08				
12	Extrac. de petróleo crudo y gas natural	4 436	2 396	(2 040)	-45.99				
13	Extrac. y benef. de min. metálicos	25 708	26 924	1 216	4.73				
14	Explotación de sal	2 548	2 560	12	0.47				
	Industrias de Transformación	2 956 506	2 869 628	(86 878)	-2.94				
20	Fabricación de alimentos	403 011	398 507	(4 504)	-1.12				
21	Elaboración de bebidas	141 576	131 363	(10 213)	-7.21				
22	Benef. y fabric. de prod. de tabaco	6 184	6 406	222	3.59				
23	Industria textil	130 109	124 823	(5 286)	-4.06				

CUADRO 3 (continuación)

Grupo	Actividad	Variaciones			
		1994	1995	diciembre 1995 a diciembre 1994	
		Diciembre	Diciembre	Absolutas	Relativas (porcentaje)
24	Fabricación de prendas de vestir y otros art. confeccionados con textiles y otros mat., excepto calzado	276 669	287 950	11 281	4.08
25	Fabricación de calzado e ind. del cuero	114 140	104 892	(9,248)	-8.10
26	Industria y productos de madera y corcho, excepto muebles	44 807	44 406	(401)	-8.89
27	Fabricación y reparación de muebles y accesorios, excepto los de metal y de plástico moldeado	67 931	57 663	(10 268)	-15.12
28	Industria del papel	57 504	58 436	932	1.62
29	Industria editorial de impresión y conexas	117 339	104 593	(12 746)	-10.86
30	Industria química	194 733	190 377	(4 356)	-2.24
31	Refinación de petróleo y derivados de carbón mineral	5 502	5 530	28	0.51
32	Fabricación de prod. de hule y plástico	152 984	145 858	(7 126)	-4.66
33	Fabricación de prod. de minerales no metálicos, excepto del petróleo y del carbón mineral	130 595	115 588	(15 007)	-11.49
34	Industrias metálicas básicas	66 532	66 313	(219)	-0.33
35	Fabricación de prod. metálicos, excepto maquinaria y equipo	270 650	238 295	(32 355)	-11.95
36	Fabricación, ensamble y reparación de maquinaria, equipo y sus partes; excepto los eléctricos	74 810	68 742	(6 068)	-8.11

37	Fabricación y ensamble de maq., equipos, aparatos, accesorios y art. eléctricos, electrónicos y sus partes	413 321	437 041	23 720	5.74
38	Construcción, reconstrucción y ensamble de eq. de trans. y sus partes	202 249	194 807	(7 442)	-3.68
39	Otras industrias manufactureras	85 860	88 038	2 178	2.54
	Construcción	291 342	228 133	(63 209)	-21.70
41	Construc. de edificaciones y de obras de ingeniería civil	190 763	144 866	(45 897)	-24.06
42	Trabajos realizados por contratistas especializados	100 579	83267	(17 312)	-17.21
	Industria eléctrica y captación y suministro de agua potable	110 147	112 737	2 590	2.35
50	Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica	85 109	86 009	900	1.06
51	Captación y sum. de agua potable	25 038	26 728	1 690	6.75
	Comercio	1 776 286	1 675 616	(100 670)	-5.67
61	Compraventa de alimentos, bebidas y productos del tabaco	373 348	371 820	(1 528)	-0.41
62	C/V de prendas de vestir y otros artículos de uso personal	398 123	366 530	(31 593)	-7.94
63	C/V de art. para el hogar	122 512	105 018	(17 494)	-14.28
64	C/V en tiendas de autoserv. y de deptos. especializados por línea de mercancía	229 502	226 654	(2 848)	-1.24

CUADRO 3 (conclusión)

Grupo	Actividad	1994		1995		Variaciones	
		Diciembre	Diciembre	Diciembre	Diciembre	Absolutas	Relativas (porcentaje)
65	C/V de gases, comb. y lubricantes	78 799	85 120	6 321	8.02		
66	C/V de mat. primas, materiales y aux.	238 775	221 918	(16 857)	-7.06		
67	C/V de maq., equipo, instrumentos, aparatos, herramientas; sus refacc. y accesorios.	110 478	101 794	(8 684)	-7.86		
68	C/V de equipo de transportes; sus refacciones y accesorios	131 897	115 170	(16 727)	-12.68		
69	C/V de inmuebles y art. diversos	92 852	81 592	(11 260)	-12.13		
	Transportes y comunicaciones	499 453	483 265	(16 188)	-3.24		
71	Transporte terrestre	312 174	303 028	(9 146)	-2.93		
72	Transporte por agua	8 427	7 133	(1 294)	-15.36		
73	Transporte aéreo	23 901	21 651	(2 250)	-9.41		
74	Servicios conexos al transporte	9 577	9 533	(44)	-0.46		
75	Servicios, rel. con el transp. en geral.	85 765	82 947	(2 818)	-3.29		
	Comunicaciones	59 609	58 973	(636)	-1.07		
	Servicios para empresas, personas y el hogar	1 737 476	1 671 645	(65 831)	-3.79		
81	Servs financieros y de seguros (bancos, financieras y clas. de seguros, etc.)	229 922	213 942	(15 980)	-6.95		
82	Servs. colaterales a las inst. financieras y de seguros	17 732	19 839	2 107	11.88		
83	Servs. relacionados con inmuebles	20 443	19 053	(1 390)	-6.80		

84	Servs. profesionales y técnicos	580 295	574 623	(5 672)	-0.98
85	Servs. de alquiler, excep. de inmuebles	21 895	17 786	(4 109)	-18.77
86	Servs. de alojamiento temporal	165 969	162 992	(2 977)	-1.79
87	Preparación y serv. de alimentos y bebidas	291 332	273 370	(17 962)	-6.17
88	Serv. recreativos y esparcimiento	114 593	110 221	(4 372)	-3.82
89	Servs. personales para el hogar y diversos	295 295	279 819	(15 476)	-5.24
	Servicios sociales y comunales	967 355	993 298	25 943	2.68
91	Servs. de enseñanza, investigación científica y difusión cultural	232 705	231 718	(987)	-0.42
92	Servs. médicos, asistencia social y veterinarios	102 555	101 562	(993)	-0.97
93	Agrupaciones mercantiles, profesionales, cívicas, políticas, laborales y religiosas	24 880	27 871	2 991	12.02
94	Servs. de admón., publ. y seg. social	605 967	630 924	24 957	4.12
99	Servs. de organizaciones internacionales, y otros organismos extraterritoriales	1 248	1 223	(25)	-2.00
	Otros grupos	1 479 812	1 613 715	133 903	9.05
	Seguro facultativo (colectivo)	111 991	105 156	(6 835)	-6.10
	Seguro facultativo (individual)	14 591	15 290	699	4.79
	Estudiantes	994 922	1 198 580	203 658	20.47
	Continuación voluntaria	203 093	209 205	6 112	3.01
	Trabajadores independientes	4 618	4 016	(602)	-13.04
	Familiares IMSS	99 725	81 362	(18 363)	-18.41
	No identificados	50 872	106	(50 766)	-99.79
	Total	10 293 288	10 112 028	(181 260)	-1.76

Fuente: IMSS.

dos fueron los que se dedican a la compraventa de ropa, al comercio de artículos para el hogar, a la compraventa de materias primas, al equipo de transporte y al comercio de inmuebles.

Si examinamos lo ocurrido en el sector de los servicios, los principales focos de desocupación están constituidos por los establecimientos de preparación y servicio de alimentos y bebidas, en segundo lugar los financieros y de seguros y finalmente los servicios personales para el hogar.

Los únicos sectores que aumentaron el número de empleados entre 1994 y 1995 son los que dependen fundamentalmente del Estado: la industria eléctrica y la captación y suministro de agua potable, pero sobre todo, los servicios sociales y comunales, en donde habría que incluir la salud y la educación.

Si colocamos la mirada en la dimensión espacial del problema durante la misma coyuntura de 1994 y 1995 (cuadro 4), encontramos que las áreas más afectadas en números

CUADRO 4
Impacto de la crisis financiera de 1994 sobre el empleo industrial según la ubicación geográfica

Regiones	1994 Diciembre	1995 Diciembre	Variaciones Diciembre 1995/Diciembre 1994	
			Absolutas	Relativas (porcentaje)
Sur siglo XXI	1 726 886	1 641 702	(85 184)	-4.93%
Chiapas	124 797	136 728	11 931	9.56%
Guerrero	154 284	156 134	1 850	1.20
Morelos	141 724	142 234	510	0.36
Querétaro	171 354	167 311	(4 043)	-2.36
Suroeste 3	718 602	655 412	(63 190)	-8.79
Sureste 4	416 125	383 883	(32 242)	-7.75
Norte la Raza	2 053 793	1 990 109	(63 684)	-3.10
Hidalgo	125 857	118 976	(6 881)	-5.47
México	853 475	840 177	(13 298)	-1.56
Noreste 1	713 596	717 974	4 378	0.61
Noreste 2	360 865	312 982	(47 883)	-13.27
Regional norte	2 373 678	2 365 598	(8 082)	-0.34
Coahuila	381 063	379 560	(1 503)	-0.39

CUADRO 4 (conclusión)

Regiones	Variaciones			
	1994	1995	Diciembre 1995/diciembre 1994	
	Diciembre	Diciembre	Absolutas	Relativas (porcentaje)
Chihuahua	498 356	514 227	15 871	3.18
Durango	140 386	143 796	3 410	2.43
Nuevo León	702 922	674 294	(28 628)	-4.07
San Luis Potosí	189 432	185 107	(4 325)	-2.28
Tamaulipas	374 040	374 810	770	0.21
Zacatecas	87 479	93 802	6 323	7.23
Regional occidente	1 661 797	1 617 930	(43 867)	-2.64
Aguascalientes	134 097	131 948	(2 149)	-1.60
Colima	63 927	64 801	874	1.37
Guanajuato	370 694	355 315	(15 379)	-4.15
Jalisco	788 319	757 557	(30 762)	-3.90
Michoacán	219 257	224 790	5 533	2.52
Nayarit	85 503	83 519	(1 984)	-2.32
Regional noroeste	987 678	1 009 251	21 573	2.18
Baja California	374 154	397 714	23 560	6.30
Baja California Sur	52 851	54 695	1 844	3.49
Sinaloa	270 280	269 187	(1 093)	-0.40
Sonora	290 393	287 655	(2 738)	-0.94
Regional del sur	1 154 368	1 152 979	(1 389)	-0.12
Oaxaca	130 088	139 415	9 327	7.17
Puebla	362 372	349 017	(13 355)	-3.69
Tabasco	117 258	121 060	3 802	3.24
Tlaxcala	62 608	65 098	2 490	3.98
Veracruz norte	294 896	293 214	(1 682)	-0.57
Veracruz sur	187 146	185 175	(1 971)	-1.05
Regional oriente	335 088	334 461	(627)	-0.19
Campeche	63 679	65 140	1 461	2.29
Quintana Roo	92 641	97 593	4 952	5.35
Yucatán	178 768	171 728	(7 040)	-3.94
Estado de México				
zona oriente	675 020	647 528	(27 492)	-4.07
México-Toluca	178 455	192 649	14 194	7.95
Total	10 293 288	10 112 028	(181 260)	-1.76

Fuente: IMSS. Las cifras expresan los asegurados permanentes en el IMSS; las que están entre paréntesis indican los saldos negativos del número de asegurados de 1995 respecto a 1994.

absolutos por los despidos de personal corresponden a las de mayor concentración demográfica: la capital nacional y el Estado de México;²⁶ después se encuentran Jalisco, Nuevo León, Guanajuato y Puebla.

Sin duda los estados de la frontera norte resistieron mejor que el resto del país, aunque también tuvieron saldos negativos a pesar del crecimiento del empleo en la maquila. La excepción está constituida por la península norteña de México, Baja California y Baja California Sur, éstos fueron los únicos estados que tuvieron saldos positivos de cierta importancia en el empleo, mientras que Tamaulipas tuvo un ligero crecimiento.

Si comparamos el comportamiento del empleo en los tres estados que hemos tomado como prototipos de modos de industrialización basados en la gran industria (Nuevo León), la pequeña industria (Jalisco) y la industria maquiladora (Chihuahua), podemos observar lo siguiente: entre 1994 y 1995, el estado más afectado fue Jalisco, especializado en pequeña industria, en razón de la vulnerabilidad de los sectores industriales tradicionales ante la apertura económica y la crisis de 1994; el menos afectado resultó ser Chihuahua, en razón del comportamiento de la industria maquiladora a partir de la devaluación del peso; en una situación intermedia, pero más cercana a la de Jalisco, está Nuevo León.

Si observamos los estados que han sido tradicionalmente las principales fuentes de migrantes a Estados Unidos, tenemos que la caída del empleo asalariado en Guanajuato y Jalisco fue superior a la media nacional; Michoacán y Zacatecas, en cambio, resultaron menos afectados y lograron aumentar el empleo.

²⁶ En relación con la ciudad de México, este fenómeno ayuda a entender por qué recientemente se ha revertido el proceso de concentración poblacional de la zona metropolitana de la Ciudad de México, al dejar de ser un área receptora para convertirse en expulsora de migrantes. Ver Harley Browning y Rodolfo Corona, "La emigración inesperada de los chilangos", en *Demos. Carta demográfica sobre México*, México, 1995, pp. 16 y 17.

La gran devaluación del peso en diciembre de 1994 tuvo consecuencias diferenciadas en términos de costos y beneficios para las tres regiones. Para la pequeña industria, y en este caso, para el modo de industrialización de Jalisco, es ambivalente. Por una parte protege de la competencia exterior a las pequeñas industrias que estaban siendo diezmadas por los productos importados, en algunos casos de Estados Unidos (alimentos, bebidas, textiles) y sobre todo de Asia (calzado, productos de piel, textiles, confecciones de ropa, muebles, diversos productos manufacturados). Por otra parte, encareció la adquisición de insumos importados que utilizaban los pequeños industriales y que en algunos casos les permitía producir con mejor calidad a precios más bajos.

A corto plazo esa devaluación fue una ventaja competitiva en el mercado nacional, ya que muy pocas empresas pequeñas exportan. Sin embargo esta ventaja es muy relativa en la medida que los pequeños empresarios no pueden aprovecharla en razón de que el mercado interno está deprimido.

Para la gran industria, y por lo tanto para el modo de industrialización de Nuevo León, la devaluación es ambivalente. Por una parte, las empresas endeudadas en dólares han enfrentado graves problemas de pagos. Además, la caída del mercado nacional ha tenido un impacto severo sobre gran parte del sector industrial del país. La industria automotriz ha impuesto varios "paros técnicos". Grandes empresas de los conglomerados del tipo de grupos Alfa, Vitro e Hylsa han despedido a gran parte de su personal. El Grupo Sidek, de Guadalajara, fue el primero en declarar la moratoria de pagos a sus acreedores de Estados Unidos, la cual muy pronto fue retirada gracias al apoyo del gobierno de México. Sin embargo, es necesario decir que para el caso de Monterrey, ya desde antes de la devaluación, los grandes grupos industriales estaban efectuando un segundo proceso de reestructuración industrial y suspendían ¿temporalmente? muchas de las prestaciones sociales que habían ofrecido a sus trabajadores y empleados como una alternativa ante la seguridad social garantizada por el Estado posterior al revolucionario.

Por lo tanto, los despidos de personal y la flexibilización no deben asociarse necesariamente a la devaluación.

La pérdida en la paridad cambiaria brindó algún alivio a grandes empresas que estaban en declive o en paro, como la fábrica de papel Ponderosa de Chihuahua, propiedad de Vallina hasta 1995, la cual tenía varios años sin producir como consecuencia del efecto combinado de la apertura comercial y la caída internacional de los precios del papel. Otras grandes empresas de las tres ciudades que producen bienes de consumo final para el mercado nacional también aprovecharon esta forma de protección. Sin embargo, son las grandes empresas exportadoras las que sin duda se beneficiarán más de la devaluación; de hecho son las responsables de los incrementos de las exportaciones de México en la balanza comercial a partir de 1995. En una encuesta que realizamos en 1996 y 1997 a 45 grandes empresas y grupos económicos de capital mayoritario mexicano, ubicadas en varias regiones, incluidos Nuevo León, Jalisco, Chihuahua y la Cuenca de la ciudad de México, las previsiones que se tienen de crecimiento anual de las ventas y de la producción a nivel mundial para los próximos cinco años ascienden a 19%, nivel que sorprende cuando se confronta con la situación que vive el país. Sin embargo, las ventas en el mercado nacional de estas empresas líderes crecerán 15% según sus pronósticos, mientras que el resto de la expansión corresponde a las exportaciones, sobre todo las destinadas a Estados Unidos. En cambio, esas mismas empresas consideran que el empleo crecerá 7%, es decir a menos de la mitad de las ventas y de la producción. La mayor parte de las empresas está racionalizando y modernizando sus sistemas productivos, especialmente en lo que se refiere a la organización y el proceso de trabajo. La mayoría de ellas prevé modificaciones importantes en la composición interna de sus trabajadores y empleados. El empleo poco calificado disminuirá un poco o permanecerá constante, mientras que las dos terceras partes de las empresas aspiran a aumentar algo el empleo calificado y en menor medida los cuadros medios. La mitad de las empre-

sas piensa mantener constante el número de altos directivos y un poco menos de la otra mitad tiene contemplado aumentar moderadamente su número. Esas organizaciones piensan contratar también ingenieros y técnicos especializados ya que tienen planes de crecer su personal dedicado a investigación y desarrollo; desean mantener constante el número de personas dedicadas a las relaciones industriales, las finanzas y la contabilidad, y aumentarlo considerablemente en las que están relacionadas con las ventas y la mercadotecnia.²⁷

En el caso del modelo maquilador, es decir, el modo de industrialización que predomina en Chihuahua, existen ya antecedentes sobre los impactos de la devaluación. Los costos laborales de estas empresas que utilizan mano de obra intensiva, se redujeron significativamente con la devaluación. De hecho, la pérdida en la paridad cambiaria del peso estimula la expansión de este sector a corto plazo, siempre y cuando el comportamiento del mercado internacional, y sobre todo el de Estados Unidos sean favorables.

Existe una relación directa entre las devaluaciones del peso en 1982, y sobre todo en 1986 y 1994, y el aumento del personal ocupado (cuadro 5). Eso coincide, desde luego, con la búsqueda de competitividad en las empresas estadounidenses. En lo que se refiere al número de establecimientos, la devaluación de 1982 tuvo pocas consecuencias; fueron las empresas ya existentes las que contrataron más personal para aprovechar el abaratamiento de la fuerza de trabajo. Eso se

²⁷ Esta encuesta sobre liderazgo y organización empresarial se aplicó en 1996 y 1997 a los presidentes y directores generales de 45 grupos económicos y grandes empresas, los cuales comprenden actividades industriales, comerciales y de servicios, y se localizan principalmente en Monterrey, Guadalajara y en la Cuenca de México. La encuesta forma parte de un proyecto más amplio que compara los principales cambios que han realizado las grandes empresas de Estados Unidos, Alemania, Hong Kong y México en los últimos años. Esta última investigación es dirigida por el profesor Ruediger Soltwedel, del Instituto de la Economía Mundial de la Universidad de Kiel, Alemania y contó con el patrocinio de la Coparmex y de la Fundación Konrad Adenauer. El desarrollo de la investigación en México estuvo bajo mi responsabilidad, y participaron el economista Ignacio Chávez y la politóloga Lilia Eréndira Sánchez.

CUADRO 5
Industria maquiladora de exportación:
Número de establecimientos y personal ocupado
a nivel nacional y en Chihuahua (1980-1995)

Año	Nacional		Chihuahua		A respecto AB (porcentaje)		Promedio personal ocupado
	Empresas	Personal	Empresas	Personal	Empresas	Personal	
1980	578	119 546	128	43 183	22	36	337
1981	605	130 973	147	49 032	24	37	334
1982	585	127 049	155	47 787	26	38	308
1983	600	150 867	159	60 365	27	40	786
1984	672	199 684	181	142 228	27	71	459
1985	760	211 967	198	90 899	26	43	487
1986	891	249 833	220	107 277	25	43	504
1987	1 125	305 253	254	127 905	23	42	466
1988	1 396	369 489	315	146 946	23	40	505
1989	1 572	429 725	327	165 126	21	38	458
1990	1 937	460 293	369	169 118	19	37	542
1991	1 914	476 435	307	166 295	16	35	538
1992	2 075	497 365	321	172 768	15	35	558
1993	2 114	542 074	311	173 636	15	32	575
1994	2 085	574 711	278	159 854	13	28	578
1995	2 114	639 979	293	169 461	14	26	579

Fuente: Base de datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1996, tomado de María Eugenia de la O Martínez: "...Y por eso se llaman maquilas. Configuración de las relaciones laborales en la modernización: cuatro estudios de plantas electrónicas en Ciudad Juárez Chihuahua", tesis para obtener el grado de doctor en ciencias sociales con especialidad en sociología, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 6 de marzo de 1997, p. 228.

manifiesta observando el notable incremento que hubo del promedio del personal ocupado por planta. En cambio la devaluación de 1986 se reflejó tanto en la expansión del personal como en el número de industrias maquiladoras. En los años inmediatos posteriores a esa devaluación llegó una gran cantidad de nuevas plantas, al grado que duplicaron su número en menos de cinco años. Varias de ellas se distinguieron de las anteriores por el mayor nivel tecnológico y de métodos de organización que introdujeron. Hubo inversiones cuantiosas en algunas nuevas plantas, pero en la mayor parte de los casos se trató de empresas de dimensiones pequeñas, lo que provocó la disminución del personal ocu-

pado en la maquila a nivel nacional. Muchas de esas empresas, sobre todo las que llegaron a Tijuana, tenían un origen geográfico distinto de las anteriores, se trataba de una oleada de maquiladoras japonesas que arribaron en el contexto de una estrategia tendiente a contrarrestar las medidas proteccionistas de Estados Unidos.²⁸

La devaluación de 1994 atrajo a nuevas empresas a nivel nacional y regional pero sobre todo propició la tendencia a la expansión moderada de la plantilla de trabajadores en las industrias establecidas, la cual ya se manifestaba con anterioridad.

Respecto al caso particular de la industria maquiladora de Chihuahua, conviene destacar que del total nacional, dicha entidad concentra gran parte de las plantas y del personal, las que se especializan principalmente en la industria electrónica y de partes automotrices. En 1980 contenía a la quinta parte de los establecimientos y a más de la tercera parte del personal. A mediados de la década de los ochenta llegó a su apogeo esta concentración, cuando en 1984 albergaba 27% de las industrias y 70% del personal. A partir de entonces empezó a declinar su importancia relativa de manera ininterrumpida hasta agrupar en 1995 sólo 14% de las plantas y 26% del personal total nacional dedicado a la maquila. A principios de los años noventa esta gran industria perdió dinamismo como consecuencia de las repercusiones de la Guerra del Golfo Pérsico y de la recesión en la economía de Estados Unidos. Así, en 1991 y 1994 disminuyó el número de plantas establecidas y el personal ocupado, mientras que a nivel nacional en 1991 hubo una pequeña disminución de plantas pero no de personal. Algunas de las razones que explican esta pérdida de primacía de Chihuahua sobre el resto del país, en lo que a implantación maquilera se refiere —fenómeno del que son plenamente conscientes los

²⁸ Rafael Borja Samperio examina el caso de la inversión japonesa en México en el contexto del proteccionismo estadounidense y la creación de la Zona de Libre Comercio de América del Norte. Avances de investigación para la preparación de la tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, El Colegio de México, 1997.

chihuahuenses—, tiene que ver con varias circunstancias: la alta rotación de trabajadores, alentada por la expansión de la oferta de empleo; la llegada de las industrias electrónicas japonesas a Tijuana en la lógica de establecer plantas gemelas a los dos lados de la frontera México-Estados Unidos; la promoción y apertura, realizadas en varios casos por empresarios chihuahuenses, de nuevos espacios maquiladores en el país, entre los que pueden destacarse a Mérida y sobre todo al estado de Nuevo León, entidad que cuenta con un tejido industrial y un empresariado consolidado, elementos fundamentales para los requerimientos del nuevo tipo de maquiladoras.

Este auge maquilador, que está a contrapunto de lo que ocurre en el resto del país, tiene efectos importantes sobre la economía y la sociedad regionales: ha propiciado la expansión de actividades económicas en el comercio y otras industrias, ha transformado el mercado de trabajo, donde las mujeres tienen acceso directo al empleo asalariado, ha modificado las relaciones familiares y las conductas cívicas de la población.

Si se mira el problema desde una perspectiva más amplia (cuadro 2), podemos advertir que el proceso de liberalización de la economía mexicana, que se profundizó a partir de la adhesión de México al GATT en 1986, y la crisis financiera de 1994, modificaron profundamente la estructura industrial que había funcionado en México desde la segunda guerra mundial. Las principales consecuencias sobre el empleo industrial en México, si se examina su evolución de 1988 a 1996, se caracterizan por un crecimiento general moderado que es el promedio de unas ramas que crecieron aceleradamente y otras que entraron en crisis, se estancaron o involucionaron. El conjunto de ramas puede dividirse en tres grupos: uno, que se distingue por su lento crecimiento y está formado por las ramas tradicionales que producen bienes de consumo final. Los otros dos polarizan el espectro. Las principales perdedoras de empleos fueron la del tabaco y la textil, la del hule y la del plástico, la de los minerales no

metálicos, la metálica básica y la de productos metálicos, es decir, ciertos bienes de consumo final, intermedio y de capital. Las ramas líderes por su potencial ocupacional están constituidas por grandes empresas de dos tipos: las que tuvieron éxito en su reconversión industrial y lograron ampliar sus ventas en el mercado exterior aprovechando la devaluación (bebidas como la cerveza y el tequila), y las que albergan a las plantas maquiladoras de exportación que ensamblan productos de la industria del vestido, componentes electrónicos y partes automotrices.

Cuando se desciende a los casos particulares y se somete a observación el comportamiento del empleo en cada región, se descubre como hecho novedoso que Chihuahua resintió la apertura y la crisis financiera con fuertes estragos en la ocupación. Se percibe que en el último periodo se presenta una disminución notable en el ritmo de ocupación en las ramas de producción de las plantas maquiladoras como la del vestido, la de partes automotrices o la electrónica. Sin embargo, esta pérdida de dinamismo relativo no significa que no haya habido crecimiento del empleo en esos sectores, que lo hubo y fue cuantioso, ya que en números absolutos fue similar al del periodo anterior. Más bien refleja el hecho de que en dicho periodo anterior la base de partida era muy pequeña y cualquier aumento se traducía en altos índices.

La pérdida (sólo relativa) de dinamismo de la implantación maquilera se acompañó también del estancamiento y aún del retroceso ocupacional en varias ramas tradicionales como la textil, la del calzado y la curtiduría y muy especialmente la mueblera. Sin duda cayó el mercado para este tipo de productos destinados al mercado regional como consecuencia del empobrecimiento de la población. Por su parte, la industria metálica básica (fundición, siderurgia) disminuyó su ocupación, como lo hizo también la del papel. En este último caso, una gran planta del grupo Chihuahua se vio obligada a cerrar por algún tiempo a causa de la competencia exterior y de la caída de los precios internacionales del papel.

Los resultados para Chihuahua en el último periodo hubiesen sido peores sin ese crecimiento notable en sí mismo, si se examina en el contexto de la crisis, en las ramas alimenticia, de las bebidas, de la madera, la editorial, la química y sobre todo la del vestido, la del hule y plástico, la automotriz y la de componentes electrónicos. La población ocupada en esta última rama representa 58% del total industrial.

En Jalisco el panorama es diferente. En el periodo 1988-1996 el conjunto del empleo industrial creció muy poco porque hubo muchas ramas demasiado afectadas por la apertura y la crisis financiera. Las más perjudicadas en términos relativos, que se expresaron en una disminución de personal en este tiempo, fueron las del equipo de transporte, de la madera, de los minerales no metálicos, la textil y la del calzado. Otras ramas se estancaron: tabaco, papel, química, metálica básica, productos metálicos, maquinaria y equipo. Las únicas actividades que crecieron por encima del promedio nacional fueron las industrias de la alimentación, la editorial, el hule y el plástico y la electrónica.

Si comparamos el comportamiento del empleo en el largo plazo, nos daremos cuenta que Jalisco experimenta los mayores costos por la apertura económica y la crisis financiera. Su industria se ve arrinconada por la competencia que llega del exterior. Algunas ramas continúan con su declive iniciado desde principios de los años ochenta; el mejor ejemplo son las industrias del cazado y la curtiduría. Otras actividades dejan de emplear personal por primera vez, después de haber salido airoso del primer periodo, como las industrias textil, de la madera, del papel, de la maquinaria y equipo, y del equipo de transporte.

A pesar de todo, hubo también sectores que lograron crecer en el largo plazo, y reconvertirse parcialmente, como la industria alimenticia, la mueblera, la editorial, el hule y el plástico y sobre todo los productos eléctricos y electrónicos, como resultado, en este último caso, de las inversiones de grandes empresas extranjeras en los campos de la computación

(IBM, Hewlet-Packard, Motorola, etc.), máquinas de escribir (Siemens) y de los arneses electrónicos para varias industrias como la automotriz (Kodak, Siemens, Pantera, etc.). La industria de las bebidas consiguió expandirse aprovechando el crecimiento demográfico, la defensa natural del producto contra las importaciones (bebidas gaseosas), la devaluación y una fuerte promoción hacia el exterior (tequila).

El caso de Nuevo León puede caracterizarse en el último periodo, por un crecimiento lento, un poco menor al que se registra para el conjunto del país; muy inferior al de Chihuahua, pero superior al de Jalisco. Las ramas más afectadas en su personal fueron la textil, la química, la de minerales no metálicos (vidrio especialmente), la metálica básica y la de productos metálicos.

Cabe advertir que varias grandes empresas y grupos económicos ubicados en algunas de estas ramas emprendieron a principios de los años noventa una segunda reconversión industrial para reducir sus costos y poder enfrentar la competencia mundial.

Los sectores más dinámicos para generar ocupación fueron la industria alimenticia y la de las bebidas (cerveza para la exportación), la mueblera, la editorial, la de maquinaria y equipo y muy especialmente las industrias electrónica y automotriz, por las nuevas maquiladoras que llegaron desde finales de los años ochenta, y por las inversiones alemanas en la industria automotriz (camiones Mercedes-Benz).

LA RESTRUCTURACIÓN DE LAS EMPRESAS

La estructura económica de Jalisco, basada en las pequeñas unidades económicas, sean industriales, comerciales o de servicios, se manifiesta en la existencia del doble de establecimientos que en Nuevo León, con 25 % más del personal ocupado. Empero, Jalisco tiene el doble de personal no remunerado que Nuevo León. Esto es un signo claro de que en la capital norteña existen unidades productivas mayores y

de que en Jalisco la presencia del sector informal es más importante. Si tomamos como ejemplo el caso de la industria, Jalisco tiene también casi el doble de personas no remuneradas que en Nuevo León.

Monterrey comparte con Guadalajara y otras grandes ciudades de México no fronterizas, las consecuencias de la crisis económica, las cuales se manifiestan en la drástica reducción del mercado interno, la disminución en la calidad de vida de la población, la contracción de la inversión pública y privada y el incremento en los niveles de desempleo y subempleo. Pero además, su historia específica, su modo de industrialización responden de manera distinta a la adversidad.

Antes que en ninguna otra industria del país, aparecen en Monterrey, desde 1981, los signos de los nuevos tiempos; fue en esta región donde los grupos industriales crecieron con la mayor rapidez durante los años setenta. El ejemplo más notable es sin duda el del Grupo Alfa, que nació como tal en 1974, fruto de la división de intereses y de los arreglos intrafamiliares, además de los acontecimientos sociopolíticos que vivía México. En septiembre de 1973 Eugenio Garza Sada había muerto de manos de un grupo guerrillero que pretendía secuestrarlo. Hasta entonces, la Holding Visa había tenido como empresas clave a la Cervecería Cuauhtémoc y a Hylsa (Hojalata y Lámina, S.A.), pero a partir de 1974 se integran Hylsa, Empaques de Cartón Titán y junto con 25 % de acciones de Televisa se forma el llamado Grupo Alfa, que logra un crecimiento espectacular.²⁹ Alfa creció y se diversificó en industrias como la turística, la alimenticia, la de la celulosa y el papel, la química (incluidas las fibras) y la petroquímica, la del acero, la que produce motores eléctricos, la industria eléctrica y electrónica, la que elabora maquinaria agrícola, la que fabrica equipo de transporte, como las bicicletas y motocicletas. Hacia 1979 el Grupo Alfa parecía

²⁹ Abraham Nuncio, *El Grupo Monterrey*, México, Editorial Nueva Imagen, 1982, p. 170.

haber llegado a su apogeo y durante 1980 aparecieron en el escenario nacional algunos signos inquietantes: la inflación crecía aceleradamente, el déficit en la cuenta corriente y en la balanza de pagos habían aumentado por encima de lo previsto. Así este grupo, que había crecido en gran parte gracias a los créditos en dólares que obtuvo, se veía afectado principalmente por el notable incremento en las tasas de interés del crédito externo, dentro de un panorama nacional donde el crecimiento económico, sustentado por la expansión petrolera, perdió todo su dinamismo.

En este contexto, el Grupo Alfa se vio en la incapacidad financiera de pagar a los más de 100 bancos que le habían prestado en dólares para sus proyectos de expansión. Tuvo necesidad, entonces, de buscar la ayuda del gobierno mexicano, quien a través del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), le concedió en 1981 un préstamo por 12 000 millones de pesos. Las pérdidas que finalmente reconoció tener el grupo en 1981 ascenderían a 5,860 millones de pesos, casi la mitad de las utilidades que logró acumular entre 1977 y 1980.³⁰

Otro factor de primera importancia que es necesario comentar por las repercusiones que tuvo en los ámbitos económico, social, político y cultural, es el que se refiere a la liquidación de la Fundidora Monterrey, S.A.

El cierre de Fundidora Monterrey, S.A. (10 de mayo de 1986) marca un punto de referencia importante en la historia industrial de México. El Estado mexicano decide liquidar la empresa que nace con el siglo xx y que engendra en 1910 el primer alto horno de América Latina y en 1944 el segundo. Después de esta decisión, vino la liquidación de otras empresas como Aeroméxico y Cananea, y fue el punto de arranque del proceso de venta y desincorporación de las empresas paraestatales más importantes: Teléfonos de México, la industria siderúrgica, las empresas mineras, las fabricas de fertilizantes y los ingenios azucareros.

³⁰ *Op. cit.*, pp. 173 y 174.

Algunas de las principales razones que se han argumentado³¹ para explicar el cierre de Fundidora Monterrey, S. A., son las siguientes: en el contexto internacional, la industria del acero a partir de la década de los setenta enfrenta una severa contracción de su mercado, en parte como consecuencia del descubrimiento y aplicación de nuevos materiales; como resultado de ello, los países industrializados se vieron obligados a reestructurar su industria: cerraron plantas, redujeron su producción, despidieron personal y crearon el *mini-mill* o mini acería, una planta con mayor flexibilidad y con mejores posibilidades de actualizarse técnicamente.

En el plano nacional, Fundidora se enfrentaba a un mercado interno saturado, no solo por el incremento en la producción ni por la substitución de nuevos materiales, sino principalmente, en la década de los ochenta, por la drástica reducción del mercado en México y en toda la América Latina, como consecuencia de la crisis económica. La caída de los precios del petróleo repercutió en la industria del acero que tenía a Pemex como uno de sus principales clientes.

En el aspecto económico, Fundidora soportaba un enorme problema financiero; más de 80 mil millones de pesos de pérdidas en 1985. Para salvar a la empresa hubiera sido necesario que el gobierno asumiera las pérdidas para que, saneadas las finanzas, la empresa pudiera solicitar un importante crédito para modernizarse. Sin embargo, el mercado previsible no era atractivo, además, el Estado había decidido cambiar su política económica respecto a las empresas paraestatales y a los subsidios.

En el ámbito tecnológico Fundidora contaba con áreas y procesos productivos con tecnología de avanzada, como la acería *bof* o eléctrica, la planta peletizadora, el alto horno número III y la planta de aceros planos, que era la más moderna de América Latina. Pero también disponía de áreas y procedimientos con cierta dosis de anacronismo, como los

³¹ Juan Zapata, *La muerte de Fundidora. Reconversión de la cultura industrial mexicana*, México, Noriega Editores, 1989, 166 pp.

hornos de hogar abierto, el horno número II y varias líneas de producción. Sin embargo le hacía falta la tecnología de “colada continua”.

Desde la perspectiva ecológica, Fundidora constituía un verdadero problema. Si originalmente la planta se localizó en las afueras de Monterrey, el crecimiento de esta metrópoli regional colocó a la fábrica virtualmente en el centro de la ciudad. Con esto, sus posibilidades de expansión física estaban muy limitadas. Competía con la urbe por el agua, ya que la siderúrgica es altamente consumidora del vital líquido. En los últimos años la acería recicló las aguas negras, sin embargo, en periodos de estiaje críticos, el agua escaseaba. Pero sobre todo, contaminaba el medio ambiente de Monterrey ya que la mitad de su producción se realizaba en hornos de hogar abierto.

Finalmente, el cierre de Fundidora tiene que ver con la nueva política del Estado mexicano respecto a su relación con el sindicalismo, con las empresas paraestatales y con la defensa *per se* de las fuentes de trabajo. Es un claro ejemplo de lo que se entiende oficialmente por “reconversión industrial”.

El cierre de Fundidora tiene sin duda consecuencias sociales y económicas, pero también políticas y culturales. Para Juan Zapata, quien estudió *La muerte de Fundidora*,³² se trata de una reconversión de la cultura industrial mexicana donde algunos valores defendidos con ahínco antaño, han perdido lugar en este milenio que se despide. Algunos de estos serían: la empresa pública como patrimonio nacional; la fuente de trabajo como un elemento supraeconómico; la fuerza política del sindicato; los argumentos sociales y nacionalistas con que muchas empresas privadas y públicas lograron conseguir condiciones económicas y legales excepcionales.

En Chihuahua, hasta finales de los años sesenta predominaron las actividades agrícolas y ganaderas, la extracción de minerales ferrosos, la producción industrial de bienes de

³² *Idem.*

consumo final como alimentos y textiles, destinada al mercado regional y una banca regional cuya influencia se había extendido al conjunto del país. Sin embargo, este escenario cambió profundamente a penas una década después, con el arribo de la industria maquiladora de ensamblado y la llegada de algunas grandes empresas nacionales y extranjeras.

Los cambios económicos corrieron parejos a las mutaciones políticas. En este campo, la ubicación geográfica de Chihuahua influyó en la constitución de un tipo de relación entre el estado y los actores sociales y económicos diferente a otros espacios de México. Por su carácter de ser zona de frontera, esta entidad nunca pudo beneficiarse de la protección que el estado brindó a los empresarios del interior del país. La influencia que aquel tuvo en la creación de las organizaciones empresariales, en el caso de Chihuahua estuvo muy mediada por la distancia geográfica y política.

El creciente intervencionismo del Estado en la economía que llegó a su clímax durante la administración de Echeverría, generó a lo largo y ancho del país una fuerte inconformidad, especialmente del sector privado, el cual vio aumentar la incertidumbre económica y sintió amenazados sus intereses. Las políticas estatales propiciaron una disidencia empresarial que se transformó en oposición efectiva contra el gobierno desde algunos gremios empresariales y más tarde desde el PAN. En Chihuahua estas crecientes incertidumbre y preocupación llegaron a su apogeo con la expropiación de la banca, en 1982. Aunque los grupos empresariales locales fueron menos beligerantes que los de otros estados contra la medida, ya que en esta región aparentemente sólo el Grupo Chihuahua (dueño del Banco Comermex y de un conjunto de empresas integradas en torno de la industria forestal) tuvo por algún tiempo enfrentamientos con el Estado. Sin embargo, poco después, en las elecciones de 1983, se llega a un partaguas político con el triunfo del PAN en los principales municipios del estado.

Aunque las administraciones de De la Madrid y de Salinas de Gortari cambiaron radicalmente el rumbo del modelo

de desarrollo económico y éste fue más favorable a los intereses empresariales, ya no se regresó a la situación anterior. En Chihuahua el enfrentamiento entre los empresarios y el Estado, que inicialmente fue un elemento de presión para modificar las políticas públicas, se acompañó de otros procesos sociales y políticos que condujeron a una mayor competencia electoral. Más bien surgió una crisis entre las élites económicas y la clase política. También se fortaleció la autonomía de ciertas organizaciones sociales respecto al estado, capaces de dirigir y canalizar el descontento y los agravios de diversos sectores sociales. Tales organizaciones fueron, aparte de los gremios empresariales, la jerarquía católica y organizaciones civiles urbanas y rurales. La sociedad regional se transformó también por la irrupción de una nueva industrialización basada en la producción en plantas maquiladoras, con sus repercusiones en la cultura y en la estructura familiar y social (nuevo papel productivo de la mujer, población migrante del campo y de otras regiones). La expropiación de la banca afectó severamente al grupo empresarial liderado por Vallina y dividió a los empresarios. Las devaluaciones de 1982 trastocaron el consumo de la población fronteriza que ya no pudo acceder a bienes que adquiriría en Estados Unidos. Si el desempleo no se presentó con la misma gravedad que en otras regiones de México, hubo en cambio un fuerte deterioro en algunas condiciones de vida: vivienda, transporte urbano y seguridad pública. El agotamiento progresivo del ritmo de implantación maquilera, en parte ocasionado por la fuerte competencia que ejercen otras entidades del país, ha llevado a los empresarios regionales y al gobierno del estado a buscar un nuevo modelo de desarrollo que remplace a aquél.³³

³³ Para un estudio de este proceso en el que los grupos económicos participan en la restructuración productiva, puede consultarse el trabajo de Manuel Arrollo Galván, "Chihuahua 1980-1995: Grupos económicos y proyecto regional de desarrollo", tesis de maestría en desarrollo regional, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, 23 de septiembre de 1996, 133 pp.

UN BALANCE GENERAL DE LOS CAMBIOS

Hemos tratado de mostrar las similitudes y diferencias en ciertas áreas económicas y sociales de las dos metrópolis regionales de México y de las dos principales ciudades del estado de Chihuahua. Monterrey es sede de una clase económica periférica en términos geográficos pero con un alto grado de autonomía y de capacidad de negociación respecto al Estado mexicano. Las singularidades regionales propiciaron a finales del siglo pasado la emergencia de un empresariado articulado por lazos de parentesco que formaría más tarde los grupos industriales más consolidados y poderosos del país. Desde un principio, la industria creó un sistema financiero a su servicio, buscó encadenamientos productivos y una integración vertical. El aparato fabril se especializó en la producción a gran escala, con un fuerte contenido en la llamada industria industrializante o de bienes de capital.

Durante la crisis económica de los años ochenta, la especialización y la integración productivas se trocaron en desventajas porque hubo menos puntos de apoyo que en Jalisco para amortiguar la recesión, y el desempleo se propagó en cadena. El liderazgo industrial, altamente concentrado, como la propiedad de las empresas, propició que muy pocas personas tomaran decisiones que afectaban a grandes contingentes de trabajadores. La clase obrera, acostumbrada a la gran institución y al empleo formal, casi generacional, encuentra más dificultad para abrirse camino por cuenta propia.

Sin embargo, las características del empresariado de Monterrey y de la planta productiva hicieron posible que esta región fuese una de las que respondieron mejor al cambio de modelo de desarrollo, por lo menos cuando se observa el proceso de internacionalización de algunas empresas, las coinversiones entre capital regional y extranjero, el comportamiento de las exportaciones y la vinculación entre capital financiero e industrial.

Guadalajara se distinguió siempre por ser una ciudad de servicios, administrativa y comercial. Desde mediados de

esta centuria surgió un nuevo proceso industrial animado por una clase empresarial sin grandes antecedentes económicos. Periférica también por su ubicación, la clase dominante es más débil económicamente y más dependiente políticamente que la de Monterrey, pero es mucho más numerosa. El aparato industrial desde muy pronto se orientó de acuerdo con las características de su región: la fuerte densidad demográfica del occidente mexicano y el predominio de las actividades agrícolas y ganaderas facilitaron el surgimiento de la llamada industria tradicional, productora de bienes de consumo final como los alimentos, las bebidas, el vestido o el calzado. La presencia temprana del capital comercial, lógico en una ciudad que era de relevo, explica la organización de la producción a pequeña escala, y aclara por qué la banca regional estuvo menos vinculada con la industria, como es el caso de Nuevo León y fue el de Chihuahua hasta la expropiación, que con el capital comercial e inmobiliario. Por estas características, los encadenamientos productivos no son tan importantes como en Monterrey, aunque en algunos sectores se acercan a los del tipo que predominan en Chihuahua dentro de sectores como el forestal, el de minerales no metálicos, y más recientemente el automotriz y el electrónico. En Jalisco la integración es más bien horizontal.

Muchas de las actividades económicas de Chihuahua han atravesado por graves problemas en los últimos años, especialmente la agricultura campesina (ante el retiro de los apoyos oficiales, la apertura comercial, los costos financieros y el largo periodo de sequía de los años noventa), algunos sectores frutícolas como el de las manzanas (por la apertura comercial), la minería, la industria forestal y papelera (por la apertura comercial y la caída de los precios internacionales), la disminución en el ritmo de crecimiento de las maquiladoras (por la Guerra del Golfo y la depresión en Estados Unidos), hasta la devaluación de 1994. De hecho, en Chihuahua hasta mediados de los años noventa se empezó a resentir el problema del desempleo.

Aunque existen en Guadalajara algunos grandes grupos industriales, no son de la magnitud de los de Monterrey, pero sí de los de Chihuahua; la propiedad está más fragmentada que en la capital regiomontana y el liderazgo más compartido. En momentos de crisis, la diversidad de actividades: agrícolas, ganaderas, silvícolas, comerciales, turísticas y sobre todo la producción industrial a pequeña escala, le permitieron defenderse mejor que Monterrey mientras el mercado estuvo protegido. En Guadalajara es la pequeña industria la que más a sufrido los embates de la adversidad, y es ella la que ha mitigado buena parte de los costos sociales y económicos de los grandes establecimientos. El mundo del sector informal tiene ya una larga experiencia en la ciudad y ante la inflación y la contención salarial de los últimos años, o frente al desempleo y la crisis financiera de 1995, se ha recrudecido la fuerte tendencia a buscar alternativas por cuenta propia.

En el proceso de formación regional, la frontera con los Estados Unidos marca un punto de acercamiento entre Chihuahua y Nuevo León. Ambos estados anudaron lazos económicos con su vecino del norte desde el siglo xix, aunque de modo distinto. Mientras Chihuahua lo hizo a partir de actividades agropecuarias y mineras de exportación, como fueron las maderas de coníferas, la ganadería bovina y los metales ferrosos, Monterrey estableció sus vínculos en actividades mineras y manufactureras. En cambio Jalisco no envió productos sino mano de obra al mercado del norte, y se convirtió desde principios del siglo xx en una de las principales canteras de migrantes internacionales del país.

Los casos más exitosos de reconversión industrial de las tres regiones corresponden a Monterrey, donde existe un número pequeño de grupos económicos y de empresas que ha logrado ampliar de manera importante sus exportaciones y ha comenzado a transnacionalizarse en varios sectores como el vidrio, el cemento, la cerveza, la siderurgia, los productos eléctricos, la construcción, los pisos y recubrimientos y la alimentación. Sus estrategias de transnacionalización consisten en la compra de acciones y de empresas; o en

inversiones directas en Estados Unidos, en varios países de Europa, de América Latina y del Medio Oriente.

Las grandes empresas dinámicas de las tres regiones están realizando alianzas estratégicas con empresas extranjeras para conseguir tecnología y mercados. En algunos casos, la apertura económica los ha empujado a asociarse en México con sus competidores históricos, como es el caso de Arancia-Corn Products Co.

Sin embargo, el éxito de estas empresas hasta ahora no se ha encontrado en la mayoría de las empresas pequeñas, gran parte de las cuales vive una situación de estancamiento y crisis. En este tipo de establecimientos la reestructuración no ha consistido en invertir en nuevas tecnologías y en buscar mercados en el exterior, sino simplemente en despedir trabajadores y, en ciertos casos, en introducir nuevas formas de organización.

El nuevo modelo económico tuvo efectos diversos sobre los empresarios de las tres regiones. Los más beneficiados fueron los grandes industriales que producen bienes exportables en la tres entidades: fabricantes de bebidas (cerveza en Nuevo León; tequila en Jalisco), vidrio (Monterrey), cemento, pisos y recubrimientos (Chihuahua y Nuevo León, productos de plástico en Jalisco y Nuevo León, productos químicos (Nuevo León), una parte de la industria siderúrgica (Guadalajara, Monterrey), productos metálicos (Monterrey), aparatos electrodomésticos (Monterrey), industria del transporte (Monterrey, Chihuahua).

Los que recibieron el mayor impacto negativo desde la apertura comercial son los pequeños empresarios, ubicados principalmente en Jalisco, que producen bienes de consumo final: alimentos, textiles, industria de la confección, curtido de pieles, calzado y productos de cuero, fabricación de muebles y de muchos otros artículos que utilizan mano de obra intensiva.

Esto no quiere decir que todos los grandes se hayan beneficiado y ningún pequeño haya evitado los perjuicios. Algunas grandes empresas de las tres regiones que habían prosperado gracias al modelo protector de sustitución de

importaciones, con el mercado abierto y deprimido, enfrentaron grandes dificultades para hacer frente a la competencia exterior. Es el caso de varias empresas que debieron cerrar temporalmente sus plantas, o reducir sustancialmente su volumen de producción: la industria alimenticia (Jalisco), del calzado y la curtiduría (Jalisco), textiles (Chihuahua, Jalisco y Nuevo León), confección (Jalisco), fabricación de celulosa y papel (Chihuahua).

En cambio algunos pequeños y medianos empresarios de las tres regiones consiguieron vincularse directa o indirectamente con las exportaciones, o al menos con las empresas exportadoras para ampliar sus operaciones. En las tres regiones están presentes estos pequeños empresarios dinámicos pero probablemente los casos más novedosos se encuentran en Chihuahua y Nuevo León.

En la frontera norte de México, encontramos que la especialización flexible se manifiesta en diversos órdenes dentro de la industria. Algunas de ellas producen directamente para nichos de un mercado relativamente reducido del sur de Estados Unidos, el cual no puede ser atendido por grandes empresas, aptas para la competencia y la productividad sólo en el marco de una economía de escala. En otros casos, las empresas maquiladoras y sus cambiantes necesidades han engendrado un variado tipo de pequeñas empresas proveedoras de cuatro géneros de bienes y servicios: 1) Construcción y acondicionamiento de las naves industriales de las empresas maquiladoras en el momento de su instalación. Esta relación es coyuntural y ocurre generalmente sólo una vez por establecimiento; 2) empresas que brindan bienes y servicios de limpieza y alimentación, que son las más tradicionales y las menos innovadoras a nivel de la producción industrial; 3) fabricación y reparación de partes y equipos de repuesto para la maquinaria que se desgasta o se descompone de las maquiladoras, especialmente piezas metálicas que son trabajadas con tornos y fresadoras, y 4) partes y materiales que son incorporados directamente a la producción de las maquiladoras, como son las tablillas electrónicas, los troque-

les metálicos, las piezas a base de inyección de plástico. Este vínculo entre la pequeña y la gran empresa es el más reciente, flexible e innovador, aunque también el más difícil de conseguir. Existe desde 1993 en Ciudad Juárez una Asociación de Proveedores para la Industria Maquiladora de Exportación (Apimex), que agrupa a más de 35 empresas; la mayor parte de ellas son pequeñas y presentan las características fundamentales de la especialización flexible. Sus propietarios son generalmente ingenieros o técnicos que trabajaron en empresas maquiladoras; disponen de tecnología sofisticada y versátil aplicable a las pequeñas empresas, como las máquinas de control numérico; han adoptado sistemas organizacionales y administrativos nuevos, muchas veces provenientes de las maquiladoras, tales como el justo a tiempo, los programas de control de calidad total o los círculos de calidad; cuentan con trabajadores altamente calificados según los estándares locales; atienden pedidos siempre cambiantes; son empresas muy dinámicas que se encuentran en expansión. En breve, el éxito de estas pequeñas empresas está en relación con su ambiente sociocultural y con su integración al sistema industrial fronterizo.

En Nuevo León muchos nuevos pequeños empresarios son profesionistas expulsados por el proceso de reestructuración industrial y están vinculados por medio de servicios a las grandes empresas donde antes trabajaban, o incluso tienen relaciones económicas con negocios de Estados Unidos. En cambio los pequeños empresarios exitosos de Jalisco producen bienes más tradicionales y su carácter innovador está más bien en las formas de organización y mercadotecnia que en la producción.

El proceso de expropiación bancaria afectó más a los empresarios de Chihuahua que a ningunos otros; sobre todo a Eloy Vallina, el líder empresarial más importante en ese momento, quien a partir de entonces declinó en su poder e influencia regional. Los menos perjudicados hasta finales de los años ochenta en ese campo fueron los de Guadalajara. Los empresarios de Monterrey perdieron temporalmente sus

bancos pero no sus recursos, su poder o su influencia. En el proceso de reprivatización lograron adquirir cuatro de los diez bancos más grandes del país y consolidaron su liderazgo como los financieros e industriales más importantes del país.

LAS TRES REGIONES EN LOS AÑOS NOVENTA

Si hacemos una evaluación de las tres regiones durante los años noventa (cuadro 6), podemos advertir que Jalisco es la que ocupa más personal en la micro y la pequeña industria, Nuevo León está en una posición intermedia, mientras que Chihuahua es la que cuenta con menos personal en industrias de estas características. La situación se invierte cuando se examina la ocupación en grandes empresas: Nuevo León ocupa casi el doble de personal que Jalisco, y Chihuahua emplea cerca del doble que Nuevo León y el triple que Jalisco. Chihuahua pasó rápidamente de una entidad rural con predominio de actividades agrícolas y ganaderas, a otra urbana e industrial. Sin embargo las características de esta fuerza de trabajo son probablemente distintas de las de la población ocupada en las grandes empresas de Nuevo León y Jalisco.

La escala de producción es una variable de primera importancia para medir la evolución del empleo formal (cuadro 7). El comportamiento del empleo en la primera mitad de los años noventa indica que la planta industrial de México perdió población en su conjunto y en todos los estratos, excepto en el de la gran industria. En términos relativos, la mayor reducción de personal —lo mismo puede decirse del número de establecimientos— ocurrió en la pequeña industria, en segundo lugar en la microindustria y en tercero en la industria mediana. El único estrato en el que creció el empleo, aunque muy poco, es en la gran industria. Podría pensarse que las grandes empresas han aumentado su capacidad de generación de empleo, aun con la crisis de 1994; sin embargo, si se compara el personal ocupado en

CUADRO 6
 Personal ocupado en la industria de transformación
 según el tamaño de las empresas (1991-1996)

	1991		1996	
	<i>Personal</i>	<i>Porcentaje del total nacional</i>	<i>Personal</i>	<i>Porcentaje del total nacional</i>
<i>Nacional</i>				
Micro	392 555	11.7	367 529	11.4
Pequeña	741 299	22.1	624 497	19.4
Mediana	529 891	15.8	499 227	15.5
Grande	1 688 920	50.4	1 727 120	53.7
Total	3 352 665	100.0	3 218 373	100.0
<i>Chihuahua</i>				
Micro	11 079	3.2	12 084	3.3
Pequeña	17 877	2.4	17 051	2.7
Mediana	18 719	3.5	20 435	4.1
Grande	175 663	10.4	264 640	15.3
<i>Jalisco</i>				
Micro	48 173	12.3	41 579	11.3
Pequeña	78 171	10.6	63 015	10.1
Mediana	39 487	7.5	40 974	8.2
Grande	92 916	5.5	82 944	4.8
<i>Nuevo León</i>				
Micro	31 370	8.0	29 405	8.0
Pequeña	61 768	8.3	55 843	8.9
Mediana	44 168	8.3	37 597	7.5
Grande	152 177	9.0	146 951	8.5

Fuente: Cálculos propios a partir de las estadísticas de la Dirección General de Promoción de las Micro, Pequeña y Mediana Empresas y de Desarrollo Regional, Secofi, con datos del IMSS.

grandes empresas para las tres regiones, se descubre que Jalisco perdió personal, y también lo hizo Nuevo León, la sede de la gran industria dinámica, la más exitosa en su reconversión industrial. Sólo Chihuahua consiguió generar ocupación en grandes establecimientos, y lo hizo de manera importante. Mientras que los otros estados que se comparan mantuvieron su misma posición relativa entre 1991 y 1996

CUADRO 7
Evolución del número de establecimientos y del personal ocupado según el estrato industrial (1991-1996)

<i>B</i> Escala industrial	1991 ^A		1996		Tasa de crecimiento anual 1991-1996	
	Establecimientos	Personal	Establecimientos	Personal	Establecimientos	Personal
Micro industria	94 527	392 555	93 068	367 529	-0.31	-1.31
Pequeña industria	19 817	741 299	16 658	624 497	-3.41	-3.37
Mediana industria	3 397	529 891	3 175	499 227	-1.34	-1.19
Micro pequeña y mediana industrias	117 741	1 663 745	112 901	1 491 253	-0.84	-2.16
Gran industria	2 479	1 688 920	2 419	1 727 120	-0.49	-0.45
Total	120 220	3 352 665	115 320	3 218 373	-0.83	-0.81

^A Las fechas corresponden a abril de 1991 y febrero de 1996.

^B Micro industria = 1 a 15 trabajadores; pequeña industria = 16 a 100 trabajadores; mediana industria = 101 a 250 trabajadores; gran industria = 251 y más trabajadores.

respecto al total nacional, Chihuahua se colocó (con 15.3% del total) como la entidad del país que ocupa más personal en grandes establecimientos; de esta forma no sólo superó a Jalisco y Nuevo León, sino aún al núcleo de implantación fabril más importante del país, constituido por el Distrito Federal y el Estado de México. Desde luego, la explicación hay que buscarla en la industria maquiladora, especialmente en las ramas electrónica, de prendas de vestir y de partes automotrices. Gracias al auge maquilador, Chihuahua se convirtió en la entidad que ocupa más fuerza de trabajo en el sector industrial, después de la Cuenca de México.

Durante los años noventa, la distribución del personal y de los establecimientos en la industria manufacturera por estratos manifiesta cambios y continuidades (cuadro 8). La micro y la mediana industrias, en medio la crisis financiera de 1994 y 1995, mantuvieron su misma posición relativa en cuanto al personal que ocupaban entre 1991 y 1996. En cambio la pequeña industria perdió importancia en favor de

CUADRO 8
Distribución relativa del personal y de los establecimientos
en la industria de transformación según el estrato
México (1991-1996)

	<i>Personal</i> (porcentaje)		<i>Establecimiento</i>	
	1991	1996	1991	1996
Micro	11.71	11.42	78.63	80.70
Pequeña	22.11	19.40	16.48	14.45
Mediana	15.81	15.51	2.83	2.75
Grande	50.38	53.66	2.06	2.09
Total	100.00	100.00	100.00	100.00

la gran industria. Si se examina la posición de los estratos respecto al total de establecimientos, se constata que la mediana industria conservó su misma posición, igual que la gran industria; la pequeña empresa fue la más afectada, mientras que la microempresa ganó posición relativa respecto al número de establecimientos. Las personas despedidas o que no pueden ser contratadas en establecimientos mayores, encuentran en la microempresa un espacio laboral en los momentos más agudos de la economía.

Vale la pena echar una mirada al periodo que va de la adhesión de México al GATT (1986) hasta 1996, para analizar la evolución del personal y de los establecimientos en las tres regiones que se comparan, incluyendo a la Cuenca de México (Distrito Federal y Estado de México; cuadro 9). El Distrito Federal se mantuvo en un claro estancamiento en esos diez años, mientras que a nivel nacional y en el Estado de México, Jalisco y Nuevo León el crecimiento en el número de establecimientos fue moderado, sobre todo cuando se compara con Chihuahua, que creció casi al doble que respecto al conjunto y a los estados que se comparan.

La tasa de crecimiento del personal en estos diez años fue muy alta para Chihuahua, ya que significó más del doble del ritmo de crecimiento nacional. Nuevo León consiguió colocarse por encima del promedio del país. Jalisco y el Distrito

CUADRO 9
Evolución de los establecimientos y del personal ocupado
en la industria de transformación a nivel nacional
y en estados seleccionados (1986-1996)

	1986 ^a		1996 ^b		Tasa de crecimiento anual 1986-1996	
	Estableci- mientos	Personal	Estableci- mientos	Personal	Estableci- mientos	Personal
Chihuahua	2 754	157 504	4 122	314 210	4.12	7.15
Distrito						
Federal	19 231	403 054	19 404	465 496	0.09	1.45
Estado de						
México	9 084	532 551	11 226	408 547	2.14	-2.62
Jalisco	9 516	195 600	11 947	228 512	2.30	1.57
Nuevo León	6 577	195 920	8 548	269 796	2.62	3.25
Total						
Nacional	89 078	2 481 034	115 320	3 218 373	2.62	2.64

^a Diciembre 1986.

^b Febrero 1996.

Fuente: Cálculos propios con base en: Dirección General de Promoción de las Micro, Pequeña y Mediana Empresas de la Secofi.

Federal tuvieron una tasa de crecimiento muy baja e inferior al promedio del conjunto, y el Estado de México (la implantación industrial en la Ciudad de México) es el espacio que tuvo los peores resultados, con una tasa negativa importante.

LAS RELACIONES LABORALES

Las tres regiones pueden examinarse también a la luz del tipo de relaciones industriales y laborales que predominan. En síntesis, puede observarse que los empresarios de Nuevo León tienen un control firme sobre la capital estatal. No deja de llamar la atención que a pesar del alto nivel de concentración del ingreso que ha existido en Monterrey,³⁴ los empresarios nunca han sido objeto de gran hostilidad. De acuerdo a la experiencia de campo y a las entrevistas que Balán, Browning y Jelín (1977c) realizaron en esa ciudad en los años

³⁴ Jesús Puente Leyva, *Distribución del ingreso en un área urbana; el caso de Monterrey*, México, Siglo XXI, 1969, xxvii + 117 pp.

setenta, fue sorprendente para ellos la relativa ausencia de comentarios hostiles hacia la clase económica.³⁵ Para ellos, las principales razones pueden atribuirse a que para resistir la influencia de los sindicatos independientes, la mayoría de las familias capitalistas de Monterrey adoptaron políticas paternalistas, las cuales fueron bien recibidas por los trabajadores y empleados porque mejoran materialmente su posición económica. Así, los empresarios habrían logrado imponer a los regiomontanos la idea que no existe conflicto entre las metas que tienen para la ciudad y sus propias ganancias.

Se ha argumentado también que además de las ventajas que los trabajadores reciben en sueldos y prestaciones, sus organizaciones se distinguen de las de otras regiones porque están constituidas por sindicatos blancos, que si bien no dependen de las centrales oficiales, como son la CTM y la CROC, eso no los hace independientes, ya que son sindicatos de empresa.³⁶ De cualquier manera, es necesario advertir que lo que ofrecen las empresas de Monterrey a sus trabajadores, generalmente está por encima de lo que consiguen los sindicatos nacionales en salarios y prestaciones. En los últimos años ha habido despidos masivos de trabajadores en Monterrey y en Guadalajara, pero las empresas de Monterrey, aunque hayan desmantelado muchas de las ventajas que

³⁵ Jorge Balán, Harley L. Browning y Elizabeth Jelín, *El hombre en una sociedad en desarrollo; movilidad geográfica y social en Monterrey*, Sección de obras de sociología, México, Fondo de Cultura Económica, c1977, p. 358.

³⁶ Para María de Lourdes Melgar, la élite económica de Monterrey influyó en la creación de una cultura regional a través de la cual institucionalizó su ideología por medio de la religión y otras instituciones sociales como las escuelas parroquiales, los clubes deportivos, los sindicatos de empresa, que protegieron a la sociedad de la influencia de la "ideología revolucionaria". María de Lourdes Melgar Palacios, "Economic Development in Monterrey: Competing ideas and strategies in Mexico", tesis de doctorado en Ciencia Política, Instituto Tecnológico de Massachusetts, junio de 1992.

El proceso de modernización de las plantas de Monterrey y sus consecuencias en la organización del trabajo y en el empleo pueden conocerse a través del estudio de María de los Ángeles Pozas, *Modernización de la industria y relaciones de trabajo*, México, Friedrich Ebert Stiftung y El Colegio de la Frontera Norte.

brindaban a los trabajadores, comparativamente siguen invirtiendo más en capacitación y desarrollo de personal, lo que se refleja en un mayor nivel de calificación y profesionalización en los trabajadores, los cuadros medios y los altos directivos.

En el caso de Guadalajara el control social y político sobre los trabajadores se enmarca en el patrón clásico que prevalece en el país. Los trabajadores no cuentan con organizaciones que representen de manera autónoma e independiente sus intereses; necesitan adscribirse en forma corporativizada a las grandes centrales oficiales. Los sindicatos oficiales de Guadalajara, además, han mostrado históricamente mayor retraso que sus centrales a nivel nacional. En el ambiente regional, las empresas locales y transnacionales pudieron optar por introducir, aun antes de la instalación de las empresas, alguno de los sindicatos oficiales. De preferencia se inclinaron por el de la CTM, organización con la que podían negociar más fácilmente; pero si no se podía con ese sindicato, estaba el de la CROC, más beligerante, pero siempre preferible a sindicatos independientes como el FAT, ante los que sentían que amenazaban de muerte a la empresa. Ha habido también otros sindicatos, minoritarios, derivados de la influencia de la doctrina social de la Iglesia, los cuales se conocen localmente como sindicatos guadalupanos. En Jalisco, cuando se trata de atraer inversiones, siempre se ha ofrecido el buen clima laboral como una ventaja comparativa sobre otras regiones. Una muestra del nivel de negociación de los trabajadores de Guadalajara respecto a los de otras regiones, nos la brinda un estudio comparativo sobre empresas alemanas. Su autor concluye que en empresas similares, los contratos colectivos son más desventajosos para los trabajadores de Guadalajara.³⁷

³⁷ Reinhard Aehnelt, "La industria alemana en México. Los casos de Siemens, Química Hoechst y Volkswagen", en *Revista Encuentro*, El Colegio de Jalisco, vol. 3, enero-marzo 1986, núm. 2 (10), pp. 129-156.

El caso de Chihuahua desde un punto de vista laboral ofrece dos escenarios: uno, el que prevaleció en los años setenta en las medianas y grandes empresas tradicionales locales, como las mineras, la siderurgia y la textil, se distinguió por la existencia de conflictos de intereses que llevaron a la polarización social y en varios casos al cierre de empresas; otro, de los años ochenta en adelante, marcado por las pautas de negociación de las industrias maquiladoras. El nuevo tipo de trabajadores y trabajadoras de estas plantas, aunque no es homogéneo, ofrece varios rasgos singulares. Por una parte, carece por completo de tradición laboral y sindical. Se trata de trabajadores muy jóvenes, muchos de los cuales ingresan al empleo asalariado por primera vez. Es una población migrante, cuando no de otras regiones del país (caso más común en Ciudad Juárez), al menos del medio rural regional (sobre todo en las empresas maquiladoras de Chihuahua). Sus condiciones de trabajo son precarias. Tiene empleo, lo que ya es una ventaja respecto a otras regiones, pero su salario no lo saca de pobre. El tipo de empleo de la maquila no le permite desenvolver sus potencialidades porque no hay creación de espacios para la motivación o la innovación. De hecho el tipo de organización no permite a la mayoría aspirar a conseguir una movilidad vertical. Por eso, y por las condiciones de monotonía y riesgos de alienación, una de las salidas es la alta rotación en un mercado laboral de la maquila que es transparente y homogéneo. En la decisión de salir pesa más lo que se quiere dejar que la promesa de lo que se va a recibir en el nuevo trabajo. Además, existe un control de la fuerza de trabajo en la que es mínima la intervención del sindicato, o de un sindicalismo subordinado que ha sido desplazado como instancia mediadora en las negociaciones. Sorprende observar que las tasas de sindicalización son superiores a la media nacional en este tipo de trabajo donde las empresas ya nacieron reestructuradas y las relaciones laborales están ampliamente flexibilizadas. Sin embargo, se trata de “sindicatos de protección” (de

la empresa) cuyos dirigentes y contratos colectivos son desconocidos por los trabajadores.³⁸

En una encuesta aplicada en 1993 y 1994 a diversos tipos de empresarios de Chihuahua, pudimos observar algunas de sus posiciones ante el sindicalismo. En síntesis, se puede decir que los empresarios están divididos en dos vertientes. Por una parte están los que aspiran a que el sindicato desaparezca, que generalmente se ubican en Ciudad Juárez, espacio con mayor predominio e influencia de las maquiladoras. Los empresarios adversos al sindicato predominan en las empresas pequeñas; los empresarios pequeños quisieran que los trabajadores negociaran sus intereses de manera individual, mientras que los de las empresas grandes son más proclives a reconocer la necesidad del sindicato. Por la otra, está la posición de los que consideran que esa organización laboral debe permanecer como institución negociadora, la cual se expresa principalmente por los empresarios más jóvenes, los que cuentan con mayor escolarización y los que están colocados en empresas medianas y grandes, a los cuales no les tocó negociar con los sindicatos corporativos. Al formular algunas preguntas de control que nos permitirían poner a prueba el radicalismo de las afirmaciones que repudian al sindicato, encontramos que dos terceras partes de los empresarios, más que pretender que desaparezca, proponen que se transforme.³⁹

CONCLUSIONES

El Tratado de Libre Comercio tendrá efectos diversos sobre las tres regiones y para hacer un pronóstico habrá que analizar a cada sector, y en algunos caso a cada empresa. Sin

³⁸ Sobre este tema puede consultarse el trabajo de Ilán Bizberg, "Legitimidad y cambio en Chihuahua", en la cuarta parte de este volumen.

³⁹ Para un desarrollo más amplio de este tema, puede consultarse el artículo de Carlos Alba Vega y Alberto Aziz Nassif, "Cultura política en Chihuahua, una mirada a los empresarios", de próxima publicación.

embargo, en términos generales podemos anticipar que Monterrey será la región con mayores ventajas para aprovechar el TLC por su cercanía con Estados Unidos y sobre todo por la existencia de su tejido industrial, de sus servicios a la producción, de su infraestructura y de un sector empresarial dinámico y poderoso que en muchos casos se está asociando con el capital extranjero. Las razones geográficas valen también para Chihuahua pero disminuyen ante la competencia que están ejerciendo otros territorios por atraer la inversión extranjera en su versión de maquila. Por lo pronto el principal competidor es el propio Nuevo León, el cual ha tenido un fuerte crecimiento de industrias maquiladoras en los últimos cinco años, con un alto grado de integración productiva: 25% contra un promedio nacional cercano a 3%. Además muchas de estas maquiladoras son propiedad de empresarios regiomontanos.

El empresariado de Chihuahua considera que ya está agotado el modelo maquilador tradicional y busca en la actualidad nuevas alternativas para un desarrollo económico que sea viable.

El empresariado de Jalisco también está en búsqueda de nuevas alternativas pero por lo pronto encuentra en la devaluación y en el reciente aumento de tarifas aduanales a muchos bienes importados de Asia, un punto de apoyo para seguir avanzando.

Cuando se comparan el empleo industrial a nivel general y para cada una de las tres regiones en el periodo 1988-1996 aparecen algunas constantes y también varias diferencias respecto al periodo 1982-1988.

La primera conclusión importante de hacer notar es que la ocupación industrial creció en su conjunto, pero lo hizo a un ritmo muy inferior, casi a la mitad que durante el periodo anterior. Esto significa que los estragos en el empleo, causados por la apertura económica y por la crisis financiera de 1994, fueron más graves que los provocados por la crisis de la deuda en 1982 y por las políticas subsecuentes de ajuste y reestructuración económica.

La segunda conclusión es que las ramas que crecieron más rápido entre 1988 y 1996 fueron las que contienen plantas maquiladoras en las industrias del vestido y de los productos eléctricos y electrónicos, y la industria automotriz. También tuvieron ritmos de crecimiento elevados la industria de las bebidas y la editorial; la primera, por su éxito para colocar una parte importante de su producción (cerveza, tequila, jugos y concentrados de frutas) en el exterior, y la segunda, por su facilidad para defenderse de la competencia exterior.

Como tercera conclusión, sorprende que algunas ramas que habían crecido mucho en el primer periodo, en el segundo hayan vivido una fuerte desaceleración, como son los casos de la maderera, la mueblera, la química; o incluso hayan tenido un decremento en el empleo, tales como las industrias del tabaco, el hule y plástico, los minerales no metálicos, la maquinaria y el equipo. Otras, como la textil, la metálica básica y los productos metálicos ya mostraban poco crecimiento desde el periodo anterior, pero en ninguna había sido negativo.

La cuarta conclusión general: se modifica el orden de las regiones atendiendo a su situación ocupacional. Chihuahua es la entidad que manifiesta mayor dinamismo a lo largo de los dos periodos estudiados; sin embargo en Jalisco, cuya diversidad industrial y pequeña escala productiva integrada horizontalmente le habían permitido defenderse mejor con el mercado protegido, y colocarse en una situación intermedia, la apertura económica y la crisis financiera lo obligan en el segundo periodo a situarse en el último lugar de los tres estados; el impacto laboral que vive es tan severo que por primera vez se clasifica por debajo del promedio nacional.

La quinta y última conclusión general: la ocupación industrial en Chihuahua se encuentra en un proceso muy acelerado de concentración en pocos sectores de la producción maquiladora; las industrias del vestido, de productos eléctricos y electrónicos y automotriz agrupan a las tres cuartas partes de todo el personal industrial. En Nuevo León

no existe un alto grado de concentración en pocos sectores pero sí una especialización en la producción de bienes de consumo intermedio (como la industria química y los minerales no metálicos: cemento, vidrio, pisos y recubrimientos) y de capital (productos metálicos y electrónicos, equipo de transporte). En Jalisco tampoco existe una clara concentración, en cambio se manifiesta un predominio en la producción de algunos bienes de consumo final (alimentos, calzado y curtiduría), productos intermedios (hule y plástico) y de capital (productos metálicos y productos electrónicos).

Por lo tanto, las crisis económicas de principios de los años ochenta y de mediados de los noventa repercutieron de manera distinta en las tres regiones examinadas. El proceso de liberalización económica y la creación de la zona de libre comercio de América del Norte tendrán también efectos diferenciados en los estados de Nuevo León, Jalisco y Chihuahua. No parece ser un proceso que tienda en un plazo razonable a la homogeneización de los diversos espacios regionales, ni siquiera en estos tres que están por encima del promedio nacional. Las regiones norteñas podrán aprovechar mejor las nuevas circunstancias, pero no lo harán en forma equilibrada. Serán algunos espacios fronterizos y ciertas ciudades, entre las que destaca Monterrey, Ciudad Juárez y Chihuahua. Aun así, las ventajas serán aprovechadas principalmente por las grandes empresas transnacionales, por las plantas maquiladoras y por los empresarios mexicanos más consolidados, quienes son capaces de establecer alianzas estratégicas con socios de otros países, invertir cuantiosos recursos financieros dentro y fuera de México y transformar el interior de las industrias de acuerdo a las exigencias dictadas por la competencia internacional.

Esas transformaciones modernizadoras tienen grandes costos sociales; uno de ellos es el empleo. Ése será uno de los problemas más acuciantes y uno de los desafíos más importantes para el futuro de México.

DINAMISMOS EMPRESARIALES E INTEGRACIÓN REGIONAL “INFORMAL” DE ÁFRICA AL SUR DEL SÁHARA

PASCAL LABAZÉE*

Para numerosos observadores e instituciones internacionales de desarrollo, África occidental al sur del Sáhara habrá sido durante los años ochenta el “mal alumno” de las regiones en vías de desarrollo, en términos de inserción al mercado mundial, mejoría de la competitividad, expansión de sectores privados nacionales que fomentan el crecimiento, políticas públicas basadas en una gestión sana de los fondos del Estado, y apertura de los mercados locales a la competencia internacional. Muchos informes del Banco Mundial, que conciernen tanto los resultados del ajuste en África (1994), como el “milagro” de Asia del este (1993), oponen claramente el dinamismo empresarial que demostraron los nuevos países industrializados (NPI) —y que desembocó en relevantes integraciones a la economía mundial—, a las dificultades estructurales que tienen las economías africanas para integrarse a esta economía mundial, desarrollar intercambios intracontinentales, y sacar de ahí algún provecho gracias a sus ventajas comparativas.

La realidad es infinitamente más matizada. Si dejamos de lado las conclusiones sacadas del estudio de los conglomerados económicos subregionales —que dan de la actividad empresarial africana una imagen muy parcial y a menudo

* ORSTOM, Niamey, Níger.

deformada—, y si observamos el medio de los operadores económicos africanos, se entreven las considerables mutaciones que están sucediendo en el subcontinente. Estas transformaciones, a la vez políticas, económicas y culturales, provocan una ruptura cada vez mayor entre una economía legal —la que los poderes políticos todavía logran administrar, registrar y contabilizar— y una economía real en la que los flujos de capitales, de mercancías y de mano de obra trascienden las fronteras, dibujan espacios interestatales y polos de crecimiento, prefiguran una nueva división subregional del trabajo, obedecen a las lógicas empresariales privadas y escapan en gran parte al control estatal. La década pasada es tanto la de un modelo de crecimiento estatal rentista instaurado después de las independencias —que se suele llamar convencionalmente “modelo del subsáhara”—, como la de un disfuncionamiento general en los canales institucionales de los intercambios internacionales; así como de la afirmación de los dinamismos privados que se desenvuelven al margen del sistema oficial, valiéndose de las carencias estatales. Por supuesto, no hay que ver en la distinción entre los estados africanos “rentistas” y las sociedades civiles “inventivas” un antagonismo total. Las complicidades y los nexos entre el mundo de los negocios y el de los poderes siguen siendo estrechos, y ya se han destacado en numerosas ocasiones. Sin embargo, las políticas de ajuste estructural y de desligamiento del Estado, de devaluación de las divisas locales, los procesos de democratización política y de descentralización territorial, así como la grave crisis financiera que atraviesa la mayor parte de los estados, tienden a modificar las relaciones entre los intereses públicos y privados, y a influir en el sentido de una autonomía creciente del empresariado nacional, e incluso de la implantación del mundo de los negocios en el seno de los aparatos políticos y de las instituciones estatales.

El presente trabajo tratará del papel de los operadores privados africanos en un proceso “informal” de integración subregional que sólo resulta parcialmente compatible con los

objetivos de los estados rentistas. Veremos cómo se afirman y funcionan polos de crecimiento y espacios transfronterizos dinámicos basados en el comercio informal, en estructuras de empresas sumamente frágiles y en lógicas culturales singulares, pero perfectamente ajustadas a los fines económicos de los actores privados. África occidental será la referencia del presente estudio; sin embargo, este mismo análisis se podría aplicar a las otras subregiones de África al sur del Sáhara, y nos llevaría a resultados similares. En primer lugar, expondremos algunas generalidades acerca de la economía de los países de África occidental, destacando la distinción entre las lógicas de Estado y las de los empresarios privados. En segundo lugar, aludiremos a diversos aspectos de la crisis del modelo clientelista y rentista que afecta a los poderes africanos, insistiendo por una parte en la influencia que tuvieron las políticas públicas en el proceso de “desconexión” con el mercado mundial, y por otra, en la disgregación de los tejidos industriales establecidos en los años setenta. En una tercera parte, aludiremos a las dinámicas empresariales privadas y a los efectos de su integración subregional, con base en algunos ejemplos precisos. Concluiremos entonces con la profunda transformación que está ocurriendo en las relaciones entre los operadores privados africanos y los poderes políticos.

ESPACIO DE ÁFRICA OCCIDENTAL, MERCADO DE LOS ESTADOS, MERCADO DE LOS ACTORES

El espacio de África occidental¹ de ninguna manera constituye un conjunto homogéneo de las potencialidades económicas y demográficas de los estados que lo componen. Incluye

¹ Nos referimos aquí a la noción de “espacio de África occidental” elaborada por la célula “*Cinergia*” del Banco Africano de Desarrollo (1992); su mérito es que no sólo integra a los países en función de su pertenencia a una misma área geográfica, sino también a las polarizaciones internas, económicas y demográficas, en torno a algunos polos dinámicos, particularmente Nigeria.

en un extremo a unos microestados cuya población, inferior a los tres millones de habitantes, no alcanza la masa crítica necesaria para generar un crecimiento endógeno. En el otro extremo, cuatro estados costeros tienen más de diez millones de habitantes y registraron (con excepción de Ghana), un verdadero inicio de industrialización durante los años setenta. Por último, ocho estados —entre los cuales cuatro se ubican en la región saheliana (transición entre las zonas desérticas y sudanesas), ocupan una posición demográfica intermedia.

CUADRO 1
Población de los países de África occidental en 1991
(en millones de habitantes)

< a 3		3 a-6		6 a-10		+ 10	
Cabo Verde	*0.4	Togo	*3.8	Senegal	**7.6	Costa de Marfil	**12.4
Guinea-Bissau	*1.0	Sierra Leona	*4.2	Níger	*7.9	Camerún	**11.9
Gambia	*0.9	Benin	*4.9	Malí	*8.7	Ghana	*15.3
Mauritania	*2.0	Guinea	*5.9	Burkina Faso	*9.3	Nigeria	*99.0

* países de bajo ingreso

** países de ingreso intermedio

Fuente: Datos del Banco Mundial (1993), con excepción de Chad y Liberia.

LAS DIVERSIDADES DEL ESPACIO DE ÁFRICA OCCIDENTAL

Nigeria concentra por sí solo 48% de la población subregional y 60% del conjunto de los productos internos brutos. Valiéndose de su renta petrolera, de un poderoso tejido manufacturero y de algunas industrias pesadas —el país cuenta por ejemplo con siete fábricas de cemento, 27 cervecerías, 22 acerías, una quincena de empresas textiles, etc.—, desempeña hoy un papel nada desdeñable de polarización de las actividades económicas de las naciones circunvecinas. Algunos países como Níger, Togo y sobre todo Benin se convirtieron en verdaderos “estados-bodega” que los abastecen de diver-

los bienes. Otros tuvieron que ajustar su producción rural a las necesidades alimentarias del vecino anglófono, y dejar de explotar una parte de sus unidades industriales menos competitivas que las nigerianas; es el caso de la industria de Camerún, en competencia directa con la de Nigeria, cuya producción cayó 42 % entre 1984 y 1991.

Por otra parte, Costa de Marfil y Camerún contribuyen 16% al producto bruto subregional. Costa de Marfil, por ejemplo registró de 1973 a 1980 tasas de crecimiento anuales de PIB superiores a 10% (38 % para el año récord de 1977), debido tanto a la expansión de las exportaciones de café y de cacao, como a una progresión considerable de su industria, de aproximadamente 8% al año. Presentado durante mucho tiempo como un modelo ejemplar de la vía capitalista de desarrollo, el “milagro de Costa de Marfil” no hubiera sido posible sin la llegada de trabajadores de los países vecinos: en efecto, casi la tercera parte de la población es de origen extranjero, particularmente de Burkina, Malí y Senegal. Durante las dos primeras décadas de independencia, Costa de Marfil fue un polo de atracción de las poblaciones sudanesas y sahelianas que vinieron a trabajar en las plantaciones, las industrias y las actividades portuarias, o a hacer negocios. En Camerún, la expansión de la industria manufacturera fue también espectacular: aproximadamente 25% al año, durante la primera mitad de los años ochenta.

Por su parte, los siete países sahelianos sólo suman 12% del producto bruto subregional. Han vivido por mucho tiempo de su función de reserva de mano de obra para los países costeros —las transferencias de ahorros de los migrantes representaron de este modo enjugado más de la mitad del déficit comercial registrado en Burkina Faso y en Malí durante los años ochenta—, y han sacado algunos ingresos de las rentas de exportación de bienes primarios: el algodón en Malí y en Burkina, el cacahuate en Senegal, el fierro en Mauritania, el uranio en Níger, etcétera.

Integración desde arriba, integración desde abajo

La diversidad de las posiciones geoeconómicas y del reparto de tierras, recursos naturales y hombres han ocasionado una relativa división regional del trabajo, pero sin que ésta haya llevado a la coordinación de las economías locales, a pesar de las ambiciones declaradas de los múltiples organismos interestatales encargados de definir las modalidades y el calendario de una integración regional.² Aunque en numerosas ocasiones los mismos estados hayan denunciado esta fragmentación de la subregión —herencia de las federaciones coloniales— finalmente ha perdurado, ya que ofrecía un marco adaptado a las ambiciones de los poderes interesados antes que nada en fortalecer su soberanía nacional y en “territorializar” su posición política mediante un control de las economías nacionales. Desde este punto de vista, el discurso a favor de la integración, inscrito desde 1963 en la Carta de la Organización de la Unidad Africana (OUA), no tenía razones para imponerse, a no ser con el fin de suscitar a numerosas instituciones interestatales, a menudo rivales o concebidas como instrumentos al servicio de una hegemonía económica nacional. El caso de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO)³ es ilustrativo. Su objetivo fue avanzar hacia una disminución de los derechos arancelarios intracomunitarios, una armonización de las políticas fiscales, una moneda común, y por último, una cooperación en materia de desarrollo industrial. Sin embargo, esta unión aduanera no ha estimulado los intercambios oficiales,

² Desde este punto de vista, la región parece presa, por un lado, de “la aspiración que permite el surgimiento de organismos y bloques (interestatales), y por el otro (...) la influencia creciente de los nacionalismos. África occidental se ve solicitada por esta evolución dual, que hace que en varias ocasiones la voluntad de mantener prerrogativas nacionales acarree ciertos obstáculos para la progresión de la integración regional”, Adama Gaye, director de la información de la CEDEAO, expresándose en el cotidiano de Costa de Marfil: *Ivoire Soir*, 13 de mayo de 1993.

³ La CEDEAO reúne a 16 países de África occidental desde 1975, con el fin de impulsar los intercambios económicos entre los Estados miembros.

que no superan 5% del total de las exportaciones de los países miembros.

Lo mismo ocurre con la Comunidad Económica de África Occidental (CEAO) que reúne desde 1973 algunos países de la zona franca. Se fundó a raíz de la preocupación de Costa de Marfil ante la expansión de la economía nigeriana. La liberación de los intercambios industriales, por medio de una compensación entre los países miembros, logró sin embargo intensificar sus intercambios hasta principios de los años ochenta: el comercio intracomunitario alcanzó entonces 10% del total de las exportaciones. Pero será sobre todo en beneficio de los productos de las empresas de Costa de Marfil, que representan 80% del conjunto de los flujos. De modo que los otros países buscaron rápidamente, fuera del marco comunitario, la manera de equilibrar sus intercambios. Además, los mecanismos de distribución de la CEAO han contribuido a mantener financieramente muchas industrias nacionales "confinadas en el marco estrecho de micromercados nacionales" (Bach, 1994). La ruptura entre las aspiraciones comunitarias y los intereses estatales acabó por llevar a una crisis financiera de los organismos subregionales,⁴ así como a una acumulación de resoluciones incoherentes.

La lentitud de la cooperación interestatal no se debe a que las economías de la subregión no sean complementarias. De hecho, la especialización de las actividades nacionales basada en la perspectiva de economías locales, representa menos, una condición de la integración, que un objetivo cuyas consecuencias políticas y sociales no resultaban compatibles con el proyecto de fortalecimiento de las estructuras administrativas y políticas nacionales.

⁴ ¿Seguirán existiendo organizaciones interafricanas viables a nivel financiero en el año 2000?, preguntaba acertadamente "Le courrier ACP" de diciembre de 1993. Podemos dudar de ello en la medida en que estas instituciones resultan poco rentables para los estados, los cuales establecen ya comisiones de evaluación que examinan las repercusiones reales de su participación.

Por lo tanto, los estados se contentaron con administrar, controlar o sacar provecho de las actividades de poblaciones que por su parte explotaban estas diferencias sin que los poderes pudieran impedirselo. De modo que los estados quisieron organizar los flujos de mano de obra entre las zonas sahelianas y costeñas en el seno institucional; centralizar vía el sistema bancario la circulación de capitales, o controlar mediante sociedades de Estado los movimientos de tránsito interestatales. Al respecto, los resultados fueron modestos, por no decir nulos, ya que los operadores privados y los trabajadores disponían de sus propias redes más flexibles y más baratas que las del Estado.

Es entre los actores, y no desde los poderes, que se realizó una integración comercial y financiera subregional, cuya singularidad radica en el hecho de que su dinamismo es tanto mayor cuanto que es menor el grado de armonización de las políticas económicas y monetarias nacionales. Dicho de otra manera, los actores de los intercambios interfronterizos operan, según modalidades propias, valiéndose tanto de los aspectos complementarios de las producciones, como de las disparidades fiscales o arancelarias creadas por los estados. Animan flujos clandestinos de hombres, de capitales y mercancías que los gobiernos no logran controlar. Es el caso del comercio informal de cereales entre los países, que garantiza la perecuación de los precios y de las cantidades cuando aparece un desequilibrio, y de los flujos clandestinos de textiles, bienes agroindustriales y materiales de construcción, etc. Benin por ejemplo habrá recuperado una parte cuantiosa de la renta petrolera nigeriana, gracias la reexportación hacia este último país de bienes comprados en el mercado mundial, y a los flujos clandestinos de cereales, de abonos y de hidrocarburos particularmente, actividad en la que participaría casi la cuarta parte de la población. Estos mercados sobrepasarían 40% del producto interior de Benin. Lo mismo ocurre en Níger donde, como veremos más detalladamente, el comercio informal con Nigeria alcanza 70 000

millones de francos CFA en 1993 —es decir, más de 50% del total de la balanza comercial oficial de este país.

Estos primeros elementos sugieren la función de estímulo subregional que algunos países costeros desempeñaron en las últimas décadas, valiéndose de su posición ventajosa en los circuitos del comercio mundial y de los efectos inducidos en sus mercados interiores. Al fin y al cabo, las oportunidades fueron aprovechadas por los operadores económicos fuera de toda programación institucional. La diferencia es obvia entre unas políticas estatales que procuran proteger los mercados internos para garantizar la expansión de la producción local, y las prácticas de los operadores que se valen de las ventajas que da esta clandestinidad. De por sí, los proyectos públicos y privados son distintos, lo que implica numerosas ambigüedades en cuanto a la gestión legítima de las lógicas de mercado.

De modo que para los estados involucrados en el sector textil, la protección del mercado interior es una prioridad que determina la rentabilidad de los fondos públicos invertidos. En general, esto implica obstaculizar la entrada de telas extranjeras rivales, al imponer regímenes de licencia o de impuestos a las importaciones, e incluso, como ocurrió en Burkina Faso durante la revolución sankarista (1983-1987), al volver obligatoria la compra de textiles locales. En cambio, se impulsa lo más posible la exportación de las producciones nacionales hacia los países vecinos, aunque estos últimos prohíban su entrada. Es el caso de las redes haussa que, en 1986, vendían clandestinamente a Nigeria más de 50% de la producción de la fábrica de Níger Sonitextil, con el aval de las autoridades de este país. La devaluación de la moneda nigeriana (naira) ha invertido el sentido de los flujos de textil entre los dos países y con ello, ha amenazado la existencia de la Sonitextil: las industrias de Nigeria acaparaban en 1992 casi 33% del mercado de Níger, y su distribución se efectuaba por medio de los mismos circuitos comerciales, a pesar de las prohibiciones a la importación.

La suma de las políticas de protección de los mercados locales, que refleja la visión nacional de los estados empeñados en territorializar su autoridad económica, fortalece así la visión transnacional de los actores del comercio, la cual a veces concuerda con las políticas públicas, y a otras las “tiene en jaque”. Al esquematismo de las cuentas nacionales, que sólo registran las entradas y salidas oficiales de mercancías y capitales, se opone la complejidad de las economías reales que cobran múltiples formas. Las impresionantes zonas de comercio enclavadas en los países vecinos —como por ejemplo los mercados de Malanville en Benin, de Uangolo-dugu en Costa de Marfil, de Marua y Garua en Camerún—, son las ilustraciones más vistosas de esta complejidad, pero no son las más importantes para comprender los dinamismos que están en juego. La fuerza de una pequeña economía como la de Burkina Faso no sólo se comprende en los recovecos de sus fronteras, sino también en las posiciones claves que sus operadores han conseguido en la economía de plantación, los transportes, el comercio o el artesanado de Costa de Marfil. Tampoco se puede comprender la decadencia de la economía de Níger sin tomar en cuenta las inversiones productivas, financieras e inmobiliarias realizadas en Nigeria por los operadores de Níger. Es cierto que estos desdoblamientos de economías nacionales conciernen en primer lugar a los trabajadores y a los operadores de los países del interior, atraídos por el tropismo de los mercados costeros; es el caso de Malí, cuyas migraciones externas financian una buena parte de las inversiones internas, así como la seguridad alimentaria. Pero abarcan también a la comunidad de Ghana instalada en Costa de Marfil, la de Nigeria en Camerún, etc., y las esferas de influencia de estas comunidades van mucho más allá de las actividades fronterizas por sí mismas.

La ambigüedad entre las lógicas estatales y la de los operadores económicos proviene de las contradicciones entre los dominios rentistas establecidos por los poderes —protección de las industrias de sustitución o de transformación, políticas de fijación de precios para reducir el déficit

comercial o presupuestario— y los objetivos de seguridad de negocios y de rentabilidad basados en diversos arbitrajes espaciales efectuados por los comerciantes, transportistas, empresarios de la construcción y artesanos del sector intermedio, por ejemplo, a la hora de adquirir equipos e insumos, la implantación de las actividades, o la inversión de ingresos.

DESCONEXIÓN Y CRISIS DEL MODELO ESTATAL RENTISTA

Sean los que fueren los enfoques y los métodos de análisis a los que se refieren los observadores, todos concuerdan en la disgregación rápida y general de las economías africanas y su marginación hacia la extrema periferia de las corrientes del comercio mundial. El intercambio lejano, que fue el principal motor del modelo rentista de crecimiento de África occidental en los años setenta, ya no parece apto para cumplir con esta función, incluso se puede afirmar que “durante el próximo periodo, el crecimiento de los ingresos usuales procedentes del exterior será considerablemente inferior al crecimiento demográfico” (Naudet, 1994).

Los datos disponibles demuestran que en dólares actuales, las exportaciones por cabeza han bajado en nueve países de la subregión entre 1986 y 1993 y que, con excepción de Nigeria, sólo tres países han logrado incrementar de manera significativa el monto de sus ingresos externos. Con todo, en 1993 sólo representaban 6% de las exportaciones de África occidental.

Lógicas intensivas y desconexión

Especializada principalmente en la entrega de bienes primarios que representaba 89% de sus exportaciones en 1990, África obviamente padece las consecuencias de las lentas, pero irreversibles mutaciones de las corrientes del comercio mundial: a finales de los años ochenta, el mercado de materias primas

ya sólo representaba aproximadamente 20% de los intercambios internacionales. Si bien observamos que la demanda de los países industriales se satisface en más de 20% por las naciones “en vías de desarrollo” —es decir, once sectores que permiten salidas nada desdeñables a las industrias recientes de los países “en vías de desarrollo”—, cabe notar la ausencia casi total del subcontinente africano: sus exportaciones de textiles, zapatos, arcos, trabajos de madera, pequeños materiales para oficina, plomería y telecomunicaciones, no alcanzan 1% del mercado de los países industriales, con excepción del sector de la ropa (3.6%) y de la piel curtida (3.2%). Además, el no haber tomado en cuenta las coacciones de la competitividad que imponía el surgimiento de nuevos países agroexportadores, significó que el subcontinente perdiera sus posiciones fuertes hasta el punto de ocupar un lugar muy modesto —aproximadamente 4%— en la venta de productos básicos.

El ejemplo de la economía de plantación de la Costa de Marfil permite comprender las relaciones entre las dinámicas del mercado mundial y las del estado de Costa de Marfil, cuya configuración política, económica y social se ha apoyado en la agroexportación. Señalaremos primero que Costa de Marfil suministra todavía la tercera parte del mercado mundial del cacao, aunque la llegada de rivales asiáticos y americanos ha modificado la situación desde principios de los años ochenta, periodo en que el país proveía 50% de las entradas. La sobreproducción es ya estructural, y compromete la mecánica extensiva de la producción de Costa de Marfil, que consideraba compensar la baja de los precios mundiales por medio de una expansión espectacular de las superficies cultivadas y el incremento masivo de la producción. Esta estrategia, que el Estado alentó mucho, tanto para satisfacer una base social de pequeños plantadores, como para preservar los derechos de aduana a la exportación por la Caja de Estabilización, garantizó la duplicación de la producción del cacao entre 1980 y 1989. Ya se oponen a ello los límites del frente de tala agrícola en la orilla del parque de Taï y la

frontera con Liberia. Además, el considerable incremento de las cantidades entregadas al mercado mundial contribuyó a la caída vertiginosa de los precios mundiales. De modo que podemos pensar que el ciclo africano del cacao se está acabando, en beneficio de los países asiáticos cuya competitividad productiva y cuyo potencial territorial son mucho más elevados. Lo mismo ocurre con el café, cuya producción por hectárea ha disminuido 50% en los últimos veinte años, mientras que las superficies cultivadas aumentaban 75%. La competitividad de Costa de Marfil en este mercado se encuentra además amenazada por Indonesia, cuyos rendimientos son tres veces superiores.

La valorización extensiva de las plantaciones ha sido durante mucho tiempo el motor principal del control estatal de la economía de Costa de Marfil. Polarizó la riqueza nacional en torno a la zona de cultivo del cacao, y a Abidjan, interfase político, comercial y financiero con el mercado mundial. Además, ha sido para el Estado el incentivo financiero de su política "clientelista", ya sea por medio de una nueva distribución selectiva de los derechos arancelarios a la exportación, recaudados por la Caja de Estabilización, o bien, al otorgar a unos cuantos allegados el acceso prioritario a "cuotas políticas" de exportación, o por último, al distribuir a clientelas políticas un derecho de intermediación entre los productores y los negociantes del mercado mundial. Un pequeño número de operadores controla de este modo casi la totalidad del negocio, un verdadero oligopolio de exportadores bajo tutela del Estado, a cambio de arreglos más o menos formales. No cabe duda de que este modelo agroexportador, intensivo y rentista está a punto de desaparecer, aunque la devaluación del franco CFA lo haya revitalizado provisionalmente: el alza de los precios del café y del cacao favoreció antes que nada a la Caitsab, que habría recaudado 38% y 48% respectivamente del valor agregado total de estos sectores en 1994, en lugar de 22% y 6% antes del cambio de paridad. Del mismo modo, el Estado se retractó rápidamente, después de la devaluación, ante el proyecto de ceder a las

cooperativas campesinas la función de comercialización de las cosechas que se reservaban selectivamente a los allegados al régimen.

De este ejemplo de Costa de Marfil podemos destacar tres observaciones que son válidas para todos los países de África occidental, o al menos para los países cuyas economías se han apoyado en la gestión extensiva de las rentas de explotación agrícola, petrolera o minera.

La primera concierne a la gestión estatal de las lógicas del mercado mundial; la desconexión progresiva de las economías subregionales sanciona la naturaleza extensiva de la explotación de los recursos locales, que engendra simultáneamente la caída de los precios mundiales y la decreciente rentabilidad de la explotación. Los impuestos estatales reinvertidos en el equipo de las unidades de producción o la reestructuración de los sectores exportadores resultaron escasos, de modo que la desventaja de competitividad ha reducido progresivamente la proporción de las ganancias de los productores. El sector minero no se queda atrás: la ausencia de prospección autofinanciada por los países productores durante los años ochenta y de reorganización de los sectores, acarreó un decremento general de la producción y de las ventas —con excepción de los yacimientos auríferos— en beneficio de las producciones latinoamericanas, asiáticas y occidentales. Asimismo, el sector del uranio de Níger proporcionaba 42% de las entradas presupuestarias del país en 1979, del que sólo una ínfima parte —menos de 4% para el año de referencia— sirvió para mejorar la productividad de la explotación minera.

La segunda observación sugiere que la desconexión del mercado mundial es un proceso relativamente independiente del volumen de las exportaciones: el incremento de la producción no implica un contenido en valor, que es el único que se toma en cuenta en la relación con la economía mundial. El ejemplo del café de Costa de Marfil, cuya producción aumentó desenfrenadamente hasta el desplome de la campaña 1992-1993, el del cacao que ya hemos evocado, y el alza

temporal del cacahuete hasta fines de los años setenta, ilustran las debilidades de las políticas basadas en una exportación creciente de bienes primarios en contextos de rendimientos unitarios decrecientes. La historia señala que la participación en la economía mundial no es cuestión de cantidades o de producción, sino de adaptación continua al funcionamiento, aunque sea desigual, del conjunto de los circuitos de valor que vinculan las economías particulares (Braudel, 1979).

La tercera observación concierne a la tendencia de los estados a "internalizar" las dinámicas locales impulsadas por el comercio mundial. Lo hemos visto con la intermediación del cacao. Lo mismo ocurrió con las implicaciones del *boom* del uranio de Níger en los sectores del transporte, la construcción, las infraestructuras viales, la importación de equipos y el abastecimiento de materias primas. Todos estos nuevos mercados fueron concedidos selectivamente a establecimientos públicos o allegados al poder.

En el sentido opuesto, la posición de África en las exportaciones de los países desarrollados es sumamente reducida,⁵ incluso en el caso particular de las relaciones que aún vinculan las antiguas potencias coloniales con muchos Estados de la subregión. Así, las ventas de Francia al continente sólo representan 6.8% del conjunto de sus exportaciones en 1993, y apenas 1.2% para los países miembros de la "zona franca"; además el mercado africano registra una baja constante desde hace una década. Los proyectos de inversión de los operadores franceses han sido particularmente escasos después de la devaluación: de las intenciones francesas de inversión en África, 30% concernía a los países de la "zona franca" en 1994, en lugar de 80% a mediados de los años ochenta. El nuevo despliegue de capitales favorece más bien a Nigeria,

⁵ Se observan claramente los efectos de la contracción de los intercambios con el exterior para los países cuyo nivel de "apertura" suele ser elevado: en el período 1980-1990, de estas tasas de apertura ($I + X / PIB$), calculadas con base en las World Tables del Banco Mundial, la más baja fue en Burkina Faso (28%), y la más elevada en Togo (67 por ciento).

África austral y, en menor medida, a Costa de Marfil. El desligamiento reciente del Banco Paribas, principal accionista de la poderosa empresa comercial francesa scoa, resulta significativo al respecto; cedió muchos de sus intereses en la distribución regional, el automóvil, los supermercados, la informática, etc. Los flujos comerciales de Gran Bretaña y de sus antiguas colonias siguen la misma tendencia.

Que se atribuya a un efecto previsible de los mecanismos de la dependencia, o a un manejo desastroso de las lógicas del mercado mundial, esta situación tiende a confirmar la hipótesis de una desconexión duradera de la región respecto a la economía mundial. Desde este punto de vista, contrariamente a la historia de todas las transiciones al capitalismo en las que el comercio foráneo precedió y fomentó la formación de "espacios económicos territorializados" basados en sus mercados internos (Lipietz, 1986), el subcontinente africano no pudo apoyarse en las posiciones que el mercado mundial le atribuía, por más desventajosas que hayan resultado, para convertirlas en un incentivo de la acumulación y del consumo local. La participación en la economía mundial fue, a la inversa, sometida a la gestión estatal y territorial de las economías africanas, con el riesgo de una ruptura total entre un mundo de los negocios que vive de los recursos de la exportación, y operadores privados que se valen de las debilidades del tejido reglamentario.

Crisis del campo estatal y del modelo de industrialización

La crisis de las economías africanas es antes que nada la del campo económico estatal y rentista cuya expansión continua, desde las independencias hasta la fecha, ha contribuido ampliamente al endeudamiento general⁶ y absorbido una parte

⁶ En Malí por ejemplo, la repartición del dinero disponible de la deuda a finales de 1987 demuestra que casi no concierne a la agricultura, la educación y la salud, pero "sirvió en 37% para equilibrar la balanza de pagos y para volver a estructurar; es decir, para pagar la cuenta de una mala gestión endémica pero muy bien tolerada", Brunet Jailly (1995).

creciente de los productos internos. Desde 1980, la proporción del consumo público en el PIB del subcontinente se establece en 17%, y rebasa de cinco a seis puntos la de los otros continentes en vías de desarrollo. En África occidental, esta proporción se ha elevado en casi todos los países, con excepción de Ghana. Durante el periodo 1985-1990, en el que los ajustes intentaban reducirlo, progresó sin embargo en nueve países de la subregión.⁷ El presupuesto de los estados (deficitario en 15 países) se encuentra ya entre la espada y la pared. Por un lado, las entradas fiscales disminuyen debido tanto a la recesión de las actividades internas sujetas a los impuestos y a las pérdidas de entradas arancelarias, como a la “informalización” de las actividades económicas de producción y de comercio, por ejemplo en Benin, Níger, Camerún y Senegal; por el otro, el nivel de los gastos presupuestarios sigue siendo elevado: en 1991, la masa de los salarios representaba todavía 6% del PIB subregional, mientras que se elevaban los intereses de la deuda. Los únicos ahorros realizados conciernen a los gastos de equipo de la función pública (en Costa de Marfil) éstos apenas representaban 3% del PIB, en lugar de 10% de los buenos años. Desde 1985, las finanzas públicas de numerosos estados de África occidental ya no pudieron participar de manera significativa en los programas de inversión y, unos años después, dejaban de hacerse cargo de la totalidad de los gastos llamados “de soberanía”, mientras que se acumulaban los atrasos de salarios y las deudas internas.

Sin embargo, es el sector de las empresas y funciones públicas el que más contribuye al derrumbamiento del campo estatal rentista: concebido como el lugar central de las clientelas políticas a las que se otorgaron cargos de responsabilidad, o simplemente, algunos empleos (Amselle, 1985), tras haber absorbido una gran parte de los impuestos públicos recaudados en la agroexportación y participado amplia-

⁷ Datos del Banco Mundial (1993) de quince países cuyos datos están disponibles, dos tienen una proporción inferior a 10%, siete entre 10 y 15%, tres entre 15 y 20 %, y dos –Costa de Marfil y Chad– superior a 20 por ciento.

mente en el incremento de la deuda externa, este sector no resultó ni rentable ni eficiente. El modelo de industrialización por sustitución a las importaciones casi siempre se emprendió con base en participaciones del Estado, asociadas o no a financiamientos extranjeros. El capital privado local sólo se integró a este modelo de manera marginal, ya sea por medio de accionistas minoritarios encargados como en Costa de Marfil de la intermediación entre las empresas y las administraciones, o mediante empresas privadas nacionales cuyos propietarios solían ser funcionarios readaptados en los negocios o antiguos dignatarios, como en Burkina Faso (Lazée, 1988).

No se conoce bien el parque de las empresas públicas de África occidental: los inventarios del Banco Mundial calculaban que eran 1108 en 1986, pero esta cifra resulta seguramente subestimada, ya que la definición adoptada es muy restrictiva y es muy difícil contabilizar en esta materia. Lo cierto es que Nigeria, que posee más de 300 empresas estatales, es el ejemplo de una ambiciosa política de importación—sustitución y de industrialización pesada, emprendida durante el *boom* petrolero; en aquel entonces los ingresos de exportación le daban al gobierno federal los recursos para invertir— a veces para proyectos desmesurados⁸ en la petroquímica, la siderurgia, las fábricas de cemento, así como para participar en el capital de las empresas de bienes de consumo. La considerable expansión de la industria de Nigeria se basaba en fundamentos que se revelaron frágiles a principios de los ochenta. Por un lado, padecieron la disminución del poder adquisitivo de los nigerianos, que se había deteriorado debido a esta absorción de los capitales por parte de las empresas públicas; y por otro, la baja de los precios del petróleo quitó a estas empresas las divisas necesarias para la compra de insumos y para la renovación de los equipos. En

⁸ Por ejemplo para el programa siderúrgico de Ajaokuta, verdadero “pozo airón” que absorbe desde hace una década enormes financiamientos y está inacabado, mientras que pequeñas unidades de producción siderúrgica sólo funcionan 15% de su capacidad.

definitiva, el sector industrial público sólo contribuyó de manera marginal con el crecimiento del producto interno de Nigeria, pero participó ampliamente en el endeudamiento de su economía.

El conjunto de los países, independientemente de la dimensión de sus mercados internos, estableció una industrialización de carácter extensivo que imponía, a nivel arancelario y fiscal, una intensa actividad legislativa y reglamentaria con el fin de protegerla de la competencia extranjera. Esta proliferación reglamentaria, resultó ser un poderoso incentivo para la expansión del campo estatal rentista, ya que a cada ley correspondía el surgimiento de un doble espacio artificial de rentabilidad: el que creaba el desfase con los precios mundiales, y el que permitía también gobernar mediante la excepción a la ley, más que por medio de ésta (Giri, 1989). Con todo, el valor agregado de dichas unidades de producción no pudo superar su endeudamiento. Tampoco las costosas oficinas de comercialización de los bienes agrícolas resultaron rentables: en Níger y en Burkina éstas apenas contribuyeron 10% al de la comercialización de los cereales. Pero estos establecimientos gravaron los recursos públicos, y en ciertos casos llegaron a limitar la participación del sector privado nacional. El sistema bancario, principal artífice de la distribución desigual, fue el encargado tanto de financiar el sector público y parapúblico —en Costa de Marfil, este sector acumuló 150 mil millones de francos CFA de pago atrasado a las instituciones financieras—, como de practicar el crédito preferencial para unos cuantos operadores protegidos y algunos políticos. Los bancos de desarrollo (Senegal, Níger o Benin) fueron los primeros que visitaron antes de ser liquidados y puestos bajo tutela (Burkina Faso), o reestructurados (Malí). Tan sólo en Unión Monetaria de África occidental (UMOA), doce bancos y establecimientos financieros de participación estatal se encuentran en liquidación o en reestructuración.

DINÁMICAS EMPRESARIALES E INTEGRACIÓN REGIONAL

Las dificultades de la economía africana, debidas a lógicas de Estado “clientelistas” y rentistas, de ninguna manera significa que no está pasando nada al sur del Sáhara. Como ya hemos sugerido, al margen de las políticas públicas aparecieron estrategias de empresarios privados que se valían de las disparidades regionales y de la ausencia de coordinación de las políticas públicas para prosperar, volver a configurar los espacios de intercambios y crear polos productivos y comerciales de acumulación. Las redes comerciales de África occidental constituyen, desde este punto de vista, uno de los grupos empresariales más activos y más antiguos también, ya que existen desde la era precolonial. A continuación resumiremos brevemente la historia y la ideología de estos “grandes comerciantes de África occidental” (Grégoire, Labazée, 1993), antes de examinar, a través de algunos ejemplos precisos, su manera de operar y de influir en la recomposición territorial subregional.

Las redes comerciales contemporáneas: de la historia precolonial al soslayo de las reglamentaciones públicas

Desde la era precolonial, al sur del Sáhara la actividad era densa, permitía a los comerciantes del sahel y de la sabana evacuar hacia África del norte y Egipto el oro extraído de Bouré, marfil, algodón y esclavos, a cambio de importaciones de sal gema sahariana, de armas, de caballos y de bienes artesanales. Este comercio, practicado por caravanas de camellos, dio origen a numerosas ciudades grandes, como Djenné, Tombuctu, Kong o Kankan, desde las cuales se organizaba los mercados. En cambio, estos comerciantes islamizados sólo pudieron adentrarse en la región de los bosques —al sur del sexto paralelo— a finales del siglo pasado. Anteriormente, los intercambios de fierro, sal, natrón, algodón y nuez de cola, si bien eran muy intensos entre la sabana y el bosque,

transitaban por mercados intermediarios de la zona de contacto, que otras poblaciones locales controlaban. Eran puntos “de ruptura de carga”: el gran negocio islámico de “redes”, en las que los productos circulaban por comunidades comerciales unidas, no podía competir con el comercio de “relevos”, en el que los bienes se intercambiaban en la frontera de cada tribu. La inmigración masiva de los comerciantes sudaneses hacia el bosque ocurrió durante la era colonial, en la que los grandes negociantes de la sabana pudieron acceder libremente a los importantes mercados de consumo de los países *yoruba* e *ibo* al este de la subregión, y de las concentraciones *akan* y *kru* al oeste. El eje principal de estas migraciones recientes se extendía a lo largo del río Níger, atravesando Nigeria de norte a sur. Otros ejes de migración comercial aparecieron también, recorridos por los comerciantes *fullé*, *malinke* y *haussa*.

En toda la subregión, estas redes comerciales islamizadas, en su mayoría heredadas de las grandes corrientes del negocio precolonial, controlan la mayor parte de los flujos interestatales oficiales e informales: comerciantes *diula* y *malinke* operan entre Guinea, Malí, Burkina Faso y Costa de Marfil; negociantes *wangara* en Ashanti y *djugu* en el centro de Benin; comerciantes *haussa*, entre Níger y Nigeria; comunidad *muride* que controla los flujos entre Senegal y Gambia; negociantes *yoruba* implantados en Benin y en Nigeria; mercaderes *yarse*, entre Burkina y Ghana. No es sino en el seno de estos grupos que se han desarrollado plenamente los motores de una acumulación y las lógicas de la rentabilidad.

Estas redes comerciales transestatales construyeron su base financiera en el comercio de cereales, de tubérculos, ganado y pesca, y de condimentos locales. Las ganancias obtenidas en estos sectores se explican tanto por la utilización de una mano de obra barata —sólo se garantiza su mantenimiento inmediato, por medio de donativos o comisiones—, como por las diferencias de precio entre las zonas de producción y las de consumo, o entre los periodos de cosecha y los de distribución. Los volúmenes que transitan

por estos circuitos internacionales, ya sea de manera oficial o informal, son considerables: por ejemplo, se estima en casi 200 000 toneladas de cereales al año entre Níger y Nigeria; las transacciones anuales de ganado pueden alcanzar hasta 12 mil millones de francos; las redes de Malí intercambiarían, por su parte, entre 100 y 150 000 toneladas de cereales con los países circunvecinos. A la comercialización de productos alimentarios locales, estas redes han agregado ulteriormente la importación de arroz, trigo y harina provenientes de los mercados mundiales: los negociantes de Benin enviaron así a Nigeria casi 400 000 toneladas de estos productos en 1992. Cabe notar que gracias a estos negociantes, se realiza con menores costos el traslado de los productos de las zonas excedentes hacia las deficitarias, de modo que han constituido poderosos “amortiguadores” de las fases de déficit de cereales.

Estos flujos internacionales de productos agropastorales a veces entraron en conflicto con los intereses de los poderes públicos. En efecto, los estados intentaron, a través de oficinas nacionales, sustituir a los sistemas privados de comercialización, con el fin de captar una parte de las ganancias que éstos acumulaban. Sin embargo, los poderes nunca han logrado imponerse en la intermediación alimentaria, debido a que los costos de funcionamiento de los organismos públicos de comercialización, así como los costos de aproximación, transporte y almacenamiento, los cuales representan una parte considerable del precio final, resultan más elevados que los de las redes comerciales privadas. Las autoridades no han podido organizar la colecta y la distribución alimentaria cumpliendo con la doble condición del orden de la economía rentista: abastecer las zonas urbanas con precios baratos, y generar empleos protegidos y recursos financieros en el seno de estos organismos públicos.

De modo que las políticas cerealistas han tenido que dejar mucho espacio a los circuitos privados, y orientar la intervención pública hacia el vasto campo del control de las importaciones, particularmente de arroz. En otros términos,

el mercado de los productos alimenticios es muy ilustrativo de las relaciones de reciprocidad entre unas políticas públicas orientadas hacia la capitalización de diferenciales a la importación —los estados parecen reticentes a abandonar su monopolio en las entradas de arroz, o su política de atribución selectiva de las cuotas a algunos operadores—, y estrategias privadas de comercialización que contribuyen a la compresión de los precios locales, gracias tanto a las modalidades prácticas de compra de las producciones, como a la integración informal de los mercados subregionales.

Las redes comerciales no limitan sus actividades a los productos agrícolas. A partir de los años cincuenta y más aún después de las independencias de los años sesenta, cuando se afirmaban la urbanización y la demanda de bienes de consumo y de equipo, estas redes buscaron, en el comercio de productos manufacturados, nuevas fuentes de riquezas. En efecto, las ciudades costeñas, centros de actividades y puntos de confluencia de los migrantes rurales y de los pueblos de la sabana, no han dejado de crecer, hasta representar hoy 66% del producto bruto subregional.

CUADRO 2
Población urbana y rural de África occidental, 1960-1990
(miles de habitantes)

<i>Fecha</i>	<i>Total</i>	<i>Rurales</i>	<i>Porcentajes</i>	<i>Urbanos</i>	<i>Porcentajes</i>
1960	81 034	68 523	85	12 511	15
1970	108 160	82 723	76	25 437	24
1980	143 900	90 944	63	52 956	37
1990	189 959	104 880	56	83 471	44

Nota: Calculado para los 16 países de África Occidental de referencia. Las tasas anuales de crecimiento urbano observado durante las tres décadas habrán sido del 7 por ciento.

Fuente: *Cinergia* (1992) y el Banco Mundial (1993).

En Costa de Marfil, Senegal y Nigeria por ejemplo, los ciudadanos representan respectivamente 41, 39 y 36% de la población, y sus megalópolis correspondientes, contienen

por sí solas 42, 52 y 23% de la totalidad de los urbanos. Aunque disminuyó ligeramente en la última década, el crecimiento rápido de las grandes metrópolis y de una red de ciudades secundarias constituye ya una realidad tangible en la que se apoyan las redes comerciales, pues encuentran en estas ciudades nuevos mercados, se instalan en éstas para aprovechar la proximidad de las instituciones administrativas, e invertir la mayor parte de las ganancias realizadas. Sin que se pueda estimar con precisión cuánto dinero poseen estos comerciantes, es probable que representen una parte considerable del “capital urbano” acumulado desde las independencias, recientemente estimado en 200 mil millones de dólares en África occidental. Fuera de las infraestructuras y equipos públicos diversos, son por ejemplo los propietarios mayoritarios del parque inmobiliario privado, que representa las dos terceras partes de este capital.

A partir de la independencia, las políticas aduaneras y fiscales se vuelven progresivamente más complejas, y a menudo divergentes entre países. Entonces, los estados se valen de las tarifas arancelarias para proteger las industrias de importación, de modo que la lista de productos sometidos a licencias para la exportación aumenta considerablemente: en Costa de Marfil por ejemplo, el número de productos controlados se multiplicó por cinco entre 1973 y 1982, y los negociantes que recibieron licencias se escogieron entre los allegados al poder, e incluso, entre los parientes de los dignatarios. Los estados controlan de este modo un vasto espacio rentista, compuesto por un lado de empresas nacionales que no están sometidas a los imperativos de productividad, y por otro, de importaciones controladas de alta rentabilidad. Ahora bien, estas medidas de restricción a las importaciones impuestas por los poderes han estimulado automáticamente los flujos comerciales clandestinos. Incapaces de controlar sus fronteras, los estados han perdido progresivamente una parte de las rentas industriales y de los márgenes de licencias a la exportación, en beneficio de redes comerciales siempre listas para esquivar las reglamentacio-

nes estatales. Esta rivalidad entre estados y grandes comerciantes islamizados no se traduce por una transferencia neta de rentas. En efecto, la competencia de los mercados paralelos, exacerbada por la contracción de los ingresos y del consumo por cabeza en la subregión, obliga a cada red de comercio a reducir sus márgenes de ganancia para conservar su posición en el mercado. Por consiguiente, la pérdida de los recursos rentistas controlados por las burocracias no se compensa totalmente con las ganancias de los empresarios comerciales.

En algunas ocasiones, los estados quisieron reprimir estos flujos clandestinos de mercancías. Desde este punto de vista resultó ejemplar el cambio radical, ocurrido en 1983, de la actitud de Nigeria ante los movimientos transfronterizos. La crisis de los ingresos petroleros de la federación y el fracaso de la integración regional emprendida por la CEDEAO, incitó al gobierno a implantar una política de aislamiento nacional y de represión contra los operadores económicos de los países vecinos. Estos últimos fueron expulsados del territorio nigeriano en 1983; el mercado paralelo entre franco CFA y Naira fue desmantelado después de la desmonetización de la divisa nigeriana en 1984; se militarizaron las fronteras de 1984 a 1986 con el fin de impedir los movimientos comerciales. En otros periodos, los estados de Costa de Marfil y de Senegal intentaron también proteger su espacio rentista por medio de un control estricto de las fronteras terrestres. Sin embargo, estas fases de oposición abierta entre poderes políticos y comerciales no duraron mucho tiempo. En efecto, se ha impuesto una nueva articulación entre estados y negociantes durante los años de crisis. Por una parte, los poderes se ven ya obligados a tolerar los intercambios paralelos que abastecen los mercados internos con precios decrecientes, y que contribuyen de este modo a compensar en parte la caída del poder adquisitivo real y a preservar la paz social; y por otra, las redes comerciales clandestinas distribuyen a los agentes de las administraciones represivas —aduanas, policía, gendarmería, ejército— considerables ingresos ocultos. De

hecho, la renta fronteriza se reparte entre los operadores económicos y algunos miembros de los grandes cuerpos estatales, de modo que el fraude financía la reconducción de las alianzas sociales entre los poderes y sus agentes, en un momento en que las entradas presupuestarias ya no pueden cumplir con esta función.

En definitiva, las relaciones entre los comerciantes islami- zados y los poderes, revelan una dosificación sutil entre tolerancia y represión, en la que se optimizan los intereses respectivos de los grandes comerciantes, de las instituciones políticas y de los agentes del Estado.

Lo cierto es que, a diferencia de las estrategias oficiales de integración regional, los actores del comercio transfronterizo han demostrado una gran vitalidad; han sabido valerse de las disparidades económicas y monetarias para desarrollar su negocio, de tal modo que los poderes se lleguen a interesar por sus éxitos económicos. Animan hoy uno de los únicos sectores de actividad rentable de la subregión. Su futuro no parece amenazado por la generalización de los programas de ajuste estructural, éstos, que preconizan una reducción de los derechos de aduana, se establecen no obstante en función de las particularidades de cada país, de modo que no amenazan las disparidades interestatales. En cambio, la “delocalización” de los fondos acumulados por las redes comerciales de África occidental podría acabar por prefigurar —o al menos contribuir— a un nuevo mapa de los dinamismos interestatales. Es el caso de las inversiones en Nigeria efectuadas por negociantes *haussa* de Níger, o de las inversiones en Burkina que realizan actualmente transportistas y comerciantes *yarse* y *diula* instalados en Costa de Marfil.

Ideología de los negocios, ideología religiosa

Las migraciones comerciales sin duda dieron origen a la islamización acelerada del África negra contemporánea. Ésta se arraiga en una tradición antigua de erudición que produjo

letrados musulmanes cuya fama solía ir más allá de la frontera sahariana. Nace en el siglo IX, cuando los mercaderes *soninke* entran en contacto con los comerciantes musulmanes de África “camitosemítica” (parte oriental), y se generaliza en el apogeo de los grandes imperios *mandingue* y luego *songhai*. La difusión del islam fue constante durante la colonización —resultó ser a menudo un instrumento de identidad y de resistencia ante la dominación colonial— y después de la independencia. En efecto, la escuela árabe o *medersa* representa una alternativa ante el fracaso generalizado de los sistemas educativos de tipo occidental que los estados ya no pueden financiar, como tampoco logran satisfacer las esperanzas sociales que suscitan. Si bien el islam es ampliamente mayoritario en el área saheliana, no se confina a ella. Se ha extendido bastante lejos en las regiones boscosas y costeras, a raíz de la implantación de las comunidades comerciantes *diula*, *malinke*, *yoruba* o *haussa*. Coexisten entonces con los cultos locales y las religiones importadas de Europa, como en el centro y el sur de Nigeria, donde el área *ibo* sigue siendo el único enclave exclusivamente cristiano, o en el área *akan* de Costa de Marfil.

La acumulación comercial y la islamización siempre estuvieron ligadas en la subregión, y los intentos del Estado para separar los universos religiosos y comerciales no produjeron los resultados esperados: los ingresos comerciales siguen financiando inversiones de tipo religioso que, a cambio, confieren un prestigio y un poder de los que se valen los comerciantes para valorizar sus negocios. La “desviación” por parte del islam del capital comercial constituye uno de los motores esenciales de los mecanismos de financiamiento y de reproducción del mundo de los negociantes, de modo que se puede hablar de “inversión” (Labazée, 1991) para designar las funciones singulares atribuidas al mundo religioso por los comerciantes. Aunque estas inversiones suelen efectuarse de manera individual, sus efectos son perceptibles sobre todo en los grupos de comerciantes que sacan de ellas diversas ventajas desde el punto de vista de sus negocios.

En primer lugar, las inversiones religiosas unifican las doctrinas y los ritos oficialmente reconocidos en el seno de un mismo espacio comercial. Por consiguiente, las relaciones de negocios adquieren un carácter sagrado que garantiza la seguridad de los movimientos comerciales. Es el caso entre Maradi (Níger) y Kano (Nigeria), donde las corrientes comerciales, en su mayoría informales, suelen canalizarse en el seno de las relaciones de comunidades y de cofradías. Dicho de otro modo, participar en el negocio interregional supone la aceptación previa de una orden religiosa, garante de una conducta profesional socialmente admitida. El crédito comercial, que se otorgue en dinero o en mercancías, se apoyará por ejemplo en un contrato moral entre un cliente y su proveedor⁹ concluido ante Dios. En el mundo *haussa*, en cada etapa de la cadena de circulación comercial, los extranjeros deben tenerse confianza mutua, y ésta nace principalmente de la adhesión a la misma creencia religiosa. Más que la pertenencia a una misma familia o etnia, la afiliación colectiva a una orden confesional es la que garantiza la relación comercial con base en una fraternidad designada por el término de *abokin amana*.¹⁰

En segundo lugar, el islam desempeña una función reguladora en la integración de los recién llegados a los negocios: de hecho, el reconocimiento de la deontología y de las jerarquías confesionales o de cofradías, controladas a nivel financiero por los grandes negociantes, resulta indispensable para quien pretende ingresar a las redes de comercio foráneo. Por ejemplo, muchos miembros del movimiento sunnita *Yan Izala* se han adherido a esta corriente con el fin de contar con el apoyo material y con las facilidades comerciales y financieras que la *wahbiya* proporciona a sus discípulos. Los grandes comerciantes ya instalados disponen así de un poderoso

⁹ Dado que unos acuerdos comerciales ilegales no pueden implicar ningún contrato escrito, resulta obvio que sólo se pueden establecer a partir de la confianza mutua garantizada por una adhesión común a principios religiosos.

¹⁰ Los comerciantes *haussa* usan este término para designar una relación de confianza basada en la fe religiosa (Agier, 1983).

incentivo, ya sea para fortalecer su red con clientes y “obligados”, o por el contrario, para obstaculizar la trayectoria de un joven considerado como demasiado ambicioso. He aquí una de las principales causas de la fragmentación de la comunidad islámica de África occidental (*umma*) en diversas tendencias rivales: los conflictos de influencia entre las cofradías sufis, y entre éstas y los movimientos de carácter reformista o fundamentalista, suelen tener como único objetivo el traducir en el lenguaje sagrado, rivalidades comerciales entre negociantes ya ricos y jóvenes deseosos de participar en el festín.

En tercer lugar, el islam implica un código de ética en los negocios, hecho de prescripciones y de prohibiciones en materia financiera y comercial. Por ejemplo, las prácticas especulativas están prohibidas: el beneficio comercial se admite en cuanto remunera un servicio ofrecido a la colectividad, y no cuando empobrece a algunos de sus miembros. De modo que el comprar por debajo de su valor una mercancía a un productor que tiene una necesidad urgente de efectivo, o el revender un producto después de haber creado una escasez artificial en el mercado, son acciones condenadas por los usos en vigor. Lo mismo ocurre con la recaudación y el pago de intereses (*riba*) al otorgar un préstamo, ambos formalmente prohibidos. Toda ventaja financiera sacada de una obligación de reembolsar un monto de dinero queda por consiguiente excluida. Sin embargo, todas las comunidades de comerciantes musulmanes se valen de la imprecisión semántica del *riba* para obtener una buena remuneración de sus préstamos: pago por un dependiente de un porcentaje de las ganancias generadas por el préstamo —que se asimila entonces a la participación en un negocio—, entrega de un “donativo” en agradecimiento por un dinero adelantado, múltiples formas de renta-venta, etc., de modo que los operadores se ven obligados a distinguir los intereses conformes (*riiba*) de los intereses no conformes (*riba*) con los usos islámicos.

Se podrían mencionar aquí muchas otras obligaciones, como el rechazo de la mentira con fines de lucro, que tienen

una incidencia directa en el financiamiento de las actividades. Pero cabe señalar que este conjunto de usos sagrados, no está hecho para que lo respeten al pie de la letra, y sufre, en la práctica múltiples alteraciones y manipulaciones, a menudo toleradas. En efecto, la especulación es uno de los incentivos de la acumulación comercial. Sin embargo las transgresiones —cuando comprometen la reproducción de la esfera comercial, amenazan las jerarquías y las relaciones de poder entre las redes rivales, o suscitan conflictos de intereses abiertos entre los negociantes y los estados— exponen a sus autores a la reprobación de toda la comunidad religiosa, así como a la exclusión de los circuitos comerciales.

Por último, cabe subrayar que las inversiones religiosas efectuadas por los grandes comerciantes de Níger se deben a que éstos necesitan, para fortalecer y desarrollar sus negocios, poseer un “capital de gracia institucional” (Bourdieu, 1971) reconocido por sus redes de abastecimiento y de distribución. De hecho la autoridad simbólica de los grandes comerciantes *diula* de Malí y de Costa de Marfil ante sus empleados resulta ser, en ausencia de contrato escrito, la única forma de dominación y de tutela que pueden imponer a aquellos “empleados” quienes, a pesar de ser la base de su fortuna, no reciben más remuneración para su trabajo que regalos o, en el mejor de los casos, una comisión.

En el marco de esta ética de los negocios, el banco privado moderno nunca desempeñó un papel clave para la adquisición de activos fijos por parte de los comerciantes. De hecho, en la mayoría de los casos, los equipos de estos operadores económicos —como los edificios, hangares, vehículos, materiales de oficina—, están financiados con fondos propios y no con préstamos. Los intereses exigidos por los bancos no constituyen en este caso el obstáculo cultural dirimente que podríamos imaginar.¹¹ En realidad, las inmo-

¹¹ Los bancos islámicos de la subregión que sólo cobran gastos de gestión en los créditos —estos gastos corresponden por cierto a los intereses que cobra el sistema bancario occidental— se encuentran desde este punto de vista en la misma situación que este último.

vilizaciones corporales de los establecimientos comerciales, así como el parque inmobiliario poseído por los grandes negociantes, que podría servir para garantizar préstamos, suelen declararse con otros nombres por razones fiscales, y más generalmente por desconfianza ante el formidable poder depredador de los bancos. Por consiguiente, los sectores bancario y comercial tienden a vivir en una mutua ignorancia, a menos por lo que respecta a compromisos a mediano y largo plazo; éstos por ejemplo representan 4.6% de la totalidad de los créditos distribuidos al sector privado de Níger, y dichos créditos no alcanzan 40% de los empleos bancarios. Paradójicamente, el único sector de las economías de África occidental cuya tasa de rentabilidad interna sería suficiente para cubrir el riesgo de los bancos —tasa estimada en 14% en 1993—, pide pocos préstamos a largo plazo, mientras que el sector llamado moderno no resulta suficientemente competitivo para proponer proyectos susceptibles de obtener la confianza de los bancos.

En cambio, las redes comerciales africanas suelen recurrir al préstamo para financiar una parte de su fondo de operaciones, tanto para los negocios oficiales como para los informales. En Níger, los bancos privados habían acumulado de este modo más de 30 mil millones en préstamos a corto plazo en 1992, concentrados principalmente en el comercio y la construcción. Con todo, el uso del descubierto bancario no es más que una de las numerosas maneras de realizar transacciones comerciales: los créditos en mercancías y la movilización de fondos de comerciantes aliados, son sin duda los instrumentos más usuales, aunque no se proporcionan datos precisos al respecto. Además, los recientes fracasos del Banco de Desarrollo de la República de Níger (BDRN) tienden a alejar a los comerciantes del banco moderno, ya sea porque participaron en su crisis, o porque una parte de sus capitales se quedaron congelados en esta institución.¹²

¹² En efecto, el monto de las cuentas congeladas por el BDRN durante su liquidación se eleva a 22.5 mil millones, es decir, 79% del total de los depósitos

Sea lo que fuere, cabe señalar que si bien el préstamo de una institución financiera puede resultar útil para concluir un negocio de una dimensión excepcional, nunca fue la base de las grandes fortunas del mundo comercial de África occidental, que se ha dotado desde hace mucho tiempo de sus propios códigos de funcionamiento, los cuales se ajustan mejor a las exigencias del comercio subregional.

La historia de la mayor parte de las grandes fortunas de África Occidental comprueba que el acceso al capital inicial depende de la integración a una red relacional, a menudo de inspiración islamista, en cuyo seno asimilan las prácticas profesionales, se traban los contactos necesarios, se aprenden los grandes ejes comerciales. Además, las primeras ganancias de los comerciantes sirven tanto para aumentar las actividades como para capitalizar una “riqueza en hombres”. Es decir, aumentar el número de parientes dependientes y clientes susceptibles de trabajar para ellos o de hacerles un favor cuando lo necesiten. Del número de estos “obligados” dependerá la amplitud de las actividades y la extensión espacial de la red comercial.

Es cierto que los poderosos hombres de negocios procedentes del movimiento sunnita, designados con los términos de *wahhabites* o *Yan Izala*, han modificado considerablemente las reglas de la distribución que preveían en la competencia para la acumulación de los hombres. Al predicar la parsimonia y denunciar los gastos suntuosos —costo excesivo de las fiestas religiosas, mantenimiento de una abundante clientela, financiamiento abusivo de las jerarquías de las cofradías, por ejemplo—, estos adeptos parecen motivados por una ética semejante a la del mundo protestante descrita por Max Weber (1964), en la que la empresa adquiere su autonomía respecto a las comunidades, ya sean domésticas o religiosas. Sin embargo, esta racionalización de las prácticas caritativas sólo parece influir en los comerciantes más jóvenes, a quie-

bloqueados en los cinco establecimientos financieros que sufrieron reveses a principios de los noventa.

nes el acceso a los sectores rentistas —como el comercio de cereales o de textiles cuyos márgenes de ganancia son más confortables— les fue negado por sus mayores. De modo que estos comerciantes se han orientado hacia sectores como las mercancías generales,¹³ cuya rentabilidad global se debe a la constancia del abastecimiento y de la gestión de las reservas. Dicho de otro modo, han encontrado en la denuncia de las prácticas ostentosas una justificación de sus propias coacciones económicas, y una manera de quebrantar las posiciones monopólicas de los grandes comerciantes.

*Formación y estructura de un espacio económico transfronterizo:
el ejemplo de la frontera Níger-Nigeria*

Las redes comerciales tuvieron que establecer rápidamente su propia organización, definir los principios comerciales y financieros que regulan los flujos paralelos entre Níger y Nigeria, construir el espacio para facilitar las sinergias y contrarrestar las políticas represivas o de control de los intercambios. Esta ardua labor de construcción y de mantenimiento de un espacio transfronterizo dinámico económicamente se apoya en la presencia del mundo *haussa* en ambos lados de la frontera. Pero no debemos considerar la identidad “étnica” como un factor que predispone naturalmente a una circulación comercial entre ambos países, como tampoco viene al caso comprender los flujos contemporáneos como vestigios de un pasado precolonial. Todos los espacios transfronterizos de la subregión se orientan hacia la capitalización de los recursos surgidos de las diferencias de potencial, de las dimensiones complementarias de los recursos naturales, así como de las disparidades de cambio, de políticas económicas, de tasación arancelaria y de régimen fiscal, de modo que los lazos históricos, religiosos o étnicos entre las poblaciones

¹³ Nos referimos aquí a la comercialización de los productos provenientes en su mayoría del mercado mundial que tienen tasas de márgenes reducidas, como los de la industria agroalimentaria —concentrado de jitomate, lácteos, pastas, etcétera.

sólo representan “factores de enlace” que se activan más o menos en función de imperativos económicos estrictos. Otras regiones interestatales, que también podrían haber servido de ejemplo, demuestran que el interés económico resulta ser el vector primordial de las sinergias fronterizas, y que los operadores realizan sus oportunidades gracias a un trabajo de imaginación que elabora una historia común y “solidaridades” territoriales, étnicas y religiosas a menudo putativas.

En fin, el espacio de intercambios entre Níger y Nigeria se compone de grandes centros urbanos dedicados al comercio —para Níger, las ciudades de Maradi, Zinder y Konni son las más importantes; para Nigeria, se trata de Maiduguri, Kano y Sokoto—, y de mercados de concentración y almacenamiento de mercancías, situados cerca de la frontera. En realidad, toda la zona transfronteriza parece estructurada en torno del intercambio interestatal que polariza la actividad tanto comercial y financiera como productiva, sin que las autoridades puedan ejercer un verdadero control sobre ella.

Los flujos interestatales

Una proporción nada desdeñable de los flujos comerciales entre ambos países implica intercambios de productos locales, particularmente alimenticios: ganado, chufa, cebolla para las exportaciones de Níger; mijo, sorgo y maíz para las exportaciones de Nigeria. A veces, estos movimientos son intercambios difusos que unen, a pesar de la frontera, poblados vecinos. Sin embargo, la mayor parte de estos flujos enlazan las grandes ciudades comerciales del norte de Nigeria con las de Níger, y participan en el equilibrio alimentario subregional. En los años de sequía y de gran déficit agrícola en Níger, Nigeria puede mandar más de 300 000 toneladas de cereales a su vecino del norte: en el sentido opuesto, la exportación del ganado de Níger abastece constantemente de carne las grandes ciudades de Nigeria.

Por otra parte, muchos comerciantes de Nigeria, que suelen establecerse en las grandes ciudades del norte de su país, se surten en Níger de productos del mercado mundial cuya importación está prohibida.¹⁴ Entre éstos figuran principalmente los textiles holandeses o ingleses, los cigarrillos ingleses o americanos, el arroz pakistaní, los licores, los aceites comestibles y los artículos de lujo; todos estos productos son objeto de un vasto comercio de tránsito y reexportación desde Níger. A cambio, ciertos del valor reducido de la naira en el mercado paralelo de divisas, los comerciantes de Níger importan masivamente productos fabricados por la industria de Nigeria —textiles de baja calidad, detergentes, bienes agroalimentarios, materiales de construcción y particularmente hidrocarburos.

Una tercera categoría de transacciones interestatales concierne a las transferencias directas de capitales de una ciudad a otra. Al parecer, no corresponden a ningún movimiento comercial; es el caso cuando un empresario de Nigeria decide mandar nairas a su colaborador de Níger, con el fin de recuperar francos CFA que luego se convertirán en dólares, libras esterlinas o francos franceses. En efecto, estas divisas fuertes son muy codiciadas entre los operadores de Nigeria, quienes desean importar bienes de Europa o de Estados Unidos pero no pueden conseguir las divisas necesarias en el Banco Central de Nigeria. Cabe notar también que entre estas transacciones no comerciales, el norte de Nigeria se ha convertido en un lugar privilegiado de inversión de capitales y de ahorro de los operadores privados de Níger: la industria y los bienes inmuebles son polos de inversión frecuentes, mientras que semejantes inversiones escasean en Níger.

La mayoría de estos flujos comerciales o financieros son ilegales; no están registrados en las fronteras, y tampoco pasan por el circuito bancario. Y como fracasaron los pocos

¹⁴ Cabe recordar que, a pesar del movimiento de liberalización del comercio exterior emprendido en 1986, quince grupos de productos todavía estaban prohibidos a finales de 1993 a la importación en Nigeria, con el fin de proteger las industrias locales.

intentos de los poderes públicos para orientar el reglamento de las transacciones comerciales hacia circuitos bancarios —sistema de cuentas en el Ministerio de Finanzas, cámara de compensación—, las redes comerciales manejan en mercados monetarios paralelos, casi la totalidad del cambio generado por los flujos entre Níger y Nigeria.

La estimación de los movimientos comerciales clandestinos entre Níger y Nigeria resulta particularmente delicada, e implica métodos de investigación complejos. En 1993, estos flujos fueron estimados, por lo que respecta a Níger, en aproximadamente 70 mil millones de francos CFA (Grégoire, Labazée, 1994) repartidos como se muestra en el cuadro 3.

CUADRO 3
Flujos comerciales clandestinos entre Níger y Nigeria
(millones de francos CFA, 1993)

<i>Exportaciones reexportaciones</i>	<i>Total</i>	<i>Porcentaje del total</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Total</i>	<i>Porcentaje del total</i>
Cigarros	16 100	66	Azúcar	15 000	35
Ganado	3 100	13	Material para construcción	10 000	23
Textiles	2 500	11	Hidrocarburos	6 700	16
Otros	2 500	10	Cereales	4 000	9
			Diversos	4 000	9
			Cigarros	2 700	6
			Textiles	950	2
Total	24 200	100	Total	43 350	100

Fuente: Grégoire E. Labazée, *Le fonctionnement du marché parallèle des changes et ses incidences sur le commerce cerealier entre le Níger et le Nigeria*. Niamey, Orstom-GRID-Mission de Coopération, 1994.

En la práctica, las redes *haussa* que efectúan transacciones comerciales, han tenido que organizar el espacio para facilitar las operaciones y mantener cierta prudencia frente a las autoridades represivas.

De modo que cada gran ciudad es un pilar para los circuitos de negocios y de finanzas paralelas. Kano, Sokoto y Maiduguri son, por ejemplo, ciudades comerciales en las que

se concentran los mayoristas de cereales, cemento, textiles, bienes de consumo diversos y abonos agrícolas. Muchos de estos comerciantes, cada uno especializado en un sector—cada categoría de producto está controlada, cuando mucho por una decena de operadores—proviene de Níger y tienen bodegas dedicadas exclusivamente al abastecimiento de Níger. Cuentan con colaboradores en seis grandes mercados fronterizos de Nigeria que por su parte mantienen relaciones estrechas con los comerciantes establecidos en las grandes ciudades de Níger. Un encargo en firme que contrae un comerciante de Níger con un abastecedor, se traduce por un envío de mercancías desde las bodegas de las grandes ciudades de Nigeria hasta los mercados fronterizos, y luego por el paso de la frontera mediante diversos medios ilícitos. El encargo se almacena en Maradi, Konni o Zinder, y luego se reexpide discretamente hacia su destino final.

La circulación de los bienes es el momento delicado en que las redes se exponen a la represión fiscal, aduanera, policial y militar. Los comerciantes se protegen mediante convenciones informales con estas autoridades: cada categoría de bienes que pasa la frontera de manera ilegal implica pagos ocultos a los agentes de la fuerza pública de acuerdo con un baremo fijo, negociado y sin sorpresa. Es decir, los comerciantes han logrado despertar el interés de los miembros de las administraciones represivas hacia su actividad. Sin embargo, cabe distinguir entre los grandes empresarios comerciales (*alhazai*) a los que negocian verdaderos acuerdos ocultos, de modo que gozan de una protección casi absoluta, y a los pequeños operadores del fraude que prefieren correr el riesgo de pasar la frontera sin negociaciones previas.

El último elemento clave de la organización del mercado paralelo radica en la necesidad de iniciar y concluir cada operación comercial con una conversión en la moneda del país exportador. De modo que cada ciudad y pueblo cuenta con su mercado monetario paralelo controlado por unos "monederos" (*Masu Changi*) profesionales. La importación a Níger de bienes manufacturados, cereales e hidrocarburos

de Nigeria, por ejemplo, es precedido de una compra de naira a cambio de francos CFA en las casas de cambio, y a la inversa para los movimientos de exportación. Sin embargo, existen dos excepciones: por una parte, algunos comerciantes prefieren practicar el trueque en vez de pagar una comisión de cambio en el mercado paralelo. Así, los comerciantes anglófonos llevan a Níger telas de Nigeria que intercambian directamente por cigarrillos, sin pasar por los *masu changi*. Por otra parte, algunos operadores de Nigeria que buscan francos convertibles, venden productos en Níger a precios de *dumping*, con el único fin de obtener divisas.

La organización de mercado cambiario paralelo

Ubicadas en los ejes viales importantes que las comunican directamente con Sokoto y Kano, dotados de una población considerable que les confiere un papel de mercados de consumo, orientadas por último hacia el abastecimiento de bienes diversos a la capital de Nigeria, las ciudades de Konni, Maradi y Zinder constituyen los principales centros comerciales y financieros en las relaciones entre Níger y Nigeria. Aunque es ilegal, el cambio paralelo se tolera en todas estas ciudades, en las que los cambistas pagan un derecho y están registrados en las contribuciones como agentes de cambio y bolsa; en Maradi, están organizados en un sindicato con un presidente, un vicepresidente y un tesorero que rigen los usos de la corporación y las relaciones con las municipalidades y las cámaras de comercio. En Konni, los principales profesionales del cambio desempeñan funciones oficiales, a menudo políticas. Cabe señalar que en Malanville —que constituye un enclave comercial nigeriano en el norte de Benin— los “monederos” desempeñan un papel clave en la orientación política y social de la comunidad nigeriana; en esta calidad mantienen relaciones constantes con una de las subprefecturas vecinas de Níger. En muchos casos, los medios cambiarios mantienen lazos estrechos con los políticos de Níger, a

los que financian con sus propios fondos, si no es que son sus tesoreros locales.

Sin embargo, la tolerancia de la que gozan los mercados cambiarios paralelos en todas las plazas se debe al papel clave que éstos desempeñan en la regulación de los movimientos comerciales que se deciden principalmente en estas ciudades. Los medios cambiarios son altamente profesionalizados y concentrados en un número reducido de operadores que tratan directamente, o por medio de su red de dependientes el conjunto de los negocios que implican un cambio de divisa. Se observa poca ingerencia directa de las finanzas paralelas en el comercio transfronterizo, con excepción de los tratantes en ganado que revenden en Níger las nairas que sacaron de sus ventas en Nigeria. Más frecuentes, desde este punto de vista, son las interferencias con el medio transportista o en el caso de los negocios concluidos ocasionalmente. En Konni, las casas de cambio están situadas en la plaza de la mezquita y en la terminal de autobuses junto al mercado. Los mayoristas que operan ahí conservan las nairas en las cajuelas de los coches estacionados, así como en sus domicilios. Lo mismo ocurre en Maradi, cerca de la terminal de autobuses y del BDRN que reúnen a los principales cambistas.

Al igual que el comercio, la actividad de cambio se efectúa a escalas muy variadas. Reúne a *operadores ocasionales*: se trata de comerciantes que, tras haber realizado una exportación hacia Nigeria, intentan deshacerse de sus nairas sin tener que pagar una comisión a los profesionales. Muchos comerciantes se convierten así en cambistas ocasionales cuando venden lo que acaban de ganar. También existen *flotantes*: detallistas de nairas independientes que recorren las calles en búsqueda de clientes. Los *detallistas profesionales* son por su parte agentes de cambio que trabajan por su cuenta con un escaso capital. Compran o piden préstamos a los mayoristas antes de revender a particulares y pequeños comerciantes, según la tasa vigente. Estos agentes están presentes en todas las plazas, pero tienden a ser los únicos en las pequeñas

plazas de cambio de Níger, su fondo de operaciones nunca rebasa un millón de francos.

Más arriba del circuito financiero están los mayoristas. Son pocos en cada ciudad: dos en Konni; aproximadamente seis en Maradi; máximo, cuatro en Zinder. De modo que una decena de operadores domina el mercado cambiario en Níger. Aunque son rivales, estos “magnates” del cambio mantienen buenas relaciones entre sí y se ponen de acuerdo para fijar la tasa de cambio y determinar las transferencias de divisas. Su actividad está organizada de manera piramidal. Cuatro adjuntos ayudan a cada mayorista, a menudo parientes, quienes administran puntos de venta en los mercados, las terminales de autobuses, y los pueblos fronterizos cercanos. Estos dependientes suelen desplazarse a otras ciudades cambiarias para transmitir informaciones o transferir fondos. Estos adjuntos tienen a su vez a dependientes —detallistas, “señuelos” por ejemplo—, a los que remuneran con comisiones. Algunos “señuelos” se contratan a jornal. El adelanto de un capital es frecuente entre los diversos niveles de la jerarquía de los medios cambiarios, comprobándose las cuentas cada noche.

De modo que se deben distinguir por un lado los flujos comerciales de pequeña y mediana magnitud —que, en el caso de la importación ilegal de textiles y el tráfico local de gasolina, por ejemplo, se concluyen con “monederos” detallista que trabajan por su cuenta (compran diariamente la divisa de Nigeria a los *masu changi*) o más frecuentemente por cuenta de estos últimos—, y por otro lado, los flujos de montos elevados, como la importación por mayoreo de cereales o de materiales de construcción, que se realizan exclusivamente con los grandes mayoristas del cambio, después de una negociación porfiada en cuanto a la tasa que se debe aplicar. La estrategia de los mayoristas consiste en incrementar su “riqueza en hombres”, es decir, el número de sus dependientes que distribuyen la naira al por menor. De hecho, cuanto más dura se pone la competencia entre ellos, más favorable tiende a ser para la clientela. Por consiguiente,

los grandes cambistas tienen la esperanza de que los comerciantes locales renuncien a abastecerse en Nigeria, lo que aumentará otro tanto el volumen de los negocios que subcontratan. Cabe subrayar también que en estas plazas, los “monederos” desempeñan un papel de prefinanciadores de operaciones comerciales cuando los comerciantes que uno conoce no poseen el fondo de operaciones necesario. Sin embargo, esta práctica del crédito sólo se permite para las transacciones realizadas rápidamente —en menos de una semana— puesto que los cambistas procuran no deshacerse demasiado tiempo de un capital que suelen prestar sin intereses. Por lo tanto, el monto y el plazo de los préstamos dependen estrechamente de la velocidad de rotación de las reservas de naira poseídas por los mayoristas de divisas: sólo se prestan las reservas de divisas nigerianas que los cambistas no piensan vender en efectivo durante los próximos días. En cambio, cuando el préstamo merma el fondo de operaciones del “monedero”, éste cobra una remuneración en forma de participación en los beneficios comerciales realizados por el que pide el préstamo.

Con todo, el papel principal de los “monederos”, el que explica el carácter profesional de su actividad, radica en las relaciones que mantienen con sus proveedores de nairas establecidos en Nigeria o en Benin, así como con sus homólogos de las ciudades vecinas de Níger. En efecto, Konni, Maradi y Zinder son ciudades en las que el saldo de las operaciones comerciales tiende a ser negativo, de modo que las necesidades de divisa nigeriana son permanentes. Por consiguiente, la red relacional de los grandes cambistas, así como los densos circuitos de información que elaboraron, son los instrumentos indispensables del financiamiento del mercado paralelo y por ende, de la circulación comercial. De hecho, garantizan un suministro constante y rápido de nairas tan pronto como una disparidad de cambio justifica una transferencia. Los grandes patrones de cambio sólo obtienen la naira a través del juego de transferencias financieras, y no de su

participación directa en el comercio transfronterizo, lo que explica la “autonomización” del mercado cambiario paralelo.

En las ciudades de Nigeria, las actividades comerciales como tales, y las del cambio monetario resultan a la vez especializadas y estrechamente enlazadas. Por una parte, como en Níger, cada ciudad cuenta con una o varias plazas de cambio paralelo dominadas por un número reducido de “monederos” profesionales. En Kano, los puntos de cambio suelen ubicarse en el barrio Wappa, en el que se encuentra la mayor parte de las casas de cambio. Cada casa emplea a unos *street brokers* por las calles de la ciudad, que recaudan directamente las divisas, o que mandan clientes a su patrón. A pesar de ser rivales, los responsables de las casa de cambio se reúnen todas las mañanas para estimar las reservas de divisas disponibles en la ciudad, enterarse de las tasas practicadas en las plazas vecinas y en Lagos, con el fin de establecer la cotización. Ésta se fija en la mañana, como a las 11 (se aplica la tasa de cambio del día anterior a las compras que preceden dicha cotización). Sin embargo, esta tasa puede cambiar varias veces al día en función de las transacciones efectuadas localmente, y de las informaciones que provienen de Lagos. Además del franco CFA, las principales divisas negociadas son el dólar, la libra esterlina y libanesa, el franco francés y el marco. Se observa el mismo tipo de organización en Sokoto y en Maiduguri. Cabe notar que una vez más los actores del cambio paralelo son distintos a los del mercado local, y que la especialización del oficio de cambista se manifiesta en todas partes por la existencia de asociaciones jerarquizadas, dirigidas por un presidente.

Sin embargo, cambistas y comerciantes de Nigeria son interdependientes, ya que una de las funciones de estos mercados de cambio es precisamente el convertir los francos CFA provenientes del saldo comercial positivo de los operadores de Nigeria, ya sea en nairas o en divisas fuertes. La regla en vigor confiere a la naira un papel clave para todas las divisas. Por consiguiente, una conversión en dólares de un ingreso en francos CFA proveniente, por ejemplo, de la expor-

tación de mercancías a Níger, induce una acumulación de las comisiones que suelen cobrar los *brokers* en las operaciones de cambio CFA-naira, y naira-dólar. Los grandes comerciantes de Kano y de Sokoto mantienen relaciones estrechas con los cambistas de la plaza a los que surten de francos, generalmente a cambio de nairas.

Para el año 1993, se estima en 13.3 mil millones de francos CFA las entradas de nairas comerciales en el mercado cambiario paralelo de Níger, y en 24.4 mil millones las salidas de nairas. Esta situación se debe al déficit comercial registrado por Níger, que exporta poco y compra grandes cantidades de bienes a Nigeria. En conjunto, la falta de divisa nigeriana en Konni, Maradi y Zinder habría alcanzado 11 mil millones de francos CFA en 1993. Por lo tanto, la tasa de cambio de la naira tiende a orientarse al alza, y la diferencia que se crea así con las ciudades del norte de Nigeria justifica las transferencias constantes que compensan esta disparidad. No debe sorprendernos el que estas transferencias clandestinas de efectivo, efectuadas en baúles y costales llenos de nairas, sólo se puedan realizar con la seguridad que ofrecen las relaciones sólidas establecidas con base en una misma pertenencia religiosa, fortalecida además por la antigüedad de los lazos que los unen.

Sinergias de los espacios transfronterizos

En muchos aspectos, la afirmación de espacios económicos transfronterizos en la subregión modifica la situación de la economía rentista estatal. El ejemplo de Níger y Nigeria sugiere que un profundo movimiento de reconfiguración de la economía productiva se está realizando, y a partir de la iniciativa de las redes comerciales se extiende al conjunto de las inversiones de capitales. En efecto, es frecuente que operadores económicos de Níger —y, cabe subrayarlo, miembros del ámbito político-administrativo—, inviertan fondos en la industria del norte de Nigeria, valiéndose de sus potenciali-

dades exportadoras; por lo tanto, contribuyen a la expansión manufacturera de dicha región a expensas de las industrias de importación-sustitución de su país. De hecho, la devaluación de la naira en los mercados paralelos desde 1986 acarreó en seguida una “delocalización” del ahorro privado y ambos fenómenos destrozaron el modesto tejido industrial de Níger establecido con fondos públicos en las dos primeras décadas de independencia. En total, una quincena de las principales unidades industrializadas de Níger cerraron bajo la presión de la competencia de los productos nigerianos del contrabando. Si bien el espacio de intercambio hace prosperar la industrialización del norte de Nigeria estimulada por los mercados de sus vecinos francoparlantes, también proporciona algunas ventajas al sector informal urbano de Níger, que se vale de la entrada a bajos costos de las materias primas, bienes intermedios y equipos provenientes clandestinamente de Nigeria. Los artesanos del textil, de la metalurgia y de la madera se abastecen así exclusivamente en los mercados fronterizos; del mismo modo, las necesidades nacionales de hidrocarburos quedan cubiertas en más de 50% por el *gaz oil* y la gasolina de contrabando —y en 90% en las ciudades fronterizas de Maradi, Zinder y Konni—. Podemos hacer la misma observación respecto a la actividad agrícola de Níger, indirectamente mantenida por la importación ilegal de abonos de Nigeria.

Basadas en un principio en oportunidades estrictamente comerciales elaboradas por redes islamizadas, las zonas fronterizas tienden así a reorganizar en su seno la actividad productiva y a readaptar los insumos —mano de obra, capitales, instrumentos de trabajo, etc.— con base en principios de ventajas comparativas. La expansión de los espacios transfronterizos induce también múltiples actividades de intermediarismo comercial y financiero —lo hemos podido observar con la organización del mercado cambiario paralelo—, así como oficios especializados en la circulación de la información.

Por otra parte, estas áreas dinámicas de intercambio y de división del trabajo ocasionan considerables crecimientos

que a menudo no corresponden a los esquemas de urbanización establecidos por las autoridades. La expansión de Maradi es ilustrativa, representa un verdadero polo comercial de Níger, que ha sabido imponerse económicamente a la capital Niamey. Lo mismo ocurre con la pequeña ciudad de Konni, que desde hace diez años se ha vuelto una aglomeración más atractiva para los migrantes que muchos municipios del país. También se podría citar el caso de la ciudad de Korhogo, situada en el norte de Costa de Marfil, cuya tasa de crecimiento —la más elevada del país— se debe a la función que desempeña en los circuitos subregionales de intercambio. Estos crecimientos urbanos singulares acarrearán una considerable modificación de los circuitos de financiamiento de las infraestructuras locales. En efecto, los grandes comerciantes situados en estas ciudades reinvierten una parte de los fondos capitalizados desde los mercados paralelos en inversiones colectivas que ilustran la magnitud de su riqueza. Si bien los financiamientos se orientan hacia la edificación de lugares sagrados y religiosos, sirven también para la creación de dispensarios, escuelas, pozos y sondeos, etc. Paradójicamente, las autoridades municipales y los servicios administrativos descentralizados, cuyos recursos escasean debido a la crisis de las finanzas públicas, se ven obligados a recurrir a los comerciantes para asumir sus gastos de funcionamiento y de equipamiento.

De una manera más general, las relaciones entre los hombres de negocios de África Occidental y las autoridades políticas y administrativas se transforman conforme se van afirmando espacios económicos transfronterizos dinámicos. Por otra parte, el proceso de democratización que concierne a muchos países de la subregión parece acelerar estos cambios. Relativamente autónomo respecto a los poderes, dotado de una base financiera considerable, el capital comercial subregional se encuentra en el corazón de la nueva configuración políticofinanciera: por su respaldo económico y su autoridad sobre las comunidades religiosas, por la amplitud de sus redes de dependientes que pueden movilizar con fines

militantes, es capaz de apoyar tanto las ambiciones de los antiguos partidos únicos, como las nuevas organizaciones políticas.

Esta situación resulta, en muchos aspectos, singular. En primer lugar, el multipartidismo revela el poder de consagración política que tienen desde hace mucho tiempo los comerciantes, particularmente en los países sahelianos: éstos influyen en la fama de los hombres políticos, en los partidos y en las alianzas; como ocurre en Burkina Faso, donde cada escrutinio es precedido de una competencia para captar el apoyo de los comerciantes *diula* y *yarse*; asimismo en Níger, donde los magnates de los mercados cambiarios paralelos CFA-naira suelen ser miembros notables de partidos y administrar sus tesorerías regionales. En segundo lugar, los estados no pueden aplicar estrictamente las reglamentaciones aduaneras y fiscales a estos negociantes. De modo que dependen de su buena voluntad, tanto para el financiamiento de infraestructuras regionales, como para cubrir los gastos continuos de las instituciones de la democracia: recientemente, las autoridades agradecieron oficialmente a uno de los grandes negociantes de arroz de Níger por el “patriotismo de los adelantos en tesorería que ha concedido al Estado en momentos difíciles, y ahora le toca al gobierno ayudarlo con exoneraciones excepcionales, aduaneras y fiscales.” En tercer lugar, el apoyo político de un comerciante implica tanto una lógica militante como una estrategia comercial, ya que espera sacar recíprocamente, ventajas financieras o protecciones a cambio de sus inversiones políticas.

Esta nueva dinámica financiera encierra también la oportunidad para los medios de negocios de acceder a las instancias dirigentes de los partidos políticos, y en ciertas ocasiones, de crear su organización. Del estudio de la composición social de los 17 partidos oficiales en Níger en 1993, se destaca que los operadores privados representan 17% de los 416 responsables de los órganos dirigentes, y que dos de estos partidos fueron fundados por promotores de gran envergadura. Lo

mismo en el parlamento, donde los comerciantes ya gozan de una amplia representación. En Costa de Marfil, varias diputaciones del norte están en manos de personalidades del mundo de los negocios. También en Nigeria la nueva y poderosa influencia de los capitalistas negociantes, industriales y financieros modifica la configuración federal. Los operadores, acostumbrados hasta hace poco a financiar discretamente las ambiciones de los miembros de la clase política, se impusieron ya en el escenario del poder.

Cabe señalar que este surgimiento del mundo de los negocios en el ámbito político acentúa la desarticulación financiera de los estados. Actualmente, la informalización y la desfiscalización se imponen en todas partes sin que las autoridades tengan los medios políticos para impedirlo. Pero a largo plazo, conforme se va afirmando el proceso de control de las decisiones económicas por parte de los comerciantes, éstos parecen tener la oportunidad histórica de favorecer la transición al mercado, aunque tengan que “patrimonializar” las políticas económicas en sí. En fin, la historia del capitalismo occidental, así como la de los nuevos países industriales, no es sino la de la sumisión de las estructuras estatales ante los intereses bien comprendidos del mundo de los negocios.

BIBLIOGRAFÍA

- Agier, M. (1983), *Commerce et sociabilité. Les négociants soudanais du quartier zongo de Lomé*, París, Ostom.
- Amselle, J. L. (1985), “Socialism, capitalism et précapitalism au Mali”, en H. Bernstein, B.K. Campbell, *Contradictions of Accumulation in Africa*, Beverly Hills, Sage.
- Banco Mundial (1993), *Word Tables*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- (1993), *Le miracle de l'Asie de l'Est. Croissance économique et politique publique*, Washington.
- (1994), *L'ajustement en Afrique. Réformes, résultats et chemin à parcourir*, Washington.

- (1995), *African Development Indicators 1994-1995*, Washington.
- Bourdieu, P. (1971), "Histoire et structure du champ religieux", *Revue française de sociologie*, núm. XII.
- Braudel, F. (1979), *Civilisation matérielle, économie et capitalisme. Le temps du monde*, París, Armand Colin.
- Brunet-Jailly, J. (1995), *Où est, vu du sud, l'obstacle au développement social?*, París, Ostom-MAE.
- Cinergie (1992), *Perspectives à long terme en Afrique de l'ouest: population, espace et développement*, Abidjan, BAD-OCDE.
- Grégoire, E. y P. Labazée (eds.) (1993), *Grands commerçants d'Afrique de l'Ouest. Logiques et pratiques d'un groupe d'hommes d'affaires contemporains*, París, Karthala-Orstom.
- y P. Labazée (1994), *Le fonctionnement du marché parallèle des changes et ses incidences sur le commerce céréalière entre le Niger et le Nigeria*, Niamey, Orstom-GRID-Mission de Coopération.
- Labazée, P. (1988), *Entreprises et entrepreneurs du Burkina Faso*, París, Karthala.
- Lipietz, A. (1988), *Mirages et miracles. Problèmes de l'industrialisation dans le Tiers-Monde*, París, La Découverte.
- Naudet, J.D. (1994), *Elements de vision économique prospective. L'Afrique de l'ouest à l'horizon décennal*, París, DIAL, documento de trabajo.
- Weber, M. (1967), *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, París, Plon.

LOS HARINEROS Y EL ESTADO EN BRASIL: LAS ESTRATEGIAS DE DOS GRANDES GRUPOS ANTE LA INTERVENCIÓN Y EL RETIRO DEL ESTADO (1967-1992)

ANA MARÍA KIRSCHNER *

En 1967, el gobierno militar establece una nueva legislación muy intervencionista —el Decreto Ley 210 (27.02.1967)—, que fija la oferta y la demanda de los derivados del trigo, y en la cual el Estado desempeñaba el papel de agente productivo. Esta ley seguiría en vigor hasta 1990, año en el que el gobierno de Collor de Mello la sustituye por la Ley 8 096. Ésta estipula que el Estado quedará apartado de las actividades relativas al sector del trigo.

El presente estudio analiza la formación y la estrategia de dos grandes grupos harineros en Brasil. El primero, Bunge & Born, es un grupo multinacional de un país periférico (Argentina) establecido en Brasil desde principios de siglo; el segundo es J. Macêdo, de origen brasileño, que inició sus actividades en los años cuarenta. El análisis abarca tres periodos: antes de la regulación (hasta 1967); durante la regulación (1967-1990); y después del desligamiento del Estado (1990-1992).

Como en otros sectores industriales, las facilidades concedidas por el gobierno para la importación de máquinas han sido decisivas en la constitución del sector harinero: la mayor parte de las industrias de este sector se constituyeron en los años cincuenta. En el caso del trigo, la coyuntura inter-

* Universidad Federal de Río de Janeiro

nacional y la situación caótica del sector justifican el que la intervención económica haya alcanzado semejante amplitud.

En un incremento en el que la privatización y los dogmas neoliberales se generalizaban, la reflexión en torno al desligamiento del Estado y a las estrategias de los actores en cuestión nos llevó a formular varias preguntas a las cuales hemos intentado contestar conforme se iba desarrollando nuestro análisis. Nuestra hipótesis principal es que la legislación instaurada por el Decreto Ley 210 aportó ventajas a la nación y a los agentes productivos del sector, pero los grupos Bunge & Born y J. Macêdo han utilizado de distinto modo, acorde a las características de cada uno, las ventajas que trajo la regulación correspondiente.

Es preciso exponer de antemano el enfoque de nuestro análisis para la presentación de estos dos grandes grupos. El presente estudio ha tomado en consideración los dos aspectos siguientes: estrategia escogida, organización y selección de los dirigentes que resultaron importantes en la gestión de estos dos grupos. También aludiremos en varias ocasiones a las relaciones estrechas que mantienen ambos grupos con el Estado. Sin embargo, dado que en Brasil es frecuente la proximidad entre los empresarios y el gobierno, este aspecto no constituye una característica particular ni de los empresarios ni de los dos grupos analizados.¹ La gestión de estos consorcios obedece a dos razones distintos. Por lo tanto, el comportamiento de sus dirigentes resulta ser también, desde varios puntos de vista, diferente.

¹ En Brasil, el Estado fomentó la industrialización, no sólo al hacerse cargo de las inversiones más pesadas; es decir, la infraestructura, la energía, los productos intermedios, así como algunos bienes de equipo. También aplicó políticas muy ventajosas para los capitales industriales, como créditos subsidiados, facilidades para la importación de equipos industriales, entre otras políticas destinadas a garantizar una fuerte rentabilidad del capital. Las industrias brasileñas y multinacionales han desarrollado estrategias que siempre tomaban en cuenta la disposición del Estado para ayudarles.

P. Salama y J. Valier (1991), *L'Amérique latine dans la crise: l'industrialisation perversie*, Nathan, París. N.V. Luz (1975), *A luta pela industrializacao do Brasil: 1808 a 1930*, Alfa - Omega, 2a. ed., São Paulo.

Cabe destacar las características de ambos grupos, ya sea en sus ámbitos reglamentario, político y social, o en sus organizaciones internas, es decir en sus orientaciones culturales, sus estrategias económicas, y las relaciones personales establecidas en el seno de las empresas pertenecientes a cada uno de estos grupos. Estos indicadores permitirán evaluar las estrategias aplicadas por cada uno de los dos grupos durante la regulación y después del desligamiento del Estado.

LA HISTORIA DEL GRUPO BUNGE & BORN

Presentación del grupo

Los orígenes del grupo Bunge & Born remontan a principios del siglo XIX, cuando la sociedad fue creada en Amsterdam, para comercializar productos coloniales de todas las partes del mundo, particularmente de las colonias holandesas. El grupo desarrolló sus actividades comerciales y financieras principalmente en Europa y en América Latina. Bunge & Born es muy poderosa en Argentina, donde está presente en todas las etapas del sector de los granos. En 1905, mediante una filial, el grupo construye una fábrica de harinas en el Puerto de Santos, en Brasil, la sociedad Molinos Santista, que marca el inicio de las actividades del grupo en el sector harinero de Brasil.

En 1992, Bunge & Born ocupaba el cuarto lugar dentro de los grupos económicos extranjeros instalados en Brasil (incluidos todos los sectores de actividad). Está presente en las industrias alimentaria, química, textil, de la piel y de los abonos, entre otros, así como en las finanzas, las actividades mineras, la cría de ganado y en los servicios.

Desde 1989, el volumen de negocios del grupo disminuye: entre 1989 y 1991, la caída alcanza 30%. En 1989, el volumen de negocios de las empresas del grupo es 3,6 mil millones de dólares,² y en 1991, 2,5 mil millones de dólares.

² *Gazeta Mercantil*, 11 de mayo de 1992.

El año 1992 fue un mal año para la economía brasileña, y la recesión afectó también al grupo Bunge & Born: su volumen de negocios bajó aún más: 896, 5 millones de dólares, y sus pérdidas se calcularon en 155, 2 millones de dólares.

Para hacer frente a esta situación difícil, a partir de 1991, el grupo recurre a la oficina estadounidense de consultores McKinsey para instaurar un programa serio de reestructuración cuyo objetivo a corto plazo es disminuir las deudas y evitar nuevas pérdidas; a mediano plazo, se trata de "reorganizar una estructura pesada y lenta".³

Entonces el grupo reorganiza sus sociedades, cierra algunas industrias, realiza fusiones entre algunas otras, se deshace de las participaciones que ya no le interesan.⁴ También se modifica la dirección: se suprimen puestos, muchos dirigentes quedan apartados, se reduce al personal en 30%.⁵ El grupo cambia radicalmente su estructura y hasta su nombre: a partir de ese momento se llama Bunge Brasil.⁶ Se nombra a un dirigente principal para Brasil; el alemán Ludwig Schmitt Raden ocupó este puesto. En lo sucesivo, él es quien servirá de intermediario entre el consejo de administración y los dirigentes generales.

La presencia del grupo sigue siendo muy importante en el sector harinero brasileño. Posee nueve grandes fábricas de harina que representan casi una cuarta parte de este mercado.

Expansión de las actividades industriales en Argentina y en Brasil de 1929 a 1955

La crisis de 1929 le permite al grupo demostrar una gran capacidad de adaptación. La coyuntura internacional es favorable para el negocio de los granos: varios países ponen en

³ *Veja*, 15 de enero de 1992.

⁴ Deshace su asociación con Dow Chemical, y vende 44% de sus acciones de Vera Cruz, la octava compañía de seguros más importante en Brasil, por ejemplo.

⁵ A finales de 1992, el grupo tenía 12 400 empleados.

⁶ En Argentina, conserva el nombre de Bunge & Born.

práctica políticas económicas que aspiran a la autosuficiencia alimentaria y toman medidas para controlar las importaciones. En 1933, algunos países productores —Estados Unidos, Argentina, Australia y representantes de Europa— tratan de implantar cuotas de exportación para elevar los precios internacionales. Este intento fracasa, ya que muchos países no logran limitar su producción.

En Argentina, el gobierno instauro una política fuertemente intervencionista. La legislación agraria se modifica por completo: fortalece el control estatal en el mercado de los granos, prohíbe las operaciones a plazo y atribuye al Estado la tarea de establecer una red de silos en todo el país. A raíz de ello, las exportaciones de granos del grupo Bunge & Born registran una caída considerable: entre 1927 y 1929, el grupo cubre 30% del total de los granos exportados por el país; en 1933, ya sólo exporta 17% de ese total. Esta fuerte disminución del volumen implica desde luego una pérdida en los ingresos relacionados con la exportación: entre 1929 y 1933, de 187 a 32 millones de pesos en oro.⁷

Para contrarrestar esta disminución en el negocio de los granos, durante los años treinta, Bunge & Born incrementa en Argentina y en Brasil sus actividades industriales: fábricas de harinas, trituración de oleaginosos, textil, química. El grupo lleva a cabo una gran diversificación de sus actividades, con el fin de aprovechar las ventajas que ofrece el disponer de un abastecimiento seguro en cantidad y en calidad, y apropiarse así de los márgenes intermediarios. Esta estrategia le permite valorizar al máximo su red comercial y su experiencia tecnológica.

En los años treinta, numerosos gobiernos de América Latina elaborarán políticas de sustitución de importaciones, erigiendo barreras proteccionistas en las fronteras y fomentando el desarrollo de las industrias locales. Green y Laurent observan que Bunge & Born sabrá aprovechar la voluntad de industrialización de Argentina y Brasil para atraer subsidios

⁷ Green y Laurent, *op. cit.*, p. 83.

e implantarse en mercados muy protegidos.⁸ Los ejes de actividades privilegiados serán la elaboración de harinas, la trituración de oleaginosos, la química y el textil.

A partir de 1935, en Brasil, Bunge & Born instala varias fábricas de aceites vegetales en los centros urbanos situados cerca de los sitios de producción de oleaginosos. Se convierte en el primer triturador brasileño.

Dado que la sede de la firma se encuentra en Argentina, los miembros del grupo familiar Born y Hirsch residen ahí y se integran a la sociedad del país. Este hecho contribuye a las buenas relaciones establecidas entre Bunge & Born y el Estado argentino. El peronismo (1946-1955) viene a modificar esta situación: los dirigentes del grupo no aceptan el control que ejerce el Estado sobre la economía, ya que son adeptos del liberalismo económico. Desde luego, no sólo se trata de un desacuerdo ideológico entre el grupo y Perón. La nacionalización del comercio exterior y de los medios de almacenamiento afectó mucho el negocio del grupo. Las actividades agroexportadoras se vuelven menos interesantes durante este periodo, Bunge & Born sólo garantiza 6.5% de las exportaciones cerealeras argentinas. En el transcurso de estos diez años, el valor total de las exportaciones de cereales del grupo es inferior al de 1929.

Durante el peronismo, Bunge & Born no efectúa ninguna inversión importante en Argentina; en cambio, acrecenta sus actividades en Brasil y en Perú.

Desarrollo y consolidación de sus actividades en Brasil (1955-1967)

En este periodo, Bunge & Born se lanza en una nueva producción —los alimentos compuestos para animales. Según Green y Laurent, esta producción precede a la demanda, pero se apoya en la política de modernización de la cría de

⁸ Green y Laurent, *op. cit.*, p. 84.

ganado aplicada por el Estado, y entra perfectamente en la lógica de dos grandes sociedades del grupo —Sanbra y Samrig—, que se dedican a la trituración de oleaginosos. El residuo del aceite vegetal cacahuete, algodón, llamado borujo, es un elemento muy rico en proteínas que las investigaciones agronómicas han promovido en los nuevos métodos de alimentación animal.

El grupo Bunge & Born ya comercializaba granos y productos de transformación de la soya en Estados Unidos. En Brasil, pone en pie una estrategia ofensiva respecto a la soya. A partir de 1954, Samrig y Sanbra empiezan a promover el cultivo y la transformación de la soya en Paraná y en Río Grande do Sul. Así como lo había hecho el grupo con los cultivos de trigo en Argentina y los de algodón en Argentina y Brasil, Sanbra y Samrig proveen gratuitamente las semillas a los productores, les conceden créditos para el abono, garantizan el precio del grano y les ofrecen asistencia técnica. A cambio, los productores se comprometen a entregarles su cosecha de soya.

En 1958, se instala un enorme complejo industrial de transformación de soya en el sur de Brasil, en Río Grande do Sul, para fabricar una extensa gama de productos: borujos para la alimentación animal, margarina, aceite refinado, productos básicos para la industria química.

A partir de 1964, el gobierno militar de Brasil aplica una política económica que favorece mucho las inversiones extranjeras al otorgar, entre otras cosas, ventajas fiscales y facilidades para la repatriación de las ganancias.

Durante los años cincuenta, la situación de las fábricas de harina era caótica. El abastecimiento de materias primas no era constante, el mercado estaba regulado por numerosas leyes, reinaba la corrupción en el Servicio de la Expansión del Trigo (SET), y los fraudes se habían vuelto frecuentes. Esta situación les permitía a algunas fábricas —generalmente pequeñas y medianas— ganar dinero, pero para las grandes firmas, resultaba más bien desfavorable. Por una parte, se encontraban frente a una “competencia desleal” de las em-

presas pequeñas y medianas que defraudaban al tesoro público, y por otra parte, una legislación restrictiva les impedía realizar ganancias de escala, ya que las autorizaciones para instalar nuevos molinos o para aumentar la capacidad de producción dependían del SET. Por consiguiente, del grupo Bunge & Born, sobre todo a partir de 1953, empieza a registrar una disminución de sus ganancias y a perder su posición dominante en el mercado.

Entre 1953 y 1956, algunas empresas de Bunge & Born desarrollaron sus capacidades, pero el grupo vio reducirse su participación en el conjunto de las industrias del país. El cuadro 1 nos permite observar ese fenómeno.

CUADRO 1
Participación de las empresas Bunge & Born
en el conjunto de las fábricas de harinas brasileñas
(toneladas/día; 1953/1956)

	1953	1954	1955	1956
Capital nacional	12 713	14 559	18 178	20 140
Capital fábricas de harinas de Bunge & Born	4 595	4 759	5 191	5 413
Participación Bunge & Born (porcentaje)	36	35	28.5	26.8

Fuente: Informe del grupo Bunge & Born, 1957, p. 21.

Nos parece interesante analizar detalladamente el informe del grupo Bunge & Born, elaborado en 1957: *Alguns aspectos da indústria moageira. Situação de nossos moihos*. Este documento contiene un bosquejo del Decreto Ley 210, y fue entregado a las más altas autoridades, para informarlas de los problemas del sector y de las soluciones que se debían aplicar. En la entrevista que tuvimos con el autor del informe,⁹ nos dijo que todo estaba preparado para modificar la legislación anterior, cuando tuvo lugar el golpe de Estado de

⁹ Entrevista realizada con un antiguo director del grupo Bunge & Born, en marzo de 1992.

1964. Unos meses después, el grupo Bunge & Born reanudó las gestiones ante las autoridades para intentar sensibilizarlos sobre sus necesidades. El resultado de este informe fue el Decreto Ley 210. El autor es considerado como el “padre del Decreto Ley 210”. Los ministros de Finanzas y de Planificación de aquella época, el señor Bulhoes y Roberto Campos respectivamente, le encargaron la redacción del bosquejo del Decreto Ley 210, y posteriormente, del señalamiento detallado de las “Portarias” necesarias para su aplicación.

El informe establece una evaluación detallada de las trece fábricas de harina que poseía el grupo Bunge & Born en 1957. Todas, salvo la de Grandes Molinos de Brasil, en Recife, veían reducir su posición en el mercado.

La situación de Samrig —sociedad del grupo, compuesta de ocho molinos, de los cuales siete se ubicaban en las regiones productoras de Río Grande do Sul—¹⁰ se resumía de la siguiente manera:

Estamos viviendo bajo un régimen de impunidad generalizada, en el que los “parásitos del trigo”¹¹ proliferan y adquieren importancia, con base en ventajas sacadas de maniobras ilícitas en la compra del trigo, en la negociación de sus créditos de trigo con los molinos del centro o del norte, y en el no respetar los precios fijados por el gobierno, sobre todo en cuanto a los precios del salvado, vendido dos o tres veces más caro que el de las empresas que respetaban la ley, situadas en las costas. En este panorama de irregularidades, los factores económicos, como la eficacia tecno-administrativa de las empresas que cumplen con las leyes, o la ubicación de las empresas [...] ya casi no tenían influencia en esta lucha desigual con las empresas que pasaban por alto las leyes.¹²

Estos irritados comentarios muestran hasta qué punto las irregularidades resultaban perjudiciales para los grandes molinos, que respetaban las reglas y la legislación. Estas empre-

¹⁰ El otro estaba ubicado en Joinville, Santa Catarina.

¹¹ “Parásitos del trigo”, expresión peyorativa que designaba a aquellos que ganaban dinero al negociar de manera ilícita.

¹² Informe del grupo Bunge & Born, 1957, pp. 92-93.

sas deseaban un sector más sano, con reglas claras, en el que el resultado económico de las fábricas dependiera exclusivamente de los factores económicos.

El gobierno militar demostró su firme intención de sanear el sector y de reducir la importación de este cereal, por dos razones: ahorrar divisas y disminuir la dependencia respecto al mercado internacional de este producto, considerado como estratégico para la seguridad nacional. Así instauró una política de autosuficiencia en trigo, y proporcionó los recursos para llevarla a cabo, lo cuales fueron destinados a la investigación de este cereal; a la búsqueda de precios garantizados y se puso a disposición de los productores un “paquete tecnológico”, entre otras medidas a las que aludiremos después. Todo ello no sólo se justificaba, sino que se imponía, ya que en 1967, 74% del consumo se cubría con trigo importado.

Consolidación de la diversificación. Conquista de la hegemonía y estabilización en la posición conquistada (1967-1986)

En 1967, asistimos a una convergencia de intereses entre el gobierno militar y el grupo Bunge & Born en lo que concierne a la política del trigo. El gobierno quiere sanear el sector, garantizar el abastecimiento constante de trigo y de sus derivados, y modernizar el cultivo del cereal, considerado ya como un producto tan importante como el petróleo para la seguridad nacional. Bunge & Born quiere reglas claras y la supresión de los fraudes para recuperar su posición en el mercado, y realizar reagrupamientos de sus fábricas de harinas, con el fin de crear unidades de producción más grandes.

El Decreto Ley 210 es la solución que viene a satisfacer a ambas partes. Una vez saneado el sector, el grupo realiza grandes inversiones en sus fábricas de harinas: compra pequeñas, medianas y grandes fábricas para obtener sus cuotas y cerrarlas inmediatamente después; efectúa transferencias

de cuentas y moderniza las fábricas que ya poseía. Un dirigente del grupo de esa época comenta:

En nuestro grupo, hemos podido establecer un proceso de racionalización industrial con la instalación de grandes fábricas de harinas. Desde hace un tiempo, queríamos construir una fábrica de harinas en Ponta Grossa, en la región productora de Paraná. Es un lugar estratégico: cerca de la región que produce trigo de buena calidad y a 200 kilómetros del puerto de Paranaguá. En 1975, la fábrica estaba ya instalada, muy muy moderna, con una capacidad de molienda de 560 toneladas al día. Ello resultó posible gracias al mecanismo de transferencia de cuotas.

Bunge & Born reanuda con la estabilidad anhelada en su posición en el mercado: su objetivo es conservar una cuarta parte del mercado brasileño. Además, el grupo adquiere un “liderazgo” —indiscutible— entre los harineros brasileños. El gigante conquista su posición, demuestra su fuerza y procura hacerse invisible.¹³

Podemos deducir que, dada la estrategia internacional del grupo Bunge & Born, el Decreto Ley 210 le resultaba muy interesante. Se promulgó en la época en que Argentina¹⁴ —y Bunge & Born— empezaba a perder su supremacía como país proveedor de trigo a Brasil, a consecuencia de la política de exportación del excedente de trigo norteamericano, llevada a cabo por Estados Unidos, que se traduce por la “Public Law” 480.

En aquel entonces, la economía brasileña estaba floreciendo. La tasa de crecimiento anual alcanza 10% entre 1968 y 1974. Es el “milagro brasileño”. En el sector agrícola, la política económica privilegia el sector agroexportador. Los productos favorecidos son el café, la caña de azúcar, el algodón y la soya. El grupo Bunge & Born se vale de ciertas

¹³ La revista *Business Week* definió al grupo Bunge & Born como “uno de los consorcios mundiales más poderosos y secretos”, en *Exame*, 22 de diciembre de 1993.

¹⁴ Muller, *Multinacionais, agricultura e agroindústria*, Cebrap, 1978, São Paulo (mimeo).

medidas, y obtiene considerables subsidios para desarrollar sus propias actividades.

Bunge & Born crece al mismo ritmo que la economía nacional. Gracias al apoyo financiero del Estado, el grupo sigue invirtiendo en el sector de la soya. En 1969, la Samrig inaugura la primera fábrica de extracción de proteínas de soya en América Latina. La tecnología necesaria es tan sofisticada que hasta la fecha muy pocas fábricas en el mundo son capaces de realizar esta operación. En 1973, Sanbra, que recibió subsidios del gobierno federal y del estado de Paraná inaugura el complejo de transformación de la soya más grande del hemisferio sur.

Algunos años después, Brasil registra el "boom de la soya". La producción de granos alcanza 21 millones de toneladas en 1982, y más de 90% de los granos se trituran ahí mismo. Brasil se convierte en el primer exportador mundial de borujo de soya.

Asimismo, Bunge & Born mantiene su supremacía en este sector, y sigue siendo el primer productor brasileño de borujo de soya; en 1973, Sanbra y Samrig poseen 44% del mercado nacional de margarina y de aceites comestibles. En 1980, Sanbra era la décima empresa extranjera instalada en Brasil en cuanto a su volumen de negocios.

Un evento político viene a perturbar la tranquilidad del grupo. El 19 de septiembre de 1974, el movimiento de la izquierda argentina de los "montoneros" secuestra a Juan y Jorge Born en Buenos Aires. El rescate exigido es de treinta millones de dólares para cada uno de los hermanos. Este monto se pagó sin que se registraran ventas importantes de activos en esta época, lo que demuestra la fuerza financiera del grupo.

Durante los años setenta, Bunge & Born continúa invirtiendo en el sector alimentario. En 1975, Samrig se asocia con el laboratorio Miles. Juntos, crean Alipro, una sociedad de producción de carne, leche, galletas, entre otros productos.

Las actividades del grupo llegan a ser más importantes en Brasil que en Argentina. Además, el ambiente político no

era favorable para Bunge & Born en Argentina, desde el secuestro de los hermanos Born. El grupo toma la decisión de trasladar su sede de Buenos Aires a São Paulo, en 1975.

En el transcurso de los años setenta, cuando las economías latinoamericanas tienen dificultades, Bunge & Born inicia una reubicación industrial en Estados Unidos y en Europa.

A principios de los años ochenta, el grupo contaba con 28 mil asalariados.¹⁵ Es el líder indiscutible del sector agroalimentario brasileño; sus empresas son de las más grandes del país. Adquirida esta posición, el grupo se lanza hacia otros sectores de actividad.

A finales de los años ochenta, la química es objeto de una atención especial del grupo. En este sector, el papel de la investigación es fundamental. Dados los elevados costos de ésta, y los riesgos que implica, Bunge & Born imita a los otros grupos multinacionales, al asociarse con tres empresas diferentes: Pronor (subsidiario de Petrobras), Isapar Petróleo Ipiranga y Dow Chemical.¹⁶

Durante los años ochenta, el grupo incrementa considerablemente sus inversiones en el sector de los servicios. El sector inmobiliario, por ejemplo, mostraba un gran dinamismo en Brasil. El grupo invierte mucho —principalmente en São Paulo— en la construcción de rascacielos para oficinas, departamentos, hoteles y un centro comercial.

¿Un rentista que defiende su renta? (1986 - 1990)

Bunge & Born consolida su posición de grupo agroalimentario multiproductor, que cuenta con un importante respaldo en la industria química. Este último sector cobra importancia para el grupo, y en torno a él se articulan las relaciones con los otros sectores del grupo, como la pintura, el textil, el alimentario, así como productos para la agricultura.

¹⁵ Dato relativo al año 1981.

¹⁶ Green, *Lucha entre multinacionales. Bunge & Born frente a Cargill, Nestlé y Unilever*, INRA, París, 1990, p.18.

Bunge & Born se percata de la importancia creciente de la informática como elemento esencial para la modernización productiva de las explotaciones agrícolas, de las empresas de servicios y de las industrias. Además, los servicios informáticos forman la base de la nueva estructura productiva mundial y una de sus características es que la producción de servicios es mayor que la de bienes materiales.

A finales de los años ochenta, el dinamismo del grupo se orienta hacia las actividades vinculadas con la informática. La empresa Proceda Tecnologia, que en un principio sólo ofrecía servicios informáticos a las empresas del grupo, se abre hacia el exterior. A principios de los noventa, tiene ventas en más de 120 ciudades de Brasil; entre sus clientes se hallan empresas muy importantes, como el Banco de Brasil y Citicorps. Su volumen de negocios pasa de 110 millones de dólares en 1988, a 210 millones al año siguiente.

Green evalúa la estrategia más reciente del grupo:

Al desarrollar una mayor actividad inmobiliaria y al ensanchar el sector de los servicios informatizados, Bunge & Born incorpora al conjunto del grupo los sectores dinámicos que permiten obtener ganancias muy rápidamente, y se pueden reinvertir en la estructura productiva industrial cuyos resultados se obtienen, por definición, a largo plazo.¹⁷

Las informaciones relativas al acercamiento económico entre Brasil y Argentina y al papel desempeñado por el grupo Bunge & Born, son escasas aunque sus inversiones en ambos países sean considerables.

En 1989, el presidente Menem, recién elegido presidente de la República Argentina, escoge a Miguel Roig, quien fuera vicepresidente del grupo Bunge & Born en Argentina, como ministro de Economía. Las relaciones entre Argentina y Brasil se volvieron muy rápidamente prioritarias para el nuevo gobierno. Durante las semanas que duró el ministerio, tuvo lugar una reunión de la comisión mixta argentino bra-

¹⁷ Green, *op. cit.*, p. 69.

sileña. Entre los miembros de la misión brasileña que participan en esta reunión, podemos citar al hijo de Miguel Roig, que fue durante muchos años uno de los principales dirigentes del grupo Bunge & Born en Brasil.

Para un grupo como Bunge & Born, cuyas actividades abarcan la química, el textil, la alimentación y el negocio en varios países, una circulación más libre de las mercancías y de los capitales resulta favorable. Las nuevas tecnologías son caras y su productividad es elevada. La unificación de los mercados se vuelve indispensable para actores económicos que se encuentran limitados a estos dos países, como es el caso que nos ocupa. Green explica:

Para invertir eficazmente, el grupo Bunge & Born necesita pensar en términos de mercado regional más que en términos de simples mercados nacionales. Las condiciones actuales de la competencia internacional obligan a replantear las inversiones industriales. Las nuevas tecnologías exigen la centralización de la producción y una circulación más fácil y rápida de los productos.¹⁸

El grupo entendió que para instaurar un sistema de modernización técnica, había que producir a una mayor escala que la nacional.

EL GRUPO J. MACÊDO

Presentación del grupo

El grupo J. Macêdo ocupaba, a finales de 1992, el lugar número 81 entre los mayores grupos económicos privados nacionales. El control accionario era ejercido exclusivamente por la familia Macêdo. Sus principales actividades se sitúan en los sectores industriales (alimentario, mecánico, químico y petroquímico), comerciales, así como en actividades agrícolas

¹⁸ Green, *op. cit.*, p. 80.

y de ganadería. La sede del grupo se encuentra en Fortaleza, una capital del noreste de Brasil.

No tuvimos acceso a su volumen de negocios, pero el valor de su patrimonio se estimó en 166.8 millones de dólares en 1992. En este año, J. Macêdo sufrió pérdidas que alcanzaron 12 millones de dólares. Sin embargo, si consideramos que 1992 fue un mal año para el conjunto de la economía brasileña, incluso para el sector alimentario, el grupo tuvo una tasa de endeudamiento reducida -10.1%- respecto a los cien principales grupos privados brasileños.¹⁹

El sector harinero es importante en el grupo J. Macêdo: posee ocho grandes fábricas de harinas,²⁰ repartidas en distintas regiones del país, que poseen 14% del mercado de harinas brasileño. La harina más conocida a nivel nacional es la Dona Benta, producida por las fábricas de J. Macêdo.

El grupo adquirió la tecnología necesaria para la producción de las mixturas para las panaderías, lo que le permite adaptarse a las tendencias más recientes del sector harinero. Los subproductos del trigo —el germen de trigo y el salvado— también se comercializan y promueven a través de campañas publicitarias, ya que los presentan como productos dietéticos y buenos para la salud.

A partir de 1993, J. Macêdo realiza una reestructuración de sus fábricas de harinas: se despiden directores, y se reduce el número de empleados.²¹

Los orígenes del grupo J. Macêdo: los negocios (1947-1954)

El fundador del grupo, José Macêdo, proviene de una familia de origen humilde, de valores tradicionales, del noreste de Brasil. Su padre era "seringueiro",²² y más tarde pequeño

¹⁹ Sin contar los bancos, entre los cien principales grupos brasileños, sólo once habían presentado una tasa de endeudamiento inferior a 10%, *Gazeta Mercantil, Balancao Anual*, 1993.

²⁰ El grupo compró en 1991 los Molinos de trigos Setúbal, Portugal.

²¹ A finales de 1992, J. Macêdo contaba con 6 774 empleados.

²² "Seringueiro": especialista de la sangría del hevea en el Amazonas.

comerciante en Camocim (Ceará). José Macêdo empieza a trabajar a los nueve años, ayudando a su padre en el comercio. En 1939, lo emplea la sociedad de Carlindo Cruz, su cuñado, que se dedica al comercio; unos años después, se convierte en socio de Carlindo Cruz, pero en 1945 se disuelve la sociedad y se crea la empresa J. Macêdo y Compañía en Fortaleza.

Esta firma vende varios productos de consumo corriente. Se apoya en la familia: entre los hermanos de José Macêdo, dos están directamente ligados al negocio, y otro hermano, es alto funcionario del Ministerio de Finanzas.²³ Al principio de este periodo, uno de los hermanos, que también trabaja para la sociedad, Fernando Macêdo, se establece en Río de Janeiro, que era en aquel entonces la capital de la república. Frecuenta el círculo de los hombres de negocios y de los políticos; decisión determinante para escoger las inversiones de la empresa J. Macêdo; era preciso estar en Río de Janeiro para acceder a las informaciones importantes, y para conocer a los hombres clave de la pesada burocracia brasileña.

*La idea que despega*²⁴

En 1947, José Macêdo tiene su primera "idea que despega": dada la balanza comercial positiva del país, decide importar jeeps de la Willys, vehículo que se volvió famoso en la segunda guerra mundial y resultaba apropiado para las rutas —insuficientes— del noreste del país; además podía servir para las faenas agrícolas. La empresa se creó ese mismo año.

El negocio presentaba varias dificultades: se tenían que negociar préstamos en Estados Unidos, puesto que el Banco de Brasil no otorgaba cartas de crédito. Como no tenía dinero, José Macêdo tuvo que dividir su primera licencia de

²³ Antonio Macêdo fue ministro interino de Finanzas en 1958.

²⁴ Expresión empleada por Bauer y Bertin-Mourot, para referirse a una estrategia empresarial cuya realización resulta ser un éxito. Bauer y Bertin Mourot, *Les 200. Comment devient-on un grand patron?*, Seuil, París, 1987

importación en pequeños lotes, para recibir los jeeps poco a poco, y efectuar el pago de los préstamos con el monto de las ventas realizadas en Brasil. Superadas estas etapas, había que hacer frente a otros problemas ligados al desconocimiento total de estas actividades y a la falta de la infraestructura necesaria para el negocio, por ejemplo un garage, así como disponer de refacciones de repuesto para los vehículos.

La idea de José Macêdo resultó un éxito. Hasta principios de los años sesenta, creó muchas agencias para revender los jeeps y otros vehículos de la Willys dentro del estado de Ceará.

J. Macêdo escogió muy bien el producto y la región en la que se estableció. Su comercio le permitió acumular considerables capitales. Pero tenía que encontrar otro proyecto, ya que la reventa de jeeps se había vuelto menos interesante debido a la competencia.

La carrera política y los primeros negocios en el sector harinero

La política como defensa

Desde el inicio de sus actividades, José Macêdo cultivó relaciones en los medios políticos de Fortaleza, capital del estado de Ceará, y con altos funcionarios federales.

Contando con relaciones en la política —gobernador y diputados— y considerando que para llevar a cabo sus negocios, necesitaba tener un mandato electivo, se prepara para la carrera política, y compra en 1953 el periódico *Gazeta de Notícias*, en Fortaleza.²⁵ En 1959, decide participar en las elecciones legislativas. Es elegido diputado federal, para el estado de Ceará, durante tres mandatos consecutivos (1959-1963; 1963-1967; 1967-1971). Entre 1971-1979 y 1979-1987, es suplente de senador del Partido Social Demócrata (PSD), de corte conservador. Durante tres meses, en 1986, es senador.

²⁵ *Gazeta de Notícias* será vendida por J. Macêdo en 1965, un año después del golpe de Estado.

No podemos decir que su acción política correspondía a una posición ideológica. Si bien pertenecía al PSD, siempre mantuvo relaciones privilegiadas con políticos²⁶ de la Unión Democrática Brasileña (UDN), partido que se oponía al PSD. Cabe señalar que José Macêdo siempre tuvo buenas relaciones con el gobierno federal: apoyó a Joao Goulart, quien fuera el presidente de la República destituido por los militares en 1964, lo que no le impidió acoger favorablemente el golpe de Estado militar. Dos semanas después del golpe, elogiaba la "revolución" del 31 de marzo de 1964, que "... logró ponerle fin a la demagogia generalizada que ha sido responsable de las desgracias de Brasil, en periodos recientes".²⁷ Continuó apoyando vigorosamente a los militares.

José Macêdo consideraba su papel en la política como secundario, en comparación con sus actividades empresariales. Hablaba de sí mismo como de "empresario que también hace política".

Su hijo, Amarílio Macêdo, vicepresidente del grupo, se expresa acerca de la vida política de su padre:

Su carrera política se debe a las contingencias del sistema político vigente en Brasil, que inducía a los empresarios cuyas actividades productivas tenían una expansión acelerada, a buscar un apoyo político. En su caso, sus mandatos legislativos han funcionado como un escudo para neutralizar las acciones de personas sin escrúpulos que intentan sacar provecho de los empresarios que habían tenido éxito, como él...²⁸

A lo largo de sus 18 años de mandato federal, nunca estableció su residencia principal en la capital de la república, ya sea en Río de Janeiro o en Brasilia. Jamás abandonó la dirección de sus empresas, cuya sede se encuentra en Fortaleza.

²⁶ Señalemos particularmente sus lazos con la familia Távora, que durante muchos años, encabezó la política del Estado de Ceará.

²⁷ Carneiro, *J. Macêdo: una saga empresarial brasileira*, Edicon, São Paulo, 1989.

²⁸ Una generación con sed de gobernar, *Isto E*, 2 de diciembre 1987.

*El principio de los negocios en el sector harinero;
la segunda "idea que despega"*

En 1955, J. Macêdo aprovecha la exención de impuestos concedida por el gobierno del estado de Ceará para importar la maquinaria necesaria para la instalación de un molino. Obtiene entonces un permiso para construir una fábrica de harinas en Fortaleza, con una capacidad de 150 toneladas por día. Como no dispone del suficiente capital, construye el molino Fortaleza, con una capacidad de solamente 36 toneladas por día. Pero, simultáneamente, logra conseguir un financiamiento del Banco de Brasil y empieza la construcción de otro conjunto harinero, para moler 256 toneladas por día.

Para obtener la licencia para la instalación de esta fábrica, fue necesario luchar con el grupo Bunge & Born. Este último ya poseía una fábrica en Recife y había presentado un proyecto ante el Servicio de Expansión del Trigo con el fin de instalar otra en Fortaleza. José Macêdo se valió con gran eficacia de los canales políticos del estado de Ceará, mientras que Bunge & Born se remitía directamente al gobierno federal. Finalmente, el presidente del Banco de Brasil optó a favor de J. Macêdo, argumentando que se trataba de un grupo brasileño de Ceará, que merecía que lo alentaran.

En 1958, J. Macêdo se entera de que la fábrica de harinas Stucher, situada en la zona portuaria de Venecia, en Italia, había quebrado. Esta fábrica destinaba su producción a la exportación y después de la segunda guerra mundial había perdido su mercado, porque su ubicación no era favorable para las ventas en el mercado interno. Al enterarse de que las máquinas se iban a vender en subasta pública, se fue a Venecia y compró dos lotes por 250 000 dólares, cuando el valor estimado era de cinco millones de dólares. Uno de los lotes de los equipos (300 toneladas al día) sólo había sido utilizado durante tres meses.

La prensa local acusó al grupo de haber gozado de privilegios para obtener el permiso para el primer molino, y

de haber podido importar el molino de Stucher sin pagar impuestos.

El resultado es que en tres años, es decir, entre 1955 y 1958, J. Macêdo logra alcanzar el quinto lugar de las empresas harineras del país.

A diferencia del grupo Bunge & Born, el de J. Macêdo siempre mostró una gran apertura hacia el exterior. Además de que las actividades que involucran al grupo aparecen a menudo en la prensa, como anteriormente, la firma recurre también a la publicidad, promoviendo el origen nordesteño de sus productos.

El grupo se encarga de la formación de sus dirigentes

En el transcurso de los años sesenta, el grupo había crecido demasiado rápido. Había invertido en la industria química,²⁹ en la electromecánica (Cemec),³⁰ en la textil,³¹ en la industrialización de la carne,³² y se había lanzado en las actividades financieras³³ y de cría de ganado.³⁴ Era preciso echar mano de profesionales, ya que los miembros de la familia no podían asumir solos la gestión de todas las actividades del grupo. Se emprende la primera reestructuración administrativa. José Macêdo recurre a una empresa cuyo representante —un economista de Río de Janeiro, Joao Paulo Cosato— es contratado como responsable de la gestión del grupo.

Relativamente temprano, José Macêdo empieza a preparar a sus hijos para trabajar con él. Amarílio y Roberto Macêdo acaban sus estudios y se incorporan al Cemec que se transforma, bajo la coordinación de Joao Paulo Cosato, en una verdadera escuela de formación de los dirigentes. Según

²⁹ Quimindústria, 1962.

³⁰ Cemec (producción de transformadores de energía), 1962.

³¹ Tejidos Maranguape, 1963.

³² Frifort, 1959.

³³ Colinorte, 1964.

³⁴ Fazenda Canhootinho, 1963.

Roberto Macêdo, como el Cemec era la más “completa” de las empresas del grupo, se volvió la cantera de los dirigentes de J. Macêdo: “Tenía un proyecto bien definido, un producto preciso, el control de la calidad se realizaba a lo largo de toda la línea de producción, una reserva de más de tres mil ítems, una etapa de acabado, verificaciones. El Cemec disponía de un amplio abanico de actividades en su propia estructura”.³⁵

La mayor parte de los futuros dirigentes del grupo J. Macêdo pasan por la escuela informal: además de Roberto y Amarílio Macêdo, Francisco de Mattos Brito, Marcos Antonio Amora de Figueiredo, Bartolomeu Saldanha, entre otros. Jóvenes ingenieros y economistas ingresan, como Reino Pécala Rae quien, durante muchos años, ha sido el director institucional del grupo.

Veremos que esta preocupación de formar a sus dirigentes será permanente. J. Macêdo privilegia a los jóvenes formados ahí; el saber adquirido debe concernir directamente a la empresa y su modo de organización. Este tipo de formación facilita la interiorización de la cultura empresarial, y veremos hasta qué punto resultó importante para que el grupo J. Macêdo alcanzara sus objetivos.

PERIODO 1967-1986: EL CRECIMIENTO EN EL SECTOR HARINERO, DIVERSIFICACIÓN Y ASOCIACIONES ERRÁTICAS

El crecimiento en el sector harinero

En 1967, justo después de la promulgación del Decreto Ley 210, J. Macêdo vende el control (60% de las acciones) del Moinho Fortaleza al grupo Bunge y Born.³⁶ El contrato concede a la sociedad J. Macêdo el derecho de mantener, en la dirección del molino, a sus propios dirigentes. Es una

³⁵ Carneiro, *op. cit.*, p. 183.

³⁶ Durante las entrevistas realizadas, no nos precisaron el capital obtenido por J. Macêdo en esta transacción, pero nos dijeron que Bunge & Born había propuesto un precio elevado y que era una proposición “irrefutable”.

oportunidad para aprender las técnicas más modernas de gestión, de finanzas, y para conocer las tácticas empleadas por el grupo rival. Dado que esta fábrica de harinas había registrado un considerable crecimiento, sus ventas empezaban a afectar el Moinho Recife que pertenecía a Bunge & Born. Formulamos la hipótesis de que esta transacción es el resultado de un convenio entre ambos grupos, en cuanto al reparto del mercado del nordeste.

Como dispone de un capital importante y puede aprovechar las oportunidades que se presentaron justo después del cambio de la legislación, el grupo J. Macêdo compra algunas fábricas de harinas:

- 1968, Moinho Salvador (Bahia);
- 1969, Moinho Atlantico (Río de Janeiro);
- 1970, Moinho Nordeste (Alagoas);
- 1972, Moinho Fama (São Paulo);
- 1975, Moinho Londrina (Paraná);
- 1977, Moinho Matogrossense (Mato Grosso);
- 1978, Moinho Peonia (Santa Catarina).

Diez años después de haber vendido el control accionista del Moinho Fortaleza, José Macêdo... ise lo vuelve a comprar al grupo Bunge & Born!

Esta formidable expansión en el sector harinero implicaba también una modernización de las fábricas compradas. El grupo sigue recurriendo a la publicidad,³⁷ y hace de Dona Benta una marca conocida en el ámbito nacional.

Ante el incremento de sus unidades de producción en el sector harinero y de la falta de molineros en el mercado de trabajo brasileño,³⁸ el grupo J. Macêdo crea el único curso del país para la formación técnica de molineros, al que recurren las fábricas de harinas brasileñas.

³⁷ En Francia, la publicidad para los derivados del trigo sólo aparece a principios de los años noventa.

³⁸ Hasta finales de los años sesenta era frecuente "importar molineros" europeos.

En 1975, el grupo aplica una estrategia de integración vertical: entra en el mercado de las pastas y de las galletas, con la industria Brandini en Alagoas, y Aguiá en Bahía.³⁹ En 1980, el Cemec se asocia con Sangatti, fabricante italiano de equipos industriales para fábricas de harinas.

*Diversificación en el espíritu Sudene*⁴⁰

El grupo J. Macêdo saca ventaja de la expansión de la economía, en la época del “milagro brasileño” para extender sus actividades a nuevos sectores. José Macêdo habla de esta época: “Vivíamos en un ambiente de expansión. Comprábamos fábricas de harinas y al mismo tiempo examinábamos el proyecto de cervecería, el proyecto de la Tropical se desarrollaba, y empezábamos ya a pensar en una fábrica para tratar el maíz”.⁴¹

Era relativamente fácil obtener préstamos: para alentar el desarrollo económico del nordeste, la Sudene otorgaba créditos abonados a las empresas que deseaban instalarse en esta región. El desarrollo industrial del nordeste se debe en parte a esta política de la Sudene. En cambio, la facilidad para obtener proyectos de creación de industrias que sobreestimaban la capacidad de absorción del mercado del nordeste. El grupo J. Macêdo, según Rae, se dejó influenciar por “el espíritu Sudene”: “Es decir, si uno empieza pequeño y si tiene tiempo para crecer, tiene también el tiempo de aprender el negocio, conocer el sector, en lo que concierne a los dominios industrial, comercial así como a las relaciones con el Estado.”⁴²

³⁹ Los costales de 50 kg para la harina estaban fabricados en la fábrica de tejidos Maranguape, que se vendió en 1986, cuando los costales de algodón fueron reemplazados por bolsas de plástico.

⁴⁰ Sudene: Superintendencia para el desarrollo del nordeste.

⁴¹ Carneiro, *op. cit.*, p. 233.

⁴² *Idem.*

El grupo se interesa en varias actividades: se lanza en la cervecería,⁴³ la cría de bovinos,⁴⁴ la plantación de anacardo para una producción a gran escala,⁴⁵ la transformación del maíz,⁴⁶ y la fabricación de llantas.⁴⁷

Durante el periodo analizado, el grupo prosigue sus actividades comerciales ligadas a los vehículos, y realiza varias inversiones en el sector inmobiliario, principalmente en los estados de Ceará, Pernambuco y São Paulo.

Cambio de orientación, cierre de varias empresas y consolidación de la posición de J. Macêdo en el sector harinero (1986 - 1990)

Cambio de estrategia

Esta época marca un cambio en el tipo de crecimiento de las empresas J. Macêdo, quien afirma:

Hemos abandonado nuestros sueños. Seguimos siendo idealistas, pero más pragmáticos: queremos modernizar nuestras fábricas y nuestros establecimientos comerciales y perfeccionar a nuestro personal —desde la recepcionista hasta el dirigente— para que puedan alcanzar un nivel de calidad comparable al mejor nivel nacional.⁴⁸

El grupo abandona varias actividades comerciales y financieras, selecciona negocios industriales y revisa su política de participaciones: en adelante, ya no le interesa fabricar productos de baja calidad, y los socios deben contar con la tecnología más sofisticada: United Biscuits (inglesa), Sangatti, para las máquinas industriales destinadas a la fabricación de harinas (italiana) o Brahma, líder de la cerveza en Brasil. En este replanteamiento, las harinas se vuelven el negocio

⁴³ Cervecería Astra, en 1970 y en 1973, compra la Cervecería Miranda Correa; ambas ulteriormente asociadas en 50% con Brahma, el líder de la cerveza en Brasil.

⁴⁴ Fazendas Bacatuba y Campolina, en 1973.

⁴⁵ Copan, 1970.

⁴⁶ Milho Industrial, 1972.

⁴⁷ Llantas Tropical, 1975, vendida a Pirelli en 1976.

⁴⁸ Carneiro, *op. cit.*, p. 284.

privilegiado. La única nueva inversión importante es la adquisición del Moinho da Fronteira, en 1990.

En 1989, Amarílio Macêdo explica este cambio:

Actualmente, queremos conocer mejor lo que estamos haciendo y concentrar nuestra expansión en los sectores que dominamos. J. Macêdo ya no es una organización que se lanza en actividades pioneras, desconocidas, que se pueden convertir en una aventura [...] La nueva etapa en la que entramos ahora implica una participación en el proceso de replanteamiento del grupo y también que nuestras acciones obedezcan a un plan que organice nuestro crecimiento a mediano y largo plazo. Abandonamos el empirismo y la improvisación.⁴⁹

En realidad, el grupo registró pérdidas considerables en la industria llantera y sacó conclusiones de este fracaso: Llantas Tropical fue construida en 1975 con 75% de los recursos subsidiados por la Sudene, y 25% de capital propio de J. Macêdo. Padeció grandes problemas: la tecnología empleada era proporcionada por Goodyear que logró vencer al grupo J. Macêdo de adquirir una tecnología ya superada.⁵⁰ La fábrica tuvo que pedir nuevos préstamos —esta vez bancarios— y pagar intereses astronómicos. Finalmente, Llantas Tropical se vende a Pirelli en 1986, pero esto no permitió que el grupo recuperara la totalidad del capital invertido.⁵¹

La reorganización en la gestión

Incluso en la época en que el grupo apenas se recuperaba de las pérdidas de la fábrica de llantas (1986), la atención dedicada al desarrollo interno es remarcable. El tipo de gestión

⁴⁹ Carneiro, *op. cit.*, p. 284.

⁵⁰ Llantas Tropical empleaba la tecnología tradicional de la época, pero el mercado estadounidense ya había optado claramente a favor de las llantas "radial", tipo más eficiente que de hecho se generalizó también en el mercado brasileño.

⁵¹ Las pérdidas estimadas con esta transacción fueron de 100 millones de dólares. *Folha de São Paulo*, 24 de febrero de 1991.

aplicada requería de dirigentes muy calificados, gozando de cierta autonomía. Cabe subrayar que una de las características de la gestión de las empresas de J. Macêdo es la informalidad y la flexibilidad de reacción en la gestión.

Según Amarílio Macêdo, el grupo es actualmente flexible, descentralizado y muy profesional. La presidencia supo escoger a dirigentes que saben exactamente lo que hay que hacer; y les da mucha libertad para que tomen las iniciativas que les parezcan convenientes, y hasta los alientan a tomarlas.

Reorientación de las inversiones hacia las fábricas de harinas

A partir de los ochenta, el grupo J. Macêdo busca un reconocimiento en el medio de los harineros brasileños. Quiere cambiar su imagen de grupo aventurero que se lanza en muchos negocios al mismo tiempo, y que no tiene ningún escrúpulo en deshacerse de las empresas que presentan pérdidas.

J. Macêdo cambia su "tarjeta de visita" de "cearense"⁵² o "nordesteño", y se presenta como un grupo nacional. Roberto Macêdo expone claramente este cambio: "Ya no queremos que J. Macêdo sea considerado como un grupo regional, de Ceará. Somos una organización nacional cuya dirección se encuentra en Ceará; nuestro volumen de negocios es mucho mayor en el exterior de Ceará, y nuestros productos tienen características nacionales".⁵³

El lugar que ocupan en este sector las grandes inversiones realizadas en sus fábricas de harinas, ya sea para aumentar su productividad o para mejorar la calidad, o para dar impulso a la escuela técnica de formación de los molineros, empiezan a darle una imagen de seriedad entre los molineros. Las fábricas de harinas J. Macêdo establecen un control de calidad sofisticado, con laboratorios muy bien equipados y toda una política de investigación. Las estrategias se anali-

⁵² "Cearense": originario de Ceará

⁵³ Carneiro, *op. cit.*, p. 291.

zan con esmero: el “lanzamiento” de nuevos productos sólo se realiza en sectores bien escogidos. A todo ello se añade una estrategia comercial agresiva, acompañada de mucha publicidad.

Además de su posición como el grupo nacional más fuerte en el sector harinero, otros factores han contribuido a este éxito. En primer lugar, la calidad de sus dirigentes: personas muy calificadas que, además del buen conocimiento de su oficio, habían integrado en su comportamiento un rasgo de la cultura del grupo Macêdo: ¡sabían tomar riesgos! En las reuniones de sindicatos por ejemplo, los representantes de J. Macêdo no tenían miedo de tomar decisiones, y se oponían a los otros dirigentes que no eran propietarios. Este comportamiento era desde luego una consecuencia de la cultura del grupo, en la cual la iniciativa y la independencia se exaltaban, mostrando hacia el exterior la atención que la presidencia prestaba para la elección de sus dirigentes.

Cabe señalar el papel desempeñado por uno de los dirigentes de J. Macêdo dentro del reconocimiento del grupo en el seno de los harineros: Reino Pécala Rae. Ingeniero con una formación de gestión, Rae empezó a trabajar en las organizaciones J. Macêdo, a principios de los años setenta. Su carrera es algo excepcional respecto a las tradiciones del grupo. Rae es uno de los pocos casos que el grupo no ha formado. Nunca trabajó directamente en la gestión de las empresas, pero había llamado la atención de J. Macêdo, y en 1978 trabajaba en la *holding* J. Macêdo, donde pudo conocer los puntos más vulnerables de las empresas del grupo. Rae se ha convertido en “comodín”, del tipo “consejero privilegiado”. En 1989, se vuelve director político-institucional de la *holding*. Fue el presidente de la Asociación de la Industria del Trigo del Norte y del Nordeste, y en 1990, cuando se fundó la asociación brasileña de la industria del trigo (Abitri-go), fue elegido vicepresidente ejecutivo.

A partir de 1986, cuando los intentos de cambio de legislación del trigo cobran más importancia, Reino Pécala Rae se vuelve la persona con mayor prestigio en el seno de

los harineros. Su amplio conocimiento del sector, la pertinencia de su evaluación de los puntos más vulnerables del Decreto Ley 210, junto con su firmeza y su habilidad en las negociaciones, lo convirtieron en la persona más respetada no sólo entre los harineros sino también entre los tecnócratas del gobierno. Adquiere, naturalmente, el liderazgo de estos empresarios y contribuye indirectamente a impulsar al grupo J. Macêdo.

*Las fábricas de harinas en un mercado competitivo
(1990 - 1992)*

Después de la reglamentación del sector del trigo, en 1990, el grupo J. Macêdo creó una firma para importar el grano. Su intención era tanto garantizar la importación para sus propias fábricas, como comercializar el cereal importado al revenderlo a las otras fábricas de harinas. La época no era favorable para la negociación de la materia prima con los harineros brasileños. La lucha por el mantenimiento del decreto ley había sido muy dura, y el mercado de las harinas se había vuelto en unos meses muy competitivo. Los harineros desconfiaban de los dos grupos más importantes, Bunge & Born y J. Macêdo; temían que desencadenaran una guerra de precios. No querían acrecentar un eventual problema al dejar en manos de Bunge & Born o de J. Macêdo el abastecimiento de su materia prima.

Hemos mostrado cómo, a diferencia de sus rivales, el grupo J. Macêdo siempre estuvo atento a su política comercial durante la época del Decreto Ley 210; la publicidad y la insistencia para crear una marca nacional lo ilustran. Cabe subrayar que durante la época de la regulación, la mayor parte de las fábricas de harinas no tenían que disputarse el mercado, ya que las ventas se hacían muy fácilmente.

Al contar con un control de calidad sofisticado y con un acceso al conocimiento de la calidad del trigo brasileño, el grupo estableció una estrategia comercial muy agresiva para mantener su posición en el mercado.

Hay que mencionar que el grupo estaba a favor de un acuerdo sobre los precios y al reparto del mercado de este sector. Este acuerdo nunca se ha podido realizar, a pesar de los intentos de la Abitrio. También se debe subrayar que la competencia destructiva no ha sido instaurada ni por Bunge & Born ni por J. Macêdo, sino por grandes fábricas de harinas que habían invertido demasiado a finales de los años ochenta.

Pero una vez entablada la guerra de los precios, el grupo J. Macêdo adoptó una estrategia ofensiva: no se trataba de perder su posición en el mercado, sino de mejorarla. Luchó con determinación, empleando distintos medios, como la publicidad —que fue ampliamente utilizada— así como facilidades de pago. En efecto, concedía plazos para el pago de la harina, exoneración de intereses,⁵⁴ o incluso bajaba los precios para algunos clientes. Además, empezó a apoyarse mucho en la calidad, adaptándose a las nuevas tendencias del mercado de las harinas.

En 1991, J. Macêdo intenta ingresar al Mercado Común Europeo, al comprar el Moinho Setúbal, en Portugal. Al parecer, el grupo no estaba bien informado acerca de la severa legislación concerniente al trigo y sus derivados en el mercado europeo. En fin, esta compra no aportó los resultados esperados.

CUADRO 2
Evolución del patrimonio del grupo J. Macêdo*

1939	2
1945	10
1952	291
1960	3 596
1970	23 067
1989	119 641

*En miles de dólares

Fuente: Grupo J. Macêdo, 1989. 50 años del grupo J. Macêdo. Publicación conmemorativa.

⁵⁴ Ello representaba ventajas considerables para sus clientes, ya que la tasa de inflación superaba 1% por día.

CONCLUSIONES

La presentación de estos dos casos nos ha llevado a formular tres grandes preguntas a las que intentaremos dar respuesta: ¿Tendrá una estrategia común el conjunto de los harineros, o cada uno de estos dos grupos?

Llegado al caso, ¿cuál era la estrategia privilegiada por cada uno de estos dos grupos: empresarial o patrimonial?

¿Cómo Bunge & Born ha dejado a J. Macêdo elevar de cero a 14% su posición en el mercado de las harinas?

Para entrever los primeros elementos de respuesta, tenemos que observar detenidamente las estrategias de cada uno de estos grupos:

Bunge & Born ha seguido una estrategia multinacional que invirtió mucho en el mercado brasileño de las harinas desde principios de siglo. Conquistó una posición dominante y logró imponer su ley en el sector del trigo.

¿De qué ventajas disponía Bunge & Born para conquistar tanto poder? Dinero —y un fuerte respaldo financiero—, una base internacional, y una gama de productos-mercados diversificada. Esto le permitía invertir más o menos en Argentina o en Brasil, según las ventajas ofrecidas por cada uno. Estas facilidades daban a Bunge & Born un gran poder de presión sobre los gobiernos de ambos países. De hecho, cabe destacar que el grupo siempre se ha apoyado en el Estado, e incluso directamente en el poder ejecutivo; hasta podemos decir que gozaba de cierta “intimidación” con los poderes brasileños y argentinos.

Las estrategias de Bunge & Born han variado según las coyunturas. Hasta 1955, adopta una actitud de negociante y de empresario simultáneamente: comercializa el trigo y produce harina. Entre 1955 y 1967, disminuye el negocio y desarrolla las industrias.

Entre 1967 y 1986, como se había suprimido el negocio de trigo en Brasil, sigue una estrategia empresarial en las actividades harineras, hasta finales de los años setenta, y en las relativas a la trituration de las oleaginosas. A partir de

principio de los años ochenta, el comportamiento del grupo se caracteriza más bien por una política rentista para conservar su posición en el mercado. Entre 1986 y 1990, consolida esta dinámica; no está preparado para el cambio de política del trigo.

¿Cómo logró J. Macêdo conquistar 14% del mercado brasileño de las harinas?

Adoptó una estrategia de empresario brasileño que se inmiscuye en un mercado controlado por Bunge & Born. Concluye acuerdos con este grupo, como lo sugerimos en el caso de la venta y la nueva compra del Moinho Fortaleza. Por último, no podemos subestimar el papel desempeñado, en su desarrollo, por sus relaciones políticas adquiridas antes de su entrada al ámbito gubernamental.

¿Con qué ventajas podía contar J. Macêdo para conseguir esta posición? Hemos mencionado las dificultades iniciales debidas en gran parte a su falta de capital. Empezó a ganar dinero gracias a las importaciones de jeeps. Para compensar este déficit, se apoyó mucho en su periódico —no hay que olvidar que en 1953 compró *Gazeta de Notícias*, lo que suponemos le ayudó mucho a adquirir su primer molino, un año después, y a proseguir su carrera política, iniciada en 1959.

En fin, contaba con la prensa y la política, y desarrolló una relación *soft* con la ley. Además, José Macêdo diversificó desde un principio sus productos, y su grupo siempre tuvo una agilidad estratégica “reactivista”: abandona muy fácilmente las actividades que se vuelven menos interesantes, como la venta de jeeps, la fábrica de llantas, Llantas Tropical y el rastro de carnes, Frifort, entre otras actividades.

¿Cuáles son las estrategias desarrolladas durante los distintos periodos? Entre 1940 y 1954 se dedica a los negocios. Entre 1954 y 1967, prosigue con éstos y se lanza en las actividades industriales. Su juego es político y regionalista. Su imagen es la de un *self made man* del nordeste que invierte

en su región y se opone al “colonialismo” del sur. No negamos las preocupaciones sociales de José Macêdo, pero una observación atenta de sus actividades durante este periodo muestra que intentó instaurar una política de “sustitución de importaciones” regional. Detrás del discurso de empresario con sensibilidad social que lucha a favor del desarrollo de su región, se esconde una clara estrategia de acaparamiento de un mercado casi virgen que era el nordeste de los años cincuenta y sesenta. Afirmaba claramente que le parecía paradójico que la población del nordeste consumiera productos fabricados en el sur, encarecidos por los costos de transporte. Según él, el nordeste necesitaba industrias. Era una manera de crear empleos y de desarrollar la región. José Macêdo decía que había que acabar con los prejuicios según los cuales las actividades económicas no se desarrollaban en esta región, y su población era demasiado perezosa y despreocupada para el trabajo minucioso exigido por las industrias que utilizaban una tecnología sofisticada.

Entre 1967 y 1986, sus fábricas de harinas se desarrollaron, y conquistaron mercados gracias a la combinación de dos estrategias: rentista y empresarial. El grupo compra cuotas y fábricas de harinas. Lucha con vigor para que siga vigente el Decreto Ley 210. Rae, uno de los directores del grupo, desempeña un papel importante en ello.

Paralelamente, el grupo diversifica sus actividades, gracias a los créditos subsidiados concedidos por la Sudene. José Macêdo articula sus prácticas de empresario en función del movimiento regionalista, fortalecido en aquel entonces por la acción estatal, a través de la Sudene.

Entre 1986 y 1990, la firma elabora una estrategia empresarial resuelta respecto a sus fábricas de harinas. Las moderniza, lanza nuevos productos, invierte mucho en nuevas tecnologías, en la calidad, y recurre más a la publicidad. Por último, J. Macêdo íse prepara para el cambio de ley! Lleva a cabo acciones, cuando ha sido uno de los grupos que más ha luchado para mantener el Decreto Ley 210.

Bunge & Born contra J. Macêdo

Ambos grupos desarrollaron estrategias tanto empresariales —que aspiraban a mejorar la productividad, o a lanzar en el mercado nuevos productos— como patrimoniales, caracterizadas no sólo por la magnitud de las inversiones en el sector inmobiliario, sino también por la compra de cuotas. Por supuesto, éstas han permitido que las fábricas de Bunge & Born y de Macêdo realicen ahorros de escala, y por lo tanto, incrementen su productividad al mismo tiempo que abren nuevos mercados; pero no se puede olvidar que durante el periodo de aplicación del Decreto Ley 210, las cuotas de las fábricas de harinas adquirieron un valor muy elevado.⁵⁵ En este sentido, dichas cuotas se pueden considerar como rentas para sus propietarios.

Bunge & Born adoptó, con sus fábricas de harinas, la actitud del rentista que se duerme en su renta, sobre todo a partir de 1975: menos inversiones importantes, pero una lucha encarnizada para la conservación del Decreto Ley 210.

Podemos afirmar que los dirigentes del grupo J. Macêdo (José Macêdo y su hijo Amarílio), interesados en la política, tienen un comportamiento que identificamos con el de la clase dirigente, que fomenta la transformación del orden social y el desarrollo del nordeste.

Ambos grupos se han apoyado en el Estado para desarrollar sus actividades. Los subsidios fueron ampliamente utilizados por ambas firmas. Los canales empleados eran los mismos, pero Bunge & Born privilegiaba las relaciones directas con el poder ejecutivo, mientras que J. Macêdo lo hace con los gobiernos de Ceará, así como con los poderes locales.⁵⁶ La opción de José Macêdo se justifica por el hecho de que durante mucho tiempo reivindicó los valores regionalis-

⁵⁵ Un contrato registrado en la Sunab en 1985 mencionaba el valor de los derechos del registro de las cuotas en 27 000 dólares la tonelada, pero durante el debate sobre la política del trigo que tuvo lugar en la Cámara de Diputados, se estimaba este valor en 40 000 dólares. Rocha dos Santos, *O trigo no Brasil: estruturas e estratégias sociais*, tesis para profesor titular, UFPR, Curitiba, 1992, p. 118.

⁵⁶ El rastro Friport fue vendido a la ciudad de Fortaleza.

tas. En el caso de Bunge & Born, sacaba provecho de las convergencias entre las políticas económicas de los gobiernos latinoamericanos para fortalecer sus propias estrategias, como lo hemos visto con el Decreto Ley 210, y desarrollar sus actividades en el sector de los aceites vegetales.

Bunge & Born y J. Macêdo recurrieron en gran parte al capital social⁵⁷ en sus empresas. Durante la dictadura, ambos grupos empleaban a militares para puestos importantes en sus fábricas. Más tarde, después del desligamiento del Estado, contrataron a los mejores ex funcionarios de la Ctrin y del Detrig.

La apertura hacia el exterior del grupo J. Macêdo se distingue radicalmente del comportamiento de Bunge & Born. A nuestro parecer, este hecho ha contribuido a la mayor competitividad económica de las fábricas de harina de aquél, después del desligamiento del Estado. La comparación entre las treinta fábricas de harina más grandes entre 1988 y 1993 ha mostrado que los márgenes de ganancia de las del grupo Bunge & Born han bajado de porcentaje, respecto a 1988; mientras que todas las del J. Macêdo han incrementado sus márgenes de ganancia en el mismo periodo.⁵⁸

⁵⁷ Bourdieu define el capital social: "el capital social es el conjunto de los recursos actuales o potenciales ligados a la posesión de una *red duradera de relaciones* más o menos institucionalizadas de interconocimiento y de interreconocimiento, o, en otros términos, a la *pertenencia a un grupo*, como el conjunto de agentes que no sólo tienen propiedades comunes (perceptibles tanto por el observador y los demás como por ellos mismos), sino que también están unidos por lazos permanentes y útiles". Subrayado por Bourdieu. Bourdieu, *Actes de la recherche en sciences sociales*, núm. 31, enero de 1980.

⁵⁸ *Gazeta Mercantil, Balance Anual* 1989, año XIII, núms. 13 y 18, noviembre, São Paulo.

IDENTIDAD ESPACIAL Y REDES DE EMPRESARIOS EN LA RECOMPOSICIÓN DE LOS ESPACIOS ASIÁTICOS. EL CASO DE TAIWAN Y SINGAPUR

CATHERINE PAIX*

No es un secreto para nadie el que los empresarios chinos de la diáspora, y en primer lugar los de Taiwan y Singapur, sean hoy actores decisivos del crecimiento en Asia del Pacífico y contribuyan activamente a través de sus redes a dibujar el nuevo mapa de esta región del mundo.¹ Además, están persuadidos de que el advenimiento anunciado del siglo del Pacífico concretiza el progreso ineludible de una región en la que los chinos juegan un papel clave, así como el ascenso esperado de China a la posición de primera potencia mundial. De hecho, en tan sólo unos años, han contribuido a que Taiwan y Singapur pasaran de simple polo de localización del capital internacional, a una posición céntrica regional, convirtiendo a estos países en puntos clave de difusión de los capitales y de las técnicas en Asia —específicamente en China—, lo que ha fortalecido su integración económica mundial, y los ha convertido en centros privilegiados de mediación de la penetración de las firmas extranjeras.² Asi-

* *Laboratoire Strates-CNRS, París.*

¹ La diáspora china representa alrededor de 50 millones de personas en el mundo, de las cuales 47 millones están en Asia (incluidos Taiwan, Hong Kong y Macao). Su poder financiero es considerable, dado que se estiman los ingresos de los chinos de Asia en un monto equivalente al producto nacional bruto de China, y la diáspora proporciona las dos terceras partes de las inversiones privadas en este país (Redding, 1990; Trolliet, 1994; Bergère, 1993).

² Taiwan no ha dejado de recibir desde mediados de los ochenta un flujo considerable de capitales extranjeros provenientes de Estados Unidos, Japón y los

mismo, en el marco de un nuevo reparto de las tareas regionales, son los principales motores del surgimiento de estos nuevos espacios de crecimiento transnacionales que proliferan en Asia, y de una integración regional cuya originalidad radica en que no se estructura en torno a una institucionalización de las relaciones entre estados, sino a la movilidad de los capitales y de los hombres, así como a la fuerza de sus redes.

Tanto en Singapur como en Taiwan, los empresarios reaccionaron muy rápidamente ante el nuevo contexto internacional de los ochenta y la liberalización de los países asiáticos y de China, lo que organizó la delocalización de sus actividades de mano de obra y su imposición en los mercados de la región. Lo anterior dio origen a los nuevos "círculos de crecimiento" que unen a Taiwan con Hong Kong y con China

países europeos. De acuerdo con datos oficiales, el monto de las inversiones extranjeras pasó de 4.7 mil millones de dólares americanos entre 1952 y 1986, a 9.3 entre 1987 y 1992, es decir, un total acumulado de 14 mil millones de dólares, a los que se suman las inversiones de los chinos de ultramar, 81.3 mil millones de dólares entre 1987 y 1992) (*Taiwan Statistical Data*, Book 1993, Economic Planning and Development, Republic of China). Pero al mismo tiempo, desde la segunda mitad de los años ochenta, cuando el gobierno liberalizó el control cambiario en 1987, y luego autorizó la libre circulación de las personas por China en 1988, Taiwan se convirtió en uno de los principales inversionistas en este país, y la isla se está imponiendo ahora como el segundo polo de integración regional después de Japón. Si bien resulta difícil apreciar con exactitud la verdadera magnitud de estos flujos, dada la importancia de las transacciones informales (de acuerdo con las estadísticas oficiales las inversiones en el exterior habrían sido de 5.3 mil millones de dólares entre 1987 y 1992), en realidad se estimaban las inversiones de Taiwan en Asia en más de 13 mil millones de dólares en 1991. En cuanto a las inversiones en China, alcanzarían 6% del total de las inversiones extranjeras directas, o sea, casi 7 mil millones de dólares en 1992. (Le Moci, 1993; Kuo-Shu Liang, 1993; Besson y Lantéri, 1994; Feer, 22 de septiembre de 1994). Paralelamente, los intercambios comerciales con Asia se incrementaron en una fuerte proporción, al pasar de 13% en 1982 (excluyendo a Japón) a 24.6% del conjunto de los intercambios externos en 1992.

En Singapur también aumentaron las inversiones en el extranjero durante la última década, particularmente en Asia (67% en 1989), pero con una diversificación geográfica aún más marcada. Según los datos oficiales, y excluyendo las inversiones de los grandes organismos públicos encargados de la gestión de las reservas del país y de las instituciones bancarias y financieras, las inversiones externas del sector privado pasaron de 1.3 a 8.4 mil millones de dólares entre 1976 y 1989; es decir, más de 20% del PIB, y Singapur era en 1992 el quinto inversionista en China (*Singapore's Investment Abroad*, 1991). Por otra parte, Singapur ha confirmado su papel de centro de las inversiones extranjeras, ya que su monto acumulado pasó de 6 mil millones de dólares en 1980 a 25 en 1989.

del sur, y a Singapur con Indonesia y Malasia; y figuran entre los mayores inversionistas en toda Asia. Pero simultáneamente a esta expansión, han emprendido una adaptación rápida de sus actividades a los sectores más competitivos, y han desarrollado una estrategia de internacionalización general a escala mundial, según orientaciones que tienden a fortalecer tanto la posición céntrica regional, como su afirmación en el mercado internacional.³ En Taiwan, han reafirmado su vocación industrial al imponerse en sectores de alta tecnología, y garantizado una diversificación de sus actividades en los servicios, en el contexto de liberalización de la economía y de desarrollo del mercado interno. En Singapur, han desarrollado una estrategia similar pero mediante el fortalecimiento de su vocación en los servicios, lo que refuerza su papel de centro regional y de base para las empresas extranjeras, fomentado por el gobierno de esta ciudad-Estado. En ambos

³ Este movimiento de internacionalización se caracterizó por un incremento de las inversiones en Estados Unidos y en los países europeos. Aunque sea difícil estimar exactamente la proporción de estos flujos, las inversiones de Taiwan en Estados Unidos habrían alcanzado los 3.8 millones de dólares entre 1987 y 1992 (*Taiwan Statistical Book*, 1993). En Singapur también se incrementó la proporción de las inversiones en el extranjero, al pasar éstas de 1.9% a 5.4% hacia Estados Unidos y de 3 a 6.9% hacia los países europeos entre 1981 y 1989 (*Singapore's Investment Abroad*, 1991).

En ambos casos, la reestructuración de la economía se caracterizó por una gran expansión de las actividades de los servicios. En Taiwan, cuya economía está dominada por la industria (42 % del PIB en 1992), la proporción de los servicios en el PIB pasó de 47.9% a 55.1%, entre 1982 y 1992. En Singapur, donde las funciones terciarias desempeñan un papel preponderante (más de 65% del PIB en 1991), esta expansión se caracterizó por una creciente especialización en las actividades financieras y en los servicios a las empresas, así como en los transportes y comunicaciones, cuyas proporciones en el PIB pasaron respectivamente de 15.8% a 20.3% y de 12% a 14% entre 1980 y 1990 (*Economic Survey of Singapore*, 1991). En 1989, 65% de las inversiones locales se destinaban a las actividades de servicios, en lugar de 53.5% en 1980, y la proporción de las inversiones en este sector pasó por su parte de 16% en 1980 a 32% en 1989 (*Singapore's Investment Abroad*, 1991).

Por lo que respecta a la industria, cuya disminución en el PIB disminuyó ligeramente, su expansión se caracterizó en ambos casos por el desarrollo de actividades con fuerte intensidad de capital y de tecnología (industria pesada, electrónica e informática). En Taiwan su proporción en la producción (56.7% en 1991) no ha dejado de elevarse a expensas de las industrias ligeras (43.3% en 1991) (*The ROC YearBook*, 1993) con una mayor especialización en la electrónica y en los aparatos eléctricos que ocupan el primer lugar en las exportaciones desde 1987 (22.2 millones de dólares; es decir, más de la cuarta parte de las exportaciones

casos, estas estrategias se ven consolidadas por un creciente dinamismo empresarial, que se ha concretado en una reafirmación de las burguesías constituidas durante los periodos anteriores y en el surgimiento de una nueva generación de empresarios que desempeñan el papel de catalizadores en esas adaptaciones.

En fin, no se puede considerar la reciente posición de Taiwan y Singapur y sus nuevas formas de integración al espacio asiático y mundial, como simples efectos de proximidad y de impulso económico ligados a su posición diferencial en Asia y a las estrategias de delocalización del capital, que han desarrollado o aprovechado; tampoco podemos limitarnos a una aproximación territorial para interpretarlas. Estos replanteamientos proceden de una construcción voluntaria, que va mucho más allá del campo económico, y es indisoluble de la manera en que los empresarios reinterpretan su historia y sus relaciones con China, y perciben la posición de su territorio, en el marco del nuevo contexto asiático e internacional y de las rápidas mutaciones internas que tienen que enfrentar. También proceden, debido principalmente a su pertenencia a la diáspora china, de una capacidad particular para pensarse o imaginar su acción en espacios muy vastos, así como de facultades excepcionales para establecer relaciones a diferentes escalas.

industriales en 1992). Taiwan se impuso muy particularmente en la producción de materiales informáticos que representaba en 1991 más de 10% de la producción industrial, es decir, 6.9 millones de dólares, y constituía una de las tres primeras industrias exportadoras de la isla, particularmente las relacionadas con microcomputadoras (la décima parte de las que se fabrican en el mundo). Sus exportaciones en materia de equipo electrónico (*hardware*) la ubicaban en la cuarta posición mundial en 1994, detrás de Japón, Estados Unidos y Alemania (Feer, 17 de febrero de 1994).

En Singapur, la industria siguió registrando elevadas tasas de crecimiento, paralelamente a la consolidación de las actividades de servicios (casi 10% en 1990), y ello muy particularmente en tres sectores principales: las producciones eléctricas y electrónicas cuya tasa de crecimiento era de 13% en 1990 y cuya proporción en el *output* industrial alcanzaba 38.8% en 1989, así como los productos químicos y petroleros (*Economic Survey of Singapore*, 1990). Las inversiones extranjeras, que prevalecen en la industria, han contribuido ampliamente a esta expansión, como en el sector de la electrónica, donde las inversiones industriales extranjeras pasaron de 11.9% a 15.2% en 1989.

Trataré por consiguiente la cuestión de la competitividad de estos países y de las dinámicas empresariales que la fomentan desde mediados de los ochenta, e insistiré, desde una perspectiva histórica y comparativa, en la identidad de los empresarios y en la singularidad de su concepción del espacio en cada contexto territorial, para lo que destacaré dos puntos: las representaciones, los espacios de referencia y las redes a diferentes escalas con base en las cuales replantean sus estrategias y reconstruyen su identidad y lo que ésto ha implicado como cambios en sus prácticas y su visión de la sociedad y del espacio, tanto del territorio al que pertenecen como de sus espacios de referencia.

En efecto, más allá del mito del éxito económico y de algunos rasgos de convergencia entre estos países, habrá que ver si los empresarios de Taiwán y de Singapur tienen la capacidad para superar el papel de simple mediación del capital internacional y realizar, conjuntamente a la afirmación de posición céntrica en la región, la ambición de mundialidad que estos países manifestaron muy temprano para preservar su autonomía. Es también preciso apreciar lo que los distingue y a qué rasgos corresponden los límites de su acción y la posición específica de cada uno de ellos.

DOS VENTAJAS EN LA COMPETENCIA MUNDIAL:
PENSAR EL TERRITORIO Y EL MUNDO AL MISMO TIEMPO;
IMAGINARSE A TRAVÉS DE REDES

La nueva posición de Taiwan y Singapur no se puede disociar de la manera en que los gobiernos de estos países han manejado su apertura al capital internacional en el periodo anterior, ni de su constante afán de afirmación territorial. Dichos estados se constituyeron en ruptura y en oposición respecto a sus territorios de origen —China y Malasia— y han manifestado muy temprano su diferencia frente al entorno regional, al proyectar su economía en el espacio internacional y al manifestar la ambición de convertirse en

modelos exitosos del desarrollo capitalista en Asia. Desde luego la posición de adelanto excepcional que acabaron por adquirir en la región, se debe en gran parte a la elaboración de una estrategia favorable al desarrollo de las empresas locales, destinada a orientar su dependencia de las firmas extranjeras en el sentido de la acumulación y del desarrollo interno; todo ello desembocó en la formación de poderosas burguesías. Pero la rapidez con la que estos países reaccionaron ante el contexto de los ochenta y las nuevas dinámicas empresariales que lo caracterizaron, corresponde estrechamente a las condiciones y las estrategias de expansión de estos empresarios (Paix y Petit, 1990a, 1990b).

Si bien su trayectoria económica ha sido diferente —comerciante y financiera en un caso, industrial en el otro— los empresarios de Singapur y de Taiwan comparten algunos rasgos de identidad relacionados con su historia y sus orígenes, cuya reactualización resulta decisiva en su capacidad de adaptación y de internacionalización, así como en su recomposición. En efecto, parecen sacar de su historia particular dos ventajas esenciales en la competencia mundial; *una facultad de pensar el territorio y el mundo al mismo tiempo; una capacidad de concebirse como parte de una red.*

Las herencias de la historia: fuertes potencialidades empresariales; burguesías abiertas hacia varios mundos

La movilidad geográfica y mental que muestran hoy los empresarios de Singapur y de Taiwan no es nueva. Se arraiga profundamente en una práctica transnacional antigua y en una larga experiencia de mediación entre Asia —específicamente en China— y el mundo exterior.

En Singapur, la burguesía de origen chino que constituye hoy el núcleo fuerte de los empresarios locales, es a la vez antigua y heteróclita. Está formada principalmente por dos grupos: uno, cuyo ascenso durante el periodo colonial se basó en la explotación y la colecta de las materias primas y

en funciones de la mediación comercial y financiera entre las firmas europeas y la región; es la fracción más arraigada en Singapur. El otro, de origen comerciante y/o industrial cuya acumulación inicial, a principios de siglo o más recientemente, se realizó fuera de Singapur, pero hizo de la ciudad una de sus bases en la región (Paix y Petit, 1986, 1987).

Todos estos grupos familiares provienen de las comunidades de comerciantes instaladas desde hace mucho tiempo en la región, y han llegado con las olas de inmigración China atraídas, a finales del siglo XIX, por la explotación colonial; tienen como características el haber fundado su expansión en una base "transnacional" y haberse apoyado en la dispersión familiar y la constitución de redes de comunidades estructuradas en torno a múltiples asociaciones de empresarios o de ayuda mutua y de solidaridad de clanes que suelen haber fomentado. Otra de sus características ligada a la precedente, es por una parte, el haber desarrollado a largo plazo una lógica muy especulativa que han perpetuado, y por otra, el haber mantenido una independencia considerable respecto al Estado (Paix y Petit, 1990; Paix, 1993; Margolin, 1988 y 1989; Rodan, 1989; Yoshihara, 1989; Clad, 1989).

Gracias a la extensión espacial del respaldo de una comunidad dispersa y a sus lazos con China, algunos de estos empresarios se impusieron muy rápidamente como los intermediarios indispensables entre las grandes compañías europeas y las poblaciones locales, controlando la inmigración —y por ende la mano de obra— y desarrollando redes muy extensas de pequeños intermediarios comerciales que dependían de ellos (Lim y Gosling, 1983). Luego, con base en ello y aprovechando la expansión de las funciones de bodega de Singapur, se diversificaron rápidamente en el sector financiero creando bancos que son hoy el florón de la actividad financiera de Singapur. Además de resistir a las contingencias del mercado, esta capacidad de juego en varios espacios y niveles de relaciones les permitió también, desde principios de siglo, ampliar su campo de acción económica mucho más allá de la región cercana, en Asia y en China.

Gracias a esta posición de intermediarios, que se conjuga con una ambición de éxito económico y de afirmación frente a China, se impusieron también durante todo este periodo como los mediadores esenciales a nivel cultural y político; líderes de su comunidad en Singapur, fueron los intermediarios entre la población china y el poder colonial. Activos partidarios de la revolución republicana china y de la difusión de las ideas modernistas en su país, desempeñaron también un papel importante en el desarrollo de China y en su apertura hacia el exterior, por medio de sus inversiones o por sus intervenciones socioculturales y políticas, alentadas por los llamados ansiosos de las autoridades a los chinos de la diáspora para que contribuyeran a la recuperación de su economía, así como por su deseo de reconocimiento por parte de China. En este marco, se afirmaron hasta la guerra como los portavoces de los chinos de ultramar, haciendo de Singapur el centro de la diáspora en Asia (Hwang Yen Ching, 1976; Godley, 1981; Yong, 1987; Paix y Petit, 1991).

En el periodo posterior a la independencia y a la apertura de Singapur al capital internacional durante los años sesenta, esta burguesía prosiguió su expansión con las mismas orientaciones. En primer lugar, fortaleció su papel de intermediario comercial de las firmas extranjeras en Malasia y en Indonesia, al reactivar las redes de relaciones que tenía en la región. No se orientó hacia la industria, que seguía en manos de las firmas extranjeras y del Estado, pero sin perder su gran independencia; apoyó ampliamente tanto la voluntad del gobierno de destacar a Singapur en la región, como la estrategia de apertura basada en el desarrollo conjunto de la industria de exportación y de servicios, que podía convertir de nuevo al único "Estado chino" de la región en una base estable para los chinos de la diáspora. Se valió de la rápida expansión de la isla a raíz de la delocalización de los capitales extranjeros, para consolidar sus posiciones en los sectores que le eran familiares (el comercio, las finanzas y el sector inmobiliario). Por otra parte, se renovó con nuevos grupos de negociantes que se habían destacado en los países vecinos

gracias a su proximidad con el poder político, los cuales hicieron que Singapur se volviera otra vez un refugio para sus capitales y una de sus bases de operación en Asia. Todo ello le permitió fortalecer sus relaciones con los grupos de negociantes chinos de la región, así como extender sus actividades a toda Asia —ya sea a través de sus bancos o de participaciones financieras cruzadas—, fenómenos alentados por la persistencia de una lógica especulativa y su estrecho margen de maniobra en Singapur (Paix, 1993).

De modo que los empresarios chinos siempre han combinado un doble arraigo territorial y regional con una gran experiencia internacional. Esta característica se vio fortalecida por la “policulturalidad” de la población de Singapur y la presencia de otras diásporas,⁴ así como por la atracción, constante desde los años sesenta, de las firmas extranjeras a Singapur. Es cierto que la economía seguía siendo controlada por las firmas extranjeras y un poderoso sector estatal, pero Singapur no dejaba de contar con considerables potencialidades empresariales en el contexto de la liberalización de los países asiáticos y de China. Éstas se han visto confirmadas durante la última década por la expansión de los antiguos grupos y el surgimiento de una nueva clase empresarial en las actividades de vanguardia, así como por una afirmación de los empresarios frente al Estado.⁵

⁴ Después del censo de 1990, la población de Singapur era de casi tres millones de personas, de las cuales 78% son de origen chino, 14.5 de origen malayo, y 7% de origen indú, a los cuales se deben sumar 15% de residentes extranjeros. Existen cuatro idiomas oficiales (inglés, chino, malayo y tamil).

⁵ En Singapur, las grandes empresas controladas por el Estado y las firmas extranjeras siguen siendo los principales actores de la economía. De hecho, en 1989 estas últimas controlaban 22.8% de las empresas y 72.5% de los capitales. La proporción de inversiones extranjeras alcanzó 82.5% en 1991 (*Economic Survey of Singapore*, 1991). En cuanto a las empresas controladas por el Estado —que suelen ser empresas mixtas que asocian capitales extranjeros—, su peso en la economía, de por sí considerable, se incrementó aún más durante los últimos años en todos los sectores de actividad. Su cantidad, que era 450 pasó a ser 566 en 1990, y en la misma fecha, el conjunto del sector estatal poseía 44.4% de los capitales de las sociedades locales y 74.7% de los productos locales (Vennevald, 1994). Por su parte, el sector privado local está compuesto de una mayoría de pequeñas y medianas empresas: 93% de las 71 000 empresas locales son PME pero su participación en el valor agregado sólo era de 25% (*Economic Survey of Singapore*, 1990); a nivel de las 500

En Taiwan, donde la colonización japonesa había impedido el surgimiento de una burguesía, la formación de una clase de empresarios locales es más reciente. Existe desde los cincuenta, cuando el gobierno nacionalista chino refugiado en la isla emprendió su política de sustitución de importaciones, pero sólo se manifestó verdaderamente a partir de los años sesenta, cuando Taiwan se abrió a los capitales extranjeros y a la exportación. Compuesto por un grupo reducido de industriales que huyeron de China en 1949, así como por taiwaneses establecidos en la isla desde hace mucho tiempo y entre los cuales algunos habían adquirido una experiencia industrial y comercial en las empresas japonesas, la nueva clase de empresarios se constituyó en una base esencialmente industrial, al ubicarse totalmente en la órbita de Estados Unidos y Japón. Debido a las condiciones particulares de su desarrollo, se distingue también de Singapur, por un dinamismo empresarial sumamente fuerte que se ha manifestado, conjuntamente a la formación de poderosos grupos capitalistas que controlan una parte considerable de la economía, a través de la renovación constante de pequeños y medianos empresarios industriales que han mostrado gran-

mayores empresas de Singapur, sólo representaba una tercera parte de los establecimientos y un poco más de la cuarta parte del volumen de negocios (Lee Tsao Yuan y Linda Low, 1990). Sin embargo, no hay que subestimar la importancia de los empresarios locales en la economía. Si bien su participación en la producción sigue siendo reducida, su peso en los servicios es mucho mayor; particularmente en los servicios no financieros (comercio, construcción, transporte y almacenamiento, servicios a las empresas, seguros e inmobiliario). De modo que a nivel de las sociedades por acciones, la proporción de los capitales locales era respectivamente 48, 66, 75 y 74% en 1989 (*Singapore's Corporate Sector*, 1990). Aunque son poco numerosos, los grupos capitalistas locales ocupan una posición clave en el sector bancario y financiero y han diversificado y extendido mucho sus actividades en el extranjero durante la última década. Los grandes bancos tienen intereses en todos los sectores de la economía (es el caso de la OCBC que invirtió en la electrónica), y en general se impusieron en toda Asia y en China mediante cuantiosas inversiones en la construcción y el inmobiliario (construcción de zonas industriales en China y en Vietnam, por ejemplo). Por su parte, las PME se vieron favorecidas por un nuevo impulso debido a la gran movilidad de los profesionales formados en las firmas extranjeras hacia la empresa, así como a la renovación de las generaciones, que se han traducido en una creciente productividad y una mayor competitividad en el mercado internacional.

des capacidades de adaptación⁶ (Paix y Petit, 1990a, 1990b; Gold, 1981, 1986).

Al igual que en Singapur, su desarrollo se arraiga en la memoria de una práctica transnacional ya antigua y se ha constituido en bases semejantes en varios aspectos: la mediación entre las firmas extranjeras y la sociedad local, junto con la persistencia de una lógica patrimonial afirmada y la constitución de redes familiares, étnicas y empresariales a la vez densas y flexibles que los ponen en una posición de independencia respecto al Estado; una posición de relativa "exterioridad" y de inseguridad para con China que se ha concretado tanto en un afán de éxito económico y de fuerte afirmación territorial, como en la preservación o el desarrollo de sus relaciones en el seno de las diáspora.

Los chinos de Taiwan cuentan con una fuerte tradición agrícola, pero al igual que sus homólogos de la diáspora, siempre hicieron negocios con China y el resto de Asia. Bajo la colonización japonesa, algunas de las grandes familias acaudaladas que se habían sometido al poder colonial desempeñaron un papel de mediación entre China y Japón (Gold, 1981). Muy apegados a China, aunque se hayan desligado muy temprano de ella y siempre hayan reivindicado su independencia insular, los miembros de la élite taiwanesa también habían apoyado el movimiento republicano chino y afirmado su ambición de contribuir a la recuperación de China (Hamley, 1964).

⁶ En Taiwán, la participación de las inversiones directas extranjeras en la formación del capital siguió siendo más reducida (aproximadamente 15%), así como la de las empresas públicas (de 10 a 15% del PNB), y el peso de los grupos capitalistas locales en la economía, que de por sí era mucho más importante que en Singapur, se ha visto fortalecido aún más durante los últimos quince años. De modo que la participación de los 100 primeros grupos de empresas privadas en el PNB, el cual se evaluaba en 31% en 1983, pasó a casi 40% en 1991: gracias a una mayor diversificación de sus actividades, aumentó considerablemente. Entre los 100 primeros, el número de grupos que no controlaba más de 5 a 7 empresas, pasó de 53 a 36 entre 1982 y 1992, mientras que el número de los que controlan entre 6 y 17 empresas pasó de 42 a 59 (*Business Groups in Taiwan*, 1993). Paralelamente a estos grupos, las pequeñas y medianas empresas, cuyo número alcanzaba 860 000 en 1992, demuestran un gran dinamismo, ya que 70% de sus ingresos proviene de la exportación (Guiheux, 1995).

Es en gran parte su manera de reanudar muy rápidamente sus relaciones con los japoneses lo que les ha permitido garantizar una movilidad social también rápida hacia la empresa. Si bien la constitución de una clase empresarial en Taiwan corresponde claramente a la voluntad del gobierno nacionalista, y si una parte de la burguesía de Taiwan debe su ascenso en los años cincuenta al apoyo del Estado, la mayor parte de los empresarios han respaldado su expansión a partir de los años sesenta, cuando se impulsieron, a través de la maquila, como intermediarios privilegiados entre las firmas japonesas o europeas y la sociedad local, apoyándose en redes de pequeñas empresas, también subcontratadas por las primeras. La posición de exclusión social y política en la que se encontraba la élite taiwanesa y la situación de gran inseguridad y de ruptura con China en la que se veían los empresarios de la época, explican en gran parte la estrategia destinada a preservar su independencia respecto al poder y darles los medios para un ascenso y un reconocimiento social que les faltaba. Aunque no todos compartían la ambición del KMT de reconquista política de China, afirmaron de este modo su deseo de poner a Taiwán en posición de “éxito económico” y de superioridad respecto a China, y confortaron la estrategia del gobierno en este sentido; cumplieron con todo ello al demostrar capacidades de adaptación continua en el sector industrial (Paix y Petit, 1990b, 1991a).

Aunque su expansión se haya efectuado “dando la espalda” a China y a la región, los empresarios de Taiwán nunca dejaron de mantener relaciones estrechas con los medios de la diáspora en Asia —particularmente con los de Singapur y Hong Kong— así como con los de Estados Unidos, donde algunos miembros de su familia se habían establecido, ya sea por medio de sus relaciones personales y menos frecuentemente de inversiones realizadas en Asia, a través de asociaciones o en el marco de las relaciones diplomáticas. La dispersión de las familias, tanto antes como después de 1949, y la inseguridad inherente a la situación geopolítica de Taiwán han contribuido a ello, pero por razones obvias estas

relaciones fueron cuidadosamente preservadas por el KMT y sus órganos de propaganda, tanto desde Taiwan como desde el exterior, particularmente de Hong Kong. Los taiwaneses de origen y por supuesto los empresarios venidos del continente en 1949, nunca han dejado de mantener, a pesar de la ruptura con China, sus relaciones personales y familiares con el otro lado del estrecho.

En los años ochenta, cuando el esfuerzo de adaptación y de internacionalización de las empresas se planteó como la única forma de mantener el crecimiento y que simultáneamente la apertura de los mercados asiáticos y de China les podía ofrecer nuevas oportunidades de expansión en Asia, los empresarios de Taiwan y Singapur se veían en una posición ventajosa. Contaban con lazos estrechos de confianza con las firmas extranjeras y con redes muy diversificadas, a menudo poderosas, en los medios de negociantes chinos y al más alto nivel del poder político en la región. Su ascenso, que se había caracterizado por una adaptación constante a las normas técnicas internacionales y a nuevos conocimientos o experiencias, los situaba también en una posición de cambio, y podían contar con los logros de las políticas llevadas a cabo en el periodo anterior, que habían creado las condiciones de una mayor atracción de las firmas extranjeras junto con las bases de una renovación de las capacidades y competencias empresariales.

La valorización de los recursos humanos y relacionales de la diáspora

En los años ochenta, los empresarios fueron sometidos, como es bien sabido, a un imperativo esencial: adquirir nuevas capacidades y tecnologías para incrementar la productividad de las empresas o entablar una readaptación en sectores más eficientes que les permitieran preservar su ventaja comparativa respecto a las firmas extranjeras y su competitividad en el mercado mundial, así como, en el caso de Taiwán, resistir a la liberalización forzada de su mercado interno.

Estas readaptaciones no se hicieron sin dificultades. Se vieron obstaculizadas en ambos casos por una escasez de mano de obra calificada y de redes de acceso directo al mercado internacional, así como por una fuerte retención de ciertas tecnologías por parte de las grandes firmas internacionales. Pero lo cierto es que la fase de transición y de crisis a mediados de los años ochenta, que acarreó muchas quiebras y desapariciones de empresas, particularmente en las actividades que requerían de más mano de obra, fue reveladora de una impresionante capacidad de adaptación por parte de los empresarios. En tan sólo unos años, los industriales de Taiwán pasaron muy rápidamente a producciones más sofisticadas, y se impusieron en nuevos sectores, como por ejemplo la computación; con la misma rapidez, aprovecharon la liberalización de la economía, impuesta en parte por Estados Unidos, para invertir en nuevos sectores que no les eran familiares: la banca, el comercio y la distribución comercial, y más ampliamente el servicio a las empresas.⁷ En Singapur, donde los empresarios siempre tuvieron una influencia más limitada en la economía y habían mantenido su actividad en sectores reducidos, el periodo posterior a la crisis de los años ochenta se caracterizó también por una creciente competitividad en los servicios —en los sectores tradicionales, como la banca, las finanzas y el inmobiliario— así como en los servicios a las empresas, con el surgimiento de una nueva clase de empresarios profesionales (Paix y Rivière d'Arc, 1994; Leer Tsao Yuan y Low, 1990).

La velocidad con la que los empresarios han abordado el viraje decisivo no se puede disociar de los logros ligados a las estrategias de desarrollo elaboradas por los gobiernos de estos países a partir de los años sesenta, ni de sus facultades

⁷ Hasta finales de los años ochenta el sector bancario en Taiwan estaba totalmente controlado por el gobierno. Aplicada la liberalización del sector bancario, en 1989, que contemplaba la privatización de tres bancos comerciales controlados por el Estado y la adjudicación de licencias bancarias al sector privado local, desembocó en la creación, a principios de 1995, de 15 nuevos bancos por parte de los mayores grupos privados del país.

de anticipación que se manifestaron desde finales de los años setenta y principios de los años ochenta a través de esfuerzos constantes para garantizar una elevación de las aptitudes técnicas e industriales y mantener a su territorio en una posición de ventaja comparativa para las firmas extranjeras al adquirir nuevas tecnologías (Ho, 1978; Margolin, 1989; Rodan, 1989; Maurer y Régnier, 1989; Gamblin, 1992; Simon y Kau, 1992; Law, 1991). Desde este periodo, la gran atención que se daba a la enseñanza se redobló con esfuerzos a favor de la formación de ingenieros y de científicos, con inversiones considerables en materia de infraestructura industrial y de investigación, así como con nuevas medidas incentivas destinadas a ayudar a las empresas locales a adquirir nuevas tecnologías o a fomentar la creación de empresas innovadoras en sectores competitivos internacionales. Es el caso en Taiwan, con la creación de parques industriales destinados a las empresas de alta tecnología, como el de Hsinchu a principios de los ochenta; con la formación de empresas "modelo" y de institutos de investigación que garantizan la transferencia al sector privado de tecnologías extranjeras o que sirven de polo de innovación para las empresas locales; y más ampliamente con inversiones considerables en materia de infraestructura y de investigación (una de las prioridades del gobierno en el marco del plan sexenal de 1991), y la participación activa del Estado en el financiamiento de empresas mixtas que asocian las grandes empresas locales y las firmas extranjeras.⁸ Ocu-

⁸ En Taiwan, la proporción de los gastos de investigación y desarrollo en el PNB, que sólo era 0.48% en 1978, pasó de 0.82% en 1982 a 1.7% en 1993 y alcanzaría 2.2% en 1996, según las previsiones del último plan de desarrollo científico y técnico 1991-1996 (*The ROC Yearbook*, 1993, Feer, 17 de febrero de 1994). En el marco de esta política, que fue completada por considerables esfuerzos de la enseñanza superior, la intervención del Estado se ha concentrado muy particularmente en la creación de grandes empresas en sectores estratégicos de la industria electrónica e informática: United Microelectronics Corp (UMC) con la firma norteamericana RCA en 1979 y Taiwan Semiconductor Manufacturing Corp (TSMC) con Phillips, en 1987 para la fabricación de circuitos integrados por ejemplo, así como en el desarrollo de dos institutos de investigación industrial al servicio del sector privado: el Industrial Technology Research Institute (ITRI) y el Institute for Information Technology. Una de las principales características de la intervención del Estado a ese nivel fue el haber creado las condiciones de una sinergia entre las firmas locales y

rre lo mismo en Singapur, donde desde finales de los años sesenta, el gobierno había anticipado una readaptación hacia sectores de más alta tecnología así como la delocalización de las producciones que utilizan mucha mano de obra, y había tomado medidas de incremento salarial; a mediados de los años ochenta el Estado ha realizado grandes inversiones para el desarrollo de empresas de alta tecnología en asociación con firmas extranjeras, así como para la creación de un ambiente favorable. Desde principios de los años noventa, la importancia otorgada a la formación se ha visto fortalecida por el desarrollo de institutos de tecnología y de centros de investigación integrados a zonas industriales especializadas y por apoyos activos a las pequeñas y medianas empresas innovadoras.⁹ En ambos casos, y a pesar de una falta crucial de mano de obra calificada, la constante intervención del Estado creó el ambiente muy propicio para una reorienta-

extranjeras en nuevos sectores de la electrónica y la informática, procurando reducir la dependencia tecnológica de la isla, e incitando a las grandes empresas locales a invertir en nuevos sectores. Durante el último periodo, el Estado apoyó financieramente alianzas estratégicas entre las firmas locales y extranjeras en sectores de vanguardia: por ejemplo, en 1989, para la creación de una fábrica de semiconductores, por el líder de la informática taiwanesa ACER y Texas Instruments. Y como señal de que ya se puso en marcha la dinámica, los grandes grupos privados planeaban invertir 3.3 miles de millones de dólares en la construcción de diez fábricas de semiconductores, de las cuales la mitad se dedicaban a fabricar memorias (Feer, 9 de febrero de 1995).

⁹ En 1990, el gobierno de Singapur elaboró un plan nacional de desarrollo tecnológico muy ambicioso (National Technology Plan) destinado a elevar el nivel de las competencias locales, las capacidades de investigación y la difusión de las nuevas tecnologías mediante la creación, en 1991, del National Science and Technology Board, destinado a promover la investigación en el sector privado; al establecimiento de relaciones más estrechas entre los institutos universitarios y la industria mediante la creación de centros de transferencia de tecnologías al sector privado; apoyo a las PME innovadoras por medio de la instalación para las empresas de 18 parques que cuentan con una alta concentración de institutos de investigación y de actividades de alta tecnología, etc... (Sree Kumar, 1991). Este plan ambicioso que tiene como lema el hacer de Singapur "una ciudad inteligente", al haber optado por un desarrollo máximo de los medios informáticos para incrementar la productividad de las empresas y compensar la falta de mano de obra, se realizó paralelamente a inversiones considerables para inducir a las empresas a informatizar sus operaciones; es el caso de la red Tradernet que permite acelerar todas las transacciones portuarias y da a Singapur un adelanto considerable respecto a todos los demás puertos de la región en términos de productividad. Por otra parte, el Estado controla, a través de sus principales *holdings* y en asociación con las mayores firmas

ción de la economía hacia nuevos sectores y para un creciente dinamismo de las empresas locales; todo ello gracias también a la instauración de grandes proyectos de infraestructura en el sector de las comunicaciones y de la información que han jugado un papel atractivo para las firmas multinacionales, y a la segunda ola de delocalización de los países extranjeros —particularmente japoneses— que las empresas locales supieron aprovechar.

En distintos grados, la inmersión de los empresarios en medios altamente internacionalizados y sus relaciones estrechas con las grandes firmas extranjeras había contribuido también a una elevación constante de los conocimientos y de las aptitudes, ya sea por medio de la maquila y del empleo, o de la llegada al mercado de trabajo de una nueva generación de profesionales más abiertos a la cultura occidental y más preparados.

Pero más allá de estos logros, *un primer elemento que parece determinante en la creciente competitividad de estos países*, junto con el surgimiento de una nueva generación de profesionales y un clima favorable para una movilización social en la empresa, *es la capacidad de aprovechar los recursos de la diáspora* para atraer competencias externas que les permitan compensar sus deficiencias en este sector y les dé mayores oportunidades de acceder a tecnologías innovadoras, y más ampliamente a las redes mundiales necesarias para dedicarse a nuevas actividades y diversificar sus mercados.

Tanto en Taiwan como en Singapur, la liberalización de los países asiáticos y las nuevas coacciones a las que se vieron sometidos tuvieron lugar en un momento clave de transición social caracterizado por la aparición de una importante clase media; transición que sólo vio surgir paralelamente una democratización en el caso de Taiwan, pero que se manifestó

mundiales, grandes empresas que han jugado un papel clave en la readaptación de la industria y han invertido sumas considerables en el extranjero con el fin de transferir tecnologías hacia Singapur, como en el caso de Singapore Technology Corp, cuyas inversiones en la petroquímica, las biotecnologías y la aeroespacial son impresionantes (Low, 1991).

en ambos casos por medio de una renovación de las generaciones en las empresas, y de una intensa movilidad empresarial de profesionales —provenientes de la burguesía o de las nuevas clases medias— con un nivel de formación elevado, una capacidad técnica, y nuevas relaciones con las firmas extranjeras; una generación a menudo formada en empresas extranjeras y que, gracias a sus experiencias profesionales y al capital técnico y relacional que supo adquirir, es capaz de entrar a nuevos sectores de actividad y de introducir cambios prometedores de una mayor competitividad.

La apertura de los países asiáticos y los nuevos imperativos de internacionalización a los cuales fueron sometidos los empresarios desde mediados de los años ochenta así como la competencia más dura que esta situación implicó, generaron una mayor movilidad de los hombres, que llevó a los empresarios a tomar conciencia de los recursos en términos de aptitudes humanas de la diáspora y de las posibilidades que les podía abrir en el contexto de la mundialización.

De modo que desde principios de los años ochenta en Taiwan y un poco después en Singapur, los gobiernos procuraron compensar la falta de mano de obra calificada y la fuga de cerebros (*brain drain*) al crear, gracias a medidas incentivas, las posibilidades de una atracción de los profesionales de la diáspora —particularmente los de Hong Kong y de Estados Unidos— en los sectores de altas tecnologías. De acuerdo con esta estrategia, se tomaron en seguida medidas para inducir a los empresarios a invertir en Europa o en Estados Unidos, con el fin de soslayar las medidas proteccionistas, y sobre todo, de poder adquirir tecnologías y redes de distribución a través de la compra de empresas extranjeras.

La aplicación de esta estrategia resultó más eficiente en Taiwan, donde tanto el proceso de democratización emprendido a finales de los años ochenta como las posibilidades de implantación ofrecidas, hicieron que regresaran de Estados Unidos grandes cantidades de profesionales chinos, a menudo originarios de Taiwan. Lo anterior también contribuyó al surgimiento y a la consolidación, junto a los grandes grupos

industriales, de una nueva clase de empresarios en las altas tecnologías, cuyo ascenso fue muy rápido y que desempeñaron un papel de catalizador, influyente en el desplazamiento de profesionales hacia Taiwan y más ampliamente en la dinamización de un tejido empresarial en estos sectores de actividad. Provenientes de las clases medias emigradas a Estados Unidos, donde recibieron una formación de ingenieros en las grandes universidades y adquirieron experiencia en las grandes firmas extranjeras, suelen apoyar su expansión en toda una comunidad de ingenieros que atrajeron con ellos y que como ellos, dieron sus primeros pasos en Estados Unidos. Gracias a estas redes de experiencia y de relaciones establecidas con las firmas estadounidense, que han mantenido al crear antenas en la Silicon Valley para poder participar en la difusión de las innovaciones, algunos de ellos pudieron pasar muy rápidamente de la maquila a una verdadera colaboración con las grandes firmas extranjeras.¹⁰

En Singapur, que no cuenta con lazos tan estrechos con la diáspora de Estados Unidos, y donde el autoritarismo constante del gobierno alienta más bien el *brain drain*, la situación es un poco distinta. Las potencialidades industriales y las posibilidades de atracción de los miembros competentes de la diáspora son más reducidas y el gobierno de Singapur ha desarrollado una estrategia diversificada para atraer a los ingenieros y científicos del extranjero —de los países del Este por ejemplo—.¹¹ Las grandes empresas aprovecharon también el regreso de profesionales formados en el

¹⁰ Entre las empresas del parque industrial de altas tecnologías de Hsinchu, cuyo número pasó de 56 en 1986 a 150 en 1994, 73 fueron creadas por ingenieros y ejecutivos de empresas formados en las mayores sociedades norteamericanas. Se estima además que unos 6 000 ingenieros experimentados y 20 000 diplomados en el extranjero habrían regresado a Taiwan desde 1990 y que la mayoría de ellos se habría dirigido hacia las empresas privadas más que hacia la universidad.

¹¹ Para incrementar el *pool* de competencias locales, el gobierno de Singapur instauró una reglamentación más flexible para los profesionales en materia de inmigración desde 1990, e intentó desarrollar redes de competencia en el extranjero, como por ejemplo, la creación de "clubs" destinados a acercar a los singapurianos que viven en el extranjero, y el desarrollo de un Programa de Recursos Humanos Internacionales (International Manpower Program; Sree Kumar, 1991).

extranjero, a los cuales se sumaron recientemente unos chinos de Hong Kong que buscaban un lugar estable antes de 1997.

Más allá de las políticas gubernamentales, lo que parece desempeñar un papel clave en las capacidades actuales de los empresarios para abrirse a nuevos mercados, adquirir conocimientos o establecer relaciones más estrechas con las firmas extranjeras, es *la movilización de las redes sociales, políticas y profesionales en el seno de la diáspora*, y ello —lo que es nuevo— *en una base más colectiva y a escala mundial*. Es también en este marco, en el que se desarrolla una mayor profesionalización de las relaciones en la diáspora —que solían basarse en los lazos familiares o de confianza personal— así como una toma de conciencia más clara de su poder político y social. Esta identificación más fuerte con la diáspora en su conjunto se ha impulsado desde mediados de los años ochenta por una mayor movilidad de los hombres y de los capitales, y en el marco de la reubicación de su producción empleadora de mano de obra y de participaciones financieras cruzadas, por un fortalecimiento rápido de los lazos entre los empresarios, echando mano de todas las redes posibles —individuales, familiares y de clanes. Paralelamente, desde principios de los años noventa se organizaron foros mundiales anuales de empresarios chinos —el primero fue una iniciativa de la Cámara China de Comercio de Singapur (sccc)—, proliferaron las delegaciones profesionales en el extranjero, y en el caso de Taiwan, se observó una reactivación intensa de sus poderosas camarillas en Estados Unidos que contribuyen a dotar a los empresarios de redes más adecuadas, ya sea para entrar en nuevos mercados, negociar nuevas alianzas con las firmas extranjeras o adquirir nuevas tecnologías o experiencias, y más globalmente acceder a los medios de negocios internacionales (sccc, 1991). Además, sus inversiones externas se han ampliado considerablemente y su expansión en los mercados occidentales les ha permitido reducir en gran parte su dependencia del mercado norteamericano. En Singapur, la revalorización de los recursos de la diáspora y de

sus redes les hizo tomar conciencia de la riqueza que representa el multiculturalismo de la población. Los empresarios chinos, alentados por el gobierno, empiezan de este modo a establecer relaciones con los medios de negocios de la diáspora indú que les pueden proporcionar las experiencias profesionales que les faltan, o redes de acceso a nuevos mercados.

La exaltación del cosmopolitismo y la facultad de combinar constantemente redes regionales y mundiales: un papel de mediación reafirmado

Un segundo elemento que influye en la competitividad de esos países y en los constantes logros de los empresarios, y que explica también la reactivación de sus redes en el seno de la diáspora y de sus *multipertenencias*, son sus considerables posibilidades de implantación y de acceso a los mercados asiáticos y chinos, que les permiten desempeñar a mayor escala un papel de mediación económica y cultural en Asia y cumplir en parte con uno de los imperativos que se les impuso desde los años ochenta: la diversificación de sus mercados.

La expansión de los empresarios locales durante la última década se apoyó principalmente en la reubicación en Asia y en China de las producciones empleadoras de mano de obra que subcontratan para firmas extranjeras en Taiwan o en Singapur, así como en una extensión de sus relaciones comerciales en la región.

Las redes de acceso a los mercados asiáticos y a China son muy variadas, según se trate de grandes grupos que se respaldan en un fortalecimiento de sus relaciones de negocios y que cuentan con nexos políticos a los más altos niveles, o bien, de pequeñas empresas. En cuanto a los circuitos utilizados, difieren también entre Taiwán y Singapur, debido particularmente a su situación política distinta respecto a China, y a la densidad variable de las redes con las que cuentan los empresarios. Los de Singapur tienen un acceso

más fácil a las redes que les permiten implantarse o entrar en nuevos mercados de Asia del sureste que los de Taiwán, los cuales se ven a veces obligados a echar mano de las relaciones con sus primos de Singapur. Los de Taiwán cuentan con mayores oportunidades en China; pero de manera general, su implantación en Asia implica la combinación simultánea de todo tipo de relaciones: familiares, personales, de clanes o profesionales y políticas en el seno de la diáspora, y se apoya en la colaboración con socios chinos y asiáticos, lo que les da grandes facilidades para acceder a todos los recursos humanos y materiales necesarios para el funcionamiento de sus empresas o la información acerca del mercado. Se basa cada vez más en una profesionalización de las relaciones, la cual, en el contexto de ascenso de nuevas clases medias muy preparadas en Asia y de la informatización de las operaciones, aumenta sus posibilidades de control a distancia de sus actividades en la región. Desde luego, todas estas posibilidades de implantación se vieron facilitadas por los fuertes enlaces que esta expansión ha creado entre los medios de negocios chinos y los de la región, así como por la densificación creciente de las redes de la diáspora en las grandes ciudades de Asia, y prioritariamente en Hong Kong, donde transitan sus operaciones en China.

La rapidez con la que los empresarios de Taiwán y Singapur han reubicado sus producciones empleadoras de mano de obra y extendido sus actividades en Asia y en China, se debe en gran parte a la reactivación de las relaciones que habían establecido o mantenido en la región, y no se puede disociar de una movilidad mental y geográfica apegada a sus orígenes. Muy pronto se percataron de la oportunidad que representaba la apertura de los mercados asiáticos y de China, y a mediados de los años ochenta ya habían empezado a extenderse en la región, gracias a su capital relacional y a menudo, de manera muy informal, soslayando las reglamentaciones estatales y rebasando las fronteras; es el caso particular de los empresarios taiwaneses que invirtieron rápidamente en el continente antes siquiera de la liberalización

del control cambiario y a pesar de que sean imposibles las relaciones directas con China. En cuanto a la magnitud de su movimiento de expansión, que se apoya en una estrategia que abarca toda Asia, se debe en gran parte a su cosmopolitismo así como a la ambigüedad de sus relaciones con China, que los incita a una dispersión muy amplia de sus inversiones. En efecto, cuentan con una larga experiencia de las prácticas occidentales y asiáticas junto con un conocimiento lingüístico y cultural recientemente fortalecido por la llegada de una nueva generación formada en el extranjero, que los ubica en la conjunción de todo el mundo y que les da posibilidades inmensas para interponerse en la apertura de los países asiáticos ante las firmas extranjeras y difundir las competencias necesarias para su inserción en el mercado mundial. Esta posición se vio fortalecida en la última década, por el papel de modelo que tienen en Asia y los llamados insistentes y repetidos de China y de los países asiáticos para atraer sus competencias, que los convirtieron en intermediarios indispensables de la penetración de las firmas extranjeras en la región (Wang Gungwu, 1991; Paix y Petit, 1991b).

Pero lo que cuenta, son las nuevas capacidades de desarrollo que todo esto les ha dado en su propio país. En efecto, es antes que nada gracias a esta expansión en Asia que los grandes y pequeños empresarios han logrado financiar la readaptación de sus empresas. En la industria, gracias a la fiabilidad de las empresas que han creado en el exterior, la reubicación de sus producciones empleadoras de mano de obra les ha permitido preservar su posición de maquiladora para las firmas extranjeras y a través de ello el acceso al mercado internacional, que aún no conocían en los años ochenta. De modo que los contratos de maquila se negocian y se concluyen directamente en Taipei y Singapur; pero su expansión en Asia y en China y las ganancias que ésta les proporcionó también les han permitido diversificar sus actividades en nuevos sectores o modernizar sus empresas en un sentido que mantuviera su competitividad en los mercados externos e internos, y sobre todo, establecer en ese marco

nuevas alianzas con las firmas extranjeras. Esto resulta particularmente cierto en Taiwán, pero ambos países han consolidado a lo largo de los años su papel de mediación del capital internacional en Asia, ya sea mediante la maquiladora o de asociaciones basadas en un reparto de las aptitudes; todo ello se acentuó últimamente debido a las dificultades que encuentran las firmas extranjeras para implantarse en China y a las incertidumbres que amenazan su porvenir, así como el de Hong Kong después de 1997, además de las estrategias de regionalización emprendidas por el Estado en ambos países.

En efecto, este papel creciente de mediación económica y cultural que se concreta hoy en considerables movimientos de capital e inversiones muy importantes en la región, recibió el apoyo determinado desde mediados de los años ochenta de los gobiernos de ambos países y de China, que vio en ellos modelos de eficiencia de los que podría inspirarse, y que desde principios de los años ochenta ha recurrido a los capitales y a la eficiencia de los chinos del exterior, incluso los de Taiwan.

En Singapur, el gobierno fue el instigador de un acuerdo con Malasia e Indonesia para facilitar la reubicación de las empresas de mano de obra en sus fronteras, pero preservándole a la ciudad Estado su papel de base de operaciones de las firmas extranjeras en la región, que se concretó a principios de los años noventa en la creación del triángulo de crecimiento que une a Singapur con Johore y con las islas de Riau (Lee Tsao Yuan, 1991). Desde principios de los años ochenta, y mucho antes del restablecimiento de las relaciones diplomáticas con China, reanudó sus relaciones privilegiadas con las autoridades chinas al imponerse como mediador en la apertura de este país hacia el exterior. Al acercarse a los medios chinos de Singapur y al desarrollar una política de "nueva sinización" de la isla, contribuyó ampliamente a la negociación de importantes contratos en el mercado chino y facilitó el acceso de las firmas locales en China. En Taiwán, la situación es un tanto diferente, debido al conflicto político con China, que se sigue traduciendo hoy en día por una

ausencia de relaciones políticas entre ambas orillas del estrecho, a pesar de la magnitud de los intercambios y de los flujos de capitales que han convertido a Taiwán en uno de los principales inversionistas en China y el segundo socio comercial después de Estados Unidos. La formación del triángulo de crecimiento que une a Taiwán con Hong Kong y China del Sur sólo se debe a la iniciativa de los empresarios, y el gobierno incluso intenta limitar una integración demasiado fuerte con el continente que le quitaría sus posibilidades de negociación política con China (Simon y Kau, 1992). Pero por lo mismo, apoyó la internacionalización de las empresas en otros países de Asia para que Taiwán preserve su autonomía y fortalezca sus relaciones económicas con China, con el fin de tener más peso en la solución del conflicto entre ambas partes. Y al igual que Singapur, defiende ahora una política destinada a imponer a Taiwán como centro financiero y sede de las firmas extranjeras que operan en la región.

Tanto en Taiwán como en Singapur, las estrategias de internacionalización y las redes externas desarrolladas conjuntamente por los empresarios y el Estado han contribuido ampliamente a la adaptación de su economía así como a la adquisición de una posición céntrica regional. Asimismo fortalecieron un deseo constante de otorgar a su territorio una posición de vanguardia y de modelo económico en Asia.

Una fuerte movilización de la identidad

Un tercer elemento que juega un papel importante en la adaptación de esas economías y en las nuevas dinámicas empresariales que la impulsan es, a nivel de las representaciones y del discurso, la exaltación y la *reactualización por parte de los empresarios y de las élites políticas de algunos rasgos de identidad sociocultural, territorial y espacial* (replanteados ante las mutaciones actuales de su sociedad y los nuevos imperativos de la competencia mundial), que pueden contribuir a mantener su competitividad internacional y las estrategias económicas que han emprendido.

En efecto, la manera en que estos países se distinguieron de su entorno regional y la posición de modelo y adelanto que acabaron por adquirir habían creado un sentimiento de apego a la identidad territorial (que fue reactivado desde los años ochenta por el nuevo contexto internacional y regional y la llegada de una generación más arraigada a la realidad nacional y muy apegada a la preservación de los logros del periodo anterior), que los empresarios han manifestado al desarrollar un discurso muy ofensivo acerca de su identidad, destinado a legitimar su afán de afirmación territorial y la nueva posición de su país.

Tanto en Taiwán como en Singapur, la construcción de ese discurso —constitutivo de las estrategias de adaptación y de internacionalización que han desarrollado desde mediados de los años ochenta y del nuevo papel que empezaron a jugar en Asia y en China—, se apoya antes que nada en el resurgimiento de algunos rasgos de su historia y de su cultura destinados a dar una nueva interpretación de su especificidad territorial y de las ventajas comparativas con las que cuentan para mantener a su territorio en una posición de doble centralidad regional y mundial, y de independencia respecto a la región. En Singapur, las posibilidades de expansión en Asia y en China, así como la idea de suplantar en parte a Hong Kong después de 1997, los llevaron a reconsiderar su identidad china, insistiendo en sus orígenes y en las cualidades propias de su pertenencia a la diáspora que pueden fortalecer su posición frente al Estado y estimular su expansión regional: el espíritu empresarial y los valores ligados a la energía pionera de sus predecesores, sus facultades para elaborar redes, así como el poder de los chinos de Asia. Pero la recesión de mediados de los años ochenta hizo que resurgiera en las mentes la fragilidad de Singapur, un islote chino perdido en el mundo malayo y muy dependiente del exterior. También el crecimiento acelerado de los países asiáticos y de China, que perciben como una amenaza de inestabilidad política en la región, los llevan a matizar estas afirmaciones y a destacar otros aspectos de su identidad: el

cosmopolitismo y el policulturalismo de Singapur —el cual permite su internacionalización y la posición de *Global City* de la ciudad Estado— así como —de acuerdo con la ideología gubernamental para impulsar el proceso de regionalización en el cual participan activamente—, los valores asiáticos que compartirían con los países vecinos y que legitimaría el ascenso de Asia frente a Occidente. En Taiwán, donde la democratización emprendida a finales de los años ochenta vio surgir un fuerte movimiento de independencia nacional, y donde el proceso de integración económica con el continente provoca el temor a un regreso en el seno de China, los empresarios echan mano de varios rasgos de su historia antigua reprimidos durante los últimos cuarenta años o de su historia reciente que caracterizan su singularidad en el mundo chino y asiático y que avivan su deseo de mantener a Taiwan en una posición de independencia respecto a China, al fortalecer su doble papel regional e internacional; la oposición histórica de la sociedad taiwanesa frente a China; su identidad insular en el confluente de China y Japón y sus diferencias respecto a la sociedad china a raíz de su historia colonial y postcolonial y más recientemente de su transición a la democracia que la distingue en toda Asia. Pero, al igual que en Singapur, insisten en su proximidad cultural con los chinos de ultramar y su pertenencia al espacio de la diáspora, y subrayan su cosmopolitismo como una de las principales ventajas en la nueva posición económica de Taiwán.

En ambos casos, esta voluntad de reafirmación territorial se basó también en la reconstrucción de una imagen de ellos mismos y de su cultura económica destinada a crear nuevamente una cohesión en su grupo y a respaldar su adaptación al contexto internacional. En efecto, tanto en Taiwán como en Singapur, las necesidades de readaptación a las que fueron sometidos los empresarios locales, así como sus repentinas pérdidas de competitividad en ciertos sectores, junto con una recomposición rápida de la clase empresarial y un cambio de comportamientos debido a la llegada de una nueva generación, han quebrantado el capitalismo familiar chino y

generado todo un discurso acerca del advenimiento necesario de empresarios de un “nuevo tipo”, cuyos logros económicos se apoyarían en un nuevo sincretismo entre las prácticas modernas de gestión y algunos valores y concepciones propios de la sociedad de esos países. Esta imagen reconstruida, que fue en parte una iniciativa de la nueva generación de empresarios y profesionales formados en las empresas occidentales, así como de intelectuales en general, destaca dos aspectos nuevos del funcionamiento de las empresas que cumplen con los criterios mundiales de la competitividad: el profesionalismo por una parte, y por otra, prácticas de gestión desapegadas del personalismo y del familiarismo. Pero integra también dos tipos de comportamientos que los empresarios consideran como esenciales en su competitividad y sus palabras claves —la flexibilidad y la creatividad—; piensan con razón que la reactualización de estos comportamientos puede resultar crucial en el contexto actual: una fuerte movilidad mental y espacial conjugada con un funcionamiento por medio de redes y con una apertura muy amplia hacia el mundo, cuya eficacia económica se vería duplicada por la pequeña dimensión de las empresas; una ética excepcional del trabajo, del esfuerzo y del ahorro, así como del conocimiento, arraigada en la memoria de la inseguridad y cuya persistencia y eficiencia serían indisociables del espíritu empresarial, de la movilidad social que siguen animando hasta la fecha estas sociedades, y de la reactualización de las prácticas paternalistas que fundamentan las relaciones sociales en las empresas.

Todas estas representaciones y construcciones ideológicas, fuertemente impregnadas de culturalismo, resultan a veces algo míticas, y ocultan parte de las deficiencias actuales de los empresarios o las dificultades con las que se enfrentan. En Singapur, la apertura hacia el mundo y su supuesto profesionalismo, contradicen en parte su aislamiento regional y la persistencia de prácticas familiares que limitan su expansión, y en ambos casos es cierto que la exaltación de las virtudes del confucianismo representa una adaptación ante

los nuevos comportamientos relacionados con la entrada a la era del consumismo, los cuales se oponen a ellas. Pero legitiman y al mismo tiempo generan un cambio en las prácticas y las estrategias que resulta palpable, y que se ha concretado durante los últimos años mediante logros económicos y de un creciente dinamismo empresarial. Si bien perciben ahora su acción en un espacio que va mucho más allá de su territorio, y si consideran como sus nuevos apéndices —los nuevos triángulos de crecimiento— y más ampliamente Asia, como un espacio al que pertenecen, al mismo tiempo han consolidado su posición y readaptado sus actividades en un sentido que conforta su afán de afirmación nacional. No cabe duda de que en el periodo de transición y de replanteamiento actual, ha resultado clave para estas evoluciones, el que los gobiernos de esos países respalden sus estrategias de desarrollo y su nueva posición económica en un discurso de identidad muy movilizador acerca de las condiciones locales de los logros económicos, y el que hayan anticipado las evoluciones al poner de manifiesto sus ambiciones y lo que, según ellos, haría la singularidad de su territorio.¹²

*Una posición más afirmada en la economía y en la sociedad:
la reactualización de las prácticas y de las redes internas*

Más allá del discurso y desde un punto de vista interno, lo que parece desempeñar un papel importante en la adaptación y la modernización de las empresas, o que determina la

¹² En efecto, existen al respecto numerosas convergencias de puntos de vista entre los empresarios y las élites dirigentes. Pero en Singapur, el discurso gubernamental es desde luego más contundente y también más culturalista. Asimismo, las élites intentaron contrarrestar el surgimiento de nuevos comportamientos sociales y de oposición al autoritarismo del poder (que se ha caracterizado últimamente por una pérdida de su influencia política y que ven como un obstáculo para proseguir el desarrollo económico), al crear una “ideología nacional” basada en cierto número de valores considerados como “asiáticos” que constituirían la identidad de Singapur y garantizarían su éxito económico, y al desarrollar de este modo un discurso que trasciende el marco nacional sobre los valores asiáticos que aseguran la unidad y la superioridad de Asia frente a Occidente (Clammer, 1993).

entrada de los empresarios a nuevos sectores de actividad más competitivos, son por una parte sus aptitudes técnicas y de gestión, así como sus facultades para movilizar a una mano de obra calificada, y por otra, una gran movilidad de los asalariados calificados hacia la empresa que contribuye tanto a una renovación de las empresas locales en sectores más competitivos, como a la flexibilidad de aquéllas, y que da lugar a la formación de nuevas redes empresariales.

Estas dinámicas se deben en parte al potencial de competencias adquirido localmente y a la presencia de las firmas extranjeras. Pero también reflejan la concepción que los empresarios tienen de las relaciones sociales internas y externas a la empresa, así como la creación o la movilización de redes más adecuadas y adaptadas a las dificultades que tienen que enfrentar hoy en día. Y en ambos casos se arraigan en una exacerbación particularmente fuerte de las lógicas familiares y patrimoniales inherentes a su historia, que se agudiza en el periodo actual por el surgimiento de una clase media de profesionales que cuentan con altas potencialidades empresariales.

En fin, lo que los empresarios consideran como el centro de sus preocupaciones actuales, y la mejor ventaja con la que cuentan para mejorar la eficiencia de sus empresas y su entrada en sectores más competitivos, son *los hombres*. A pesar del nivel de calificación adquirido por estos países, uno de sus mayores obstáculos es la falta drástica de mano de obra calificada, que se empeoró en el contexto de un mercado de trabajo muy tenso, debido por una parte a una gran movilidad de los trabajadores que genera un alza de los salarios y dificulta la estabilización de las competencias en la empresa, y por otra, cambios de comportamiento que tienden a alejar la mano de obra de la industria, junto con los desplazamientos sectoriales de mano de obra que han caracterizado la adaptación de las empresas y la diversificación de la economía.

Si bien son considerables las dificultades actuales, al parecer la atención creciente de los empresarios hacia la

enseñanza y la constitución de redes que den acceso a una mano de obra calificada representan un primer intento para superarlas. Es el caso en Taiwán, donde siempre se le ha otorgado una gran importancia a la formación, y donde esta herencia se vio fortalecida por el número cada vez mayor de empresarios de la nueva generación que han creado a lo largo de estos últimos años institutos de formación técnica o escuelas. Pero paralelamente a eso, los empresarios han consolidado sus relaciones con las universidades y los centros de investigación en los que fueron formados, o con los asalariados de las empresas en las que tuvieron sus primeras experiencias profesionales —particularmente las firmas extranjeras— para adquirir nuevos conocimientos.

Aunque les cueste trabajo estabilizar la mano de obra, se valen de dos tipos de relaciones que contribuyen a fortalecer su competitividad y que les han permitido durante estos últimos años diversificar sus actividades y establecer nuevas alianzas con las firmas extranjeras.

En el seno de la empresa, los empresarios —y particularmente los de la nueva generación— rompieron progresivamente con el sistema de relaciones familiares y de confianza personal que sigue rigiendo el funcionamiento de numerosos grupos, y fomentaron una profesionalización de las relaciones, la cual mejoró las aptitudes de las empresas para entrar en nuevos sectores y cumplir con los imperativos del mercado internacional. Pero al mismo tiempo han mantenido relaciones paternalistas y no contractuales con sus empleados, y pueden contar con un sentido muy fuerte de la jerarquía vertical de las relaciones y con la persistencia de una ética del trabajo muy alta por parte de los asalariados, que crean las condiciones de una “presurización” considerable de la fuerza de trabajo (Redding, 1990; Paix y Petit, 1991a). Compensada de este modo, la movilidad de los asalariados es aprovechada en el sentido de una mayor flexibilidad, lo que explica en parte el que, gracias a una competencia que se eleva rápidamente, las empresas hayan podido preservar su posición de maquiladoras en el mercado inter-

nacional o negociar nuevas formas de asociación con las firmas extranjeras que les permitan acceder a nuevas tecnologías, y ello a pesar de crecientes costos salariales.

Por otra parte, los empresarios que dirigen los grupos familiares de tipo “conglomerado” han reproducido ampliamente el funcionamiento por medio de redes en las que apoyan su expansión, y aprovechado el surgimiento de una clase de empresarios profesionales formados en las firmas extranjeras y más abiertos a participaciones financieras externas para extender sus actividades a nuevos sectores, al asociarse en la creación de sus empresas. Ahora bien, en contextos en los que la movilidad de los asalariados calificados hacia la empresa es intensa, es cierto que más allá de las relaciones entre las empresas y el sector de maquila, este funcionamiento por redes, que se apoya en participaciones cruzadas entre miembros de una misma familia o en asociaciones informales de financiamiento, y últimamente, como en Taiwán, en la formación de consorcios, ha contribuido a impulsar la recomposición de un tejido de empresas en nuevos sectores.

Otro elemento que influye a nivel nacional en las capacidades de adaptación de los empresarios es, junto con su afirmación en el ámbito político —aunque ésta sea muy distinta en los dos países— una cuantiosa ayuda del Estado para acelerar la adaptación de las empresas, particularmente por medio de asociaciones que reúnen firmas extranjeras, participación estatal y empresas locales. En Taiwán, los grandes grupos locales siempre han mantenido una gran independencia respecto al Estado; ante la expansión de sus actividades en Asia y en China que desvía una parte de sus capitales, sus relaciones con el gobierno resultaron algo conflictivas. Pero se ven confrontados en el marco de la democratización y de la integración económica acelerada de Taiwán a China, a una inestabilidad política latente que refuerza su voluntad de adaptación, y apoyan activamente la política del gobierno en este sentido. Y es cierto que a pesar de las dificultades que siguen encontrando, el apoyo del Estado ha contribuido am-

pliamente a su manejo de las altas tecnologías, así como al rápido ascenso de una nueva clase de empresarios en este campo. En Singapur, la situación es distinta, debido a la escasa inserción de la burguesía en el sector industrial; si bien el Estado ha emprendido una política de privatización, no ha dejado de mantener y hasta de fortalecer durante los últimos años su control de la economía mediante las grandes empresas que dirige (Low, 1991; Vennewald, 1994). Pero el periodo reciente se ha caracterizado por un acercamiento entre el Estado y los medios de negocios chinos que pretenden mantener a Singapur en una posición fuerte en la región, así como por un apoyo más activo del gobierno a las pequeñas y medianas empresas en los sectores innovadores que contribuyen a dinamizar el tejido empresarial (Chalmers, 1992). En ambos casos, su expansión actual los lleva a adquirir una posición más firme.

LOS LÍMITES DE LA COMPETITIVIDAD

Actualmente y más allá de algunas convergencias, las posibilidades de expansión de los empresarios de Taiwán y Singapur son variables, así como el papel que pueden desempeñar en el replanteamiento de la posición que esperan para sus países respectivos.

En Taiwán, los empresarios en general y los grandes grupos en particular no sólo tienen una posición clave en la economía, que se ve fortalecida por su expansión, sino que cuentan con redes extensas y diversificadas a escala mundial. Lo que hace su fuerza, es el conjugar redes de competencias técnicas y científicas considerables tanto a nivel local como en Estados Unidos, con una gran experiencia industrial y con un tejido de pequeñas y medianas empresas muy flexibles, así como el haber emprendido una diversificación de sus actividades en los servicios, sin dejar de elevar sus capacidades industriales. Esa fuerza se debe también a su capacidad para conciliar relaciones estrechas con firmas extranjeras,

con lazos privilegiados con China, así como con relaciones en el seno de la diáspora, a una escala que va mucho más allá del marco de la región propiamente dicha —particularmente en Estados Unidos y en Japón—. Lo que consideran como su territorio predilecto: Taiwán, China del sur, Asia y sus espacios de referencia, no ha dejado de ampliarse. Por lo tanto, pueden esperar que se confirme su papel de mediación, ya que cuentan con una dimensión a la vez regional y mundial.

Pero les quedan todavía muchas dificultades que superar para poder imponerse más allá de la región y adquirir una autonomía frente al mercado mundial. Han adquirido posiciones clave en ciertos sectores, particularmente en la industria de alta tecnología, pero sólo en producciones masivas y todavía les cuesta trabajo imponerse con su propio nombre. Siguen siendo muy dependientes de los insumos y de las tecnologías extranjeras —particularmente de las firmas japonesas— y sus márgenes de ganancia, que suelen ser muy reducidos, limitan las posibilidades de inversión. Es todavía muy frecuente que trabajen con base en acuerdos de maquiladora, y si bien su adaptación a nuevos sectores es admirable, su internacionalización se asemeja la mayoría de las veces a una delocalización. A nivel internacional, las compras de empresas han desembocado en pérdidas considerables, a pesar de que tengan mayores oportunidades que sus primos de Singapur para implantarse en el extranjero, particularmente en Estados Unidos. Pero aún son pocos los que se han aventurado allá, y de manera general planean su futuro en Asia y en China. Por último, si bien tienen grandes capacidades para asociarse con firmas extranjeras, y si la democratización del régimen puede constituir una ventaja al respecto, aún no se ha concretado el papel que Taiwán podría desempeñar como base regional de sus operaciones, debido a las deficiencias todavía muy grandes en las comunicaciones y en el sector financiero, así como a la inestabilidad latente que impera hoy en el país. Todo depende del arreglo político que Taiwán logre obtener de sus negociaciones con China, y su capacidad para imponerse como centro de servicios —lo que

ya se empezó a hacer—, pero en este sentido, es cierto que no gozan de las ventajas de sus homólogos de Singapur.

En Singapur los grandes grupos privados no desempeñan un papel tan importante en la economía, y el tejido de las pequeñas y medianas empresas, aunque últimamente haya sido muy dinámico, sigue siendo reducido. Las grandes firmas extranjeras prevalecen junto con las de capitales mixtos controladas por el Estado, y son sin duda las que más se han internacionalizado y aprovechado la apertura de los países asiáticos y de China.

A pesar de las redes muy densas que han tejido con los medios de la diáspora en Asia, las capacidades de expansión de los empresarios locales y sus redes de competencia son también menos extensas que las de sus homólogos de Taiwan, salvo en el caso de los grupos importantes, que son poco numerosos. Algunos de ellos mantienen relaciones privilegiadas con China mediante del intermediario de sus lazos con los medios de negocios de la diáspora o de sus nexos políticos, y realizaron cuantiosas inversiones en este país (Paix y Petit, 1991b; Paix, 1993). Pero en su conjunto, si bien perciben la apertura de China como una oportunidad económica que hay que aprovechar y si comparten con todos los chinos la ambición de ver a ese país imponerse verdaderamente en el escenario mundial, los empresarios de Singapur están muy alejados de aquél tanto lingüística como social y mentalmente. Muchos de ellos redescubren su país de origen con asombro, e incluso con algo de desconfianza, y por lo tanto es más difícil que desempeñen un papel de mediación entre las firmas extranjeras y China (con excepción de las grandes empresas estatales y los grupos de negocios dominantes). Por otra parte, conservan una mentalidad más tradicional, debido a sus actividades comerciales y a la antigüedad de sus relaciones con los países vecinos. La mayoría se sigue limitando a su región cercana y se apoya más en relaciones de confianza personal o en lazos familiares que en relaciones profesionales, lo que limita su expansión. A nivel internacional, aunque sus inversiones en Europa se han incrementa-

do y diversificado, los grupos de negocios han encontrado ciertas dificultades para implantarse fuera de su ámbito regional.

Sin embargo, durante estos últimos años han adquirido un mayor peso en el sector financiero y en los servicios, y continuaron fortaleciendo sus relaciones con todos los grupos chinos de la región y de Hong Kong, así como de Australia, lo que consolida sus cimientos regionales en una base más amplia y preserva su papel de mediación. El acercamiento a la comunidad indú empieza a orientarlos hacia Asia del sur. Y es cierto que la renovación actual de la clase empresarial, con la llegada de una nueva generación a la vez muy calificada y cosmopolita que impulsa cambios considerables en el funcionamiento de las empresas y que empieza a afirmarse en la industria y en los servicios de vanguardia, contribuye simultáneamente a fortalecer la posición que ha adquirido Singapur como polo de servicios y base regional de operaciones de las firmas multinacionales.

Por lo tanto los empresarios de Taiwán y de Singapur contemplan papeles muy distintos y sus capacidades de expansión tienen límites. Pero combinan, gracias a su historia y a su pertenencia a la diáspora, una "policulturalidad" que los sitúa en la conjunción de todos los mundos, con un sentido muy fuerte de su identidad comunitaria y ahora de su identidad nacional, y con una posición económica cuya especificidad resulta pertinente; todo ello constituye una serie de ventajas importantes en el marco de la globalización. También combinan sabiamente lo formal con lo informal, una fuerte cohesión comunitaria con grandes capacidades de individuación, una independencia respecto al Estado con una mayor afirmación política y con grandes convergencias de sus acciones y de sus puntos de vista respectivos. Más que otros, parecen contar de este modo con aptitudes para conectarse con algunas redes o para crear o reactivar ciertas relaciones que les permitan conseguir una mayor competitividad económica y para conciliar sus particularismos locales con los nuevos imperativos económicos mundiales. Ellos

mismos suelen decir que “los chinos nunca ven el sol acostarse”. Y a ese nivel, en un mundo en el que “el espacio que escasea es el del encuentro” (Guéhenno, 1993) y en que la competitividad de los territorios depende más que nunca de los hombres y de su facultad de acceder a los flujos de información y de manejarlos, es cierto que conjugan formas particulares de apego a su país con un don de ubicuidad y de contacto relacional que son ilustrativos de la nueva relación con el espacio que la mundialización impone a las sociedades.

Sin embargo, estos fenómenos no se dan solamente en Asia. El análisis comparativo con el norte de México demuestra de este modo que el surgimiento de nuevos espacios de crecimiento está estrechamente ligado a la apertura de los empresarios hacia el exterior así como a la amplitud de sus redes sociales y profesionales, pero que también depende de la reactivación de una identidad forjada en la adversidad, en oposición al Estado y al territorio al que pertenecen, junto con un intenso deseo de afirmación y de reconocimiento territorial (Paix y Rivière d'Arc, 1994). No cabe duda que en la fase de transición actual, en la que cada sociedad está replanteando su situación, la nueva calificación de los territorios y su posición en el escenario mundial están más ligados que nunca a la fuerza de las representaciones y de los discursos que motivan las estrategias y las prácticas de los actores, así como a la capacidad de éstos para ir más allá de su historia y fomentar o imaginar una nueva imagen de sí mismos y de su territorio.

La manera en que los empresarios de Taiwán y Singapur replantean su posición económica y su creatividad al respecto, son muy ilustrativas de estos fenómenos. Sin embargo, habrá que ver si, en el contexto de los cambios actuales de sociedad y de un proceso de democratización, ya sea efectivo o reivindicado, estos países, que han logrado imponerse a nivel económico, serán capaces de crear un nuevo modelo de gestión de la sociedad compatible con sus ambiciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Bergère, M. Cl. (1993), *Réforme du Communisme et capitalisme chinois d'outre-mer*, Nouveaux Mondes, Centre de Recherche Entreprises et Sociétés, núm. 2, Génova, Italia.
- Besson D. y Lantéri M. (1994), *Ansea, la décennie prodigieuse. Essai sur le développement en Asie du Sud-Est*, en La Documentation Française, París, Francia.
- (1984), *Business Groups in Taiwan 1983-1984*, China Credit Information Service Ltd. R.O.C.
- (1993), *Business Groups in Taiwan 1992-1993*, China Credit Information Service Ltd. R.O.C.
- Cabestan, J.P. (1995), *Taiwan-Chine Populaire: L'impossible réunification*, Dunod, IFRI, París.
- Chalmers, Ian (1992), "Weakening State controls and ideological change in Singapore: the emergence of local capital as a political force", en *Working Paper*, Asia Research Centre, Murdoch University, Australia.
- Chew Soon Beng (1988), *Small firms in Singapore*, Oxford University Press, Singapur.
- Clad, J. (1989), *Behind the myth, business, money and power in Southeast Asia*, Unwin Hyman, Londres.
- Clammer, J. (1993), "Deconstructing values: The establishment of a national ideology and its implications for Singapore's political future", en G. Rodan (ed.), *Singapore Changes Guard: Social, Political and Economic Directions in the 1990's*, Longmen Cheshire, Nueva York.
- (1992/1993), *Le Myth de la race et de la Chine ancienne parmi les Chinois d'outre-mer*, States, núm. 7, CNRS, París.
- Gamblin, A. (1992), *Taiwan - La victoire du dragon*, SEDES, París.
- Godley, M. (1981), *The Mandarin-capitalists from Nanyang, overseas chinese enterprise in the modernization of China, 1893-1911*, Cambridge University, Cambridge.
- Gold, T.B. (1986), *State and society in the Taiwan miracle*, M.E. Sharpe, Nueva York.
- (1981), *Dependant development in Taiwan*, Harvard University, Cambridge, Massachussets.
- Guéhenno, J. M. (1993), *La fin de la démocratie*, Flammarion, París.

- Guiheux, G. (1995), "Les conglomérats taiwanais", *Economie Internationale*, primer trimestre, París.
- Ho, P.S. (1978), *Economic Development of Taiwan, 1860-1970*, New Haven, Yale.
- Hwang Yen, Ching (1976), *The overseas chinese and the 1911 revolution*, Oxford University Press, Oxford.
- Kuo-Shu, Liang (1993), *The evolution of Taiwan's economy in the emerging Asia-Pacific century*, Industry of Free China, vol. LXXX, núm. 3, septiembre, Council for Economic Planning and Development, Executive Yuan, Taipei, R.O.C.
- Lai Tse-Han, R.H. Myers y Wei Wou (1991), *A tragic beginning - The Taiwan uprising of february 28, 1947*, Stanford University Press, California.
- Lamley, H. (1964), *The Taiwan literati and early japanee rule - 1895-1915 - Japanese occupation and subsequent responses to colinal rule and modernization*, University of Washington, Washington.
- Law, L. (1991), *The political economy of privatization in Singapore*, Mc Graw Hill Book, Singapur.
- Lee Tsao Yuan y Linda Low (1990), *Local entrepreneurship in Singapore - Private and State*, Institute of Policy Studies, Time Academic press, Singapur.
- (ed.) (1991), *Growth triangle - The Johor- Singapore-Riau Experience*, ISEAS, Institute of Southeast Asian Studies, Singapur.
- Lim, L.Y.C. y L.A.P. Gosling (1983), *The chinese in southeast Asia*, Maruzen, Singapur.
- Margolin, J.L. (1988), "Naissance d'une bourgeoisie asiatique non étatique; Les Chinois d'outre-mer en péninsule Malaise au 19^e et au début du 20^e siècle", en *Pour une histoire du Développement, etats, sociétés, développement*, L'Harmattan, París.
- (1989), *Singapour 1959-1987, genèse d'un Nouveau pays industriel*, L'Harmattan, París.
- (1993), *Moniteur du Commerce International (Le MOCI)*, núm. 1086, CFCE, París.
- Maurer, J.L. y Régnier (eds.) (1989), *La nouvelle Asie industrielle: enjeux, stratégies et perspectives*, Instiut Universitaire des Hautes Etudes Internationales, PUF, Génova.
- Pann, L. (1990), *Sons of the yellow emperor: A history of the chinese diaspora*, Little Brown y Co., Boston.
- Paix, C. y M. Petit (1986), *Itinéraires et stratégies d'une bourgeoisie: Le cas de Singapour*, Strates, núm. 1, CNRS, París, pp. 49-119.

- (1987), *La bourgeoisie de Singapour: Une prosopographie*, Strates, núm. 2, París, pp. 117-128.
- (1990a), *Géostratégies du capital et de l'État à Taiwan et Singapour*, Strates, núm. 5, París, pp. 59-81.
- (1990b), "Logiques héritées, nouvelles stratégies: les groupes capitalistes de Taiwan et Singapour face aux défis de l'internationalization", en C. Paix (ed.), *Les bourgeoisies des tiers mondes d'hier à aujourd'hui*, Tiers Monde, núm. 124, octobre-diciembre, pp. 735-762.
- (1991a), "L'entreprise à Taiwan: Le pouvoir des mots", *Revue Française de Gestion*, núm. 82, París.
- (1991b), "Quand les entrepreneurs de Singapour jouent la carte de la Chine... L'Histoire d'une ambition", en J.L. Margolin (ed.), *Malaysia-Singapour: Le fer lance de l'Asie du Sud-Est*, L'Harmattan, París.
- (1993), "The domestic bourgeoisie: How entrepreneurial?, how international?", en G. Rodan (ed.), *Singapore changes guard - Social, political and economic directions in the 1990's*, Longmen Cheshire, Dt Martins's Press, Nueva York.
- Paix, C. y H. Rivière d'Arc (1994), *Les entrepreneurs, acteurs et médiateurs de la nouvelle étape d'internationalisation des deux cotés du Pacifique: Taiwan, Singapour et le Nord-Mexique*, Ministère de la Recherche, mimeo, París.
- Redding S., Gordon (1990), *The spirit of chinese capitalism*, Walter de Gruyter, Berlín-Nueva York.
- Régner, P. (1987), *Singapour et son environnement régional-Etude d'une cité-Etat au sein du monde Malais*, Presses Universitaires de France, Génova.
- Rodan, G. (1989), *The political economy of Singapore's industrialization: national state and international capital*, Macmillan, Londres.
- Simon, D.F. y Y.M. Kau Michael (ed.) (1992), *Taiwan beyond the economic miracle*, M.E. Sharpe, Nueva York.
- Singapore Chinese Chamber of Commerce & Industry (1991), *First Chinese Entrepreneurs Convention- A global network*, núms. 10-12, Singapur, agosto.
- (1992), *Singapore's Corporate Sector: Size, composition and financial structure*, Departament of Statistics, Singapur.

- (1991), *Singapore's Statistical Data Book 1993*, Council for Economic Planning & Development, Taipei, R.O.C.
- Sree, Kumar (1991), *Towards new horizons, Southeast Asian Affairs*, ISEAS, Singapur.
- Trollet, P. (1994), *La diaspora chinoise*, colección *Que sais-je?*, Presses Universitaires de France, París.
- Vennewald, W. (1994), "Technocrats in the state enterprise system of Singapore", *Working Paper*, Asia Research Centre, Murdoch University, Australia.
- Wang Gungwu (1991), *China and the chinese overseas*, Times Academic Press, Singapur.
- Young, C.F. (1987), *Tan Kah-Kee, the making of an overseas chinese legend*, Singapur, Oxford University Press, Singapur.
- Yoshihara, Kunio, *The rise of Erstatz capitalism in southeast Asia*, Oxford University Press, Singapur.

LAS ESPECIFICIDADES REGIONALES DE LAS LÓGICAS DE LOS EMPRESARIOS PRIVADOS EN EL CONTEXTO DE LA TRANSICIÓN EN EUROPA CENTRAL (EL CASO DE POLONIA)

MARCIN FRYBES*

Las sociedades de Europa Central (Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia) viven desde el derrumbamiento del sistema comunista, toda una serie de transformaciones políticas, sociales y económicas. Calificadas por muchos de “transiciones a la democracia y a la economía de mercado”, estas transformaciones resultaron ser, cinco años después de la caída del muro de Berlín, de naturaleza notablemente más compleja. La “transición” no se puede concebir como una simple “imitación” del modelo de modernización propio de Europa Occidental.

Uno de los fenómenos más interesantes del periodo de “transición” en Europa poscomunista, es el surgimiento de un nuevo tejido de pequeñas y medianas empresas privadas. Muchos consideran este fenómeno como la condición necesaria para que se establezca progresivamente un modelo de desarrollo de tipo capitalista, señal de un “regreso” de estos países “a la historia”. Prohibidas o marginadas antes de 1989, las empresas privadas ocupan un lugar cada vez más central en las economías nacionales. En algunos países, emplean ya más de la mitad de todos los asalariados, y su participación en el PIB no deja de crecer. De modo que el papel del nuevo

* Centre d'analyse et d'intervention sociologiques, CADIS, CNRS.

sector privado en la reestructuración de las economías nacionales y en la instauración de nuevos modos de desarrollo se vuelve crucial.

Los empresarios privados en Europa Central no dejan de ser un grupo reducido y mal organizado. Pero habiendo ya consolidado su posición económica, empiezan a intentar ejercer una influencia en la vida política y más allá, en las opciones entre las estrategias de modernización económica y social de sus países.

Un análisis de las dinámicas empresariales en Europa postcomunista muestra que existen considerables diferencias regionales. Junto a regiones (o países) que “logran” su transición, se perfilan cada vez más regiones que “resisten” y en las que el desarrollo de las actividades económicas privadas, lejos de llevar a la instauración de una economía de mercado, produce más bien el desarrollo de sistemas de tipo mafioso. El hecho de que las disparidades regionales correspondan no sólo a factores propiamente sociales o económicos sino también culturales e históricos, dificulta la aplicación de políticas públicas adecuadas. Y más aún cuando el Estado también está sometido a una profunda “transición” (replanteamiento de su papel).

Dos investigaciones en el terreno realizadas en 1990-1992 y 1992-1995 en los países de Europa Central¹ y particularmente en Polonia, nos han permitido elaborar una primera tipología de las lógicas de la acción empresarial en el contexto de la “transición”, así como formular algunas preguntas acerca de la modernización que el advenimiento de esas lógicas pueden engendrar.

¹ La primera investigación (1990-1992) la encargó la DATAR. La segunda (1992-1995), formó parte del programa de investigación del CADIS-EHESS (apoyado por varias instituciones francesas como MRT, MAE, CNRS, y también la CEE de Bruselas) sobre la formación de nuevos actores sociales en el mundo poscomunista. Para una presentación más amplia, cf. Beretolwicz, Alexis y Michel Wiewiorka, *Les Ruses d'en bas-enquête sur la Russie post-comuniste*, París, Seuil, 1996, y también Marcin Frybes y Patrick Michel, en *Après le comunisme-mythes et leyendes de la Pologne contemporaine*, París, Bayard, 1996.

¿TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA Y A LA ECONOMÍA DE MERCADO
O NECESARIA ADAPTACIÓN A LOS CAMBIOS DEL CONTEXTO GLOBAL?

Los países que fueron comunistas viven desde hace cinco años una serie de transformaciones cuya magnitud y cuyas verdaderas dimensiones con sus numerosas consecuencias, siguen siendo difíciles de medir. Calificada por algunos de "transición a la democracia y a la economía de mercado", la transformación por la que atraviesan las sociedades de Europa del este desde 1989, consecuencia directa del derrumbamiento ideológico y económico del sistema comunista, está aún lejos de acabarse, y tanto su carácter como sus finalidades aparecen hoy mucho menos claras que hace algunos años.

En primer lugar, su carácter no tardó en revelarse como notablemente más complejo y más rico que una simple "imitación" o que un sencillo "ajuste a la conformidad" respecto a una "normalidad" procedente de Europa occidental, de una historia en gran parte distinta, lo que confirman muchos observadores atentos de esta región.²

Además, su desenlace parece hoy mucho más incierto que hace cinco años, y eso por múltiples razones, tanto externas como internas: regreso cada vez más visible de una política de gran potencia de Moscú, así como una actitud pasiva y a menudo ambigua respecto al Este por parte de la Unión Europea; decepción y frustración crecientes de las sociedades de Europa del este confrontadas a unos costos salariales de la transformación mucho más altos de lo que se habían imaginado; regreso al poder en ciertos países de una parte de los antiguos miembros del aparato comunista de antes de 1989 o de sus herederos legítimos (en Polonia, tras su triunfo en las elecciones parlamentarias de septiembre de 1993; en Hungría después de las elecciones legislativas de mayo 1994).

² Jean-Luc Delpuech, "Post-communisme", en *L'Europe au défi. Chronique pragoise de la réforme économique au coeur d'une Europe en crise*, París, l'Harmattan, 1994.

Este último factor, al igual que los ejemplos de “transformación del capital político en capital económico” de los antiguos miembros de la nomenclatura comunista³ plantean a fin de cuentas la cuestión del carácter radical y revolucionario de la “transición”, o por lo menos implica una nueva apreciación de la importancia respectiva de elementos de ruptura y de continuidad en el proceso de transformación emprendido desde 1989.

¿Estaremos asistiendo en Europa del este desde hace cinco años a un proceso “revolucionario” marcado por la ruptura con el pasado comunista y una voluntad de “regreso a Europa”? O al contrario, la “herencia comunista”, particularmente en la esfera de las mentalidades sociales, ¿se habrá revelado tan fuerte e impregnada como para implicar un análisis de las transformaciones actuales más bien en términos de recomposiciones, de adaptaciones y de mutaciones internas (que habían empezado en la sociedad mucho antes de la fecha simbólica de 1989)?

Dadas las evoluciones ocurridas durante los últimos años, esta pregunta resulta notablemente menos impropia e incongruente de lo que podía parecer en 1989. La “transición” por la que pasan estos países, interpretada en un principio como una ruptura con el sistema comunista y el triunfo del modelo liberal occidental (Fukuyama), ¿no será finalmente más bien una simple adaptación a un nuevo contexto internacional, caracterizado por la mundialización de los intercambios, la globalización cultural y el derrumbamiento de los estados naciones modernos? No tengo la intención de contestar aquí este tipo de preguntas; otros ya lo han hecho. Cuando el politólogo francés Patrick Michel se pregunta en qué medida fue el derrumbamiento del comunismo el que provocó los cambios actuales, o si ha sido más bien un revelador de lógicas más profundas y de naturaleza mundial,

³ Georges Mink, “Le mystère de l'acteur invisible. Remarques sur l'hypothèse du retour des communistes en Europe centrale et orientale”, en *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol. XCV, 1993, pp. 417-433.

entra perfectamente en este tipo de óptica, lo que le permite afirmar por consiguiente que todas las sociedades contemporáneas son "sociedades postcomunistas". Semejante posición lleva directamente a relativizar la especificidad del caso de Europa del este y de las sociedades que salen del comunismo, e invita a una reflexión de tipo comparativo y global. Me parece adecuado el término de "contexto" porque no se limita solamente al aspecto económico, sino que incluye también transformaciones directamente relacionadas con la cultura y la historia.

Los empresarios privados en las transformaciones de las sociedades poscomunistas

Uno de los fenómenos más interesante del periodo de "transición" en Europa poscomunista es el surgimiento de un nuevo tejido de pequeñas y medianas empresas privadas. Muchos ven en ello la condición necesaria para la progresiva instauración de un modelo de desarrollo de tipo capitalista, señal del regreso de estos países "a la historia". Prohibidas o marginadas antes de 1989, las empresas privadas ocupan un lugar cada vez más central en las economías nacionales. En algunos países, emplean ya más de la mitad de todos los asalariados, mientras que su participación en el PIB no deja de crecer. El papel del nuevo sector privado en la reestructuración de las economías nacionales y en el establecimiento de nuevos modos de desarrollo se vuelve crucial.

Los datos estadísticos (aunque resultan a menudo imperfectos) confirman una observación que cada visitante de los países del este puede hacer. Desde 1989 se registra un desarrollo sin precedente de las actividades económicas privadas. Los nuevos gobiernos "poscomunistas" no sólo siguen flexibilizando la legislación existente, sino que crean instituciones encargadas de fomentar el desarrollo de la empresa privada. Al final de 1990, Polonia cuenta ya con 1 135 492 unidades privadas de producción que emplean en total a casi dos

millones de asalariados. A esto conviene sumar la existencia de 779 sociedades extranjeras (83 230 asalariados), 461 fundaciones (8017 asalariados), 1761 sociedades mixtas (88074 asalariados) y 29 839 sociedades de acciones (306 237 asalariados), —la mitad de estas últimas fueron creadas durante los nueve primeros meses de 1990. Si bien algunas sólo son el resultado de una “autoprivatización” de las empresas del Estado, la dinámica no deja de ser muy ilustrativa.

En Hungría, desde la votación de la Ley número VI de 1988, se registra un incremento constante de sociedades privadas. En 1988, 116 sociedades anónimas y 451 sociedades anónimas de recursos limitados, en 1989, 307 anónimas y 4 485 de recursos limitados y para el 30 de septiembre de 1990, 15 560 de recursos limitados. Al final de 1990, según las estimaciones oficiales, existían más de 18 000 sociedades privadas, lo que representa más de 50% del conjunto de las empresas húngaras, incluidos todos los tipos de propiedad. En lo que concierne al porcentaje de las personas que trabajan en el sector privado, las cifras exactas son difíciles de estimar (debido en parte a la complejidad del proceso de privatización). En 1980, de un total de 5 073 600 personas activas, sólo 4.2% trabajaba por su propia cuenta, 24.8% era miembro de una cooperativa, y 71% trabajaba en empresas estatales. En 1989, de 4 822 700 personas activas, 8% (lo que representa 385 000 personas) trabajaba por su cuenta. Se observa al mismo tiempo una disminución notable de los empleados en cooperativas (sólo 12%) y un incremento de 80% para los que trabajan en una empresa estatal.⁴

Es en Checoslovaquia que el movimiento aparece más espectacular, aunque por lo general, este país registra un considerable atraso respecto a sus vecinos. Durante el año 1990, el número de empresarios privados que se dedican a una “actividad económica individual” aumenta de manera constante: 224 000 el 30 de junio de 1990, 339 100 el 30 de septiem-

⁴ Hungarian Central Statistical Office, *The Development of Small Ventures by Organizational Forms in Hungary*, Budapest, 1990. Hungarian Central Statistical Office, *Hungary 1990, statistical data*, Budapest, 1990.

bre de 1990 y 488400 al final de 1990. A principios de febrero de 1991 se evaluaba la cantidad total de los empresarios individuales en más de 500000. Sin embargo, para más de 75% de ellos, esta actividad sólo constituía un empleo complementario ejercido paralelamente al trabajo habitual.⁵ En este caso resulta difícil hablar de verdaderos empresarios privados, ya que se trata más bien de personas que buscan un suplemento de salario y que, en su mayoría, no quiere abandonar su empleo principal. Sin embargo, los resultados de ciertos sondeos muestran una clara preferencia por el trabajo en el sector privado.⁶

Esta dinámica dista mucho de ser solamente de tipo cuantitativo. En 1989, se estimaba que en Polonia y en Hungría, la proporción de las empresas privadas en el producto (material) bruto casi alcanzaba 15% (sólo era 4% en 1985). En Polonia, la proporción del sector privado en la producción industrial vendida (valor en zlotys) pasó de 7.4% en 1989 a 13.4% en 1990. Los sectores más dinámicos son la construcción, el transporte y el comercio. El sector privado representa 60% del total de la producción vendida por el conjunto de las pequeñas empresas, incluidos todos los tipos.⁷ El estudio económico sobre Hungría publicado por la OCDE pone de manifiesto un fenómeno semejante: el peso del sector privado en las economías nacionales aumenta, ya que las empresas privadas suelen adaptarse mejor a un contexto caracterizado por la crisis y la incertidumbre.⁸

Pero el *boom* de la empresa privada que se registra desde 1989 forma parte de un movimiento más amplio emprendido mucho antes de la caída de los poderes comunistas. En efecto, siempre existieron formas de actividad privada duran-

⁵ Según *Hospodarske Nowiny*, núm. 50 de 1991 y núm. 71 de 1991.

⁶ Sólo 23% de las personas interrogadas desean trabajar en una empresa estatal (17% en Hungría y 30% en Polonia), según el estudio *Democracy, Economic Reform and Western Assistance in Czechoslovakia, Hungary and Poland (A Comparative Public Opinion Survey)*, Freedom House and the American Jewish Committee, 1991.

⁷ Con base en los datos del GUS, citados por *Nowoczesnosc*, núm. 1 de 1991 y *Le Figaro* del primero de febrero de 1991.

⁸ Hungary, *OCDE Economic Surveys*, París, OCDE, 1991.

te el comunismo, y su papel se ha vuelto más importante conforme ha pasado el tiempo. Cabe señalar que a menudo fueron los últimos gobiernos comunistas anteriores a 1989 los que impulsaron el desarrollo de las actividades económicas privadas.

Los antecedentes de la actividad económica privada en los países de Europa central

Es inútil recordar el grado de nacionalización de las economías que tenían los países excomunistas de Europa del este en el pasado. La nacionalización y la destrucción de toda forma de propiedad privada fueron durante mucho tiempo un objetivo oficialmente reconocido de los regímenes comunistas.⁹

Pero la situación dista mucho de ser la misma en todos los países de Europa central. Evoquemos primero la persistencia de un amplio sector privado en la agricultura polaca a lo largo de los cincuenta años de comunismo real. Después del fracaso de la colectivización forzada en la primera mitad de los años cincuenta, el sector privado siguió siendo mayoritario en la agricultura. De modo que en 1989, todavía existía en este país más de 2.5 millones de explotaciones agrícolas individuales, de las cuales más de la mitad son terrenos inferiores a 5 hectáreas (sólo 7% poseen explotaciones de más de 15 hectáreas). Es cierto que las empresas agrícolas privadas desarrollaban en su mayoría una especie de economía de subsistencia y que la labor agrícola solía complementarse con un empleo en el sector secundario o terciario. Ahora bien, una parte de los agricultores polacos se había lanzado con éxito hace varios años (mediados de los años setenta) en una producción moderna, altamente especializada y a menudo destinada a la exportación.

⁹ Cf. Jan Patula, *Europa del este: del estatismo a la democracia*, México, Siglo XXI, 1993.

En Hungría, tras una primera reforma en el sector de la agricultura en 1957, las medidas tomadas a finales de los años sesenta han hecho posible una cooperación por un lado, entre las granjas del Estado o las cooperativas, y por otro los productores individuales. Estas reformas han provocado un fenómeno de “aburguesamiento rural”, al favorecer la aparición de una nueva formación social, que el sociólogo húngaro Ivan Szelenyi había llamado la clase de los “empresarios socialistas”.¹⁰

En Checoslovaquia, la nacionalización de las tierras después de 1948 destruyó prácticamente toda la agricultura privada, aunque siempre existieron diferencias entre las dos repúblicas.

De modo que la preservación de una propiedad privada agrícola ha podido contribuir a la conservación de una especie de “cultura empresarial” en el seno de la población rural, y ello a pesar de medio siglo de economía nacionalizada. Sin embargo, las experiencias de los años noventa y particularmente la política del gobierno de Waldemar Pawlak en Polonia (septiembre, 1993 a febrero, 1995), nos obligan a preguntar en qué medida la persistencia de un importante sector privado en la agricultura constituye efectivamente una ventaja para una eventual modernización del país.

Fuera del sector agrícola, siempre existieron formas de actividades económicas privadas, de manera más o menos legal, particularmente en la artesanía y en el sector de los servicios. En el peor momento de la noche estalinista, seguían existiendo en Polonia 138 000 unidades de producción privadas y 146 000 propietarios privados que empleaban en total a 237 000 personas. Desde principios de los años sesenta, estas cifras aumentan de manera constante.¹¹ A lo largo de los años ochenta, Polonia va a vivir una verdadera explo-

¹⁰ Ivan Szelenyi, *Socialist entrepreneurs: Embourgeoisement in Rural Hungary*, Madison, University of Wisconsin, Press, 1988.

¹¹ De modo que en 1981 existen en Polonia 357 000 empresas privadas, 420 000 propietarios privados y en total 654 000 personas empleadas en el sector.

sión del sector privado. En 1986, ya son 500 000 las unidades de producción privada, 600 propietarios y más de un millón de personas asalariadas en el sector privado (lo que representaba en aquel entonces 6% de la población económicamente activa). Estas cifras se duplican durante los últimos años del comunismo, debido directamente a una liberalización de la legislación vigente. En efecto, al igual que en Hungría algunas leyes "liberales" u otras medidas que abrían el camino a la instauración de los principios del "libre mercado" fueron adoptadas antes de la caída definitiva de los poderes comunistas. Al final de 1988 el gobierno comunista de Rakowski presenta una serie de leyes que simplifican el trámite de creación de nuevas sociedades y empresas (particularmente sociedades mixtas) y garantiza una igualdad de derechos entre los diferentes sectores de la economía. En el mismo año, las autoridades de Budapest autorizan la creación de empresas privadas y de sociedades de acciones que pueden emplear hasta 500 personas.

Con todo esto, el sector privado en Hungría no deja de ser marginal. Emplea menos de 2% de la población económicamente activa y el número de las empresas de menos de 100 personas pasó de 710 en 1950 a 45 en 1980. El año 1982 es una fecha clave con la entrada en vigor de la Ley número XV de 1981, que autoriza la actividad económica privada bajo distintas formas jurídicas (algunas medidas ya se habían adoptado en 1977 pero suponían un importante control administrativo: dificultades para la obtención de los permisos, limitación del número de personas empleadas, etc.). Desde entonces, el número de artesanos aumentó en más de la mitad, y pasó de 112 mil en 1981 a 145 500 en 1985 y a 174 800 en 1989 (de los cuales 100 300 son empleados de tiempo completo, 20 mil jubilados y 54 500 empleados complementarios). Resulta significativo que en el transcurso de los últimos años haya aumentado antes que nada el número de personas que trabajan en el sector privado a tiempo completo. Esta tendencia a querer establecerse por su propia cuenta sigue siendo visible en otros sectores. En 1952, sólo

quedaban 2 000 negocios privados (eran todavía 100 mil en 1947) en lugar de 10 000 en 1980, 37 000 en 1987 y 43 mil en 1989 (con un total de 75 mil empleados). Al final de 1989, el sector privado empleaba en total a 385 000 personas; es decir, 8% (dos veces más que en 1980) del total de las personas activas en la economía nacional. La gran particularidad de la reforma húngara fue que alentó las actividades salariales privadas como complemento de los empleos en el sector estatal. Ya en 1982, el gobierno crea las condiciones jurídicas necesarias para la transformación de los “colectivos económicos” dentro y fuera de las empresas. Más de 350 000 personas pueden duplicar de este modo (e incluso triplicar) su salario de base. Según algunas estimaciones, aproximadamente las tres cuartas partes de la población mantenía un segundo empleo a finales de los años ochenta. El dinero ganado de este modo representaba casi 40% del total de los ingresos.¹²

La situación en la antigua Checoslovaquia se distinguió durante muchos años de las demás. Antes de la votación relativa a la “actividad económica individual de los ciudadanos” en abril de 1990, toda actividad económica privada estaba estrictamente controlada y reglamentada (se necesitaba una autorización especial otorgada por los “Narodni vybory”). En 1989, las autoridades sólo habían otorgado 76 750 permisos (21 548 en la República Eslovaca y 65 202 en la Checa).¹³ La población, contrariamente a lo que ocurría en Polonia o en Hungría, no parecía querer cambiar las cosas. En 1987, más de 15% de la población continuaba manifestando su oposición radical a una legislación de la actividad económica privada y sólo 6% de las personas tenía la intención de volverse empresario privado (19% planeaba semejante posibilidad en el futuro).¹⁴ Lo cierto es que la supervivencia,

¹² Pukli (s. dir.), *The situation, working conditions and possibility of further Development of small Ventures in Hungary*, Hungarian Central Statistical Office, Budapest, 1990.

¹³ Slovesky Statistický Urad, *Bulletin*, núm. 3 de 1990, pp.17-19.

¹⁴ Jozifkova, *Zaverecna zprava - K nekterym otazham soukromeho podnikani a privatizace v CSFR z pohledu verejneho mineni*, Institut pro Vyzkum Verejneho Mineni, Praha, 1990.

aún marginal, de un sector privado ha permitido salvaguardar un tipo de cultura empresarial, a menudo perpetuada por tradiciones familiares.

Además, fuera de la agricultura y de un sector privado en la producción y los servicios, se ha desarrollado en los tres países, en distintos grados, una poderosa "economía no oficial" o economía informal.¹⁵ Su influencia en las economías nacionales no ha dejado de crecer a lo largo de los años recientes,¹⁶ lo que ha incitado a los últimos gobernantes comunistas a tomar medidas destinadas por un lado a "oficializar" este tipo de actividades, y por el otro a unificar las disposiciones relativas al sector privado y público.¹⁷ La existencia de un poderoso mercado negro ha constituido otro factor decisivo para la aparición de nuevos empresarios. Fuente importante para la formación de un capital privado, las actividades económicas paralelas también han contribuido a promover comportamientos económicos más racionales, a fomentar el gusto por el riesgo y por la competencia.

El ejemplo de Aleksander Gawronik en Polonia es muy ilustrativo. Este antiguo director de una empresa estatal, miembro del Partido hasta 1978 y confidente de la SB (la policía política polaca), ha pasado por varios oficios desde entonces: representante de empresas extranjeras en Polonia, propietario de un garage y de una explotación agrícola. El 15 de marzo de 1988, abre una red de casas de cambio (Kantory Wymiany Walut) en toda Polonia, apenas unos minutos después de la entrada en vigor de la nueva ley sobre las divisas. Hoy es el mayor accionista de un banco privado (Bank Poznanski AGSA). Dirigente de una empresa de comercio inter-

¹⁵ Para una presentación de las diversas definiciones se podrá consultar entre otros a Duchene, "L'analyse de la seconde économie", en Marie Lavigne, *Travail et monnaie en système socialiste*, Economica, París, 1981.

¹⁶ En 1987, el valor total de la economía informal en Polonia alcanzaba 1 890 mm de zlotys, es decir, 25% del total de los ingresos de la población, citado por Gliniski, "Alternatywna przedsiebiorczosc" (Un entreprenariat alternatif), texte polycopié, Warszawa, 1989.

¹⁷ Irena Grosfeld y Aleksander Smolar, "L'économie seconde en Pologne", en E. Hambault y X. Greffe (eds.), *Les économies non officielles*, París, La Découverte, 1984.

nacional es el primer importador privado de petróleo y cuenta con un volumen de negocio de 200 000 millones de zlotys al mes. Acusado de malversación financiera, se encuentra actualmente involucrado en varios procesos jurídicos.

Las lógicas de acción de los empresarios privados

El rápido incremento de la cantidad total de empresarios no puede ocultar la extrema heterogeneidad de este nuevo grupo social. Un breve recuerdo de los sucesos anteriores a 1989 de las actividades económicas privadas nos ha permitido percatarnos de la importancia de las diferencias no sólo nacionales, sino también regionales (la proximidad de las fronteras con Europa occidental o el flujo de turistas son por ejemplo unos de los principales factores de una segunda economía de desarrollo y de una acumulación del capital en divisas).

En realidad, en los países de Europa central existe más de un camino para convertirse en empresario privado. Hemos presentado en otro texto algunos de los problemas que ello puede acarrear.¹⁸ En esta comunicación sólo deseamos presentar una primera tipología de la acción empresarial.

La actividad económica privada en una sociedad postcomunista se sitúa en cierto modo en la confluencia de dos tipos de acción: una destinada a crear una nueva relación con el trabajo, distinto al que engendró el sistema comunista; la otra que se esfuerza para construir (o más bien reconstruir) una nueva estructura social, también distinta a la que había impuesto el poder comunista. Así, por lo que respecta a la primera variable (relación con el trabajo), la escala va desde aquellos para los cuales el trabajo representa un valor en sí (ya sea a nivel profesional mediante la afirmación de cierta competencia, de un oficio o a un nivel más general de exal-

¹⁸ Marcin Frybes, "Les entrepreneurs privés", en G. Mink y J.Ch. Szurek, *Cet étrange post-comunisme*, París, La Decouverte, 1993.

tación de una ética de trabajo), hasta aquellos para los cuales el trabajo es un medio para conquistar el poder o vivir mejor. En lo que concierne a la segunda variable (la relación con la sociedad), la escala va desde aquellos para quienes la actividad económica privada está totalmente desligada de cualquier imagen de la vida social, hasta aquellos para quienes esta actividad participa en la producción (incluso la reproducción) de una nueva sociedad. Acorde a la importancia otorgada a estos dos tipos de acción, resulta posible establecer el siguiente cuadro y *destacar cuatro figuras principales del empresario privado en Europa central* (en torno a cuatro nociones claves: el individuo, el oficio, el poder y el dinero) así como *cuatro lógicas de la actividad económica privada*:

CUADRO 1

Lógica del empresario privado en Europa central

	necesidad de autonomía	
individuo		oficio
	nuevo empresario	artesano
lógica de modernización		lógica de supervivencia
	nomenclatura	oportunistas
poder		dinero
	necesidad de consumo	

Los oportunistas

Sus motivaciones son antes que nada de naturaleza económica; es decir, la búsqueda de ganancias rápidas y fáciles, ya sea para mantener un poder adquisitivo amenazado, o para satisfacer necesidades inmediatas de consumo. La actividad

económica de los oportunistas suele tener un carácter ocasional y raras veces desemboca en una actividad empresarial en el sentido noble de la palabra. A menudo deshonesto, este empresario privado “aprovecha” en cierto modo la ineficiencia del sistema económico actual, sabe valerse perfectamente de las distintas lagunas jurídicas. Tiene nexos tanto con la nomenclatura (con la que puede hacer buenos negocios) como con los artesanos (se puede convertir en uno de ellos si fija sus actividades y aspira a cierta excelencia). Cabe también recordar que la economía de la penuria favorece ampliamente el desarrollo de actitudes propias de los oportunistas.

Los artesanos

Este grupo social sigue siendo el más importante. La actividad económica privada se aprecia como una manera de conservar cierta autonomía financiera respecto al Estado, así como para contar con una actividad que tenga cierto sentido (el valor que se le da a un oficio, a una capacidad, a una aptitud). Y es precisamente cuando las diferencias entre las generaciones son más visibles; los jóvenes (que suelen ser hijos de artesanos) manifiestan más frecuentemente la necesidad de “jugar” y “hacer trampa” con el sistema, aceptan fácilmente “hacer transas”. También son ellos los que se suelen oponer a una modernización demasiado rápida, porque ésta amenaza con transformar o destruir los canales habituales de abastecimiento o de distribución de los productos.

Los antiguos miembros de la nomenclatura

Esta categoría no sólo incluye a antiguos miembros del aparato del Partido. En Polonia, reúne también a los dirigentes de las *firmy polonijne* y los representantes de las firmas extranjeras, ligados desde hace mucho tiempo al aparato comunista. La actividad económica es en este caso un medio para

conservar o aumentar el poder. Esta categoría está relacionada con los oportunistas mediante las actividades ilegales que sus miembros saben realizar, particularmente mediante medidas de “privatizaciones salvajes”. Al mismo tiempo tiene nexos con los “nuevos empresarios”, con los cuales comparte una misma voluntad de transformación social. Ésta es la categoría que posee el mayor capital económico y que puede desempeñar en el futuro un papel clave en la modernización económica del país.

Los “nuevos empresarios”

Es una categoría que reúne a personas de orígenes a menudo muy diversos. Un rasgo común consiste en afirmar una necesidad de independencia y de autonomía individual, el deseo de ser “dueño de sí”. Se trata tanto de antiguos emigrados como nacionales, que llevaban ya mucho tiempo “en ruptura” con la antigua sociedad comunista. Son personas que no esperan gran cosa del Estado y que desean sobre todo evitar las coacciones exteriores. En cambio, aceptan relativamente bien las coacciones que ellos mismos se fijan. El objetivo de la actividad económica privada no es en este caso exclusivamente económico. Es antes que nada un modo de vida, de realización, de superación. Constituyen un factor de modernización tanto cultural como económico.

El esquema que hemos presentado y la corta descripción de los cuatro tipos de empresarios privados poscomunistas, muestran claramente que el incremento de empresarios privados no constituye en sí un factor decisivo para una modernización económica del país. Las dos primeras categorías incluso pueden llegar a constituir un cierto obstáculo para la racionalización de las reglas de la vida económica. También muestra que existe un conflicto potencial entre los “nuevos empresarios” por un lado, y los “miembros de la nomenclatura” por el otro, respecto a la definición de la “modernización”. El resultado de este conflicto ilustrará la capacidad de

ambas categorías para garantizar un control eficaz del aparato estatal.

Lógicas de acción empresariales y dinámicas de desarrollo regional

Elaborada esta primera tipología, hemos intentado averiguar en el terreno si existía una repartición territorial de estos diferentes tipos “ideales” que hemos construido ¿En qué medida estas variables externas favorecen la aparición de uno u otro tipo de empresario privado y cuáles son las consecuencias de ello para el desarrollo de una región? Hemos tomado en cuenta las variables siguientes:

- a) proximidad de la frontera con los países de la ex Unión Soviética;
- b) importancia del tejido industrial;
- c) importancia de las inversiones de capital extranjero;
- d) tasa de desempleo y su estructura;
- e) pasado histórico, y
- f) presencia de élites no económicas y particularmente de élites influyentes de tipo cívico (ONG, iglesias, etcétera).

Con este fin hemos constituido “grupos de intervención” de empresarios privados en distintas regiones de Polonia. Las conclusiones a las cuales hemos llegado hasta ahora resultaron muy interesantes (el proceso de investigación debe acabar en el otoño de 1995 y posteriormente será elaborado un informe para la comisión de Bruselas).

1. Los empresarios privados polacos se reconocen en la tipología que hemos elaborado para el conjunto de los países del este.
2. De acuerdo con su posición en la tabla de las tipologías, los empresarios privados polacos consideran el año 1989, ya sea como una ruptura radical con el pasado comunista (las dos primeras categorías, los artesanos y

- los nuevos empresarios), o como una simple etapa en la evolución de las sociedades de Europa del este.
3. Las diferencias regionales observadas corresponden mucho más a factores históricos (herencia de la partición de Polonia en el siglo XIX), que a factores económicos y políticos actuales.
 4. Las dos categorías de abajo (oportunistas y antiguos miembros de la nomenclatura) manifiestan mucho menos capacidad para percibir su actividad económica en el marco de un proyecto de desarrollo, ya sea local o nacional. Si piensan en términos de desarrollo local, se trata más bien de “defensa” de un estatuto regional en el pasado comunista.
 5. La Iglesia católica, que había desempeñado un papel central durante el comunismo en la oposición al poder, resulta la mayoría de las veces incapaz de adaptarse al nuevo contexto. Los empresarios privados (sobre todo los adversarios potenciales de la Iglesia y como vectores de pérdida de la identidad nacional tradicional).
 6. La influencia de los medios de empresarios privados en las élites políticas varía notablemente según las regiones.

Diferencias regionales o riesgo de desintegración del espacio nacional

El desarrollo de las actividades económicas nunca ocurre de la misma manera en el territorio de un Estado dado. Existen y siempre existieron diferencias regionales, particularmente a nivel de la dinámica de desarrollo. Vemos aquí precisamente el papel clave de las políticas públicas, que deben vigilar que estas diferencias no se acentúen demasiado y que no lleven por consiguiente a la fragmentación o a la desintegración de un espacio económico nacional.

El economista francés Jacques Sapir, en una comunicación presentada hace unos meses ante el Ministerio de la

Economía de Rusia¹⁹ destacó claramente en qué medida el proceso de “transición” a la economía de mercado en Europa del este puede acarrear consecuencias dramáticas para la unidad de un país.

Regiones que producían una gran parte del valor agregado nacional y de las ganancias, ven su situación cambiar. La modificación y la repartición de las zonas de ganancias y de pérdidas se traduce también por la de los flujos de financiamiento, y eso que la infraestructura financiera no ha evolucionado tan rápidamente. La transición pone así de manifiesto una nueva distribución regional de los costos y de las oportunidades; de modo que algunas regiones pueden tener interés en una transición brutal y rápida, mientras que otras van a necesitar un poco más de tiempo y de inversiones para adaptarse (Sapir, 1995:12).

Es este tipo de problemática que se encuentra particularmente en el centro de la desintegración de la antigua Checoslovaquia ¿En qué medida Polonia confrontada al choque de la “transición” no lo estará también a los riesgos de una eventual desintegración del espacio nacional? Esta pregunta sigue totalmente abierta pero ya podemos afirmar que la respuesta depende en gran parte de factores externos al país y que casi no dependen de la política del Estado (políticas de inversiones extranjeras, naturaleza del apoyo y de la cooperación de la Unión Europea, política de Alemania, etcétera).

¹⁹ Jacques Sapir, *L'économie politique de la régionalisation et de la désintégration, la transition, et la situation en Russie*, EHESS-ADETEF, París-Moscú, 1995.

EL SURGIMIENTO DEL EMPRESARIADO EN LA RUSIA POSCOMUNISTA

TATIANA SIDORENKO*

La experiencia de la ex Unión Soviética, que durante más de siete décadas dirigió todos sus esfuerzos para construir el socialismo, ha mostrado que una economía basada únicamente en la propiedad del Estado, como forma imperante, no puede ser eficiente desde el punto de vista económico, político y social. Lo último determinó la necesidad de la transición hacia una economía de mercado, la cual se basa en diferentes formas de propiedad y cuya fuerza motriz la constituye el sector empresarial.

Debido a eso, la rápida expansión del sector privado tiene una importancia vital para el éxito de las transformaciones encaminadas en la Rusia poscomunista y hará que la transición hacia una economía de mercado en ese país sea irreversible.

Un sector empresarial en desarrollo podrá generar el crecimiento económico, y absorber los empleos excedentes de las empresas estatales, dando con ello un efecto equilibrador a la economía nacional. Además, desde el punto de vista político, la expansión del sector empresarial, incluyendo el de pequeños y medianos propietarios, contribuirá a la creación de una base amplia y mediante el apoyo popular proseguirá con las reformas orientadas al establecimiento de una sociedad democrática y con una economía de mercado en el país.

* El Colegio de México.

El sector empresarial puede surgir fundamentalmente por dos vías, es decir, por medio de la creación de empresas privadas y como resultado de la privatización de empresas estatales.

El trabajo tiene el propósito de analizar las etapas de surgimiento del sector empresarial en Rusia, la ex república soviética más grande y económicamente más poderosa; los mecanismos de su implementación, su estructura sectorial y los obstáculos con los que se enfrenta dicho sector en su funcionamiento en la Rusia actual.

LA PERESTROIKA Y LA CREACIÓN DE LAS CONDICIONES PARA EL SURGIMIENTO DEL SECTOR EMPRESARIAL EN LA EX UNIÓN SOVIÉTICA

El sistema económico soviético se caracterizó por la estatización casi completa de la economía nacional. El Estado fue el agente económico preponderante, al cual perteneció 88.1% de los fondos fijos de la esfera de producción de bienes materiales del que 86.6% correspondió a la producción de bienes materiales. En 1985, el año del inicio de la Perestroika, en las empresas estatales trabajaban 81.4% de los ocupados en la economía del país.¹

Las cooperativas agrícolas (*koljoses*), que existían en el campo desde hacía tiempo, perdieron su carácter cooperativo y funcionaban como cualquier empresa estatal.

Debido a eso, el Estado intervenía directamente en los procesos económicos por medio de la planificación centralizada y la fijación administrativa de los precios.

La actividad empresarial de los ciudadanos soviéticos, incluyendo la actividad comercial intermediaria, fue perseguida por la ley. En cuanto a la propiedad de los mismos, ésta sólo podía ser utilizada para satisfacer sus necesidades personales. La única excepción la constituyó la actividad de los

¹ "SSSR v zifraj v 1990 godu", Moskva, 1991, p.63.

trabajadores de los koljoses y sovjoses en las huertas, concedidas en usufructo por el Estado, y la actividad laboral individual en la esfera de servicios. Es importante subrayar que la última tuvo un desarrollo insignificante debido al prejuicio en la sociedad soviética contra ese tipo de trabajo. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en el país existía un sistema informal de servicios que atendía a la población. A mediados de los años ochenta, las atenciones dadas por ese sector equivalían a la tercera parte de los servicios prestados por las empresas estatales y cooperativas. En las zonas rurales el porcentaje de servicios prestados fuera de la red oficial llegaba a 80 por ciento.

En 1985, al sector individual correspondió 4.5% de la producción de bienes materiales y 3.3% a los ocupados en la economía nacional. No obstante, la contribución fundamental la aportaron las huertas de los trabajadores del sector oficial de la agricultura, 4.1 y 3.2% respectivamente.² Es interesante mencionar que aunque a esas huertas les correspondiera únicamente 2.7% de las tierras en siembra, aportaban 25% de la producción agrícola nacional.³

La realización de las reformas económicas dentro del marco de la Perestroika dieron comienzo al derrumbamiento progresivo del monopolio del Estado en la economía soviética y al surgimiento del sistema empresarial legal. Se distinguen dos etapas en el proceso de legalización del sector empresarial en la ex Unión Soviética: 1987-1989 y 1990-1991.

La primera etapa: 1987-1989

La primera etapa se caracterizó por el inicio de las reformas económicas que originaron el surgimiento de un sector alternativo al estatal, lo que estaba estrechamente relacionado con la aprobación de dos leyes de la URSS: la ley sobre la

² *Ibidem.*

³ M. Prokopov: "Sotsialniy potentsial lichnogo podsobnogo joziaystva", *Političeskoe Samoobrazovanie*, núm.4, 1988, p.19.

actividad laboral individual y la ley sobre las cooperativas que crearon las premisas para la legalización, en un futuro próximo, de la actividad empresarial en diversas ramas de la economía nacional.

En cuanto a la ley sobre la actividad laboral individual, ésta legalizó la existencia de la red "sumergida" de servicios en la URSS. El objetivo inmediato era contribuir a la mejor satisfacción de la demanda de la población en artículos de consumo y servicios, y ampliar la participación de los ciudadanos en actividades útiles para la sociedad. Un rasgo característico de esta ley consistió en que se permitió a los ciudadanos soviéticos dedicarse a la actividad laboral individual únicamente en su tiempo libre del trabajo en el sector oficial. Además, la ley prohibió el empleo del trabajo asalariado. Esas limitaciones se debían a que el sector estatal seguía siendo el fundamento de la economía soviética.

Sin embargo, la ley creó las bases para el surgimiento de la iniciativa privada en la esfera de servicios. En 1991, casi medio millón de personas se dedicaba a este tipo de trabajo. Esa ley dejó de regir, al entrar en vigor, en abril de 1991, la ley sobre los principios de la actividad empresarial de los ciudadanos de la URSS, la cual legalizó la actividad empresarial y la organización de las empresas individuales basadas en el trabajo asalariado.

La ley sobre las cooperativas permitió la creación de éstas en la economía soviética, las cuales constituyeron la primera forma legal de empresas privadas en la URSS; es decir, formaron el sector alternativo al estatal. Según la ley, las cooperativas tenían que basarse en el trabajo individual de sus miembros y no tenían el derecho de emplear el trabajo asalariado.

Pero en la práctica, la mayor parte de las cooperativas empleaba en gran escala la mano de obra contratada. La encuesta de 400 cooperativas de uno de los distritos de Moscú, realizada a finales de 1989 por los investigadores de la Facultad de Economía de la Universidad Estatal de Moscú Lomonosov, mostró que solamente 9% de las cooperativas

no utilizaban trabajo asalariado y 91% empleaban en menor o mayor escala a personas que no eran miembros de las cooperativas respectivas.⁴ Esto revela que la cooperativa fue empleada por el naciente empresariado como la única forma legal para su actividad.

Durante el periodo de 1988 a 1990, la cantidad de cooperativas aumentó más de tres veces, mientras que el número de empleados creció más de cinco. El peso de los ocupados en ese sector de la economía nacional aumentó de 3.5% en 1988, a 6% en 1991. En 1990, el peso de ese sector en el PIB fue 6 por ciento.⁵

Es importante subrayar que 80% de las cooperativas existentes en 1990 fueron creadas adjuntas a las empresas estatales, de las cuales recibían en arrendamiento 60% de los fondos básicos, adquirían más de 60% de materias primas y materiales y a las cuales vendían 80% de su producción y servicios.⁶

Mediante el análisis del surgimiento y funcionamiento del sector cooperativo, la mayoría de los investigadores, tanto rusos como extranjeros, llegan a la conclusión de que las cooperativas sirvieron a M. Gorbachev para legitimizar porciones de la economía-sombra que siempre han existido en la URSS.⁷ Se considera que a través de las cooperativas, los

⁴ A.A. Glushetskiy, *Kooperatsia: rol v sovremennoy ekonomike*, Moskva, 1991, p.93.

⁵ "SSSR v zifraj v 1990 godu", pp. 8-67.

⁶ *Ibid.*, p.8.

⁷ Es imposible determinar cuantitativamente el peso de la economía sombra en la ex Unión Soviética, la cual surgió a finales de los años veinte y cuyo auge se refiere a la época de L.Breshnev. Para los años 1950-1960, en el país se formó una doble economía integrada por la oficial y la subterránea. La última crecía paralelamente a la oficial y se alimentaba con sus recursos.

Existían diferentes formas de manifestación de la economía sombra, entre las cuales se destacan: la obtención de los planes más bajos, recursos materiales mayores en comparación con los necesarios para cumplir el plan y la fijación de precios más elevados, lo que servía de base para organizar la producción de bienes y servicios semilegales o dividir los productos fabricados en dos grupos (legal e ilegal). Además, los fenómenos de la construcción demasiado larga de las plantas industriales y la existencia de muchas plantas inacabadas servían para el enriquecimiento de las élites del partido y de la industria, porque gracias a eso se obtenían créditos y se robaban los materiales de construcción.

representantes de la segunda economía legalizaron parte de sus actividades y lograron limpiar su dinero.

Ese hecho explica la situación que imperó durante los años 1987 y 1988, cuando en el sector cooperativo predominaba la venta de carne asada (*shashlik*), lo que permitía a los directores de las plantas de transformación de la carne desviar legalmente parte de su producción con el fin de organizar el negocio; la disposición de las sastrerías que permitía hacer lo mismo en las fábricas de producción de telas y la organización de las cafeterías y de las tiendas, en las cuales los productos fabricados con los recursos estatales se vendían a precios libres.

Sin embargo, es necesario mencionar que dentro del sector cooperativo surgían verdaderos empresarios que querían trabajar de forma honesta.

Posteriormente, cuando a partir del 1 de enero de 1991, fue legalizada la creación de la libre empresa basada en el empleo del trabajo asalariado, empezó el proceso de transformación de las cooperativas en sociedades anónimas y otras formas de organización de empresas permitidas por la ley. Como consecuencia, la cantidad de cooperativas se redujo considerablemente.

La segunda etapa: 1990-1991

La segunda etapa del surgimiento del sector empresarial está relacionada con el programa de transición hacia una economía de mercado que surge en 1990 y una serie de leyes que fueron aprobadas para complementarlo. La característica fundamental de ese etapa consistió en la legalización de facto de la propiedad privada y en el inicio del proceso de transición hacia una economía de mercado. Este hecho permitió la

Es necesario tener en cuenta que la economía sombra en la URSS estaba estrechamente relacionada con la corrupción oficial y con una serie de mafias o elementos criminales.

creación de las empresas basadas en la propiedad privada y el trabajo asalariado en la economía soviética.

Es importante subrayar que en ninguna de las leyes soviéticas aprobadas con el objetivo de legalizar la creación y el desarrollo del sistema empresarial, se menciona el concepto de propiedad privada. En ese aspecto, la legislación de Rusia de ese periodo es más radical: declara el derecho a la propiedad privada y legaliza la creación de la empresa privada.

La primera esfera de la economía soviética que experimentó una desmonopolización real fue la bancaria. Debido a las limitaciones de la reorganización bancaria de 1987, empezaron a crearse espontáneamente por las empresas estatales, cooperativas y organizaciones sociales de bancos comerciales y cooperativos, con el objetivo de acumular y emplear racionalmente los recursos monetarios que estaban a su disposición. Surgió la necesidad de una reforma profunda del sistema bancario del país, porque para el funcionamiento de una economía de mercado es indispensable contar con instituciones financieras competitivas que aseguren la asignación eficiente del ahorro.

En diciembre de 1990, fueron aprobadas y entraron en vigor dos leyes: la Ley sobre el Banco Estatal de la URSS y la Ley sobre los Bancos y la Actividad Bancaria, las cuales crearon un sistema bancario de dos pisos, al legalizar la existencia de los bancos comerciales. El primer piso fue formado por el Banco Estatal de la URSS y los bancos centrales de las repúblicas federales y el segundo, por los bancos comerciales. Al mismo tiempo, empezó el proceso de comercialización de los bancos estatales especializados creados en 1987, y su transformación en bancos universales por acciones.

Es necesario decir que a finales de 1990, en Rusia también entraron en vigor dos leyes del mismo contenido, las cuales determinaron la estructura y los principios del funcionamiento del sistema bancario de la república.

A finales de 1991, en la ex Unión Soviética operaban 1 616 bancos comerciales, 1 500 de los cuales se encontraban en el

territorio de Rusia.⁸ De acuerdo con la legislación soviética, los bancos comerciales podían crearse en forma de sociedades anónimas, sociedades con responsabilidad limitada y sociedades con participación del capital extranjero. Se permitió la creación de los bancos extranjeros.

Las leyes tanto soviéticas como rusas, concedieron el derecho de crear los bancos comerciales a las personas jurídicas y físicas. Al mismo tiempo, ambas leyes prohibieron a los soviets y las organizaciones políticas participar en la organización de los bancos comerciales. Además, de acuerdo con la legislación rusa, en la formación del capital estatutario de un banco comercial tenían que participar por lo menos tres socios.

Para poder funcionar, los bancos comerciales tenían que obtener la licencia expedida por el Banco Estatal, la cual especificaba la lista de operaciones que podía realizar el banco.

El Banco Estatal de la ex Unión Soviética (actualmente el Banco Central de Rusia) determina las condiciones básicas para el funcionamiento de los bancos comerciales, como la magnitud mínima del capital estatutario, la relación límite entre el capital estatutario y los activos del banco, los índices de liquidez, la magnitud mínima de las reservas obligatorias de los bancos que se depositan en el Banco Central, la magnitud máxima del riesgo por prestatario y otras.

Como resultado de la conceción a los bancos comerciales del derecho a realizar las operaciones crediticias y de contabilidad, y los pagos a las personas jurídicas y físicas, éstas se convirtieron en el fundamento del sistema bancario del país.

De acuerdo con el trabajo "La economía de la URSS: conclusiones y recomendaciones", preparado por el FMI, BIRF, OCDE y el BERD, las leyes que determinan la estructura y los principios del funcionamiento del sistema bancario en la ex Unión Soviética constituyen un paso correcto en la dirección

⁸ Yu. Konstantinov, "Kommercheskie banki: stanovlenie i razvitie", *Voprosi Ekonomiki*, núm. 4-6, 1992, p. 111.

del acercamiento del sistema bancario del país a los estándares occidentales.⁹

La creación del sistema bancario de dos pisos en la ex Unión Soviética y Rusia significó un paso adelante hacia una economía de mercado, que debilitó el monopolio del Estado en esa esfera de la economía y contribuyó al surgimiento de la competencia en el sector bancario.

Sin embargo, en la ex Unión Soviética los bancos comerciales desempeñaban todavía un papel secundario en el otorgamiento del crédito y no podían apoyar de manera suficiente al naciente sector empresarial.

La otra esfera de la economía ex soviética en la cual, a partir de mediados de 1990, empezó a surgir el sector empresarial, fue el sistema de distribución de los bienes de capital. En las condiciones de la crisis del sistema de distribución centralizada de los medios de producción, de la depreciación de dinero, de la ruptura de los nexos económicos entre las repúblicas y las empresas que se mostraban cada vez más reacias a comercializar entre sí, excepto en forma de trueque, surgieron las organizaciones comerciales intermediarias, cuyo objetivo principal consistió en asegurar el suministro a las regiones y las empresas de materia prima, materiales y bienes de capital. Estas organizaciones que se denominaron bolsas de comercio representaron un mercado alternativo en relación con el mercado oficial. En ellas se realizaba el comercio de los "excedentes" de las mercancías, de los que disponían las empresas estatales después de haber cumplido el pedido estatal, y de los productos fabricados por las empresas del sector privado. En 1991, el valor de las mercancías vendidas a través de las bolsas de comercio representó solamente 1% del mismo, de las mercancías distribuidas a través de las estructuras oficiales.¹⁰

⁹ *Voprosi Ekonomiki*, núm. 3, 1991, p. 46.

¹⁰ A. Yakovlev: "K stanovleniyu sovetkij tovarnij birsh", *Ekonomicheskie Nauki*, núm. 11, 1991, p. 15.

Su número creció con rapidez. Si en julio de 1990 en la ex Unión Soviética existían unas cuantas bolsas de comercio, a finales de 1991 funcionaban 400.¹¹

En julio de 1991, dentro del marco de la transición hacia una economía de mercado, en la ex Unión Soviética entró en vigor la ley sobre los principios fundamentales de desestatización y privatización de las empresas. Entre sus objetivos, la ley declaró los siguientes:

- superación del monopolio de la propiedad estatal;
- garantía del derecho real de los ciudadanos de convertirse en los propietarios de los medios de producción sobre la base de la existencia de diversas formas de propiedad y,
- creación de las condiciones para la actividad de la empresa libre y la implementación de una economía de mercado eficiente de orientación social.

La ley no determinó los mecanismos de privatización, así como las ramas de la economía que tenían que desestatizarse en primer lugar, las etapas de realización del proceso de privatización. Lo último tenía que ser previsto en los programas de privatización para 1992 y para 1993-1995, los cuales nunca fueron presentados debido a la desintegración de la Unión Soviética a finales de 1991.

Como consecuencia, el proceso de privatización no se dio en la ex Unión Soviética. Solamente tuvo lugar la transformación de algunas agrupaciones ramales y estructurales del Estado en asociaciones, consorcios y sociedades anónomas que tenían un carácter semiestatal. Lo último les permitía adquirir la autonomía económica de las empresas privadas, aprovechándose al mismo tiempo de su posición monopólica en el mercado y de los recursos materiales y financieros que les seguía proporcionando el Estado. Se-

¹¹ *Ibid.*, p.15; M. Zolotdinov, A. Krukova, L. Kulik: "Problemi stanovleniya tovarnij birsh v sssr", *Voprosi Ekonomiki*, núm. 7, 1991, p. 48.

gún las estadísticas oficiales, para el primero de enero de 1991, en la ex Unión Soviética fueron creados 228 consorcios, 1 420 asociaciones y 1 259 empresas organizadas en forma de sociedades por acciones.¹²

El análisis del surgimiento del sector empresarial durante la Perestroika permite llegar a las siguientes conclusiones:

1. La vía fundamental del surgimiento del sector empresarial durante ese periodo ha sido la creación de las nuevas empresas, para lo cual, el marco legal fue constituido como resultado de la aprobación de varias leyes que legalizaron la existencia de la propiedad privada y el derecho de emplear la mano de obra contratada.

En cuanto al proceso de privatización, como mecanismo del surgimiento de empresas privadas, éste no se dio debido principalmente a la falta de procedimientos.

2. La naciente empresa privada tuvo un desarrollo más dinámico en las ramas de economía no relacionadas con la producción de bienes materiales, tales como la esfera bancaria y el comercio. Este fenómeno se explica por el hecho de que la organización de una empresa en la esfera de servicios y comercio es más fácil debido a que no se requiere de un capital inicial tan grande como en la industria, la rotación del capital es más rápida y las ganancias más altas. Además, como resultado del desarrollo deficiente del sector estatal en esa esfera de la economía, a las empresas privadas les resultaba más fácil emprezar a funcionar y ganar terreno en los servicios y el comercio.

En cuanto a la producción industrial, ésta seguía siendo dominada por el Estado, que a comienzos de 1992 tenía 95.7% de las empresas industriales que aportaban 95.7% de la producción.¹³ La única excepción la constituyó el

¹² T. Kuznetsova: "Negosudarstvenniy sektor v sovetskoy ekonomicheskoy sisteme", *Voprosi Ekonomiki*, núm. 2, 1992, p. 103.

¹³ *Ekonomika i Zhizn*, núm. 14, abril, 1992.

funcionamiento de cooperativas y empresas mixtas, creadas con la participación de inversiones extranjeras. Debido a eso, para el momento de la desintegración de la Unión Soviética, la tarea de crear el sistema empresarial en la industria se convirtió en uno de los objetivos fundamentales de la política orientada a la implantación de una economía de mercado.

LA TRANSICIÓN HACIA UNA ECONOMÍA DE MERCADO EN LA RUSIA POSCOMUNISTA Y EL SECTOR EMPRESARIAL

A partir de enero de 1992, en Rusia empezó la tercera etapa en el proceso del surgimiento y desarrollo del sector empresarial, la que está estrechamente relacionada con la puesta en práctica por el gobierno de las reformas económicas radicales necesarias para transitar hacia una economía de mercado y lograr la estabilización económica del país. El gobierno estaba consciente de que el éxito de dicha transición en gran medida dependía de los cambios institucionales por medio de los cuales se realizaría la reforma de la propiedad y, como consecuencia, surgiría el sector empresarial que funcionaría de acuerdo con las leyes económicas de mercado. Entre las últimas, el papel clave pertenecía a la privatización de las empresas estatales.

Debido a lo anterior, la privatización de las empresas estatales se convirtió en el mecanismo fundamental por medio del cual se pretendía crear un sector empresarial que fuera la fuerza motriz del desarrollo de la economía rusa en el futuro.

La privatización, vía fundamental del surgimiento de los propietarios privados

A mediados de 1994 en Rusia concluyó la primera etapa de privatización iniciada desde mediados de 1992 y la cual se denominó "privatización masiva" o "privatización popular".

Para el propósito de ese trabajo es necesario analizar los resultados de la primera etapa de privatización desde el punto de vista de su contribución al surgimiento del empresariado. Con ese fin, estudiaremos los principales mecanismos de privatización y su impacto en la instauración del sistema empresarial legal en el país.

En la privatización se distinguen dos procesos que se desarrollaron de manera independiente, es decir, la privatización "en pequeño" y "en grande".

La privatización "en pequeño" se refiere básicamente a la venta de empresas pequeñas, con menos de 200 empleados, que funcionan fundamentalmente en el comercio de menudeo y mayoreo, alimentación pública, esfera de servicios, industria de la construcción, la ligera y la alimenticia. Para finales de 1993, de acuerdo con los datos oficiales, se privatizaron 65% de las empresas de comercio, 67% de las de servicios y 61% de las empresas de alimentación pública.¹⁴

Es importante subrayar que a mediados de 1993, 70% de las tiendas y cafés, y 82% de las empresas de servicios que se privatizaron, fueron compradas por las colectividades laborales de las mismas. Eso se debe a que la mayoría de las empresas en esas ramas de la economía eran de arrendamiento y por lo tanto, únicamente la colectividad laboral tenía el derecho de comprarlas.

Por otro lado, el peso de las personas físicas en la compra de pequeñas empresas fue 10% y de las jurídicas, 22 por ciento.¹⁵

Un rasgo característico de la privatización "en pequeño" consiste en que los nuevos dueños de las tiendas y empresas de servicios no se han convertido en los propietarios ni de los locales correspondientes ni de la tierra sobre la cual se encuentran dichos locales. En consecuencia, en cualquier momento la administración municipal tiene el derecho de cerrar la nueva empresa y traspasar su local a otra persona

¹⁴ *Izvestia*, 17 de diciembre de 1993.

¹⁵ *Ekonomika i Zhizn*, 29 de julio de 1993.

jurídica o física. Esa situación crea inseguridad en los nuevos propietarios y, por lo tanto, no estimula la realización de inversiones; además, contribuye al florecimiento de la corrupción en Rusia.

Como resultado de la privatización "en pequeño", el peso de empresas privadas en el comercio al menudeo aumentó de 62% en 1992 a 77% en 1993 y a 85% en 1994.¹⁶ De acuerdo con las encuestas realizadas por los órganos estatales, las empresas privadas funcionan de manera más eficiente en comparación con las estatales. Sin embargo, la privatización no originó el mejoramiento de la calidad del servicio en las tiendas privadas, la cual sigue siendo baja.

En cuanto al sector privado de la esfera de servicios, su peso aumentó de 46% en 1993 a 51% en 1994. Se destacan los talleres mecánicos con 76% de servicios totales, los de reparación de zapatos con 78% y, las peluquerías con 69%.¹⁷ Sin embargo, de acuerdo con el Comité Estatal para las Estadísticas de Rusia, el surgimiento de este sector privado tampoco contribuyó al mejoramiento de los servicios concedidos por ese sector de la economía.¹⁸

El peso del sector privado en la alimentación pública es menor que en el comercio y los servicios y constituyó 42% en la primera mitad de 1994.¹⁹

En lo que se refiere a la privatización "en grande", ésta afectó a las empresas medianas (de 200 a 1 000 empleados) y a las grandes (más de 1 000 empleados) que funcionan fundamentalmente en la industria. El Programa Estatal de Privatización previó su transformación en sociedades anóni-

¹⁶ "Sotsialno-ekonomicheskoe poloshenie Rossii, 1993 god", Moskva, 1994, p. 71; y "Sotsialno-ekonomicheskoe poloshenie Rossii, 1994 god", Moskva, 1995, p. 123.

Es necesario mencionar que esos índices incluyen la aportación de las empresas privadas, creadas en el comercio, al intercambio comercial al por menor. Cuando se analiza el peso del sector privado en la esfera de servicios y alimentación pública, también se toma en cuenta la aportación de las empresas privadas recién creadas.

¹⁷ "Sotsialno-ekonomicheskoe poloshenie Rossii, 1994 god", Moskva, p.133.

¹⁸ *Ibid.*, p.134.

¹⁹ *Materiali k rasshirennomu zasedaniyu Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii*. Moskva, 1994, p.84.

mas de tipo abierto y la venta de una parte de sus acciones en subastas al público en general.

Con el objetivo de asegurar una participación masiva de los ciudadanos rusos en la privatización de empresas del Estado, en las condiciones específicas del país que carecía, en aquel entonces, del ahorro privado y público suficiente para financiar la compra de empresas estatales y en el cual predominaba una mentalidad possoviética igualitaria, el gobierno ruso optó por la cesión a la población de una parte de los bienes estatales. Se planteó que de los bienes a privatizarse en la primera etapa, entre 80 y 85% serían entregados en forma gratuita.

Para tal fin, a todos los ciudadanos rusos, incluyendo a los niños recién nacidos, fueron entregados los certificados de privatización (*vouchers*) con el valor nominal de 10 mil rublos. Su tiempo de vigencia fue originalmente desde el primero de diciembre de 1992 hasta el 31 de diciembre de 1993, y posteriormente fue prorrogada hasta el 30 de junio de 1994.

Los *vouchers* podían ser utilizados por los ciudadanos rusos para comprar en las subastas las acciones de empresas que se privatizaban, para adquirir las acciones de los 600 fondos de inversión que fueron creados para acumularlas, a fin de comprar un paquete grande de acciones de una u otra empresa. Además, las colectividades laborales de las empresas que se privatizaban, podían utilizarlos para comprar las acciones de su propia empresa.

De acuerdo con los datos oficiales, para el 20 de junio de 1994 fueron utilizados 136 millones de *vouchers* de los 148 millones entregados a los ciudadanos rusos. Cuarenta millones de personas se convirtieron en accionistas de las empresas privatizadas.²⁰

Sin embargo, hay que tener en cuenta que la mayor parte de los accionistas son propietarios pequeños que poseen una o varias acciones de una empresa. Por lo tanto, no deben

²⁰ *Ekonomika i Zhizn*, núm. 31, 1994.

considerarse como propietarios reales de las empresas privatizadas. El propietario real puede surgir cuando la concentración de los paquetes de control de las acciones, que actualmente poseen los propietarios desorganizados y dispersos, se encuentre en manos de un grupo reducido de personas. No obstante, ese proceso requiere de tiempo.

En cuanto a los fondos de inversión, lograron concentrar la tercera parte de todos los *vouchers*, y que representan los intereses de los 30 millones de accionistas.²¹ Sin embargo, los fondos tampoco se convirtieron en accionistas que pueden influir en el desarrollo de las empresas privatizadas, debido a que la ley les permitió acumular únicamente 10% de los activos de una empresa.

Antes de analizar el segundo instrumento de la privatización "en grande", es necesario hacer algunos comentarios respecto a la situación de las empresas estatales a finales de la Perestroika. Recordemos que en 1987 en la ex Unión Soviética entró en vigor la ley sobre la empresa estatal, la cual amplió considerablemente la autonomía económica de las empresas de este tipo, y reemplazó las tareas directivas fijadas por los organismos de planificación acordes a los pedidos estatales, que no eran de cumplimiento obligatorio, y así permitió el intercambio de insumos y productos elaborados entre las empresas según los contratos directos entre las suministradoras y las consumidoras, y abolió los controles administrativos sobre el crecimiento de los salarios y sueldos de los empleados. Este hecho contribuyó a que los directores de dichas empresas establecieran el control y se convirtieran de facto en sus propietarios. Debido a lo último, estos dirigentes veían la privatización como un instrumento para consolidar su posición y de ninguna manera querían ceder sus derechos a los accionistas externos. Para el momento del inicio de las reformas orientadas al mercado, los directores constituían un grupo social importante que tenía sus intereses propios bien defenidos en cuanto a la privatización.

²¹ *Ekonomika i Zhizn*, núm. 14, abril, 1994.

En esas condiciones, para lograr una privatización rápida y sin conflictos sociales, y para contrarrestar la resistencia de los directores de las empresas industriales al proceso de desestatización, quienes fueron ampliamente apoyados por el Parlamento ruso, el gobierno tuvo que ofrecer a las colectividades laborales tres tipos de privilegios.

Según las estadísticas oficiales, al finalizar la primera etapa de privatización, 70% de las empresas medianas y grandes, optaron por el segundo tipo de privilegios, el cual consistió en el derecho de la colectividad laboral a comprar las acciones con la libertad de votar, que constituyen 51% del capital estatutario de la misma.²² Es importante mencionar que el valor de la empresa se calculaba sin tomar en cuenta el índice de la inflación, el cual en 1992 alcanzó 2 600% y 940% en 1993. Aunque en ese caso el precio pagado por una acción superaba 1.7 veces el valor nominal de los fondos que ella representaba, se puede afirmar que las colectividades laborales lograron comprar las empresas correspondientes a un precio muy subvaluado.

De acuerdo con las estadísticas, 20% de las colectividades laborales eligieron la primera opción, según la cual reciben de forma gratuita 25% de las acciones de su empresa, las cuales son privilegiadas. Además, los trabajadores pueden comprar 10% de las acciones adicionales con un descuento de 30% de su valor nominal. Por su lado, a la administración de la empresa se le concedió el derecho de comprar las acciones ordinarias que constituyen 5% del capital estatutario de la empresa. En total, en ese caso la colectividad laboral puede concentrar en sus manos 40% de las acciones de su empresa.

Para finales de 1993, en Rusia fueron transformadas en sociedades anónimas 12 mil de las 14 500 medianas y grandes empresas que tenían que ser privatizadas. Como hemos visto, la mayor parte de ellas fueron convertidas en socieda-

²² *Ekonomika i Zhizn*, núm. 31, julio, 1994.

des anónimas, con la propiedad mayoritaria de las colectividades laborales.

La mayoría de los investigadores nacionales y extranjeros consideran que ese hecho constituye un mal para la futura estructuración y modernización de las empresas privatizadas, porque representa un obstáculo para la realización de inversiones en las mismas. Pero, por otro lado, es necesario subrayar que el empleo de los vouchers y la concesión de los privilegios a las colectividades laborales hizo posible el mismo proceso de privatización y, por lo tanto, se puede afirmar que los reformadores rusos supieron encontrar los compromisos en la táctica de la privatización para lograr un balance razonable de los intereses de diferentes grupos sociales y fuerzas políticas de la sociedad rusa.

Para entender mejor qué tipo de empresas surgieron en Rusia, es necesario hacer algunos comentarios respecto a la propiedad de las colectividades laborales. A partir de las encuestas de las empresas privatizadas que realizó el Centro Ruso de Privatización, se llega a la conclusión de que la tesis de que la privatización se realiza a favor de los trabajadores es bastante simplista y que la predominación de la segunda opción no significa que los trabajadores tengan el control sobre el capital estatutario de la misma.²³

De acuerdo con las entrevistas, el rango que poseen los trabajadores sobrepasa 50% de las acciones solamente en 16.7% de las empresas privatizadas. Sin embargo, en la mayoría de las sociedades anónimas (66.7%) los trabajadores tienen entre 30 y 50% de las acciones.

Por otra parte, el peso de los directores junto con el personal administrativo en el capital estatutario no es pequeño. Así, a ese grupo pertenecen entre 3 y 5% de las acciones en 20.8% de las sociedades anónimas; entre 5 y 10% en 20.8% de las mismas; entre 10 y 20% en 12.5% de las empresas

²³ A.Bim, "Posleprivatizatsionnie problemi rossiyskij predpriyatij", *Voprosi Ekonomiki*, núm. 3, 1993, p. 64.

privatizadas, y entre 20 y 30% de las acciones en 8.3% de las sociedades anónimas.²⁴

Si para los trabajadores de una empresa es bastante difícil llegar a actuar como un grupo con intereses bien identificados, y si la administración de la empresa, debido a su papel en el proceso de funcionamiento de la misma, se convierte en la fuerza que organiza y dirige las acciones conjuntas de los accionistas internos, los autores de la encuesta llegan a la conclusión de que el proceso de privatización en Rusia se realizó en favor de ese último grupo social.²⁵

Por el momento, los trabajadores y la administración de las empresas tienen muchos intereses en común; en primer lugar, el de no permitir el acceso de los accionistas externos a la empresa. Sin embargo, la misma lógica de las reformas determina la diferenciación y la polarización de los intereses de la administración de la empresa, por una parte, y los de los trabajadores, por la otra.

Según lo dicho anteriormente, se puede calificar la primera etapa de la privatización en Rusia como una etapa inicial del proceso de privatización, en la cual fue desmantelado el monopolio del Estado en una parte considerable de la economía rusa y se transfirió una porción importante de la propiedad estatal a millones de accionistas. Sin embargo, no originó la transformación de las empresas estatales en privadas en el sentido estricto de la palabra, ni logró el surgimiento de un empresariado capaz de realizar la estructuración y modernización de las industrias. Lo último se explica por los mismos mecanismos de la privatización utilizados en esa etapa, los cuales llevaron a la dispersión de la propiedad privatizada, por una parte, y al surgimiento de empresas con la propiedad mayoritaria de los trabajadores, por la otra. No obstante, se puede prever que en el futuro tendrá lugar la concentración de las acciones en manos de un grupo reducido de personas, en primer lugar, de los directores de las

²⁴ *Idem.*

²⁵ *Idem.*

empresas privatizadas. Se considera que la segunda etapa de la privatización, que empezó en el país a partir del primero de julio de 1994 y cuyo rasgo fundamental consiste en la venta de las acciones por dinero, contribuirá al proceso de concentración del paquete de control en manos de propietarios eficientes.

Sin embargo, los resultados formales de esa etapa son impresionantes. Actualmente, 75% de los obreros industriales trabajan en el sector no estatal; en ese mismo sector se produce más de 50% del PNB.²⁶

El desarrollo del sector empresarial en la esfera de servicios y comercio

Junto con el proceso de privatización, sobre la base de las leyes aprobadas en la Federación Rusa a finales de la Perestroika, continuó el proceso de creación de empresas privadas en diferentes ramas de la economía nacional. El sector más avanzado de la naciente economía de mercado es el bancario. Actualmente, en Rusia existen 2 486 bancos comerciales que cuentan con 5 460 sucursales.²⁷

Un rasgo característico del desarrollo del sector bancario en la Rusia poscomunista consiste en el aumento de los bancos creados por personas jurídicas y físicas. Como consecuencia, éstos representan más de 60% del total de los bancos comerciales existentes, mientras que los que surgieron a partir de los bancos estatales especializados es de 30 por ciento.²⁸

Al mismo tiempo, surgen cambios cualitativos en el funcionamiento de los bancos comerciales. Varios de ellos se han incorporado al sistema internacional de pagos "Swift", 300 bancos emiten tarjetas de crédito, más de la mitad de

²⁶ *Delovoy Mir*, 9-15 de enero de 1995.

²⁷ "Sotsialno-ekonomicheskoe poloshenie Rossii, 1994 god", Moskva, 1995, p. 114.

²⁸ "Sotsialno-ekonomicheskoe poloshenie Rossii, 1993 god", Moskva, 1994, p. 98.

éstos emiten las tarjetas de crédito internacionales; muchos han aumentado la cantidad de servicios prestados, y han mejorado la calidad de los servicios bancarios. Gracias a eso, logran captar cada vez más depósitos de la población, los cuales representan actualmente 40% del total.²⁹

Sin embargo, hay momentos bastante preocupantes en el desarrollo del sector bancario ruso. En cuanto a su distribución territorial, 37.7% de los bancos se encuentran en Moscú, mientras que regiones tan grandes como Siberia occidental y Siberia oriental, cuentan únicamente con 8 y 3.3% de los bancos respectivamente. La distribución desigual en el territorio ruso no contribuye al desarrollo del sector de empresas privadas en el país.

Un problema serio para el funcionamiento de los bancos comerciales en Rusia lo constituye la baja capitalización de los mismos. A finales de 1994, 67.94% tenían el capital estatutario menor a un mil millones de rublos; en más de la mitad fue menor a 500 millones de rublos, mientras que en sólo 6% de los casos el capital estatutario fue superior a 5 mil millones de rublos.³⁰ Cuando los activos crecen más rápido que el capital estatutario, el índice de solvencia (capital/activos) de los bancos rusos más grandes resulta ser entre 2 y 3 veces inferior al de los bancos occidentales más grandes.³¹ Este hecho, en las condiciones de aumento de las deudas mutuas de las empresas rusas y los casos crecientes de incumplimiento del pago a los bancos, pone la actividad bancaria en el límite del riesgo máximo.

Con el objetivo de disminuir ese riesgo y garantizar el cumplimiento de las obligaciones por los bancos comerciales, el Banco Central de Rusia aumentó el capital mínimo estatutario para los bancos recién creados, a 2 mil millones de rublos a partir del primero de marzo de 1994. Una vez que ya están funcionando, tienen de plazo cinco años para au-

²⁹ S. Egorov: "Otchetnyy doclad", *Dengui i Kredit*, núm.4, 1994, p. 10.

³⁰ *Ekonomika i Zhizn*, núm.4, enero, 1995.

³¹ *Economic Survey of Europe in 1992-1993*, New York, 1993, p. 177.

mentar su capital estatutario. De acuerdo con el ex presidente del Banco Central de Rusia, V. Guerashenko, eso va a contribuir a que los bancos rusos correspondan a los estándares occidentales.³²

Sin embargo, según el punto de vista de S. Egorov, presidente de la Asociación de Bancos Rusos, para la mayoría de éstos es una tarea inalcanzable, debido a la falta de recursos financieros.³³

Tales rasgos del sistema bancario actual, como el alto precio de créditos, el predominio del crédito a corto plazo (93% del total) y la canalización de la mayor parte de los recursos crediticios a la esfera de comercio y las operaciones intermediarias (60%), son el reflejo de la crisis por la que atraviesa la economía del país. Al mismo tiempo, esas características impiden que el sector bancario contribuya al desarrollo de la empresa privada en la esfera de la producción.

Para que el funcionamiento del sector bancario sea eficiente, es necesario actualizar la base jurídica vigente, porque muchas tesis de la legislación actual no corresponden a las necesidades reales de los bancos, y porque muchos problemas que existen en la esfera bancaria, no encuentran su solución a nivel de las leyes. Como se sabe, para los comienzos del año en curso, la nueva legislación bancaria fue aprobada por el Parlamento ruso en su segunda lectura.

Además, es importante crear el mecanismo de defensa de las operaciones de los bancos comerciales y de sus clientes. Con tal objetivo, la Asociación de Bancos Rusos envió al gobierno la propuesta de crear una corporación de aseguramiento de los depósitos bancarios. Esa iniciativa se debe a que últimamente se incrementó la quiebra de muchos bancos, lo que originó la pérdida por parte de las personas físicas, de los depósitos correspondientes. Sin embargo, hasta el momento, ese problema no está resuelto en Rusia.

³² V. Guerashenko, "Bank Rossii: nekotore kluichevie voprosi", *Dengui i Kredit*, núm. 4, 1994, p. 18.

³³ S. Egorov, *op.cit.*, p. 10.

Al mismo tiempo, en Rusia, durante los tres últimos años, continuó el proceso de creación de las pequeñas y medianas empresas en diferentes ramas de la economía, cuyo número creció de 268 mil en 1991 a más de un millón en 1994. 75.7% de esas empresas son privadas.³⁴ Sin embargo, se considera que para que la contribución de ese sector al desarrollo económico sea eficiente, la cantidad de empresas tiene que alcanzar entre 2 y 3 millones. En 1994, los trabajadores ocupados en ese sector fue de 9.5 millones de personas, lo que constituyó 13.6% de los trabajadores ocupados en la economía nacional.³⁵

El rasgo característico del desarrollo de las pequeñas y medianas empresas consiste en que es mínima su presencia en la industria (10%). Al mismo tiempo, el peso de las que funcionan en el comercio, la alimentación pública y la esfera de operaciones intermediarias es casi 56 por ciento.³⁶

El gobierno ruso últimamente empezó a prestar mayor atención al fomento de las pequeñas y medianas empresas. Con ese objetivo, en abril de 1994 fue aprobado el Programa Federal de Apoyo del Empresariado Pequeño para 1994-1995. El instrumento fundamental de la puesta en práctica de ese programa es el fondo de apoyo del empresariado y del desarrollo de la competencia. Además, en noviembre de 1994, el Parlamento ruso aprobó en primera lectura la Ley sobre el Apoyo Estatal de las Pequeñas Empresas.

El primero de enero de 1995, en Rusia entró en vigor la primera parte del Código Civil, que sistematizó y puso en concordancia con la nueva Constitución varias tesis relacionadas con la creación y el funcionamiento del sistema empresarial en el país. Como consecuencia, algunas leyes

³⁴ *Ekonomika i Zhizn*, núm. 7, febrero, 1995. Las estadísticas oficiales no ofrecen datos respecto al peso de las empresas recién creadas y las empresas privatizadas en la cantidad total de las que forman el sector de la pequeña y mediana empresa.

³⁵ *Idem*.

³⁶ Calculado con base en *Ekonomika i Zhizn*, núm. 7, febrero, 1995.

aprobadas en 1990-1991, que regulaban esos procesos, dejaron de funcionar.

Sin embargo, de acuerdo con el punto de vista de la Cámara de Comercio e Industria de Rusia, la ausencia de la base jurídica adecuada frena el desarrollo del sector empresarial en el país.³⁷ Debido a esto, es esencial que se establezcan leyes y regulaciones que favorezcan el desarrollo de los negocios privados de carácter pequeño y mediano. La aprobación de decretos que estipulen diferentes beneficios tributarios para la pequeña empresa y el castigo para aquellos burócratas y funcionarios del gobierno que obstaculizan la creación de éstas hará mucho más fácil el establecimiento de pequeños y medianos empresarios en Rusia.

En cuanto a la distribución de bienes de capital, se registra una disminución de la cantidad de bolsas de comercio que operan en este sector de la economía. De acuerdo con las estadísticas oficiales, el número de bolsas de comercio en operación disminuyó de 258 en julio de 1992 a 160 a finales de 1994.³⁸ En 1994, su peso en el comercio de los productos industriales constituyó solamente 2%. Además, tuvo lugar la disminución del peso de bienes de capital en las ventas de las bolsas de 41% en 1993 a 3% en 1994 y del peso de los artículos de uso y consumo, de 12 a 1% en el mismo periodo.³⁹

Es interesante mencionar que durante los tres últimos años es notorio el aumento del peso de las operaciones de aquellas bolsas que funcionan en el mercado de valores: de 3% en 1992 a 30% en 1993 y a 93% en 1994. Sin embargo, el mercado de valores en Rusia se encuentra en la etapa inicial de su desarrollo.

A partir de lo analizado anteriormente, se puede concluir lo siguiente:

³⁷ *Delovoy Mir*, 9-15 de enero de 1995.

³⁸ "Sotsialno-ekonomicheskoe poloshenie Rossii, 1994 god", Moskva, 1995, p. 40.

³⁹ *Ibid.*, p. 41.

1) La puesta en práctica, desde enero de 1992, de las reformas económicas orientadas al mercado hizo posible el inicio de la privatización de la economía rusa, que seguía teniendo un alto intervencionismo directo del Estado, y la convirtió en el mecanismo fundamental del surgimiento del sector no estatal en el país.⁴⁰ Como resultado de la primera etapa de la privatización, en Rusia fueron desestatizadas miles de empresas en diferentes ramas de la economía y el peso de los ocupados en el sector no estatal sobrepasó 50% del total en 1994.⁴¹

Es muy importante subrayar que la privatización llevó a la desestatización de una parte considerable de la industria, y afectó así a casi todas las ramas de la misma.

2) Durante el periodo analizado se aceleró el proceso de creación de las nuevas empresas en la economía nacional. Sin embargo, el peso de aquellas empresas que surgieron en la industria, sigue siendo insignificante. De la misma manera que durante 1987-1991, la mayoría de las nuevas empresas se crearon en el comercio y en la esfera de servicios, incluyendo la bancaria. Como consecuencia, se observa la tendencia al aumento del peso de la esfera de servicios en el PIB, que durante la época soviética tuvo un desarrollo deficiente. Ese índice creció de 29.8% en 1989 a 50% en 1994.⁴²

COMENTARIOS FINALES

Durante los tres últimos años, en la Rusia poscomunista tuvieron lugar cambios de gran envergadura que originaron el derrumbamiento del monopolio del Estado en la economía nacional y la creación de las empresas privadas en diferentes ramas de la economía, especialmente en la esfera bancaria y comercial. La realización de la primera etapa de

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ *Idem.*, p.139.

⁴² "Sotsialno-ekonomicheskoe poloshenie Rossii, 1993 god", p. 9; "Sotsialno-ekonomicheskoe poloshenie Rossii, 1994 god", p. 6.

privatización hizo irreversible la transición hacia una economía de mercado en el país, pues convirtió a millones de personas en accionistas de las empresas desestatizadas.

Actualmente, la salida de la crisis económica por la que atraviesa el país, en gran medida depende de la dinámica del desarrollo del sector empresarial. Sin embargo, el funcionamiento de las empresas privadas se enfrenta con muchos obstáculos, entre los cuales es necesario mencionar los siguientes:

1) En las condiciones de los altos índices de inflación, tanto las empresas como los bancos no están interesados en invertir en proyectos a largo plazo. Como consecuencia, tiene lugar la disminución de las inversiones en la economía nacional, la cual durante 1991 y 1992 disminuyó 50%; 1993, en 16%, y para 1994 en 26% más.⁴³ El resultado de ese proceso consiste en que no se realiza la modernización y estructuración de la industria rusa, por una parte, y que no se crean nuevas empresas en esa rama de la economía nacional, por la otra.

Asimismo, la inflación provoca la fuga de capitales del país, la cual durante el periodo de 1990-1993 alcanzó más de 30 mil millones de dólares.⁴⁴

Debido a eso, el combate a la inflación se convirtió en el objetivo esencial de la política económica del gobierno, sin lo cual es imposible lograr que los empresarios realicen las inversiones a largo plazo en la economía nacional.

2) La ausencia de una base legal adecuada frena el desarrollo del sector empresarial. Como consecuencia del avance rápido de la economía rusa hacia el mercado, las leyes aprobadas durante 1990 y 1991 dejaron de estimular los cambios que se dan en la economía y muchas veces se convierten en el obstáculo para el desarrollo de la iniciativa privada. Por tanto, es necesario aprobar una nueva legislación que corres-

⁴³ *Ekonomika i Zhizn*, núm. 9, marzo de 1994; "Sotsialno-ekonomicheskoe poloshenie Rossii, 1994 god", Moskva, 1995, p. 3.

⁴⁴ *Nezavisimaya Gazeta*, 5 de mayo de 1994.

ponda a las necesidades de la práctica y que contribuya a la creación del mercado de valores, tierra, mano de obra e inmuebles en el país.

3) Entre los factores que influyen negativamente en el desarrollo del sector empresarial y la competencia, es necesario mencionar la corrupción y el crimen organizado. En cuanto a la mafia rusa, según los datos del Ministerio de Asuntos Internos, ésta controla actualmente 40 mil empresas, incluyendo aproximadamente 500 bancos comerciales. Con esos objetivos, la mafia creó unas 1 500 empresas privadas que funcionan legalmente.⁴⁵

De acuerdo con las encuestas sociológicas, 70% de las empresas privadas pagan tributo a los grupos del crimen organizado. Al mismo tiempo, todos los intentos de los empresarios de contrarrestar las presiones de la mafia, se oprimen violentamente. Así, durante 1993, la mafia organizó los asesinatos de 94 empresarios.

Por lo tanto, es necesario adoptar urgentemente las medidas eficientes de lucha contra el crimen organizado, entre las que la aprobación de una legislación adecuada ocupa un lugar importante.

⁴⁵ *Delovoy Mir*, del 9 al 15 de enero de 1995.

TERCERA PARTE

**RESTRUCTURACIÓN,
COMPETITIVIDAD
Y PRODUCTIVIDAD ECONÓMICA**

ESPACIOS DE CRECIMIENTO Y FLEXIBILIDAD EN EUROPA

DANIÈLE LEBORGNE *

El fordismo como modelo ampliamente centrado en sí mismo —que ha inducido un crecimiento del mercado interior en los países industrializados del norte—, ha sido también, no hay que olvidarlo, un producto histórico, con la constitución de un frente común para el crecimiento, a finales de la segunda guerra mundial (reconstrucción, ayudas del Plan Marshall, programa de recuperación de los niveles de productividad de Estados Unidos). En el momento actual, la política de la *non accelerating inflation unemployment rate* (NAIUR) del mundo angloamericano y la elección del no crecimiento por parte de Europa condenan, por razones de orden monetario (aunque diferentes), toda política de reactivación importante en el ámbito mundial.

En este contexto globalmente desfavorable para la inversión productiva, en el que no se trata de producir más sino de producir de otro modo, países como Francia, Bélgica e Inglaterra se desindustrializan, a diferencia de Alemania, Italia (del norte) y Suecia, pero también Suiza y Austria, países caracterizados por una organización territorial descentralizada activa y en los que ocurren fuertes movimientos sindicales basados en el principio de la codeterminación.

Para ir más allá en el análisis, es preciso estudiar las instituciones y las prácticas de la esfera política local (municipalidades, regiones) y de la sociedad civil específica (unio-

* Cepremap, París.

nes sindicales y patronales, universidades, sistemas de formación, etc.) y su contribución a la selección y al reforzamiento de una opción política de tipo defensivo o, al contrario, de tipo ofensivo, con el fin de construir nuevas relaciones entre los actores de la vida económica y social así como formas innovadoras de organización industrial.

TRABAJO Y TERRITORIO

En esta enésima fase de la crisis, la vuelta a la rentabilidad del capital industrial no implica un regreso al crecimiento para la mayoría de los países del norte. En realidad, la apuesta del crecimiento no es compartida por todos los territorios, países o regiones. El que el fordismo haya entrado en crisis revela la multiplicidad de los modos de regulación de los países del norte, así como una desigual capacidad de gestionar la crisis y la modernización.¹ A partir de mediados de la década de 1980, asistimos a una fractura entre los territorios, entre quienes modernizan su aparato de producción y ponen en juego las destrezas adquiridas (Japón, Alemania, Países Bajos, Suecia, Italia del norte, Suiza), y los que se desindustrializan (Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Bélgica).

Existen dos clases de modelo de desarrollo; unos conservan los lados “buenos” del fordismo conforme los rebasan (mantenimiento de la protección social y la “movilización de los recursos humanos”): el *posfordismo*. Por el contrario los otros, prisioneros del paradigma tayloriano, practican una política de desregulación del mercado de trabajo y de presión sobre los costos (“el trabajo-mercancía”) muy a menudo, de no inversión en el terreno correspondiente: el *neotaylorismo*.

¹ En el momento del “embellecimiento” (1985-1990 y 1991), Alemania del oeste registra una cuenta neta de tres millones de empleos, de los cuales un millón pertenecen a la industria, mientras que en Francia, en el mismo periodo, se registra una cuenta neta de 0.8 millones de empleos y una pérdida neta de 240 mil empleos en la industria (*L'emploi en Europe*, 1993, CEE).

NUEVAS TECNOLOGÍAS Y BÚSQUEDA DEL CAPITAL VAGABUNDO:
LA SEMINTEGRACIÓN

Para salir de la crisis, todos apuestan a las nuevas tecnologías (NT) y a la automatización; pero, ¿qué puede esperarse de ello? El análisis de las mutaciones en la industria de la máquina-herramienta ha servido como hilo conductor en el estudio de las reestructuraciones. La automatización quita la habilidad manual y las piezas son estrictamente idénticas, lo que permite la automatización del ensamblado.² La concepción modular de cualquier bien manufacturado simplifica su fabricación. La diferenciación de los productos se obtiene de acuerdo con las normas modulares convenidas, definición equivalente de *la producción masiva flexible*. Éste es el objetivo buscado tanto en los bienes de equipo, para responder en lo posible a las necesidades, como en los bienes de consumo, donde la flexibilidad de las técnicas representa “un agregado” para “diferenciar” la oferta y “domesticar” a una demanda más bien estancada. La tecnología de grupo asistida por computadora —con la que se intenta constituir familias de productos para permitir una producción de mayor escala—, y la gestión de producción asistida por computadora, completan este nuevo dispositivo de búsqueda de capital vagabundo.

Pero hay múltiples factores (competencia entre los diferentes usos del capital, la acelerada pérdida de vigencia³ y el estancamiento de los mercados) que llevan a aprovechar lo

² Queda aún la automatización inacabada del trabajo manual, demasiado compleja para reemplazar a los ojos y las manos del obrero especializado, y demasiado costosa; trabajo repetitivo que cobra la forma, independientemente del país de que se trate, de un “taylorismo asistido por computadora” conjugado con el empleo de los jóvenes y de las mujeres.

³ La veloz pérdida de vigencia de los equipos implica que se les amortice rápidamente. En la prensa especializada se encuentra un gran número de ejemplos; vale la pena mencionar uno de ellos: en 1984 la línea de armado robotizada de Mackintosh producía aparatos con un ritmo de una máquina cada 27 segundos. Esta línea tenía una duración de vida prevista de dos años; dos tercios de la inversión se amortizaban en el primer año. En este establecimiento, el costo del trabajo representa apenas 1% del costo del ensamblado: *American Machinist*, 1984.

que permite la automatización: la disyunción y la autonomización de las funciones de concepción/fabricación/armado. La producción misma se divide entre múltiples empresas; éstas se especializan en un conocimiento técnico y en la elaboración de módulos o subconjuntos para un donante que domine tanto el objetivo como la garantía de la fabricación. Trátase de una organización productiva de tipo "casi integrada" que es un modo de producción mandado por el aval y en el que se trata no tanto de producir más, sino de hacerlo de otra manera y según la demanda.

La firma especializada se convierte en la piedra angular de este nuevo edificio. Se abre un nuevo espacio a las PME (pequeñas y medianas empresas), las cuales, cada vez en mayor número, deberán constituir una red para las grandes firmas, grandes por su capacidad de gestión de las informaciones. Las actividades terciarias se desarrollan; no obstante sólo la estabilidad y la densidad de las relaciones entre donante de orden y PME pueden conducir a la constitución de empresas especializadas, lo que no se logra en todas partes. Sin embargo, una restructuración como ésta implica numerosas ventajas en un contexto de crisis y de competencia decuplicada. Las empresas que adoptan la subcontratación disponen de un horizonte temporal y de una salida suficientes para emprender inversiones importantes y, posiblemente, investigaciones costosas. Están en condiciones de controlar mejor su proceso de producción y las características de sus productos, así como de mejorar sus rendimientos; son capaces de una rápida innovación. En cuanto a los grandes impulsores de orden, esta organización permite compartir los riesgos y el costo de las inversiones, ajustarse rápidamente a las fluctuaciones de la demanda, pero también aprovechar las innovaciones realizadas en las PME y ejercer un peso sobre las orientaciones del mercado.

Así, este modelo descansa en un proceso de profundización de la división del trabajo entre las empresas y de recomposición/socialización de los modos de especialización, de capitales productivos múltiples y de socialización de los ries-

gos asociados tanto a las inversiones como a la demanda. Sin embargo, en realidad esta lógica se funda en relaciones entre los diferentes capitales (tanto financieros como industriales) y relaciones capital/trabajo, específicas de cualquier formación social.

LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LA COMPETITIVIDAD

La nueva organización productiva plantea temibles problemas de orden cualitativo. La eficiencia esperada de tales equipos depende en gran medida de la calidad de la organización productiva que se instaura, tanto en la empresa (autonomización, pero con su necesaria desintegración de las funciones, gestión preventiva de las averías, aprendizaje de la calidad, circulación de la información etc.), como entre las empresas: elección de los fabricantes para la externalización, de los subcontratistas, dominio de la experiencia entre los subcontratistas, así como de sus inversiones y de su horizonte temporal.

Según el estado que guardan las relaciones industriales en las empresas y entre ellas, esta reorganización productiva de tipo semintegrado adopta vías múltiples, de las cuales dos son absolutamente extremas en cuanto a los resultados macroeconómicos contrastados; esto es, los empleos y la competitividad de un territorio. En consecuencia, las potencialidades que ofrecen las nuevas tecnologías no serán aprovechadas con la misma eficiencia de un espacio nacional o regional a otro.

Progreso técnico e interacciones sociales

Aunque el progreso técnico tenga una temporalidad que le es relativamente característica, la elección para desarrollar una técnica más que otra es de tipo social. De ello ofrecen múltiples ejemplos las nuevas tecnologías.

Al terminar la segunda guerra mundial, la historia de la demanda numérica (DN) es la de la competencia entre dos

técnicas de automatización: la DN y el *record playback*. La elección ha tendido hacia la DN, sistema que retira al taller de fabricación su control del proceso de producción, contrariamente al *record playback*, en el que el operador conserva el dominio de su máquina. Las promesas de la DN son la transferencia de las decisiones de producción a la oficina encargada de los métodos y el empleo de mano de obra no calificada; ello ocurría en 1950. Casi 30 años después se plantea el mismo tipo de problema, a propósito de la concepción de la máquina-herramienta por mando numérico. De manera muy sucinta, el estatus reconocido al operario en el taller, las formas de organización de la empresa (con un peso más o menos importante para la jerarquía), el papel de los sindicatos (más o menos corporativistas), dan cuenta de que, dependiendo del país —la República Federal Alemana, Francia o la Gran Bretaña—, la máquina será o no concebida para ser programada por el operario en el taller.

En los países mencionados, estos ejemplos condensan una suma completa de prácticas y de conductas que se integran a la cultura industrial, dimensión común al paradigma tecnológico y al modo de regulación. En 1950 triunfa en los Estados Unidos el taylorismo, con una estricta definición del contenido de las tareas, que será difícil hacer avanzar sin cuestionar los principios de organización del trabajo. El taylorismo persiste, en la década de 1980, por razones específicas de los otros dos países (Francia e Inglaterra), sujetos a las rígidas prácticas que siguen contraponiendo, estrictamente, la oficina de métodos al taller, y a una forma de control social del trabajo regresiva y contraproducente en la medida en que aniquila cualquier recurso a la creatividad. Este desprecio por la iniciativa obrera —fuente de innovaciones cotidianas y de productividad— puede conducir a una costosa racionalización y a una inercia técnica lejanas a una automatización “razonable” que exige una participación activa. Al contrario, Alemania, Suecia, Japón, Suiza o Italia (con excepción de Fiat) son países en los que una tradición de formación en la empresa desempeña un papel a favor de

la adquisición de habilidades y de la movilización de la mano de obra, pero también a favor de una cooperación entre oficinas y talleres. En un plano completamente distinto, estos ejemplos también ilustran diferentes procesos de formación de ejecutivos y de “producción” de empresarios cuyo resultado es una influencia relativamente grande en los problemas industriales.

La evolución de las relaciones capital/trabajo durante la crisis

En lo que toca a las relaciones salariales, ya sea que se trate del discurso sobre la rigidez del mercado del trabajo, o por el contrario, de la idea de que la estabilidad del contrato laboral y la perspectiva de una organización de trabajo con un mayor grado de calificación o que permite más autonomía, ambas situaciones favorecen la acumulación y la valoración de las habilidades adquiridas, y aseguran la adhesión a las operaciones de modernización.

En los hechos, si examinamos la evolución de la legislación laboral, asociada en particular a la introducción de las nuevas tecnologías, el contenido de las convenciones colectivas y el nivel en el que éstas se negocian —o incluso la evolución de la parte del trabajo precario en el empleo—,⁴ se observa una diferencia entre países en los que es sólida la desregulación del mercado de trabajo y en los cuales “no prende” la modernización, y otros en los que, por el contrario, los compromisos capital/trabajo siguen arrojando la relación “normal” de trabajo, es decir, de horario completo y con una duración indeterminada, a la vez que garantizan la estabilidad del empleo. Cualquier derogación de esta regla debe ser negociada con las contrapartes, y cualquier forma nueva de contratación de trabajo “atípica” se sujeta al contra-

⁴ En Italia no existen las sociedades de trabajo interino, y la venta del trabajo de terceros es “moralmente condenable” y sancionada por una ley de 1960. Ello explica que los contratos para una duración determinada hayan avanzado tan poco. En cuanto al empleo de horario parcial, es uno de los más débiles en Europa, 5.7% en 1989 (Garibaldo, 1992).

to normal, de modo que se garanticen las mismas seguridades sociales; tal es el caso de los contratos de horario parcial en Alemania (Wolter, 1992). El aumento del poder adquisitivo y la disminución de la jornada laboral son reivindicaciones que jamás se han abandonado durante la crisis, ni en Alemania ni en Italia, y que se negocian en el marco de la codeterminación (Rinaldi, 1992).

En el primer caso se trata de la “flexibilidad externa”, consistente en operar sobre el volumen del empleo dependiendo de la coyuntura. Es una opción defensiva que ve en la rigidez del contrato de trabajo el origen de la crisis. Es notorio que esta rigidez influye en la rentabilidad del capital industrial y que es fuente de inflación. Opción ampliamente defendida y desarrollada por Estados Unidos, Gran Bretaña y también por Francia, así como por algunos organismos internacionales —como la OCDE— en sus “recomendaciones”, la CEE en sus “pautas” y, muy recientemente en sus “proposiciones” expuestas en el Libro Blanco. En Francia y en Bruselas ha llegado a imponerse una nueva ortodoxia en el mercado de las ideas: la baja de los salarios promueve el aumento de la oferta de trabajo. Para justificar la necesidad de suprimir cualquier salario mínimo —por ser responsable, en parte, del desempleo entre los jóvenes— se hace referencia a un estudio de la OCDE (Bazen, S., y Martin, J. P., 1991). Dicho trabajo se basa en los empleos masivos creados en Estados Unidos. En estos países, tanto el nivel de negociación preconizado de la empresa y su rehabilitación como el de la ganancia, va a la par de un discurso sobre la identificación del asalariado con su centro de trabajo (LeGoff, 1990).

En el segundo caso, se trata de un uso de la “flexibilidad interna”, en países donde el contrato de trabajo normal sigue siendo la regla y en los que la organización del trabajo y la importancia de la formación en la empresa favorecen la movilidad interna. En Europa siguen esta opción Alemania, Suiza,⁵

⁵ En Suiza, la ley sobre la codeterminación del primero de enero de 1997 eliminó el concepto jurídico de prerrogativa administrativa, y todas las decisiones se someten a la negociación colectiva.

Suecia, y es Italia del norte, zona en la que se negocia la implicación. En estos países —lo que quizá no sea fortuito—, observaremos que los poderes de decisión son descentralizados. No se trata de que los sindicatos firmen acuerdos que prefigurarían un interés compartido por el sector patronal y por dicha organización; sino más bien, de seguir una línea de conducta, en la que se respete la autonomía de las partes, para que la negociación se dé en las mejores condiciones posibles. Las reglas del juego se establecen en un ámbito territorial más amplio (nacional o regional) y en el nivel de los ramos.

Relaciones entre capitales industriales

En cuanto a la organización industrial son múltiples las formas en que se da la casi integración; fuertemente degradada en el caso de la “falsa” subcontratación, en donde de lo que se trata es que la firma principal externalice una parte de sus costos, como sería el transporte. También es destructiva, a más largo plazo, para el conjunto del tejido industrial de las PME cuando son estranguladas por las prácticas de fijación de precios o cuando la gran firma no titubea en retraer hacia ella lo que subcontrata en cuanto la coyuntura se muestra menos favorable. Innovadora y competitiva, al contrario, cuando el subcontratista domina toda o parte de la concepción de su producto.⁶

En un territorio en que predominan fuertes relaciones de cooperación, las PME se especializan, funcionan en red y son innovadoras. Se constituyen filiales de conocimientos adecua-

⁶ La restructuración de la industria de la máquina-herramienta y el florecimiento de la robótica (rama nueva) en Italia, son ejemplares (Leborgne, 1987). Las filiales del tipo Fiat-DEA-Prima Progetti o Mandelli-Jobs colocan a la robótica italiana entre las primeras en el mercado internacional. Al contrario, y durante el mismo periodo, la robótica estadounidense es readquirida por las empresas japonesas. Por el lado de las asociaciones profesionales de la máquina-herramienta está la UCMU en Italia, conglomerado de filiales que intervienen en todos los dominios (información y proyecto industrial, estudios, creación de “bolsas de trabajo” regionales,

dos y se asegura una mayor coherencia del sistema productivo. Se trata de una reestructuración cuya semintegración es "autocentrada".

Por el contrario, cuando los subcontratistas son mal conducidos, se bloquea la difusión de innovaciones de una rama a otra, y la atomización de las empresas dificulta la constitución de redes. Ante la competencia, la destrucción del tejido industrial es rápida y conduce a la desindustrialización. Son las autoridades locales o regionales las que toman el relevo e intentan, mediante una política de subvención, atraer las inversiones extranjeras, que por lo regular son más bien modestas en términos de calificación (actividades de ensamblado) y volátiles. En buena medida, la fabricación es atópica o incluso da pie a las importaciones. Ésta es la forma de la semiintegración *extrovertida*.

Por supuesto, en términos de empleos directos y del sector terciario; industriales y distribución de ganancias, las consecuencias son radicalmente diferentes.

Este contraste en las relaciones entre capitales industriales reaparece, desde luego, en los vínculos entre capital industrial y capital financiero. Es proverbial la lealtad de los bancos alemanes frente a "sus" firmas industriales. Tanto como lo es por su lado, la desconfianza del capital inglés o francés ante la inversión industrial.

Y para ir más lejos en el análisis, hay que estudiar las instituciones y las prácticas de la sociedad política local (municipalidades, regiones) y de la sociedad civil local (uniones sindicales y patronales, universidades, sistemas de formación, etcétera).

acción de formación, grupos de estandarización, créditos otorgados para la adquisición de máquinas, etc.). En los Estados Unidos, frente al acelerado deterioro del sector, la asociación profesional plantea un recurso ante los poderes públicos en 1983 y pide que se impongan cuotas de importación a las máquinas japonesas por prácticas de competencia desleal por parte de Japón.

*Logros económicos y sociales y dominio territorial:
el modelo emiliano*

Algunos países o territorios están más adelantados que otros en cuanto a instituir una política de innovación: aquéllos en los cuales la descentralización administrativa, económica y social estaba en marcha antes de la crisis y que, en realidad, frenó la instauración de una división fordista del trabajo en el espacio (como la que encontramos, por ejemplo, en Francia).

En el caso de Italia se ha cuestionado la división norte/sur que el crecimiento del periodo fordista, lejos de borrar, por el contrario, ha subrayado. Desde finales de la segunda guerra mundial son dos los modos de regulación que se han consolidado. Uno, en el norte, ha originado una rápida modernización y la competitividad en los mercados internacionales de bienes manufacturados tradicionales y en las ramas recientes, productiva y de servicios industriales, así como una tasa de desempleo que fluctuó entre 4 y 5% en 1993 en Emilia-Romaña en el Trentino y en Lombardía.

El otro, en el sur, ha llevado al desarrollo de lo que hoy se llama el “terciario delincuyente”, con una tasa de desempleo en 1993 entre 20 y 26 por ciento.

El estudio de las políticas regionales de desarrollo va a demostrar la instauración de dos modos de gobierno de los territorios al concluir la segunda guerra mundial. Uno, centralizado, en el sur: en la tradición fordista el subdesarrollo justificaba que el Estado se encargara del sur del país. El otro, descentralizado, en el norte, respondía a las aspiraciones de autonomía regional.

Si bien la descentralización inscrita en la Constitución de 1948 tuvo que esperar la llegada del año de 1970 para su institucionalización oficial, en los hechos, las regiones, en el norte, las colectividades locales y los actores sociales; la cámara de comercio, las asociaciones profesionales, los sindicatos y los partidos políticos han pensado el desarrollo de la región en términos de planificación desde la década de los años cincuenta.

Fuerte por sus "ciudades-Estado", la Italia del norte tiene una larga tradición de planificación urbana cuya problemática es la de armonizar en toda decisión tres dimensiones: económica, social y territorial y, desde siempre, se ha preocupado por las actividades económicas, al practicar una política sistemática de acondicionamiento de campos artesanales e industriales.

Es así como cada ciudad o grupo de poblados poseen "su" zona de actividades, y en ello podemos ver las condiciones materiales favorables para la formación de distritos industriales y la materialización de estrechos vínculos entre sociedad local y actividades económicas.

Los debates sobre la planificación regional y sobre las relaciones con la planificación nacional, a lo largo de la década de 1950 condujeron a iniciativas y experiencias como la de los *comprensori* (agrupación de comunas). Este nivel territorial que carece de realidad institucional reconocida oficialmente, se ha convertido poco a poco, a partir de 1961, en la unidad básica de la programación y responde a la necesidad de encarar las nuevas demandas sociales y de acondicionar el territorio más allá de los límites municipales. Institucionalizado en 1975, cae sin embargo, en desuso, y es abolido en 1984. Se observará que la experiencia "comprensorial" es contemporánea del periodo de auge de los distritos industriales y del amplio proceso de participación de la comunidad local en la gestión de la "cosa pública", incluyendo el nivel más bajo con las experiencias de los consejos en los barrios de las ciudades.

Por su parte, las asociaciones profesionales han influido en los ámbitos locales o provinciales para favorecer una política de cooperación entre las empresas, la creación de cooperativas, de consorcios diversos (exportación, compra de materias primas, créditos, etcétera).

A partir de 1970 todas las regiones del norte (pero sólo dos del sur) se apropian del medio de programación como herramienta para lograr su autonomía, y crean sus propios instrumentos de intervención. La creación de centros de

“servicios reales” en las empresas, muchos de ellos en Emilia-Romaña, demuestra las habilidades presentes en la región. El servicio real procede de la idea de que una intervención tiene un efecto transitorio (político, de apoyo para la creación de empresas, etc.) o, al contrario, permanente y estructural; es decir, apropiado para modificar perdurablemente la organización de la producción de la firma o del sector, o ambas cosas. Esta política de servicio real exige que la región tenga la capacidad de proponer y de manejar políticas de mediano y largo plazos, y también permite superar la división público/privado e identificar a los agentes capaces de representar los intereses colectivos a fin de realizar políticas de innovación. La especificidad económica y sociopolítica de las regiones reaparece en la elección de los instrumentos (tecnopolos y ayudas múltiples al sur, centros de servicios reales al norte).

En conclusión, los logros obtenidos en la Italia del norte durante la crisis han llamado la atención de numerosos autores que han visto en los distritos industriales un modelo alternativo al fordismo para el norte y un modelo de desarrollo para el sur. Pero ello sin contar con la condición de éxito de un modelo como éste, que depende de una sólida homogeneidad política, de una visión común del interés colectivo a largo plazo y de la organización de la participación democrática de la población en la vida política y en el ejercicio del poder.

Según la fórmula de Bellini (1989), el modelo emiliano se presenta “como una fascinante combinación de gobierno progresista, integración social y éxito empresarial”. En la actualidad este modelo se encuentra a la expectativa de un segundo impulso: pasa por una búsqueda de identidad regional; por la necesidad de definir los límites del localismo; por una evolución problemática de los distritos industriales pobres en cuanto a dominio técnico y por una complejidad creciente de la sociedad —problemas que no son específicos de la Emilia-Romaña—. Su capacidad de resistencia a la presión liberal así como la que tiene para pensar en el futuro en

relación con los otros ámbitos (nacional e internacional), son características ejemplares en cuanto el localismo defensivo se convierte en el modo de gestión de la crisis.

Traducción: Abdiel Macías Arvizu

BIBLIOGRAFÍA

- Bazen, S., Matin, J. P. (1991), "L'incidence du salire minimum sur les gains et l'emploi en France", *Revue Economique de l'OCDE*, núm. 16, pp. 225-248.
- Bellini, N. (1989), "Il socialismo in una regione sola. Il PCI e il governo de l'industria in Emilia-Romagna", *Il Mulino triennio, 1987-1989*, Bolonia.
- Leborgne, D. (1987), *Equipements flexibles et organisation productive. Les relations industrielles au coeur de la modernisation. Eléments de comparaison internationale* (mimeografiado por el Cepremap).
- (1991), *Les déterminants du développement régional en Italie*, informe para Cepremap/OSI (mimeografiado por el Cepremap).
- (1989), Lipietz, A., "Flexibilité défensive, flexibilité offensive", *Les régions qui gagnent*, Benko y Lipietz, PUF, 1992.
- (1990), Lipietz, A., "Pour éviter l'Europe à deux vitesses", *Travail et Société*, vol. 15, núm. 2, abril.
- (1992), Lipietz, A., "L'après-fordisme: Idées fausses et questions ouvertes", *Problèmes Economiques*, núm. 2260.
- LeGoff, J. P. (1990), "Le sacre de l'entreprise. 'Faire de chaque Français un militant d'entreprise'", *Esprit*, septiembre.
- Rinaldi, T. (1992), *Contrattazione e codeterminazione. Verso una nuova cultura del conflitto e della partecipazione*, Ediesse, Roma.
- Wolter, H. (1992), "L'esperienza Contrattuale in Germania", *Flessibili o marginali?*, al cuidado de Garibaldo-Ediesse Roma, pp. 176-182.

LAS REGIONES COMO ACTORES ECONÓMICOS: EL CASO DE PENNSYLVANIA, CON REFERENCIAS GENERALES A LOS CASOS DE NUEVO LEÓN, MÉXICO, Y WESTFALIA DEL RHIN DEL NORTE

JOSÉ LUIS MÉNDEZ

INTRODUCCIÓN

Ante la retirada de las instancias gubernamentales nacionales y un contexto socioeconómico muy cambiante, en los últimos años varios estados subnacionales se han convertido en importantes actores, en términos económicos, políticos e incluso internacionales.

Una de las nuevas áreas en donde dichos estados se han mostrado especialmente activos, es la promoción industrial, no sólo por la multiplicación de programas y recursos, sino por su mayor innovación. En lugar de las políticas industriales basadas en los subsidios y la “caza” de industrias foráneas, muchas regiones han ejecutado programas orientados a fomentar el desarrollo de empresas locales a través de apoyos infraestructurales.

Este fenómeno se ha venido dando especialmente en América y Europa. Se pueden mencionar los casos de Westfalia del Rin del Norte, Baden-Wurttemberg y Bavaria, en Alemania (Hassink, 1992; Gabriel, 1990; Allen, 1989; Lehmbruch, 1989), Emilia Romagna y Lombardía, en Italia (Gabriel, 1990; Storper, 1993), Escocia, en Gran Bretaña (Singh

y Borzutzky, 1988), Lorraine, en Francia (Schmidt), entre otros.

La creciente importancia de las regiones y del “mesogobierno” en Europa ha sido reconocida por diversos autores (Sharpe, 1987 y 1993; Streeck y Schmitter, 1991; Teufel, 1992). Hay cierto acuerdo en que, como ha dicho Daniel Bell, “los Estados nacionales son muy pequeños para solucionar los grandes problemas y muy grandes para atacar los problemas pequeños”.

En el caso de América, observamos el desarrollo de casos o tendencias similares. En Estados Unidos, los años ochenta fueron la era del “nuevo rol económico de los Estados” o de la “emergencia del Estado empresarial” (Fosler, 1988; Eisenger, 1988; Osborne, 1988; Wilson, 1993). Asimismo, en varios países de América Latina como Brasil, Perú o México, la descentralización constituyó en los años ochenta una demanda generalizada y a veces una política importante; de esta manera, también aquí se ha dado una reactivación de las regiones. En función de la importancia de este tema, en 1991 inicié una investigación sobre el mismo. El objetivo es analizar más a fondo la forma en que este nuevo activismo industrial se ha dado en las regiones, a través del estudio de tres casos de política industrial subregional: el valle del Monongahela en Estados Unidos, el valle del Ruhr en Alemania y el valle de la ciudad de Monterrey en México. Estas tres subregiones se ubican dentro de tres estados —Pennsylvania, Westfalia del Rhin del Norte y Nuevo León, respectivamente. Los valles del Rhur, el Monongahela y Monterrey no han funcionado de manera institucionalizada como entidades político-administrativas; más bien, han constituido una variedad de ciudades con sus propios gobiernos locales. Esta fragmentación ha sido una de las razones por las que en los tres casos los gobiernos estatales han sido los encargados de diseñar y financiar las políticas hacia dichas subregiones. De hecho, los problemas de éstas implicaron el diseño de políticas de fomento de alcance estatal, sobre las que he enfocado mi interés.

Un primer producto de dicha investigación, que se refiere únicamente a los casos de Monterrey y el Rhur; fue publicado en 1996.¹ En dicho ensayo se hace referencia a la metodología de la investigación y se justifica esta comparación de casos tan divergentes. El presente artículo se refiere básicamente a la región de Pennsylvania. Con todo, se juzgó conveniente incluir algunas referencias generales al debate teórico y a los otros dos casos, para lo cual me basé en el artículo ya publicado.

DISCUSIÓN TEÓRICA

Una de las preguntas centrales del campo de las políticas públicas ha sido ¿por qué cuando una “situación” se convierte en un “problema” público, entra en la agenda inmediata de un gobierno y lleva a la puesta en marcha de políticas públicas más “activas”; es decir, más coordinadas, con mayores recursos y más acciones? (Méndez, 1993).

Esta y otras preguntas han generado diferencias entre varios enfoques explicativos. Mi investigación se concentra en el debate entre dos de ellos: el de los “estilos nacionales de políticas” y el que he llamado modelo “ecológico” (Méndez, 1993).

El enfoque de los estilos nacionales señala básicamente que las instituciones y la cultura de un país son la variable fundamental para explicar la naturaleza de las políticas públicas. Países con tradiciones estatistas —por ejemplo México— tenderían a considerar más situaciones como problemas públicos y a tener políticas más activas en el sentido arriba indicado. Por el contrario, en países con tradiciones pluralistas, más actores participarían en las políticas y las tendencias hacia la fragmentación serían más fuertes; por lo tanto,

¹ José Luis Méndez, “Federalismo, regiones y política industrial en Nuevo León, México, y Westfalia del Rin del Norte, en Alemania”, en Carlos Alba (comp.), *México y Alemania; dos países en transición*, México, El Colegio de México, 1996.

tendrían menos políticas públicas y éstas serían menos activas. Lo anterior tendería a darse en diferentes sectores y a ser más o menos constante a lo largo de varios periodos de tiempo.

El segundo modelo, que he denominado “ecológico”, se centra en las coyunturas históricas particulares que rodean a las políticas públicas; es decir, en la forma en que su medio ambiente evoluciona (de ahí la denominación de ecológico). Sostiene que el grado de activismo de las políticas dependerá del número y del tipo de factores que conformen dicho medio ambiente. Por ejemplo, afirma que si una sensación de crisis, una coalición política homogénea y una percepción de soluciones efectivas y accesibles para dicha crisis coinciden en un momento determinado, tenderán a surgir políticas activas en el área donde se dé la crisis. Si esos factores no existen, independientemente del país o del sector, las políticas más bien tenderían a ser pasivas. Así, plantea que para que se dé una política activa no basta una crisis, sino que esta crisis sea puesta en evidencia o usada por ciertas coaliciones dentro del Estado para promover programas específicos.

A continuación se ilustrará este último enfoque en el caso del valle del Monongahela y, en forma más breve, por ya haberse expuesto anteriormente, de Monterrey y el Rhur.

LA POLÍTICA DE FOMENTO INDUSTRIAL EN PENNSYLVANIA Y EL VALLE DEL MONONGAHELA

El valle del río Monongahela se encuentra en la parte suroeste del estado de Pennsylvania, a su vez localizado en el noreste de Estados Unidos (entre Ohio, Nueva York, Nueva Jersey y Maryland). Es un área formada por varias ciudades y condados y que a mediados de los años ochenta tenía alrededor de dos millones de habitantes, mientras que Pennsylvania contaba con casi doce millones (el cuarto estado más poblado de Estados Unidos). El gobierno subnacional ha contado con secretarías (llamadas departamentos) para cada

sector, incluyendo el Departamento de Comercio, dedicado entre otras cosas, a la promoción industrial, y gemelo estatal del Departamento de Comercio del gobierno federal. Como en el caso alemán, el gobierno estatal tiene una importante autonomía, recursos propios y la responsabilidad de la política de desarrollo regional dentro de su área. También se trata de un caso complejo en cuanto a relaciones intergubernamentales, probablemente entre Nuevo León y Westfalia. Cuatro niveles de gobierno tienen influencia sobre las políticas públicas: las ciudades, los condados, el estado y la federación. En Estados Unidos, los estados subnacionales especialmente, pero también los condados y las ciudades, han desplegado una importante capacidad financiera y de acción tanto en la formulación como en la ejecución de políticas. Por otro lado, ha habido una competencia electoral importante entre los demócratas y los republicanos, sobre todo en el Congreso, pero también en diferentes niveles gubernamental-administrativos. Así, en general, el universo de actores sociopolíticos es también amplio y complejo. También en este caso habremos de obviar mucha de esta complejidad, a fin de centrarme en los puntos que deseo destacar.

El valle del Monongahela inició su proceso de industrialización basado en el acero y el carbón hacia 1860 y tuvo una fase de rápido crecimiento entre esa década y finales del siglo XIX (época de una importante inmigración, especialmente de irlandeses, polacos y alemanes). En general, la expansión duró hasta los años sesenta, aunque con paréntesis como el de la depresión de los años treinta. En el periodo 1945-1960, la región, especialmente el condado de Allegheny donde se encuentra Pittsburgh, vivió el "Renacimiento I". Éste consistió en un crecimiento económico y urbano, empujado por la Conferencia de Desarrollo Comunitario de Allegheny, compuesta por una variedad de organizaciones comunitarias pero liderada por las principales corporaciones del condado; 1959 marcaría el parteaguas de esta historia. En ese año, por primera vez las importaciones excedieron a las exportaciones de acero. Las utilidades de la industria comenzaron a

declinar, en buena medida por la competencia del exterior y los altos costos laborales. Las empresas comenzaron a presionar por menores impuestos y salarios y a resistir las regulaciones ambientales, pero poco hicieron por resolver los problemas estructurales del sector. Conforme los años sesenta avanzaron, organizaciones regionales como la Conferencia arriba mencionada enfocaron su atención hacia temas como el bienestar, los derechos civiles y la educación (Muller, 1989:40).

Pese a que desde los años sesenta, la región comenzó su declive, el desempleo en Pennsylvania se mantuvo en niveles por debajo de la media nacional. Sin embargo, el estado comenzaría a sufrir una pérdida de población y empleos a partir de principios de los años setenta. Con todo, no sería sino hasta 1976 que el primer foco rojo se encendería; en este año, el desempleo sobrepasaría la media nacional (Hansen, 1991:4).

En Pennsylvania, el fomento económico ha estado presente desde tiempos coloniales. Sin embargo, hasta los años ochenta, dicho fomento pocas veces había redundado en una política industrial con programas o estrategias explícitas, diversificadas e institucionalizadas. Las actividades de fomento básicamente se limitaban a mantener los impuestos comparativamente bajos y a buscar el establecimiento de grandes plantas industriales en el estado (Hansen 1991:10).

De 1975 a 1979 el estado fue gobernado por Milton Shapp. Aunque este gobernador ejercería una política industrial, ya que formuló y llevó adelante algunos programas de fomento, vio la solución a los problemas del estado y del valle de Monongahela en la atracción de grandes inversiones.

Así, su política se concentraría en la instalación de una planta Volkswagen. En 1975, Pennsylvania ganó el concurso por atraer a esta planta, que en 1978 comenzó a funcionar en New Stanton, precisamente en el suroeste del estado. Sin embargo, nunca obtuvo ganancias, lo que la llevó a un bajo nivel de operaciones y a su cierre en 1987. La atención de la política de fomento se enfocó básicamente a apoyar a esta planta, que implicaba un costo considerado de 100 millones

de dólares en exenciones fiscales, subsidios directos y la construcción de una carretera (Hansen 1989:104). Tales actividades no parecen haber requerido de un nivel mayor de coordinación. Por todo esto, bien se podría calificar la política industrial de Shapp como limitada y poco institucionalizada, y en ese sentido, como pasiva o a lo sumo semiactiva.

En 1979, un republicano, Dick Thornburgh sería elegido gobernador. En su primer año, se concentró en reordenar las finanzas públicas y la administración del estado en general (McDonough, 1981:5 y 8). El nuevo gobernador señalaría en ese entonces que “no hay prioridad más alta que la restauración de la confianza pública” en el gobierno (Thornburgh 1, 1979), ya que dicha confianza se había deteriorado seriamente por el caos fiscal y los escándalos de corrupción del gobierno de Shapp.

Al comienzo de su mandato, el gobernador veía al desarrollo económico como un problema serio, por lo que declararía que “una de las prioridades más altas es el empleo” (Thornburgh 1, 1979). Así, en 1979 incrementó de manera importante el fomento industrial con varias medidas:

1) Revitalizó el Consejo de Planeación estatal nombrando importantes líderes de varios sectores. Conjuntamente con la Oficina de Desarrollo de Políticas, el Consejo comenzó a formular un plan estratégico para el desarrollo del estado (Thornburgh, 1988:204; Brunel y Burke, 1987:202). A fin de elaborar este plan, en 1979, 1980 y 1981 se organizaron discusiones a lo largo del estado sobre las necesidades y perspectivas de desarrollo estatal.

2) Activó un Comité de Desarrollo Económico del Gabinete, a cuyas reuniones los secretarios debían asistir personalmente, para lidiar rápida y coordinadamente con las necesidades más inmediatas de las empresas y el desarrollo económico (entrevista P1).

3) Estableció un Consejo Consultivo del Gobernador para la Pequeña Empresa, presidido por el vicegobernador,

así como un Centro de Promoción de la Pequeña Empresa (McDonough, 1981).

4) Para el año fiscal 1979-1980, aumentó de 4 a 15 millones los recursos de la Autoridad para el Desarrollo Industrial de Pennsylvania (PIDA). Este organismo otorga créditos de bajo interés a las industrias.

En 1980 Thornburgh declararía unas veces que la creación de empleos era una de sus más altas prioridades, y otras, que era su prioridad. En todo caso, en este año tomó importantes medidas:

1) Elevó los recursos de PIDA de 15 a casi 20 millones de dólares para el año fiscal 1980-1981 (Thornburgh 2, 1980).

2) Realizó viajes de promoción a Japón y China (*Pittsburgh Gazette*, números 1, 7 y 20 de marzo de 1980).

3) En diciembre firmó un decreto que permitía a las pequeñas empresas deducir de impuestos hasta por tres años sus pérdidas de operación (McDonough, 1981).

4) Reorientó el crédito otorgado por PIDA hacia las pequeñas empresas. Así, en 1980 el porcentaje de crédito otorgado por PIDA pasa de 43% a 68% del total (McDonough, 1981:8).

Sin embargo, un análisis presupuestal de los últimos dos años del primer periodo del gobernador, indica que la importancia de la política industrial bajaría, a juzgar por el menor porcentaje de recursos asignados a las organizaciones encargadas de las mismas (Gobierno del Estado de Pennsylvania, *Mensaje de Presupuesto, 1985-1987*). El menor nivel de activismo de la política industrial en estos años también se vería reflejado por menores reportes periodísticos de acciones de fomento.

Este declive del activismo gubernamental parece haber coincidido con una percepción más alentadora de la economía. En febrero de 1981 el gobernador aún veía serios problemas de desempleo. Sin embargo, también señalaba signos

de mejoría en la economía local y nacional (Thornburgh 2, 1981).

Aparte de la instalación de algunas oficinas de promoción en el exterior, en 1981 sólo parece haberse dado otra acción significativa. Después de tres años, una comisión representativa de todos los sectores publicaría finalmente, en septiembre, el reporte "Opciones de Pennsylvania". Este plan "estratégico" señalaría varias posibilidades de acción en seis líneas generales: 1) mejoramiento del clima empresarial vía desregulación, reducción de impuestos, más crédito y promoción de las exportaciones; 2) la diversificación económica; 3) nueva tecnología; 4) reentrenamiento técnico; 5) rehabilitación de la infraestructura, y 6) mejoramiento del nivel de vida. El Comité de Desarrollo Económico creado en 1979 se encargaría de poner en marcha estos objetivos (Thornburgh, 1988:204).

De esta forma surgió el primer Plan de Desarrollo en la historia de Pennsylvania. El hecho de que el plan se propusiese sólo presentar opciones y no ser un plan maestro, así como el alejamiento del mismo de la concepción tradicional de "caza de plantas industriales" se debió en parte a la influencia del Milrite, un consejo obrero-patronal semipúblico, creado en 1978, y que al mismo tiempo que el Consejo de Planeación, había comenzado a estudiar la situación del estado y a presentar nuevas propuestas.

Sin embargo, buena parte de los observadores y casi todos los participantes de la política industrial entrevistados coinciden en que el dinamizador principal de la nueva política de fomento fue Walt Plosila, un doctor en administración pública que pareció combinar bien las habilidades académicas con las políticas. Plosila estaría al frente de la Oficina de Desarrollo de Políticas (la cual fungía como el soporte técnico del Consejo de Planeación) en el primer periodo de Thornburgh, y en el Departamento de Comercio en el segundo (Osborne, 1988; Gittel, 1990; entrevistas P1 a la P5). No obstante, había también otras personas, como los diputados Geist (republicano) y Murphy (demócrata; entre-

vista P6 y P7), así como los miembros del Consejo Milrite (Clifford Jones, presidente de la Cámara de Comercio estatal y Robert McYntyre, vicepresidente de la AFL-CIO estatal; entrevista P8). Así que también en este caso se logró conformar una poderosa coalición desarrollista, en gran medida activada por un “empresario político”. Esta coalición, sin embargo, parece haberse desarrollado más gradualmente que en Nuevo León, ya que quizá no fue sino hasta fines de 1981 o principios de 1982 que el grupo se consolidaría y empezaría a empujar propuestas comunes. Por ejemplo, a principios de 1982 propuso la creación de un organismo de promoción de desarrollo tecnológico-económico, que se consolidó en diciembre, al crearse la Sociedad Ben Franklin.

En 1982, Thornburgh fue electo para un segundo periodo. Hacia finales de ese año, ya era claro que veía la situación económica de nuevo con preocupación, por lo que en diciembre declaró que el desarrollo económico sería la “prioridad número uno” (*Pittsburgh Press*, 19 de diciembre de 1982) y no ya sólo una de las prioridades. Su nueva percepción dio impulso a la creación de la Sociedad Ben Franklin. Esta sociedad se dedicaría a la promoción de tecnología avanzada, a través de un esquema descentralizado en varios puntos del estado (uno de ellos, la ciudad de Pittsburgh). Su constitución como sociedad implicó una independencia o descentralización administrativa importante respecto del gobierno estatal central. Recibiría una partida de un millón de dólares para el año fiscal 1982-1983.

En el discurso inaugural del gobernador, en enero de 1983, el cambio en la visión de la economía sería mucho más claro. El gobernador declaró que Pennsylvania vivía “una crisis aún más persistente y profunda” que la de confianza vivida a principios de su primer periodo. Señaló que si bien en 1979 el problema era la corrupción, y la tasa de desempleo era de 6.5%, “hoy es de 12.5%” (*Pittsburgh Press*, 18 de enero de 1983); de manera que “una respuesta inmediata es requerida” (Thornburgh 2, 1983).

Pese a estas declaraciones, los demócratas que dominaban el Congreso lo atacarían por haber sido poco claro en su lucha contra la recesión (*Pittsburgh Gazette*, 10 de enero de 1983 y 19 de enero de 1993). Presionado por la crisis y la oposición, en 1983 Thornburgh comenzaría a tomar una serie de medidas de fomento; a los que éstas marcaron una clara tendencia ascendente hacia una política activa que duró cuando menos hasta finales de 1985.

Así, en febrero la propuesta de presupuesto para el año fiscal 1983-1984 ofreció un aumento de 1 a 10 millones para la Sociedad Ben Franklin, programas de entrenamiento laboral, un plan crediticio de emergencia, entre otras medidas (*Pittsburgh Press*, 3 de febrero de 1983). Ese mismo mes, reorganizó el Departamento de Comercio y aún más importante, ascendió a Plosila de una posición de planeación a una de mando en dicho departamento (*Pittsburgh Gazette*, 25 de febrero de 1983). En abril propondría un aumento de impuestos y otras medidas para enfrentar la recesión (*Pittsburgh Gazette*, 19 de abril de 1983).

En mayo, los demócratas presentaron un plan económico llamado Pennpride. Éste proponía un aumento de impuestos de 45% para financiar un programa masivo de desarrollo económico con tres agencias y 28 programas (*Pittsburgh Press*, 25 de mayo de 1983). Este plan causó un debate en el estado, especialmente entre Thornburgh y los representantes demócratas. El gobernador atacó el plan demócrata como un “enfoque tradicional democrático liberal de tratar de solucionar cada problema tirándole dinero” (*Pittsburgh Press*, 2 de junio de 1983). Los demócratas insistían en que Thornburgh no había dado respuesta a la crisis. El gobernador señaló que sí había respondido, para lo cual mencionó a la Sociedad Ben Franklin y presentó un reporte sobre el estado y las perspectivas de desarrollo económico. En este documento destacaba un ordenamiento y priorización en seis áreas, de sus proyectos de fomento del periodo pasado, que eran las líneas que, a su juicio, se debían seguir en el futuro: 1) clima de negocios; 2) industria tradicional; 3) tecnología avanzada; 4) entrena-

miento laboral; 5) infraestructura, y 6) calidad de vida (Thornburgh, 4 de abril de 1983). Señalaba que la economía del estado se encontraba en transición, por lo que recomendaba enfocar los esfuerzos hacia la tecnología avanzada.

El plan Pennpride no logró reunir el apoyo suficiente en el Congreso para ser aprobado, aunque los demócratas consiguieron mayores recursos para el fomento (*Pittsburgh Press*, 21 y 22 de junio de 1983).

Hacia finales de 1983 las perspectivas comenzaron a mejorar, por lo que la urgencia de las medidas económicas se fueron reduciendo paulatinamente.

Con todo, hacia finales de 1983 y principios de 1984 entre los políticos de Harrisburg aún prevalecía una sensación de que no se estaba haciendo suficiente para promover el desarrollo económico, especialmente entre los demócratas que no habían logrado la aprobación de su grandioso paquete de acciones del año anterior. Así, en diciembre de 1983 Thornburgh iría a China y en enero de 1984 a Alemania e Inglaterra, para promover, en parte, al estado. Aún más, el gobernador insistiría en la importancia del fomento al presentar su mensaje de presupuesto para 1984-1985 en febrero de 1984. Finalmente, promovería una emisión de bonos estatales por 190 millones de dólares para financiar un programa de fomento.

Por lo que se refiere a la propuesta de presupuesto, el gobernador declaró que “el veredicto sobre nuestro futuro se ve mucho más prometedor este febrero de 1984 que en febrero de 1983... nuestra recaudación se incrementa de nuevo...”. Sin embargo, agregó: “nuestra primera y más importante prioridad debe ser continuar en un curso adecuado hacia el empleo y la recuperación económica” (Thornburgh, 2 de febrero de 1984). El gobernador ofreció ahora dos tipos de razones para esto: 1) “La recuperación siempre ha sido más lenta y difícil para Pennsylvania que para otros muchos estados... y nuestra prueba (“trial”) de la transición continúa” (*ibidem*). Hay que crear “un clima económico que per-

mita en el futuro a Pennsylvania aprovechar al máximo esta recuperación económica nacional..." (*ibidem*).

En la propuesta de presupuesto para 1984-1985 el gobernador incluía un reporte especial sobre la estrategia de desarrollo económico, que reflejó un mayor ordenamiento de las acciones a tomar (siguiendo las seis líneas de trabajo ya mencionadas).

Así, el gobernador recomendó importantes medidas, como doblar el presupuesto de la Sociedad Ben Franklin, de 10 a 20 millones de dólares; usar 1% de fondos de retiro para capital de riesgo; un aumento de los fondos de PIDA de 15 a 20 millones; 12 millones para calificar a 151 millones de fondos federales vía el Decreto de Sociedad para el entrenamiento laboral; 30% de aumento para entrenamiento laboral dirigido (de 4.6 a 6 millones); una disminución de 10% en los ingresos corporativos, y otros recortes.

Además, como mencioné anteriormente, dado el descontento de los demócratas que no pudieron ver su programa aprobado en 1983 y el hecho de que los problemas persistían en ciertas regiones como el Monongahela, el gobernador (a decir de Osborne, 1988:64) instruiría a su equipo económico a negociar un programa económico de compromiso con los líderes demócratas. Así, desde los primeros meses de 1984, representantes de ambas cámaras y el equipo del gobernador comenzaron a discutir una emisión de bonos del Estado por 190 millones de dólares para un programa de desarrollo económico; la emisión fue aprobada por los ciudadanos en un referéndum, en abril de 1984. Se dio inicio entonces a un programa de desarrollo de tres años, llamado PERF. Este programa implicaba un aumento en términos absolutos y relativos de los recursos para el fomento industrial (Gobierno del Estado de Pennsylvania, *Mensaje de Presupuesto, 1984-1987*).

No obstante, una vez tomadas estas medidas y con una economía de nuevo en ascenso, la importancia del tema económico continuaría reduciéndose en 1984. En agosto del mismo año el gobernador se referiría al desarrollo económico ya no como "la" prioridad sino, de nuevo, como "una" de las

prioridades de su gobierno (Thornburgh, 9 de agosto de 1984).

En su mensaje de presentación del presupuesto 1985-1986, mencionó que “aunque aún hay mucho por hacer, me da gusto poder reportar que Pennsylvania está trabajando de nuevo. Hay 356 000 personas más trabajando hoy que durante las profundidades de la depresión hace dos años. Nuestra tasa de desempleo bajó de 13.8% [...] a 7.7% reportado la semana pasada...” (Thornburgh, 2 de marzo de 1985). Con todo, el gobernador señaló que “el presupuesto que estoy presentando ante ustedes reconoce que si bien Pennsylvania está trabajando de nuevo, no todos los pobladores del estado han encontrado trabajo [...] que el superávit del estado hoy se puede convertir en el déficit de mañana...” (*ibidem*).

Así, aunque para el gobernador, la importancia del fomento industrial empezó a bajar, el PERF era algo ya aprobado, por lo que en el año fiscal 1985-1986 el gasto en fomento industrial dio un salto tremendo respecto al de 1984-1985 (pasó de 0.8% a 1.7% del presupuesto total de esos años) (Gobierno del Estado de Pennsylvania, *Mensaje de Presupuesto*, 1984-1987).

Por otra parte, debe mencionarse que en 1984 la Conferencia de Desarrollo Comunitario de Allegheny desarrolló y publicó un plan de acción para el condado (Giarratani y Houston, 1989, p. 80). En 1985, la ciudad de Pittsburgh y el condado de Allegheny propusieron el Plan Estrategia 21, que incluye una variedad de acciones de desarrollo en diversos campos como la robótica, la tecnología biomédica, la tecnología avanzada, el desarrollo del aeropuerto, etc. En 1986, el Senado aprobó otorgar 200 millones de dólares para este plan.

Aun cuando, como se puede ver, todavía existía una suerte e inercia favorable a la promoción, para febrero de 1986 la situación ya era claramente distinta. En su mensaje de presentación de presupuesto, el gobernador declaró que la tasa de desempleo de 1985 había sido la menor en cinco años (Thornburgh, 2 de marzo de 1986). Con todo, afirmó que “para asegurar el progreso económico que hemos logrado

[...] recomiendo que continuemos, complementemos y en algunos casos afinemos las exitosas iniciativas que han contribuido a nuestra impresionante recuperación económica” (*ibidem*).

En febrero de 1986, el gobernador recomendó varias medidas de fomento para el año fiscal 1986-1987, como un aumento de 25 a 28 millones en el presupuesto para la Sociedad Ben Franklin; 5 millones para otras organizaciones de promoción tecnológica; un aumento de 25%, hasta 15 millones para PIDA; un “programa de renacimiento” para comunidades empobrecidas y un programa de recuperación económica para el suroeste de Pennsylvania (*ibidem*).

Estas medidas reflejan que el gobernador aún daba importancia al fomento industrial, aunque ya no como antes. Con la información obtenida hasta el momento, resulta difícil juzgar el nivel de actividad del fomento en los últimos meses del segundo periodo de Thornburgh. Con todo, un análisis preliminar basado en algunos indicadores muestra una reducción en dicho nivel. Por un lado, así lo percibieron varios participantes importantes de la política de fomento (entrevistas P3 y P4). Además, se dio un marcado descenso a la partida de fomento industrial en el año fiscal 1986-1987 respecto al de 1985-1986 (pasa de 1.7% a 0.6% del presupuesto total de esos años) (Gobierno del Estado de Pennsylvania, *Mensaje de Presupuesto*, 1984-1987). Finalmente, no encontré reportes periodísticos de acciones significativas de fomento en este último periodo.

El siguiente gobernador, Robert Casey, mantendría varias instituciones de fomento, como el PIDA y la Asociación Ben Franklin, aunque sin darles un impulso mucho mayor.

Para fines de los años ochenta la economía del estado no era boyante, sin embargo, se había estabilizado. El valle del Monongahela seguía resintiendo los efectos de las fuertes tendencias recesivas de los años anteriores, especialmente los sectores tradicionalmente más pobres. Con todo, el estado y parte del valle, por ejemplo el condado de Allegheny, habían logrado diversificar su base económica hacia la industria

biomédica, los servicios educativos y corporativos, y el desarrollo de tecnología avanzada.

LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN EL RUHR Y WESTFALIA DEL RHIN DEL NORTE

La región del Ruhr, mejor conocida en Alemania como el Ruhrgebiet (cuenca del Ruhr), es un área que cubre varias ciudades del noroeste de Westfalia del Rhin del Norte; a principios de los años noventa era la aglomeración industrial más grande de Europa (Kommunalverband Ruhrgebiet, 1990; Hennings y Kunzmann, 1993). El gobierno de Westfalia tiene una importante autonomía, recursos propios y la responsabilidad de la política de desarrollo regional dentro de su área.

Hacia mediados de los años setenta uno de los pilares económicos del área —el acero— comenzó a deteriorarse visiblemente. Se hizo evidente que la región producía más acero del que se podía vender competitivamente, ya que otros países habían comenzado a producirlo también, a veces con tecnologías más modernas y eficientes. Así, el desempleo comenzaría a aumentar marcadamente (Hassink, 1992: 48-49); y para septiembre de 1988 era 15.1% en el Ruhr, 9% en Westfalia del Rhin del norte y 8.1% en Alemania.

La región ha experimentado varios programas de revitalización desde fines de los años sesenta. Como no hay una entidad político-administrativa de la región del Ruhr —en realidad está compuesta por varias comunidades con una tradición de competencia entre sí—, muchas de las iniciativas han sido formuladas por el gobierno estatal y federal (Federal Ministry for Regional Planning 1991).

Sin embargo, los programas de asistencia de los años sesenta y setenta no cambiaron la mentalidad jerárquica y protomonopólica de la gran empresa en la región (Grabher, 1991:67-69) y no pudieron evitar la agudización de la crisis, sobre todo a partir de 1974 (Petzina, 1988:507). A finales de los años setenta, las tasas de desempleo en el Ruhrgebiet

comenzaron a situarse considerablemente por encima de la media nacional (Klemmer, 1988:522). La percepción de una fuerte crisis en esos años llevó a la celebración de una “conferencia”, en la que diversos grupos del Ruhr y funcionarios estatales discutieron la situación y las alternativas. Como resultado, se aprobó un nuevo programa, el Aktionsprogramm Ruhrgebiet 1980-1984 (APR, Programa de Acción del Ruhr) (Hesse, 1988:555; OCDE, 1989). A este programa se le asignaron 6 900 millones de marcos, 77.4% con fondos del estado de Westfalia y 21.2% provenientes de la federación (gobierno del estado de Westfalia del Rhin del Norte, s.f.:32). Además, entre 1981 y 1984, el gobierno de Westfalia logró que la Comunidad Europea canalizara 2 400 millones de marcos alemanes al estado, en buena medida para asistir a las industrias acerera y del carbón (Anderson, 1992:174).

La crisis económica no fue el único factor importante para la emergencia del APR. Hay evidencia de que en 1979 se formó una coalición desarrollista integrada por actores estatales, semi-estatales y privados (Anderson incluso habla del desarrollo de un “pluralismo corporativo”; Anderson, 1992). Catalizadores importantes de esta coalición fueron dos organizaciones del Ruhr: la Komunalverband Ruhrgebiet (KVR, asociación de comunas del Ruhr) y la Industrie-und Handelskammern des Rhurgebiets (una asociación de las diversas cámaras empresariales de la región). A su vez, hay cierta evidencia que indica la existencia, desde entonces, de importantes “empresarios de políticas”, como Andreas Schlieper, que ha tenido un contacto cercano con las comunidades del área.

Este programa se vio menos marcado por los divisionismos regionales y partidarios, pues la crisis era más grave, las otras regiones ya estaban siendo beneficiadas mediante el mecanismo de misión conjunta, y los blancos de asistencia fueron menos favoritistas, con el impulso al desarrollo tecnológico y a la pequeña y mediana empresas (Anderson, 1992: 176-178). El objetivo del programa fue lograr cambios estructurales a través de más de 80 acciones en siete áreas. Se incluyeron medidas de apoyo para desempleados (como el

reentrenamiento), la promoción de la tecnología y de la investigación en universidades, la reutilización de lotes, el mejoramiento del financiamiento, medidas ecológicas y culturales, la promoción de la pequeña industria, etcétera.

El APR parece haber tenido logros importantes, al menos comparado con los programas anteriores. Sin embargo, no estuvo exento de problemas. La ejecución de algunas medidas fue lenta (debido a errores de diseño) o no se realizó; pese al surgimiento de nuevas coaliciones innovadoras, éste y otros programas no pudieron impedir que las coaliciones obrero-patronales de las grandes industrias lograran mantener las políticas proteccionistas y subsidiadoras (Hesse, 1988: 556-557).

De esta forma, en 1987 el deterioro del clima económico y de negocios llegó a un récord histórico. La industria acera anunció cierres de fundidoras en una escala sin precedentes. Esto se dio conjuntamente con una fuerte crisis de la industria del carbón (Ministerio de Economía y Tecnología, 1992; Hennings y Kunzmann, 1933:1). La amenaza de cerrar una fundidora por parte de la familia Krupp desató una ola de protestas y violencia; los obreros bloquearon una carretera, entre otros actos de protesta que duraron varios días. Pese a que las movilizaciones fueron noticia nacional, no generaron la misma reacción que antes por parte del gobierno federal o de las entidades europeas, las cuales veían al Ruhrgebiet como una región de viejas coaliciones redistributivas que sólo estaban defendiendo su ineficiencia.

Ante la crisis de 1987, el gobierno de Westfalia formuló una nueva política de promoción económica denominada Zukunfts-initiative Montanregionen (ZIM, programa para el futuro de la región del acero y carbón). Para financiar este programa, se presentó un presupuesto de 2 000 millones de marcos para cuatro años (1 500 millones del estado de Westfalia, 400 millones de la federación y 130 millones de la Comunidad Europea) (OCDE, 1989:34; Hennings y Kunzmann, 1993:9). En diciembre de 1992, el Ministerio de Economía (1992:15) reportó que se habían dispuesto 1 070

millones de marcos. Especialmente importante ha sido que el ZIM implicó una visión diferente de la forma y los objetivos de la política. En lugar de diseñar un programa global desde arriba, como el de 1980-1984, esta iniciativa invitó a los actores locales a impulsar planes de desarrollo, aunque dentro de ciertos parámetros que los orientaban hacia la innovación y los sectores económicos más dinámicos. Con esto, se buscó fomentar nuevas coaliciones de desarrollo. El abanico de participantes se abrió a nuevos actores como universidades, funcionarios locales dinámicos, pequeñas empresas, ciudadanos, etc., además de los viejos sectores patronales y obreros. Se dividió al Ruhr en seis subregiones que abarcan cada una varias comunidades y se les pidió a las mismas realizar conferencias locales, donde diversos grupos del área discutieran y acordaran los proyectos a proponer para su financiamiento. El objetivo era aumentar la cooperación intergrupala, interlocal e intrarregional, a fin de alcanzar economías de escala y no desperdiciar recursos. Esta propuesta de "regionalización" fue la solución a una nueva coyuntura que implicaba mayores dificultades para encontrar fondos y un ambiente de mayor competencia; se puede decir que constituyó una especie de "descentralización de la penuria" (Anderson, 1992b).

Este programa tuvo una muy buena recepción y fue extendido a todo el estado de Westfalia en 1989 (programa ZIN). En esto parece haber tenido un papel importante un grupo denominado *Expertenkommission Montanregionen* (Panel de Expertos en el Acero y el Carbón), a su vez dirigido por el profesor Paul Mikat (Ministerio de Economía y Tecnología de Westfalia del Rin del Norte, 1992:16) (pareciera que Schlieper jugó también un papel importante para el ZIM y ZIN, aunque como un miembro más de una coalición joven e innovadora). Hacia 1993, casi todas las regiones del estado habían elaborado sus planes locales.

La evolución de la situación a partir de 1988 representa una transición del claro divisionismo y juego de suma cero de los años sesenta, a una mayor cooperación entre actores

—ahora ya no sólo de tipo corporativo—, así como a un mayor activismo de las políticas. Este mayor compromiso de los actores locales parece haberse debido a tres factores: 1) la sensación de agravamiento de la crisis, en parte explicada por las reticencias del gobierno federal y la comisión europea a apoyar a la región. 2) La consolidación de coaliciones más innovadoras de sectores públicos, semipúblicos y privados, que usaron las coyunturas de crisis a fin de empujar nuevos programas. En este sentido, varios autores y entrevistados coinciden en la importancia que ciertas coaliciones tuvieron en estos procesos; incluso hay evidencias que apuntan hacia la presencia, dentro de dichas coaliciones, de importantes “empresarios de políticas”, como el caso de Schlieper o Mikat. 3) La existencia de “soluciones” que lograron un cierto consenso e incluso generaron mayor motivación, ya que implicaron un procedimiento más descentralizado y blancos de asistencia definidos en términos más generales, como el desarrollo tecnológico y de pequeños negocios.

Hacia 1991, las evaluaciones del ZIM eran en general positivas (por ejemplo la de Heinze y Voelzkow, 1992). La economía del Ruhr mejoró y la tasa de desempleo bajo de 15% a 11.3% de 1982 a 1991, entre otros efectos positivos. Sin embargo, conforme avanzaron los noventa, la situación desmejoró y las críticas aumentaron. El programa ha sido acusado de haber regionalizado al Ruhr con criterios administrativos y no económicos (Waniek, 1993), además de implicar un sistema complicado y obscuro de aprobación de proyectos (Hennings y Kunzmann, 1993:13), entre otras críticas.

LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN MONTERREY Y NUEVO LEÓN

El estado de Nuevo León, y más específicamente los diversos municipios que forman la zona metropolitana de Monterrey, ha constituido desde principios del siglo xx la segunda región industrial de la república mexicana, después de la zona metropolitana de la ciudad de México.

Como se sabe, en 1982 México comenzó a sufrir una fuerte crisis económica que duraría cuando menos hasta el final de los años ochenta. Dicha crisis golpeó de manera especial a Monterrey. En el momento que la crisis se da, el gobernador del estado, Alfonso Martínez Domínguez, se encontraba a la mitad de su sexenio y en el proceso de ejecución de un gran proyecto de desarrollo urbano en el centro de la ciudad. Su visión de gobernar en gran medida estuvo centrada en la negociación política y las políticas públicas “visibles”, es decir, de construcción de obra pública. Su respuesta a la situación se limitó a continuar su proyecto urbano y a negociar el “salvamento” por parte del gobierno federal de los grupos económicos locales.

Aunqu en Nuevo León se podría hablar de la existencia de una política industrial subnacional incluso desde el siglo XIX, podemos decir que ésta se ha acercado más a una política “pasiva” (Méndez, 1993). A lo largo de los años se limitó básicamente a mínimas concesiones fiscales, la venta subsidiada o regalo de terrenos, el control laboral y el desarrollo de infraestructura. Martínez no fue la excepción a esta tradición. Si bien dio un cierto apoyo al desarrollo de parques industriales, además de promover el otorgamiento de créditos y estímulos fiscales a las empresas (Martínez, 1984), el apoyo fue limitado. En agosto de 1985 asumiría la gubernatura Jorge Treviño. Su administración comenzó en medio de una crisis económica (Plan Nuevo León, 1986:8), marcada por un alto desempleo, lentas tasas de crecimiento, alta inflación y carencia de recursos federales. Las relaciones con las cámaras empresariales eran tensas.

Debido a esta sensación de crisis, el gobierno de Treviño, aparte de cumplir las funciones de servicios sociales, obra pública y orden público, se convertirá en un activo impulsor económico, tanto en términos locales como internacionales.

Varios indicadores mostrarían la emergencia de una política industrial activa. Por un lado, en 1986 el gobernador señala que “hoy más que nunca, el gobierno del estado debe tener conciencia de lo trascendente que resulta su papel en

el fomento de las actividades industriales [...] la industrialización que antaño se daba por inercia casi natural, debe darse ahora con el concurso de una acción inducida" (Treviño, 1986:25). Estas declaraciones no serían meramente retóricas. El gobernador implementaría una serie de acciones.

En primer lugar, Treviño formuló el primer plan estatal de desarrollo en la historia del estado, el Plan Nuevo León, basándose en las reuniones con la población que realizó en su campaña. El objetivo de este plan era "coordinar los esfuerzos de los distintos sectores de nuestra comunidad" (Treviño, 1986:23).

A sólo siete días de haber iniciado su periodo, Treviño estableció el Consejo Estatal para el Financiamiento y Desarrollo Industrial, cuyo propósito principal era la descentralización del crédito. Éste fue el primer consejo de su tipo en México (Treviño, 1986:25).

Al principio de su administración, Treviño fundó Fomicro, un fideicomiso dirigido a proveer las garantías financieras y la asesoría técnica necesarias para que los microempresarios pudiesen conseguir crédito bancario. Fomicro pronto se convertiría en el primer fondo en cuanto a garantías otorgadas en la república. Por estas fechas también creó Promofin, un fideicomiso dirigido a canalizar crédito a pequeñas y medianas agroindustrias de exportación.

A juzgar por un análisis hemerográfico y varias de las entrevistas realizadas, detrás de la nueva política industrial que emergió en el sexenio de Treviño, estuvo como dinamizador principal un industrial regiomontano, Antonio Villareal. Otra figura importante fue Genaro Leal, el secretario de Fomento Industrial y Comercial, un empresario que se había caracterizado por su dinamismo empresarial y político. En un principio, parece haberse dado una pugna por el control de la política de fomento; sin embargo, probablemente por esta pugna combinada con razones de tipo personal, Leal renunció a finales de 1986. Así, todo parece indicar que, para principios de 1987, Villareal logró conformar y

liderar una coalición más o menos homogénea de personas alrededor del fomento industrial.

Si al principio del gobierno de Treviño las condiciones económicas y de empleo ya eran difíciles, en 1986 la crisis se agudizaría. El punto culminante se inició en mayo, con el anuncio de la quiebra de las industrias acereras Fundidora de Monterrey y Aceros Planos.² El mismo gobernador reconocería en 1988 que estos momentos fueron los más difíciles de su mandato hasta ese entonces (Treviño, 1988).

La agudización de la crisis aceleró los esfuerzos del estado por fomentar el crecimiento económico. Sin embargo, no existía un acuerdo en torno a si el fomento debería hacerse vía el desarrollo de parques industriales, maquiladoras o microempresas. La política de creación de parques industriales era la más vieja (Garza, 1992). Llegar a un consenso se dificultó porque el sector obrero organizado parece haber tenido una importante reticencia al fomento de las maquiladoras, por pensarse que éstas implicarían condiciones desfavorables de trabajo y una mayor dependencia externa. Además existe la idea de que los empresarios tampoco se interesan en las maquiladoras por considerar que éstas podrían competir con ellos por la mano de obra.

Hacia 1987, el fomento de maquiladoras, de microempresas y en cierta medida del desarrollo tecnológico parecen haberse finalmente consolidado como la "solución" al problema del desempleo (*El Norte*, 26 de junio de 1986, 7 de mayo, 16 de febrero y 12 de septiembre de 1987). Al gobernador le permitiría salvar la cara sin necesidad de grandes recursos locales o federales (que no tenía). Para la iniciativa privada, sería una forma concertada de promoción económica y no la sustitución de los empresarios vía la intervención directa del Estado en la economía.

Una vez acordada la "solución", y ya con una percepción de la crisis y la existencia de una coalición desarrollista, el

² Para un análisis del cierre de Fundidora Monterrey, y su división de Aceros Planos, puede consultarse Zapata, 1989.

activismo de la política industrial aumentaría a partir de 1987 y 1988.

Primero se crearía, en enero de 1987, Proexport un fideicomiso orientado a la promoción de las exportaciones y las maquiladoras (*El Norte*, 26 de octubre de 1987, 1 de enero de 1988). Los esfuerzos de coordinación local e intergubernamental se incrementarían a partir de febrero de 1987. En lo que restó del año, por ejemplo, se establecieron el Subcomité Sectorial de Fomento Industrial y Energéticos del Estado de Nuevo León (*El Norte*, 27 de febrero de 1987), el Subcomité Especial para la Pequeña y Micro Empresa (González, 1988:70; Montes, 1988), y el Subcomité de Ciencia y Tecnología del Coplade (*El Norte*, 15 de agosto de 1987).

Entre mayo de 1987 y febrero de 1988, Jorge Treviño, Antonio Villarreal y Raúl Salinas Lozano (senador por el estado de Nuevo León) viajan a Chicago, Londres (*El Norte*, 18 y 26 de mayo de 1987), Nueva York (*El Norte*, 26 de octubre de 1987 y 1 de enero de 1988) y Texas para promover a Nuevo León e instalar oficinas en algunos de esos lugares (*Excélsior*, 12 de febrero de 1988).

En julio de 1988, unos días antes del cumplimiento de la mitad del periodo de Treviño, Villarreal declaró que la creación de 295 microindustrias y 50 maquiladoras mostraba que la administración estatal había cumplido su compromiso de ser un "activo e innovador agente de fomento industrial".

En 1988 las actividades de fomento continuarían, aunque la adición de nuevas organizaciones y actividades sería menor. En marzo de 1990, se crea un Consejo Metropolitano de Calidad (*El Diario de Monterrey*, 31 de marzo de 1990) y en junio se anuncia un programa dirigido a fomentar las exportaciones de los pequeños y medianos empresarios. En agosto de 1990 se firma un convenio entre el gobierno del estado y el Consejo Nacional para las Exportaciones (Conacex), en el cual se establece que aquél daría todas las facilidades burocráticas para la agilización de los trámites de las exportaciones (*El Norte*, 21 de agosto de 1990).

El nivel de activismo parece haberse reducido en 1991, ya que la prensa no reportó ningún suceso de importancia relacionado con el área. Entre las razones de esto pueden estar la percepción de una mejor situación económica a partir de 1989, que ya existía una política industrial en marcha y el hecho de que hubiera terminado el periodo de gobierno.

En 1990, 1991 y 1992, Monterrey empezó a crecer de nuevo, lo cual se manifestó en una disminución del desempleo. Aunque no se ha alcanzado el nivel de cooperación de los caso alemán y estadounidense, ya que la región observa una conformación político-cultural bastante menos integradora, el descontento laboral disminuyó y se generó incluso un nuevo clima de optimismo. El antagonismo tradicional de las cámaras empresariales, por ejemplo, disminuyó notablemente y dio lugar a una actitud más cooperativa a partir de 1988 (aunque esto se debió en parte a las políticas económicas de Salinas de Gortari). No obstante, hacia 1993, debido a una ola recesiva nacional, la economía del estado comenzó a resentir de nuevo algunos problemas. Esto demuestra que, como en el caso alemán, la región ha estado y muy probablemente seguirá estando sujeta a ciclos económicos.

COMENTARIOS FINALES

Como hemos visto, tanto el caso de Pennsylvania como los de Nuevo León y Westfalia del norte mostraron en los años ochenta una clara tendencia a la aplicación de políticas industriales más activas y coordinadas que en otras épocas. La evidencia presentada apunta, en los tres casos, hacia una explicación basada en la confluencia de varios factores: crisis, coaliciones económico-políticas (y empresarios políticos) preparadas para “usar” dichas crisis como “ventanas de oportunidad” para sus proyectos, y soluciones que lograron el acuerdo de los diversos actores regionales. Aunque no los

niegan, esta evidencia matiza la influencia de los factores culturales o institucionales.

En cuanto a los efectos de estas políticas, después de la aplicación de las mismas se notó una mejoría económica en los tres valles (aunque con variaciones). Sin embargo, es muy difícil saber en qué medida esta recuperación se debió al ciclo económico; es decir, a una recuperación general del contexto regional. Con todo, creo que estas políticas cuando menos han creado nuevos empleos, sin incurrir en un gasto desproporcionado.

En las tres regiones se nota una similitud en ciertos instrumentos clave, como el apoyo al surgimiento de nuevos negocios o al desarrollo tecnológico. Esto bien puede deberse a la existencia de redes internacionales de conocimiento y de expertos. Sin embargo, con frecuencia se piensa que los pequeños negocios y el impulso tecnológico son varitas mágicas del desarrollo, cuando en realidad implican difíciles y lentos procesos de reconversión (Massey, Quintas y Wield, 1991).

En buena medida como producto de las crisis sufridas en los años ochenta, las economías de Nuevo León, Westfalia del Rhin del Norte y Pennsylvania se han modernizado. Las experiencias más exitosas parecen haber sido las del valle del Monongahela y del Ruhrgebiet. El primero de éstos se caracterizó de manera especial por el desarrollo de *partnerships* entre sector público, privado y universitario, con lo que se consiguió alterar profundamente la naturaleza del valle. Cualquier visitante de Pittsburgh puede ver hoy en día cómo la ciudad se limpió y transformó radicalmente. El éxito relativo de Pennsylvania confirma que el reto para las regiones se centra en el desarrollo de redes efectivas de actores. Algunas de las características de estas redes se encuentran indicadas en la bibliografía sobre los "Milieux innovadores" de desarrollo (Aydalot y Keeble, 1988; Camagni, 1991 y 1992; véase también Scott y Storper, 1992 y Storper, 1993).

Sin embargo, la reconversión de la fuerza de trabajo es algo que suena muy bien, pero que ha implicado un proceso

lento y desesperante, que resulta difícil y hasta doloroso para muchos trabajadores, especialmente para los de mayor edad. Además de que un buen número de obreros no han podido o querido reentrenarse y muchos de los que han encontrado nuevos trabajos en el valle del Monongahela se quejan de que reciben menores remuneraciones (*Newsweek*, 14 de junio de 1993).

FUENTES DE INFORMACIÓN

Entrevistas (realizadas en Pennsylvania en junio de 1991)

P1 Funcionario de nivel intermedio del gobierno de Dick Thornburgh.

P2 Funcionario de nivel intermedio del gobierno de Dick Thornburgh.

P3 Funcionario de nivel intermedio del Departamento de Comercio de Pennsylvania durante el gobierno de Dick Thornburgh.

P4 Alto funcionario del gobierno de Dick Thornburgh.

P5 Funcionario de nivel intermedio del gobierno de Dick Thornburgh.

P6 Diputado local del Congreso del estado de Pennsylvania.

P7 Diputado local del Congreso de Pennsylvania.

P8 Miembro del Milrite.

BIBLIOGRAFÍA

- Allen, C.S. (1989), "Corporatism and Regional Economic Policies in the Federal Republic of Germany: The 'Meso' Politics of Industrial Adjustment", *Publius: The Journal of Federalism*, núm. 19.
- Anderson, J. (1993), "Skeptical reflections on a Europe of Regions: Britain, Germany, and the ERDF", *Journal of Public Policy*, núm. 10.
- (1992), *The Territorial Imperative*, New York, Cambridge University Press.
- (1988), "Territorial networks of interaction in Britain and Germany: Regions and the politics of economic decline", tesis de doctorado, Yale, Yale University.

- Aydalot, P. y Keeble, D. (1988), *High Technology Industry and Innovative Environments*, Londres, Routledge.
- Bennet, R. J. (1990), "Decentralization and Local Economic Development", en R. J. Bennett (ed.), *Decentralization Local Governments, and Markets. Towards a Post-Welfare Agenda*, Oxford, Clarendon Press.
- Brunel, A y Burke, M. (1987), "Pennsylvania", en J. Scmandt y R. Wilson, *Promoting High-Technology Industry*, Boulder, Col. Westview Press, p. 202.
- Bunge, M. (1985), *La investigación científica*, Madrid, Ariel.
- Butzin, B. (1989), "Regional life cycles and problems of revitalisation in the Ruhr", en M. de Smith y E. Wever, *Regional and Local Economic Policies and Technology*, Amsterdam, Royal Netherlands Geographical Society.
- Buzzel, Robert (1969), "Competitive Behavior and Product Life Cycles", en John S. Wright and Jac L. Goldstucker, *The New Ideas for Successful Marketing*, Chicago, American Marketing Association, pp. 46-68.
- Camagni, R.P. (1992), "Development Scenarios and Policy Guidelines for the Lagging Regions in the 1990s", *Regional Studies*, vol. 26, núm. 4.
- (ed.) (1991), *Innovation Networks: Spatial Perspectives*, Londres, Belhaven-Pinter.
- Cantú, E. (1988), "Sistema de Planeación Estatal", en varios autores, *Nuevo León avanza; la obra de Jorge Treviño en tres años de gobierno*, Monterrey, PRI.
- Cerutti, M. (1983), *Burguesía y capitalismo en Monterrey*, Monterrey, Claves Latinoamericanas.
- Cohen, M., J. March y J. Olsen (1973), "A garbage can of model of organization choice", *Administrative Science Quarterly*.
- Dente, B. y Kjllberg, F. (1988), "Introduction", en B. Dentex y F. Kjllberg (eds.), *The dynamics of industrial change*, Londres, Sage.
- Duverger, M. (1983), *Métodos en las ciencias sociales*, México, Ariel.
- Eaking, Marshall C. (1989), "Industrialization on the periphery: Belo Horizonte, Brazil and Monterrey, México", ponencia presentada en *Latin American Association Meeting*, San Juan de Puerto Rico, 22 septiembre.
- Eisinger, P.K. (1988), *The Rise of the Entreprenurial State. State and Local Economic Development Policy in the United States*, Wisconsin, University of Wisconsin Press.

- Federal Ministry for Regional Planning Building and Urban Development (1991), *Regional Planning Report of the Federal Republic of Germany - Summary*, Oldenburg, A. Littmann GMBH+CO KG.
- Fiorelli, F. (1990), "Economic Dynamics in the 'Powerful Areas' of Europe: the Case of the Ruhr", reporte presentado en el Foro Internacional "Le politiche industriali per il Sud-Europe", Taormani, 12-13 de octubre.
- Fosler, R. (1988), *The New Economic Role of American States*, Nueva York, Oxford University Press.
- Gabriel, J. (1990), "Innovation-Oriented Policy in Regions with High Growth Dynamics: Three Winners in the Process of Structural Change -A Comparison of Baden-Württemberg, Massachusetts and Emilia Romagna", en H.J. Ewers y J. Allesch (eds.), *Innovation and Regional Development*, Nueva York, Walter de Gruyter.
- Garza, G. (1992), *Desconcentración espacial, tecnología y localización industrial en México; los parques y ciudades industriales, 1953-1988*, México, El Colegio de México.
- Giarratani, F. y Houston, D. (1988), "Economic change in the Pittsburgh region", en J.J. Hesse (ed.), *Regional Structural Change and Industrial policy in International Perspective: United States, Great Britain, France, Federal Republic of Germany*, Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Gittel, R. (1990), "Managing the development process: Community strategies in economic revitalization", *Journal of Political Analysis and Management*, Fall.
- Gobierno Constitucional del Estado de Nuevo León (1986), *Plan Nuevo León*, Monterrey, Secretaría de Administración, Dirección de Servicios Generales.
- Gobierno del Estado de Westfalia del Norte (s.f.), "Politik für das Rhurgebeit; Das Aktionsprogramm; Kurzfassung", Dusseldorf, Gobierno del Estado de Westfalia del Norte.
- González, F. (1988), "Fomento industrial y comercial", *El Norte*, p. 70.
- Grabher, G. (1991), "Rebuilding cathedrals in the Desert: New Patterns of Cooperation between Large and Small Firm in the Coal, Iron and Steel Complex of the German Rhur Area", en E.M. Bergman, G. Maier y F. Todtling (eds.), *Regions Reconsidered; Economic Networks, Innovation and Local Development in Industrialized Countries*, Nueva York, Mansel.

- Hansen, Susan B. (1989), "Industrial policy and Corporatism in the American States", *Governance: An International Journal of Policy Administration*, vol. 2, núm. 2, p. 104.
- (1988), "State Governments and Industrial Policy in the U.S.: The case of Pennsylvania" en Hesse, J. J. (ed.), *op. cit.*
- "Economic Development Policy in Pennsylvania", University of Pittsburg, artículo por publicarse.
- Hassink, R. (1992), *Regional innovation policy: Case-studies from the Ruhr Area, Baden-Württemberg and the North East of England*, Utrecht, Netherlands Geographic Studies.
- Heinz, R. G. y H. Voelzkow (1992), Anexo 6, en Ministry of Economics and Technology of Nordrhein-Westfalen, *Regionalization: New Approaches to Structural Policy in Nordrhein-Westfalen*, Dusseldorf, Ministry of Economics and Technology of Nordrhein-Westfalen.
- Hennings, G. y K. R. Kunzmann (1993), "Local Economic Development in a Traditional Industrial Area: The Case of the Ruhrgebiet", en P. B. Meyer (ed.), *Comparative Studies in Local Economic Development*, Londres, Greenwood Press.
- y K. R. Kunzmann, "Reestructuring an Industrial Economy: Breaking up Traditional Structures in Dortmund/Germany", en Fox-Przeworski, Goddard, de Johg (eds.), *Urban Rengeneration in a Changing Economy*, Oxford, Claredon Press.
- Hesse, J.J. (1988), "The Ruhr Area: Politics and Policies of Revitalization" en Hesse J.J. (ed.), *op. cit.*
- Hudson, R. y D. Sadler (1985), "Communities in Crisis: The Social and Political Effects of Steel Closures in France, West Germany and the United Kingdom", *Urban Affairs Quarterly*, vol. 21, núm. 2.
- Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (1989), *Cetec, Centro de Tecnología Avanzada para la Producción*, Monterrey, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.
- Klemmer, P. (1988), "Adaptation Problems of Old Industrial Areas: The Ruhr Area as an Example", en J. J. Hesse (ed.) *op. cit.*
- Lehmbruch, G. (1989), "Institutional Linkages and Policy Networks in the Federal System of West Germany", *Publius: The Journal of Federalism*, núm. 19.
- Marcou, G. (1990), "Regional Development, Local Intervention, and National Policies in France: New Tendencies", *Decentrali-*

- zation, *Local Governments and Markets. Towards a Post-Welfare Agenda*, Oxford, Claredon Press.
- Makiavelo (pseudónimo) (1987), *El Norte*, 16 de febrero.
- Martínez Domínguez, A. (1984), *Informe de Gobierno*, Monterrey, Gobierno del Estado de Nuevo León.
- Massey, D. P. Quintas y D. Wield (1991), *High-Tech Fantasies: Science Parks in Society and Space*, Londres, Routledge.
- McDonough, S. (1981), "Governor Dick Thornburgh is bearish on Pennsylvania small business", *The smaller manufacturer*, núms. 5 y 8.
- Melgar, L. (1991), "Emerging Alternative Forms of Economic Development: the Industrialization Process of Monterrey, Nuevo León", ponencia presentada en *Annual Meeting Latin American Studies Association*, Washington, D.C., abril 4-6.
- Méndez, J. L. (1990), "La reforma de descentralización en el Perú, 1978-1989", *Foro Internacional*, núm. 121, julio-septiembre.
- (1993), "Las políticas públicas como variables dependientes. Hacia un análisis más integral de las políticas públicas", *Foro Internacional*, enero.
- Ministry of Economics and Technology of Nordrhein-Westfalen (1992), *Regionalization: New Approaches to Structural Policy in Nordrhein-Westfalen*, Dusseldorf, Ministry of Economics and Technology of Nordrhein-Westfalen.
- Montes González, G. (1988), "Política de Fomento Industrial en el Estado de Nuevo León", *Revista de Teoría y Praxis Administrativa*, abril-septiembre.
- Montoya Retta, R. (1990), "Fomento Industrial en Nuevo León: ¿Ejemplo Nacional?", *El Financiero*, miércoles 5 de septiembre.
- Moreira Rodríguez, H. y A. Ramos Garza (1992), "Perspectiva de los mercados laborales de Nuevo León en la década de los noventa", *Estrategia*, núm. 10, julio.
- Muller, E. (1988), "Historical aspects of Regional structural change in the Pittsburgh region", en I. I. Hesse (ed.), *op. cit.*
- Nelson, B. J. (1984), *Making an issue of child abuse*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Nolen, D. (ed.) (1991), *Descentralización política y consolidación democrática*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Nordlinger, E. A. (1981), *On the autonomy of the democratic state*, Cambridge, Harvard University Press.
- OCDE (1989), *Regional policies in Germany*, París.

- Osborne, D. (1988), "Pennsylvania: The Economic Development Model", en *Laboratories of Democracy*, Boston, Harvard OCDE. Business School Press.
- Outlook (1982), "Interview: Governor Dick Thornburg Analyzes Pennsylvania's Economy", Outlook, vol. 2, núm. 1.
- Petzina, D. (1988), "The Ruhr Area: Historical Development", en J.J. Hesse, *op cit.*
- Pickvance, Ch. y Preteceille, E. (1991), *State restructuring and local power*, Nueva York, Pinter.
- Pozas, M. de los A. (1993), *Industrial restructuring in Mexico; corporate adaptation, technological innovation and changing patterns of industrial relations in Monterrey*, San Diego, Center for EEUU-Mexican Studies, University of California at San Diego.
- Proexport Nuevo León, "Informe de actividades desarrolladas en 1990 y acumuladas por el periodo 1987-1990" (mimeo).
- Saragoza, A. (1988), *The Monterrey elite and the Mexican State 1880-1940*, Austin, University of Texas Press.
- Sartori, G. (1984), *La política: lógica y método en las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Scott, A.J. y M. Storper (1992), *Pathways to Industrialization and Regional Development*, Londres, Routledge.
- Schmidt, V. (1988), "Industrial management under the Socialists in France. Decentralized Dirigisme at the National and Local levels", en *Comparative Politics*, octubre.
- Sharpe, L.J. (1987), "The West European State: The Territorial Dimension", en *West European Politics*, vol. 10.
- (1993), *The Rise of Meso Government in Europe*, Londres, Sage Publications.
- Scharpf, F. W. (1988), "The joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration", *Public Administration*, otoño.
- Singh, V.P. y S. Borzutzky (1988), "The State of the Mature Industrial Regions in Western Europe and North America", *Urban Studies*, 25.
- Storper, M. (1993), "Regional 'worlds' of Production: Learning and Innovation in the Technology Districts of France, Italy and the EEUU", *Regional Studies*, vol. 27, núm. 5.
- Speckhard, R. (1982), "Public policy studies: Coming to terms with reality", *The Journal of the Northeastern Political Science Association*, primavera.

- Streeck, W. y Schmitter, P.C. (1991), "From National Corporatism to Transnational Pluralism", *Politics and Society*, junio.
- Teufel, E. (1992), "Federalismo como marco de ordenamiento para Europa", *Contribuciones*, núm. 4.
- Teune, H., y Przeworski, A. (1970), *Logic of Comparative Social Inquiry*, New York, Wiley Interscience.
- Thornburgh, Dick (1979), "Mensaje inaugural", Pennsylvania (mimeo), enero.
- (1983), *Propuesta de Presupuesto*. Gobierno del Estado de Pennsylvania, Estados Unidos.
- (1984), *Propuesta de Presupuesto*, Gobierno del Estado de Pennsylvania, Estados Unidos.
- (1985), *Propuesta de Presupuesto*, Gobierno del Estado de Pennsylvania, Estados Unidos.
- (1986), *Propuesta de Presupuesto*, Gobierno del Estado de Pennsylvania, Estados Unidos.
- (1987), *Propuesta de Presupuesto*, Gobierno del Estado de Pennsylvania, Estados Unidos.
- (1983), "Mensaje Inaugural", Pennsylvania, Estados Unidos, (mimeo).
- (1983), *Economic Development in Pennsylvania*.
- (1984), *Guías de política y programas para la preparación del presupuesto 1985-1986*, Harrisburgh, PA, Gobierno del Estado de Pennsylvania, Estados Unidos.
- (1988), "The Pennsylvania Experience: The State's Role in an Era of Economic Transition", *Commentary*, vol. 12, núm. 1, primavera, p. 204.
- Torres, B. (comp.) (1986), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México.
- Treviño, J. (1986), *Primer Informe de Gobierno*, Monterrey, Gobierno del Estado de Nuevo León, p. 25.
- (1988) (entrevista), *El Diario de Monterrey*, 28 de julio.
- (1986), *Primer Informe de Gobierno*, Monterrey, Gobierno del Estado de Nuevo León, p. 23.
- (1987), *Segundo Informe de Gobierno*, Monterrey, Gobierno del Estado de Nuevo León.
- (1988), *Tercer Informe de Gobierno*, Monterrey, Gobierno del Estado de Nuevo León.

- (1989), *Cuarto Informe de Gobierno*, Monterrey, Gobierno del Estado de Nuevo León.
- (1990), *Quinto Informe de Gobierno*, Monterrey, Gobierno del Estado de Nuevo León.
- (1991), *Sexto Informe de Gobierno*, Monterrey, Gobierno del Estado de Nuevo León.
- (1991), *Seis Años de Gobierno 1985-1991*, Monterrey, Gobierno del Estado de Nuevo León.
- (1988) (entrevista), *El Diario de Monterrey*, 28 de julio de 1988.
- Vellinga, M. (1988), *Desigualdad, poder y cambio social en Monterrey*, México, Siglo XXI.
- (1989), *Industrialización, burguesía y clase obrera en México: el caso Monterrey*, México, Siglo XXI, tercera edición aumentada.
- (1989), "The Dynamic of Peripheral Capitalist Development: Socioeconomic Effects of Industrialization in Monterrey, Mexico", ponencia presentada en *LASA XV International Congress*, San Juan de Puerto Rico, septiembre, 21-23.
- Villareal, A. (1988), "Industria maquiladora y fomento a la microindustria", en varios, *Nuevo León avanza...*, *op. cit.*
- Vizcaya, I. (1971), *Los orígenes de la industrialización de Monterrey (1967-1920)*, Monterrey, Librería del Tecnológico.
- Wanick, R.W. (1993), "A new approach towards decentralization in North-Rhine Westphalia", *Regional Studies*, vol. 27, p. 5.
- Wilson, R.H. (1993), *Sates and the Economy. Policymaking and Decentralization*, Westport, Praeger.
- Zapata, J. (1989), *La muerte de Fundidora*, México, Noriega Editores-Editorial Limusa.

EL CONTRASTE SOCIAL Y MACROECONÓMICO DE DOS AJUSTES: COREA DEL SUR Y MÉXICO EN LOS OCHENTA

ENRIQUE VALENCIA LOMELÍ*

Las economías de Corea del sur y de México, durante nuestro periodo de estudio, fueron sometidas a políticas de ajuste severo¹ cuyos resultados consideramos ejemplares para el debate y el análisis acerca de la relación entre este tipo de políticas, las crisis y los modos de desarrollo, y para la discusión sobre las alternativas de política económica.

El objetivo de nuestra comparación no es la búsqueda de un modelo (imposible) a imitar, sino la demostración práctica de que varias salidas a las crisis de los años ochenta son posibles, según las diferentes políticas económicas anudadas al tejido social propio de cada modo de desarrollo.² La existencia de una sola alternativa económica —la liberalización promovida por el FMI— es negada por los resultados de este trabajo, realizado con los instrumentos teóricos de la escuela francesa de la regulación.

* Observatorio Social, Universidad de Guadalajara.

¹ Analizamos dos periodos de ajuste en ambos países: Corea, de 1979 a 1986 y de 1987 a 1992; México, de 1982 a 1987 y de diciembre de 1987 a 1992. Los dos ajustes de México fueron para una economía con déficit en la cuenta corriente; el primero de Corea, también, pero el segundo fue ya para una economía con excedente de la cuenta corriente. Los dos ajustes de México y el primero de Corea fueron producto de acuerdos con el FMI.

² Según los regulacionistas, un modo de desarrollo es la conjunción, la coherencia, de un régimen de acumulación, de un modo de regulación y de un paradigma industrial o forma de organización del trabajo, en el contexto de una configuración internacional (Lipietz, 1989, y Leborgne y Lipietz, 1987).

Podemos simbolizar, después del análisis de los ajustes estudiados, el juego en el que se encuentran las economías coreana y mexicana. Corea y México realizan una especie de *enroque*, de cambio de posiciones³ sobre el tablero mundial, en la lucha por superar la crisis, por reforzar su modo de desarrollo y por encontrar un mejor lugar en la competitividad mundial: de un lado, México, viniendo de una economía semifordista (y heterogénea) se sumerge en una especie de neotaylorismo (también heterogéneo); del otro, Corea se encuentra en el crucero de una transformación mayor, dejando el viejo taylorismo y transitando hacia una especie de fordismo mezclado con lógicas todavía tayloristas e incluso postfordistas.

LOS RÉGIMENES DE ACUMULACIÓN

El *régimen coreano de acumulación*⁴ debía superar una crisis de rentabilidad y de competitividad de los años setenta. Los ajustes fueron un “choque productivista” al régimen de acumulación para restablecer sus regularidades (tasa de crecimiento de la productividad superior a la tasa de aumento de los salario reales y de la tasa de capital por cabeza), dado que ellos impusieron o negociaron —según el periodo— un aumento brutal de la productividad del trabajo (11 y 12.2%, en promedio anual, durante el primer y el segundo ajustes, respectivamente) superior a los incrementos al salario real (4.7 y 11.1%, en promedio anual, durante el primero y el segundo ajustes, respectivamente) y de la intensificación de capital. Al final de nuestro periodo de estudio, el régimen de acumulación había logrado su cambio hacia las industrias y exportaciones más intensivas en capital y de tecnología más avanzada, aunque las importaciones de tecnología se intensificaron.

³ *Bien entendu*: más un cambio de zonas que de posiciones exactas.

⁴ Según los análisis de la regulación y, en particular de Lanzarotti (1993) el régimen de acumulación coreano era caracterizado como industrial-exportador, a la vez reposaba sobre la exportación y el consumo no duradero, centrado sobre las industrias y las exportaciones “ligeras” y transitando hacia las industrias y las exportaciones más intensivas en capital y de tecnología más avanzada.

El régimen de acumulación mexicano,⁵ por su parte, debía superar una crisis de rentabilidad (a la mitad de los años setenta) y después de debilitamiento de la productividad y de una inserción internacional dependiente de una sola materia prima. Los ajustes fueron un “choque competitivo” al régimen de acumulación para, a la vez, resolver la crisis e intentar un cambio hacia un proyecto industrial-exportador. El carácter de “competitivo”, un resultado de la correlación de fuerzas, significó que los ajustes impusieron una mejora en la competitividad vía la reducción del salario real (-8.8% en promedio anual durante el primer ajuste y muy débil recuperación de 0.8%, en promedio anual, durante el segundo), la política de cambio (especialmente en el periodo 1982-1988), sin un mejoramiento significativo de la productividad al menos en comparación con Corea (1.4% y 3.7% en promedio anual durante el primer y el segundo ajustes, respectivamente). Al final de nuestro periodo de estudio, el régimen de acumulación mexicano transitaba, en efecto, hacia el tipo industrial-exportador, centrado en las exportaciones de la industria “maquiladora” y de las manufacturas de ramas intensivas en capital y de tecnología más avanzada.

LAS ESTRATEGIAS DE LOS AJUSTES Y LA ORTODOXIA

El choque competitivo mexicano favoreció la elección de estrategias neotayloristas, especialmente ligadas a la “flexibilidad defensiva” (Leborgne y Lipietz, 1992). El choque productivista coreano incitó la adopción de estrategias fordistas e incluso de ciertos aspectos de la “flexibilidad ofensiva” (Le-

⁵ También según los análisis de la regulación (Aboites, 1987 y Roman, 1994), el régimen mexicano fue caracterizado como una especie de subfordismo, en el que cohabitaban varias lógicas, centrado en la industrialización de sustitución de importaciones con un fuerte dinamismo de las subsecciones de bienes de consumo duradero y de la de bienes intermediarios. Este régimen debía acudir a las importaciones de bienes de capital de los países industriales, financiadas por las exportaciones agrícolas y después por las petroleras.

borgne y Lipietz, 1992), sin abandonar todos los resortes tayloristas, sobre todo en el primer ajuste.

Los ajustes coreanos analizados aquí, en contra de las ideas comunes, no constituyeron una expresión de las políticas de ajuste ortodoxas, aunque Corea haya firmado acuerdos con el FMI de 1980 a 1986 y haya adoptado un ajuste para eliminar el excedente de la cuenta corriente después de 1987. Los instrumentos utilizados por las autoridades coreanas, en el contexto de su red institucional y de su modo de regulación, muchas veces se alejaron de la ortodoxia del FMI.⁶

Al contrario, los ajustes mexicanos acordados con el FMI entre 1982 y 1992 se aproximaron más a la ortodoxia de este organismo financiero, sin llegar a representar su adecuación perfecta. Los dos países intentaron adaptar las políticas de ajuste a sus acuerdos y redes institucionales; pero México, en varias ocasiones adaptó sus instituciones a dichas políticas e incluso rompió así ciertos acuerdos institucionales. La terapia de choque mexicana, propia de la ortodoxia de las políticas de ajuste, no aseguró una salida más definitiva de la crisis. Según nosotros, el ajuste mexicano fue un caso de ruptura de formas institucionales sin la creación social, *performancé*, de otras formas o acuerdos sociales. Este rompimiento podría haber trabado la dinamización del régimen de acumulación.

¿Cómo llegamos a estas conclusiones simbólico-topográficas y de caracterización de los ajustes? Presentaremos a continuación ocho propuestas analíticas que nos llevaron a tales conclusiones.

LA SUPERIORIDAD MACROECONÓMICA Y SOCIAL DE LOS AJUSTES COREANOS

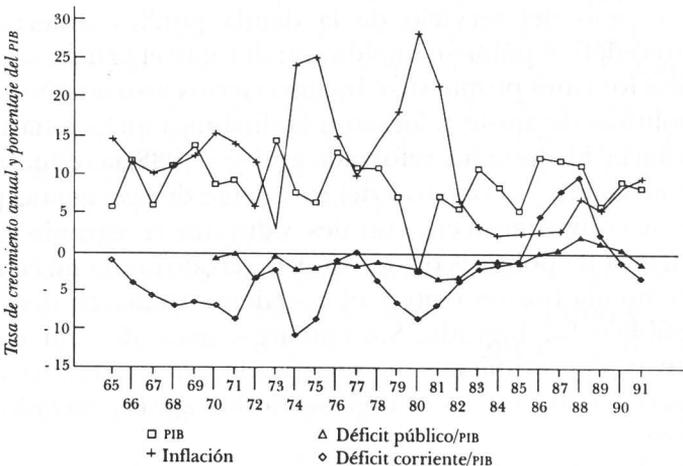
En primer lugar, simplemente, lo que se destaca con claridad es la superioridad de los ajustes coreanos tanto en el plan macroeconómico como en el de varios indicadores sociales.

⁶ FMI, 1987 (Fondo Monetario Internacional).

Mientras que los ajustes de Corea no fueron recesivos y, todavía más, mientras que la economía coreana alimentada por la fuerte productividad mantuvo elevadas tasas de *crecimiento*, el primer ajuste mexicano fue evidentemente recesivo y el segundo permitió apenas una recuperación tímida del crecimiento (gráficas 1 y 2). Los instrumentos de los ajustes mexicanos golpearon e inhibieron los resortes tradicionales del crecimiento sin crear nuevas palancas; los instrumentos de los ajustes coreanos cuidadosamente evitaron romper, en un lapso considerable, con el crecimiento, y fueron utilizados para crecer con más estabilidad.

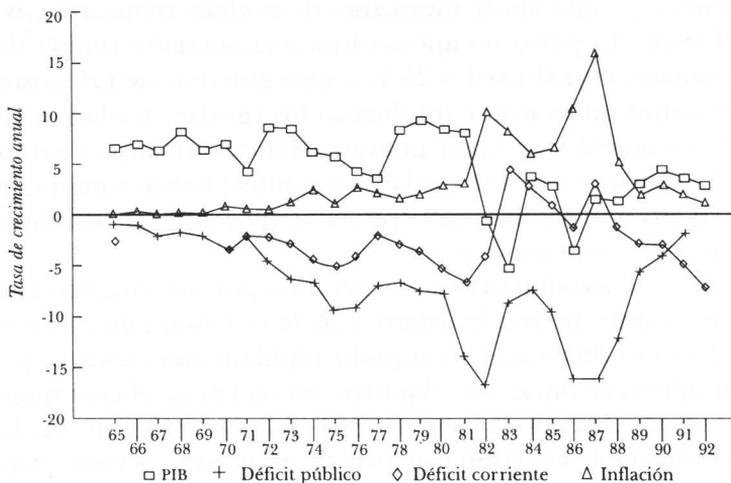
Dos de los objetivos considerados por los dirigentes de estos a países fueron la *reducción de la inflación y del déficit de las finanzas públicas*. Corea pudo rápidamente desde el primer ajuste, alcanzar sus objetivos sin sacrificar el crecimiento; en el segundo ajuste, la inflación y el déficit de las finanzas públicas retomaron fuerza, pero sin acelerarse. Además, en Corea no hubo un objetivo de mantener —costara lo

GRÁFICA 1
Indicadores macroeconómicos
Corea (1965-1991)



Fuente: Valencia, 1995.

GRÁFICA 2
Indicadores macroeconómicos
México (1965-1992)



Nota: Inflación dividida entre diez.

que costara— el excedente de las finanzas públicas. En México, los círculos viciosos y fuga de capitales-devaluación-inflación y peso del servicio de la deuda pública (interna y externa)-déficit público, impidieron durante el primer ajuste llegar a los fines propuestos. Incluso ciertos instrumentos de las políticas de ajuste reforzaron la dinámica inflacionaria y deficitaria. El ajuste fue reforzado en 1987-1988; la reducción de la inflación y el objetivo del excedente de las cuentas públicas se convirtieron en centrales, y durante el segundo ajuste, a través de políticas ortodoxas y heterodoxas, la inflación fue reducida fuertemente y el excedente financiero del sector público fue logrado. Sin embargo, para alcanzar estos objetivos, el crecimiento fue sacrificado y la sobrevaluación del peso anunciaba ya el regreso de los ajustes forzados y bruscos.

En los momentos más agudos de las crisis de Corea y de México, sus fuertes déficit de la cuenta corriente eran también

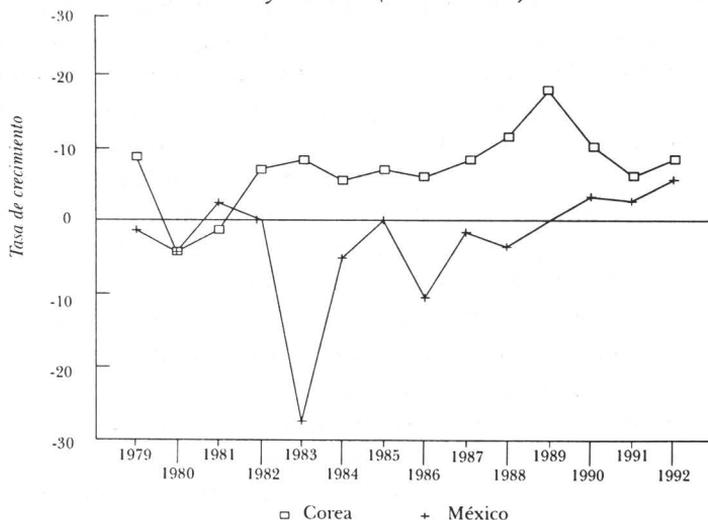
una fuente de preocupación fundamental. Corea planeó, durante el primer ajuste, la eliminación en el mediano plazo de su déficit sin un choque brutal a las importaciones, vía la promoción de las exportaciones y el refuerzo del ahorro interno (sin disminuir la inversión). El excedente llegó al final del primer ajuste y Corea utilizaría, en la segunda fase, los nuevos fondos disponibles para desarrollar un proceso de desendeudamiento frente al exterior, contra la opinión de algunos consejeros cercanos al FMI y al BM. Después de que Corea logró ser un país excedentario, las presiones internacionales —más allá de los mecanismos tradicionales por medio del FMI— se incrementaron para forzarla a eliminar su excedente. Al final de la segunda fase de nuestra investigación, los déficit corrientes regresaron de nuevo, pero la economía coreana había ya aligerado notablemente el peso de su deuda exterior y había alejado la posibilidad del acoplamiento de la restricción financiera y de la restricción comercial externas.

México experimentó, en el contexto de la escasez de capitales y de la crisis internacional de la deuda, el proceso inverso y, durante su primer ajuste buscó rápidamente el excedente corriente por la vía de un choque brutal a las importaciones y de la promoción de las exportaciones manufactureras apoyadas por el “choque competitivo”. Los nuevos fondos disponibles fueron utilizados para mantener el servicio de la deuda exterior, en plena renegociación de la deuda. Lograda una renegociación más importante de la deuda y abierto el aparato productivo luego de una liberalización comercial abrupta, en la segunda etapa de nuestro estudio, la economía mexicana reencontró los déficit de la cuenta corriente y, todavía más, las autoridades toleraron su agudización confiadas en la llegada de los capitales extranjeros al mercado financiero mexicano, la mayor parte invertidos en los instrumentos a corto plazo. Al final del segundo periodo, México, con una deuda interna pública aligerada, no había disminuido sustancialmente sus obligaciones con el exterior (si tomamos en cuenta la deuda “interna” en manos

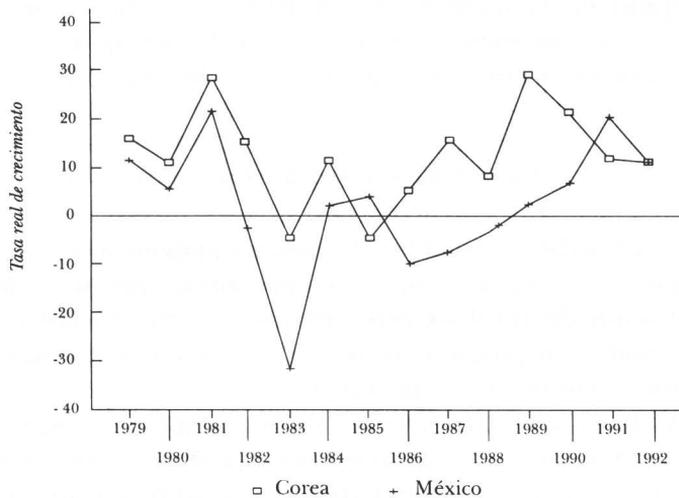
de extranjeros) y el déficit corriente exigía aún más ahorro exterior.

Sin dejar de señalar ni los problemas del autoritarismo todavía presente en la sociedad coreana durante los periodos analizados, ni los choques a los “acuerdos implícitos” de la relación salarial en el primer ajuste, los resultados sociales de dichos ajustes fueron claramente más exitosos en Corea que en México. Mientras que en Corea, los *salarios reales directo e indirecto* (gráficas 3 y 4) aumentaron vigorosamente, sobre todo en el segundo ajuste, en México estos salarios cayeron fuertemente en la primera fase para recuperarse modestamente durante la segunda, sin llegar a rescatar los porcentajes perdidos. De esta manera, la *participación de las remuneraciones en el PIB* de Corea superó claramente la de México (gráfica 5) y la diferencia se aproximó a 20 puntos del PIB, y el peso de los *gastos sociales en relación con el PIB* de los dos países se igualó prácticamente después de la fuerte diferencia favorable a México en 1979. En fin, si consideramos el creci-

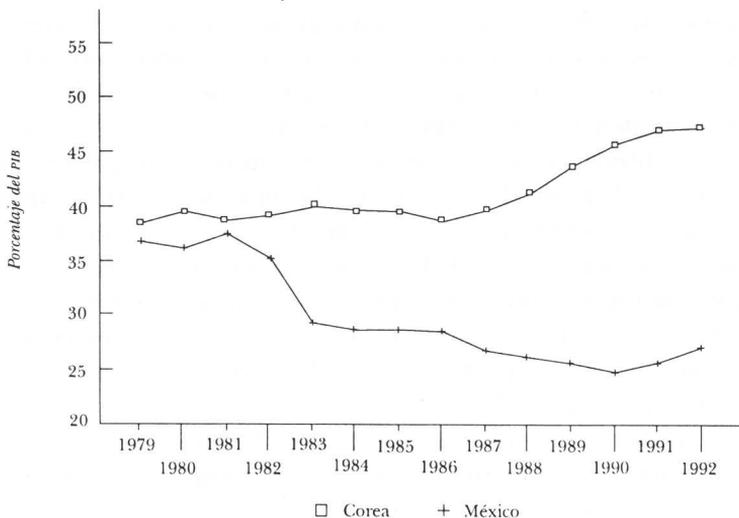
GRÁFICA 3
Salarios manufactureros reales
Corea y México (1979-1992)



GRÁFICA 4
Gastos sociales
Corea y México (1979-1991)



GRÁFICA 5
Remuneración de los salarios / PIB
Corea y México (1979-1992)



miento, el *PIB per cápita* (medido en dólares corrientes) de Corea cayó solamente en 1980 y después rebasó el de México, el cual disminuyó sobre todo durante la primera fase y se recuperó en la segunda. Si en 1979, el *PIB* por cabeza de México era un poco superior a este indicador de Corea, en 1992 éste era ya un poco menos del doble de aquel.

LA ANTICIPACIÓN O EL AJUSTE IMPUESTO

En segundo lugar, *¿cuál fue el tiempo de adopción de los ajustes?* El ajuste ¿fue *una anticipación*, en el contexto de un modo de regulación de posibles crisis mayores, o fue forzado, *una "contrainte"* sin posibilidad de diferirlo o, en cierta manera, fue un efecto de las circunstancias?

Visto en un examen retrospectivo, el ajuste coreano fue en cierta manera *una anticipación* de posibles crisis internas mayores y de restricciones externas más graves, posibilitada tanto por su modo de regulación y su régimen de acumulación como por una configuración internacional relativamente favorable. El régimen de acumulación coreano acusaba ya desde fines de los años setenta signos de deterioro, además de que su modo de regulación se encontraba sometido a conflictos sociales contra el autoritarismo y, aún más, los incrementos en los precios del petróleo y de las tasas de interés internacionales amenazaban con profundizar los problemas del modo de desarrollo. En el cuadro del modo de regulación coreano, en el que la planificación estatal tiene un lugar determinante, las autoridades emprendieron un ajuste antes del *tournant monétariste* (Lipietz, 1986) de 1981 a 1982, y evitaron los préstamos a corto plazo; para resolver los problemas de competitividad, la dictadura fue exacerbada e impuso un ajuste a la relación salarial.

Cuando la crisis internacional de la deuda se instaló en la escena, el ajuste coreano actuaba ya después de un buen tiempo. En plena crisis de la deuda, fieles a las anticipaciones de su planificación, los responsables coreanos optaron por

un desendeudamiento externo significativo a pesar de las evaluaciones sobre los márgenes de endeudamiento todavía significativos de la economía coreana. Las autoridades coreanas, acusadas incluso de estar obsesionadas en aligerar la dependencia financiera, querían evitar una posible crisis financiera engarzada con otras crisis. En efecto, entre 1987 y 1988 la crisis política (los límites de la dictadura) y los conflictos comerciales con Estados Unidos se desencadenaron. La apertura comercial y el retorno del déficit corriente se reencontraron así con una estructura financiera menos débil. Corea pudo así evitar confrontarse a una crisis financiera encadenada a estas otras crisis.

Al contrario, el ajuste mexicano fue *un hecho que no podía retrasarse más a causa sobre todo de las debilidades del modo de desarrollo* y también debido a una especie de *imposición* de la configuración internacional. La crisis era de tal amplitud, en el contexto de la restricción exterior propia a su régimen de acumulación, que fue necesario un ajuste después de la caída de los precios del petróleo (fuerte dependencia a un solo producto de exportación) y del periodo de la alza en las tasas de interés (fuerte peso de la deuda externa y de su servicio). La urgencia del ajuste —¿cuál?, es otra discusión— era un *handicap* porque exigía acciones bajo presión, no siempre las más apropiadas (como lo mostraría también el caso de 1994).

En agosto de 1982, la capacidad de servir a la deuda se había agotado; la fuga de capitales y el déficit corriente eran importantes; la devaluación se agudizaba, el crecimiento y la productividad se desinflaban. Los créditos a corto plazo, contratados poco antes de la crisis de 1982, debían ser pagados, lo mismo que las muy elevadas tasas de interés. Las autoridades se encontraban así frente al *fait accompli* y eligieron el choque competitivo y el choque a las importaciones como los medios, respectivamente, de cambio de régimen de acumulación hacia un régimen industrial-exportador y de liberación de un excedente corriente para mantener el servicio de la deuda.

ENCADENAMIENTO O CONTRADICCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS
DE AJUSTE UTILIZADOS

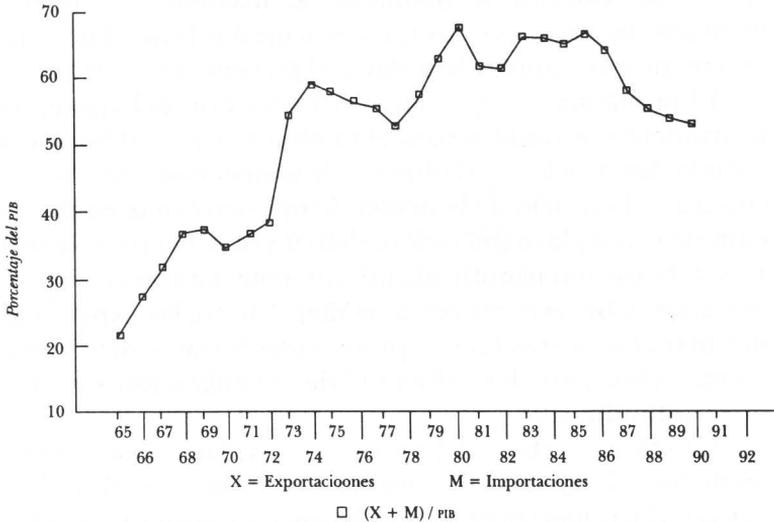
En tercer lugar, *¿cuál fue el encadenamiento (corto plazo, medio plazo, largo plazo) del ajuste?* Los instrumentos utilizados ¿favorecieron el engarce de los diferentes niveles de objetivos? Los instrumentos utilizados ¿no provocaron efectos contradictorios?

Como lo muestran bien Hillcoat y Lanzarotti, el ajuste coreano engarzó correctamente el corto y el largo plazos. De entrada, en el primer ajuste, el objetivo era la estabilización, ciertamente, pero también la continuidad del proceso de cambio de una inserción internacional centrada en las exportaciones de la industria ligera hacia otra centrada en las exportaciones “pesadas”.⁷ Es decir, antes del primer ajuste, Corea había planificado este cambio estructural e invertido fuertemente para lograr esta nueva inserción; incluso esta fuerte inversión había generado problemas de inestabilidad. Sin embargo, durante este primer ajuste, la economía coreana pudo utilizar una capacidad instalada muy importante para reforzar sus exportaciones y para sostener el crecimiento; logró reforzar una dinámica de productividad significativa sin exigir una caída de los salarios reales para mejorar la competitividad.

Durante el segundo ajuste, presionada la economía coreana a absorber su excedente de cuenta corriente, la demanda interior, en el cuadro de las poderosas alzas salariales reales, sostendrá el crecimiento, e incluso la tasa de extraversión de Corea disminuirá (véase la gráfica 6). El objetivo del ajuste esta vez de nuevo no irá contra las tendencias del régimen de acumulación, porque, también contra las ideas comúnmente transmitidas, el crecimiento de Corea no depende solamente del comercio exterior.

⁷ En el uso coreano, estas industrias incluyen a las ramas del papel, química y productos petroleros, productos metálicos básicos, maquinaria y equipo. Las industrias ligeras comprenden las ramas de alimentos y tabaco, textiles, productos de madera, editorial y otras (Sakong, 1993).

GRÁFICA 6
Tasa de extraversion
Corea (1965-1992)



A la diferencia de Corea, un programa de cambio a largo plazo no precedió a las políticas de ajuste mexicanas; a partir de los años setenta, la economía mexicana buscaba varias salidas a la crisis pero no se ofrecía un nuevo plan de largo plazo consistente, las autoridades confiaban sobre todo en el *atout* petrolero. Esta vez, los objetivos de las políticas de ajuste de México juntaron en un mismo paquete el corto y el largo plazos. La idea ambiciosa era estabilizar rápidamente, sostener el servicio de la deuda exterior (e interior) y, al mismo tiempo, poner las bases del cambio de modo de desarrollo para recuperar las tasas de crecimiento históricas y reforzarse frente a la restricción externa. Para lograr todo esto, las autoridades mexicanas decidieron romper algunas de las antiguas instituciones (y acuerdos implícitos), ya inoperantes según el análisis oficial. ¡Enorme tarea!

La apertura de la economía, la promoción de las exportaciones manufactureras, la reducción de la inflación y la

desaparición del déficit de las finanzas públicas se volvieron los objetivos centrales (y hasta obsesivos); sin embargo, el crecimiento no llega aún a la cita y en los últimos años la restricción exterior se manifestó al máximo. Las nuevas instituciones creadas o los nuevos acuerdos buscados, claramente, no han expresado todavía el *performance* esperado.

El problema fue que, en la primera fase del ajuste, los instrumentos escogidos para el cambio estructural (en particular la devaluación) y el objetivo de sostener —costara lo que costara— el servicio de la deuda, se opusieron a la estabilización de corto plazo (inflación, déficit público, crecimiento). La estabilización planificada inicialmente para alcanzarse en dos años debió esperar cerca de diez. Ciertamente, las exportaciones manufactureras fueron promovidas a través del choque competitivo; pero los esfuerzos de estabilización tuvieron que profundizarse.

La segunda etapa del ajuste, sin olvidar los objetivos a mediano y largo plazos, subrayó los de la estabilización y logró reducir fuertemente la inflación y alcanzar un excedente de las finanzas públicas. Pero los instrumentos escogidos (en particular el uso de la tasa de cambio —como ancla de los precios— y la apertura comercial —como presión a la moderación de la inflación— minaron los márgenes del choque competitivo y debilitaron la economía mexicana frente a la restricción exterior: el déficit de la cuenta corriente aumentó sin precedente y, de nuevo, los créditos a corto plazo fueron la forma de financiamiento de este déficit, esta vez al interior del sistema financiero nacional. Además, los resultados a propósito del crecimiento fueron magros en el contexto de la depresión salarial.

La estabilización o los cambios estructurales buscados ¿se encañaron con las lógicas (o instituciones) del modo de desarrollo? ¿Significó el ajuste una terapia de choque sin tomar en cuenta a las instituciones del modo de desarrollo? ¿No rompió la política de ajuste con las lógicas (o con las instituciones) del modo de desarrollo? Si las fracturó, ¿favoreció la creación de nuevas lógicas (o instituciones) eficientes? En nuestra investigación,

analizamos estas cuestiones a propósito de diversas formas de regulación⁸ y en relación al paradigma tecnológico.⁹ Veamos los resultados (conclusiones cuatro a ocho).

EL AJUSTE Y EL ROL DEL ESTADO

En cuarto lugar, *¿cuál fue la relación entre el ajuste y el rol del Estado en la regulación coreana y en la mexicana? ¿Fue disminuida significativamente la intervención del Estado o el rol tradicional de los Estados coreano y mexicano en la regulación económica fue sostenido o incluso reforzado?*

Para empezar, los ajustes coreanos no se sometieron a la regla de las políticas de ajuste ortodoxas en cuanto a la intervención del Estado. Durante el periodo analizado, dichas políticas trataban de modificar la forma de la intervención del Estado, pero el carácter imperativo de ésta y la planificación estatal se mantuvieron. El rasgo de "reciprocidad incompleta"¹⁰ de la relación Estado-capital no desapareció del todo en la regulación coreana. El Estado sigue utilizando el arma estratégica del crédito dirigido, de la política industrial y de las decisiones dirigidas a los problemas centrales.

En síntesis, aunque Corea haya vivido —y experimenta aún— una recomposición de fuerzas sociales, el peso del Estado en las decisiones económicas y en la planificación era

⁸ El modo de regulación es el conjunto de formas institucionales (creación de la moneda, relación salarial, formas de competencia, forma de intervención del Estado y modalidades de adhesión al sistema internacional) que sostendrá el régimen de acumulación (Boyer, 1986). Según Lipietz (1986), para que un esquema de acumulación se realice y se reproduzca duraderamente, hace falta que formas institucionales, procedimientos, hábitos, actúen como fuerzas coercitivas o incitadoras y conduzcan a los agentes privados a conformarse con tal esquema. Estas formas institucionales son las reglas del juego explícitas, codificadas por hábito, por acuerdos, en el marco de una correlación de fuerzas dada.

⁹ El paradigma tecnológico se define como los principios generales de organización del trabajo y de uso de las técnicas, en el seno de las firmas y entre empresas (formas de división del trabajo) (Lipietz, 1989 y Leborgne y Lipietz, 1987).

¹⁰ Es decir, la garantía de la validación de la producción, el apoyo a los inversionistas seleccionados y la amenaza en caso de no seguimiento de las directrices estatales (Sakong, 1993).

todavía determinante al final de nuestro segundo periodo. Sin embargo, los *chaebols*¹¹ exigían cada vez más ser considerados como verdaderos socios, el sector militar confirmaba su declive y el Estado dejaba de utilizar ciertos instrumentos (por ejemplo, los tratamientos fiscales preferenciales).

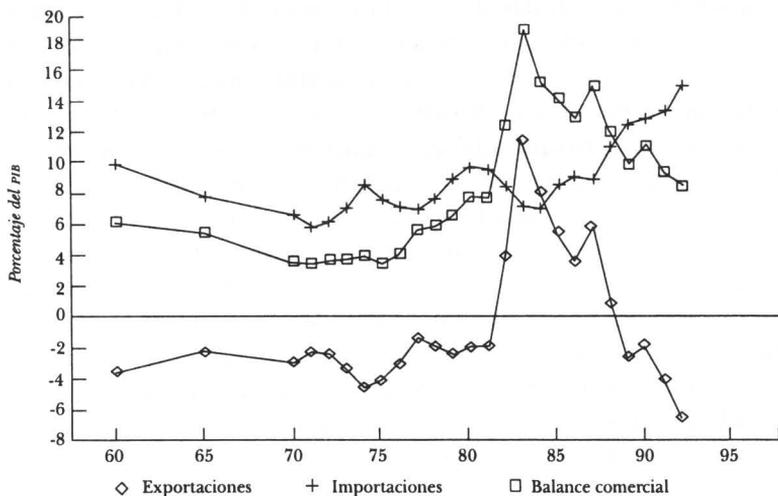
Por otra parte, los gastos públicos reales no disminuyeron en Corea; éstos continuaron jugando un rol anticíclico para sostener el crecimiento y la privatización —salvo los bancos— no fue un proceso significativo del ajuste. Las erogaciones sociales aumentaron significativamente y las instituciones de seguridad social se desarrollaron de manera importante.

Por lo que se refiere al caso mexicano, la reevaluación de la intervención del Estado es ambivalente. De un lado, en la tradición de la regulación mexicana, los ajustes fueron propiciados por las potencialidades del Estado y, especialmente, por el refuerzo del presidencialismo (en el marco de una democratización retrasada) durante la segunda fase. Subrayamos la imposición del ajuste a los sindicatos, la imposición de la liberalización comercial a los industriales y la política de los pactos, concertadas las tres con los grandes grupos privados y los sectores financiero y exportador.

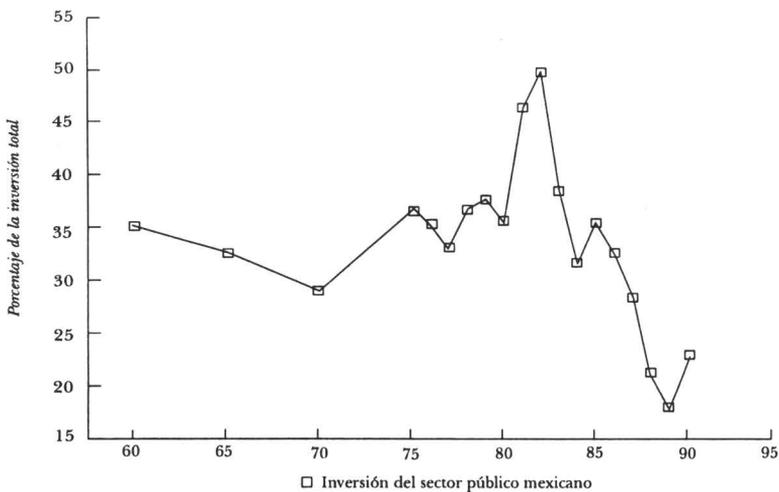
Pero, según la ortodoxia de las políticas de ajuste, el rol importante del Estado mexicano como inversionista, palanca central del crecimiento, fue profundamente afectado y la participación pública en la inversión total disminuyó fuertemente (gráficas 7 y 8). Al inicio, las razones invocadas fueron las del saneamiento de las finanzas públicas; después, la reducción del peso económico del Estado y la instauración de una nueva dinámica del crecimiento sostenida por el sector privado. Mas, la significativa dinámica reencontrada de la inversión privada, fue insuficiente para sostener el crecimiento.

¹¹ Conjunto de empresas, con las más variadas actividades económicas, propiedad de un inversionista o de una familia.

GRÁFICA 7
Comercio exterior
México (1960-1992)



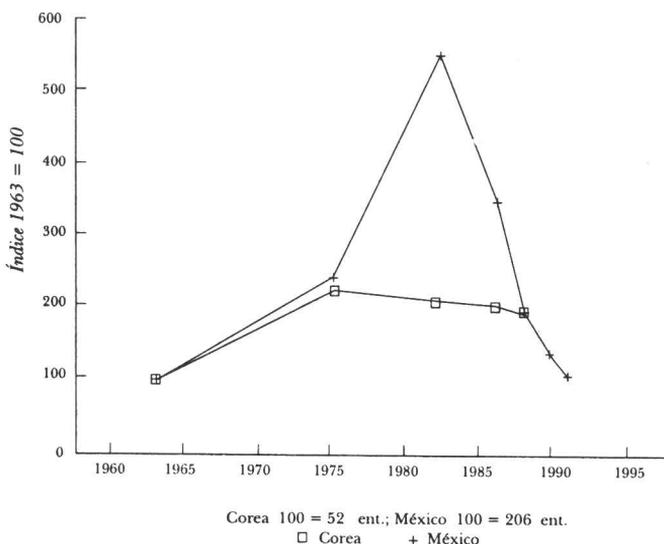
GRÁFICA 8
Inversión del sector público/inversión total
México (1960-1991)



Otros aspectos del ajuste mexicano —cercanos la mayor parte a la ortodoxia de las políticas de ajuste— en cuanto al rol del Estado, fueron la disminución de sus gastos programables incluso en un contexto de recesión, la fuerte privatización de empresas industriales, financieras, mineras y de las comunicaciones (gráfica 9), y la disminución de los créditos dirigidos sobre todo durante la segunda etapa del ajuste. Además, en la primera fase, los gastos sociales disminuyeron fuertemente y después, en la segunda, aumentaron pero sin recuperar el retardo acumulado en aquella.

En síntesis, tanto el saneamiento de las finanzas públicas (entendido como el excedente financiero público) como la reducción del peso económico del Estado, fueron algunas de las prioridades fundamentales del ajuste. En torno a esto, la muy fuerte reducción de los gastos en intereses alcanzada explicó una parte significativa de la reducción y después la eliminación del déficit público.

GRÁFICA 9
Empresas públicas
(1963-1991)



En este contexto, lo mismo que en el caso coreano, los grandes grupos privados, el sector financiero y el sector exportador demandan al Estado ser considerados como verdaderos socios. Excepto que, en el caso mexicano, los hombres de negocios más fuertes tienen dos instrumentos poderosos de presión: la moneda (fuga de capitales) y el crédito al Estado (tensión sobre las tasas de interés). Los lazos entre estos sectores y, sobre todo, el presidente (y su gabinete económico) fue reforzado durante la segunda parte del ajuste, lo que permitió el control del tipo de cambio.

LA REGULACIÓN MONETARIA Y EL AJUSTE

En quinto lugar, *¿cuál fue la relación entre el ajuste y la regulación monetaria de las economías coreana y mexicana? ¿Fue alimentado el circuito de la confianza, en particular la “antevalidación”,¹² o fue roto a modo de política restrictiva? ¿Fue suficiente el ahorro interno para financiar la inversión exigida o, dada la insuficiencia, la economía tuvo que acudir al ahorro externo o incluso la inversión tuvo que ser disminuida? ¿Los agregados monetarios fueron restringidos o manifestaron una política expansiva? ¿Cuál fue, en este cuadro, el rol de la política de cambio?*

En una economía con el *habitus* de la “restricción presupuestaria suave”,¹³ los ajustes coreanos no incitaron ni un choque monetario, ni un choque o disminución al crédito bancario, ni la eliminación de uno de los instrumentos privilegiados de política industrial, el crédito “dirigido” por el

¹² Para Lipietz (1986), la antevalidación es el reconocimiento *a priori*, que los bancos hacen al otorgar un crédito, de la validez social de un trabajo desarrollado de manera privada. El crédito será así un juicio de los bancos, una anticipación, acerca del trabajo apoyado: éste será validado.

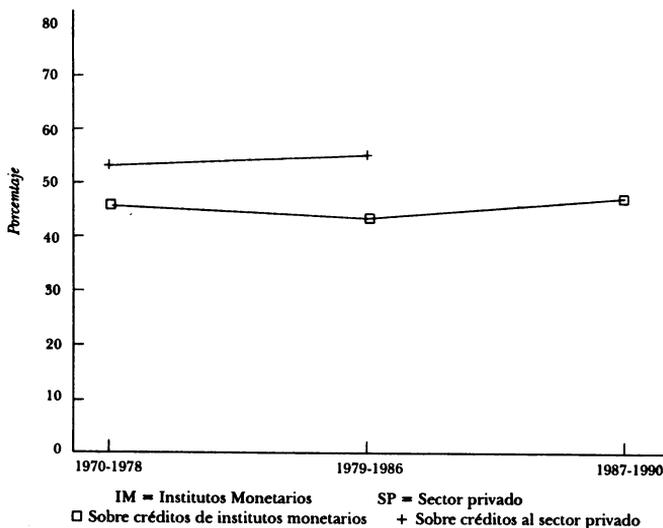
¹³ Lipietz (1983), toma este concepto de J. Kornai, economista húngaro. En la restricción presupuestaria dura, sin crédito, sólo se puede gastar el dinero que se tiene y si se invierte de manera equivocada es la catástrofe; en la restricción presupuestaria suave el problema será encontrar los medios de producción y la fuerza de trabajo porque el dinero se encontrará siempre y si hubiera pérdidas el Estado pagaría.

Estado. En general, la “antevalidación” fue más juiciosa que durante la era Park, y la expansión monetaria (M2) fue frenada (*ralentie*) sin cuestionar el proceso de crecimiento. Así, los sectores elegidos por el Estado encontraron aún el crédito.

La “antevalidación” (y circuito de la confianza) fue asegurada en Corea por la expansión (también *ralentie*) del crédito doméstico y, en el primer ajuste, por la expansión también del crédito externo; en el segundo periodo, la economía se inclina hacia una regulación bancaria, más que todo, nacional. En este circuito, el peso de los créditos dirigidos aumentó durante esta segunda etapa.

Aunque el debate se intensificó y aunque la mayor parte de las tasas de interés preferenciales hayan sido eliminadas, las autoridades coreanas se mostraron reticentes a dejar este instrumento de política industrial; el crédito dirigido (véase la gráfica 10). De esta manera, si nosotros añadimos el control sobre el banco central y la lenta liberalización de las tasas de interés, el Estado mantuvo una fuerza determinante

GRÁFICA 10
Peso de los créditos dirigidos
Corea (1970-1990)



en el sistema financiero, a pesar de la privatización bancaria y del proyecto de liberalización financiera. Sin embargo, la creciente importancia de los *chaebols* en las instituciones financieras no bancarias, demostró que la liberalización financiera los favoreció.

Al inicio del ajuste, Corea tuvo que recurrir significativamente al ahorro externo para sostener las tasas elevadas de inversión (superiores a 30% del PIB) y para reforzar el circuito de la confianza. Mas, para evitar esta dependencia del ahorro externo, las autoridades, alarmadas, incitaron fuertemente el ahorro doméstico (bancario y no bancario) sin disminuir la inversión e incluso aumentándola; Corea llegaría a ser de esta manera un país de alto nivel de ahorro y excedentario. Después de 1990, en el cuadro del ajuste para un país con excedente corriente, la inversión rebasará otra vez al ahorro doméstico y la economía deberá de nuevo acudir al expediente del ahorro exterior (en el contexto de la disminución del peso de la deuda exterior: en 1990, 13% del PIB).

Con la eliminación de varios subsidios a las exportaciones, la política de cambio, vía la devaluación del won se volverá un factor de incitación a las exportaciones y un mecanismo regulador frente a los déficits comerciales. Esta política fue sostenida en general, salvo de 1987 a 1989 cuando el won fue revaluado en el marco de las presiones internacionales y de las políticas para eliminar el excedente comercial de esos años.

La política monetaria del ajuste mexicano, al contrario de las políticas coreanas, subrayó el choque al crédito, una política monetaria y financiera "ortodoxa" para reducir la inflación; lo que hemos calificado de rechazo a la "antevalidación" con los resultados recesivos que se conocen. El "circuito de la confianza" fue así cortado. Sobre todo en la primera fase del ajuste, cuando los agregados monetarios (M_1 t M_2) cayeron, el recurso al crédito doméstico fue frenado y, además, el sector público captó la mayor parte del crédito doméstico para pagar el servicio de la deuda interior

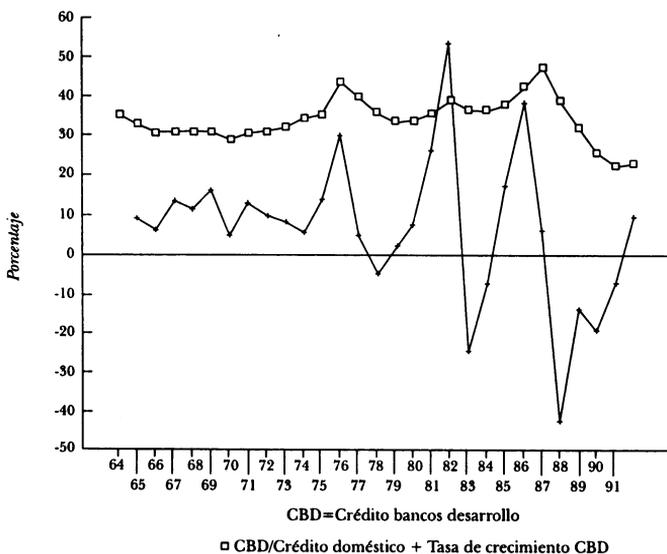
y exterior; de tal forma que el sector privado experimentó una especie de “restricción presupuestaria dura”.

En la segunda etapa, a pesar de la expansión monetaria, de nuevo disminuyó el crédito doméstico a causa de la “política prudente de crédito”; sin embargo, durante esta etapa, una parte importante de éste fue dirigida al sector privado después del saneamiento de las finanzas públicas, lo que permitió el aumento de la inversión privada.

Por otra parte, el objetivo de acudir al crédito bancario exterior en general fue mantener el servicio de la deuda exterior más que sostener el crecimiento.

El crédito (dirigido) de los bancos de desarrollo fue aumentado en 1985 y 1987, en el contexto de la caída del crecimiento; pero, en general, este tipo de crédito fue fuertemente disminuido, especialmente durante la segunda fase del ajuste. El Estado vio así debilitarse notablemente un instrumento de reactivación (véase la gráfica 11).

GRÁFICA 11
Crédito de los bancos de desarrollo
México (1964-1991)



Sin una “antevalidación” dinámica, la inversión cayó de manera importante en el primer ajuste. El ahorro interno (apenas superior a 20% del PIB), a pesar de la fuga de capitales, fue suficiente para financiar esta débil inversión (menos de 20% del PIB). Con la recuperación del dinamismo de la inversión privada durante el segundo ajuste y la debilidad del ahorro interno (por abajo de 20% del PIB), la economía debió acudir al ahorro externo esta vez a través de las inversiones de portafolio; las obligaciones con el exterior —deuda renegociada e inversiones extranjeras en el mercado financiero mexicano— mantuvieron así un peso significativo (aproximadamente 40% del PIB). Las políticas de impulso al ahorro bancario y no bancario fueron, de esta forma, insuficientes.

La política de cambio en el primer periodo de ajuste, a través de la subvaluación del peso, se volvió un factor de incitación de las exportaciones manufactureras y de protección comercial en el contexto del excedente comercial. Se trata de una expresión del “choque competitivo”. Mas, durante la segunda fase, y esta vez en el marco del regreso del déficit comercial, la política de cambio vía la política de apreciación se convirtió en un factor de apertura comercial y de control de la inflación, con los riesgos de sobrevaluación del peso y de recaída en los ajustes bruscos.

EL AJUSTE Y LA INSERCIÓN INTERNACIONAL

En sexto lugar, *¿cuál fue la relación entre el ajuste y la inserción internacional de las economías coreana y mexicana? ¿Incitó el ajuste una nueva inserción internacional? Mediante cuáles políticas? o ¿se encadenó el ajuste con las tendencias del antiguo modo de regulación y con los antiguos proyectos?*

En el caso coreano, el ajuste se encadenó claramente con las tendencias de la inserción internacional. La economía coreana, fuertemente integrada al mercado internacional, tenía ya durante los años setenta, una tasa de extraversión próxima a 50% del PIB. En la primera fase del ajuste, esta

extraversión fue reforzada notablemente en una configuración internacional favorable (las famosas tres “bendiciones”); y en la segunda, dado el dinamismo de la demanda interna, aquélla disminuyó, y en 1992 se acercó de nuevo a 50 por ciento.

Sin embargo, esta integración no significó, aun en los ajustes, una apertura comercial rápida y sin discriminación. A pesar de la relativa aceleración de la apertura comercial bajo la presión internacional (los rubros liberados de los permisos de importación pasaron de 67.6% en 1979 a 97.2% en 1991), Corea mantuvo su estrategia de apertura lenta: después de 25 años de ingreso al GATT, llegó a este índice de liberalización de las importaciones próximo a 100%. De esta manera, la apertura no romperá con la industria local, la cual tendrá más tiempo que la industria mexicana para adaptarse a la competitividad.

Corea había emprendido, antes de los ajustes de nuestra investigación, un proyecto de inserción internacional por el camino de la promoción de las exportaciones manufactureras “pesadas”. Los ajustes, un “choque productivista”, vendrán a apuntalar este proyecto en el contexto de fuertes alzas salariales y de la productividad. Corea podrá así afrontar los problemas de competitividad; pero, al final de la segunda fase, la cuestión estaba otra vez sobre el tapete a causa del resurgimiento de estos problemas con los principales competidores de la región asiática.

La integración de Corea al mercado internacional, antes y durante el ajuste, se dio por las ligas comerciales y tecnológicas con varios países, sobre todo con Estados Unidos y Japón: un poco más de 50% del comercio coreano que era asegurado por los Estados Unidos (primer comprador de Corea) y de Japón (primer vendedor de Corea); al final de la segunda etapa, Corea atacó otros mercados, y en particular el asiático (sin incluir a Japón), llegó a ser también muy significativo e incluso rebasó como comprador de las exportaciones coreanas a Estados Unidos.

Sin embargo, el recurso de Corea a las importaciones de tecnología sobre todo de Estados Unidos y después de Japón

es más fuerte: 80% de éstas provenían de ambos países durante la segunda fase del ajuste, y la mayor parte era dirigida hacia las industrias de punta coreanas. Además, en este periodo de los ajustes, Corea continuó recurriendo significativamente a las importaciones de bienes de capital (aproximadamente un tercio de la FBCF, en el segundo ajuste, fue asegurado vía las importaciones), pero de manera menos fuerte que México y en una tendencia a la baja durante este segundo periodo, hasta llegar a menos de 30% de la FBCF en 1991.

En cuanto a México, los ajustes trataron de cambiar radicalmente la inserción internacional de la economía nacional. Se trataba de uno de los objetivos más importantes a mediano y a largo plazos. La economía cerrada debía convertirse en abierta; una economía dependiente de las exportaciones de petróleo debía volverse exportadora de bienes manufacturados. En efecto, la tasa de extraversion aumentó para llegar a representar casi un cuarto del PIB sin "maquiladoras" y cerca de un tercio con "maquiladoras".

Esta integración fue promovida a través de la apertura comercial rápida (política de choque y, además, impuesta) y de la promoción a las exportaciones manufactureras. Así, de ser una economía cerrada (la cual había tratado de abrirse en 1979-1981 y había incrementado sus exportaciones/PIB por el petróleo), el aparato productivo deberá acostumbrarse rápidamente a la competencia de las importaciones aunque las devaluaciones de la primera fase del ajuste hayan jugado el rol de protección. Para llegar al mismo porcentaje de apertura que el de Corea en 1991, bastaron solamente ocho años después del refuerzo de la apertura comercial (1985) y del inicio de las negociaciones para entrar al GATT. Al comenzar el ajuste, los rubros liberados eran 0; en 1992, 98.4%. El *boom* de las importaciones fue notable y la industria local resintió fuertemente esta política. El déficit comercial aumentó sin comparación con varios decenios, en el segundo ajuste, lo que planteó la pregunta acerca de su financia-

miento; la respuesta: el recurso a la inversión extranjera de portafolio y sus riesgos.

Una nueva inserción internacional de la economía mexicana se aseguró a través de las exportaciones manufactureras de algunas ramas “pesadas” (en el sentido coreano) y el dinamismo de las exportaciones de las “maquiladoras”. El cambio de la estructura de las exportaciones fue logrado y al final del segundo ajuste las exportaciones manufactureras representaron ya más de 60% del total (sin “maquiladoras”, y 77% con “maquiladoras”). Durante los ajustes, una tendencia de las exportaciones manufactureras se confirmó: el reforzamiento de las exportaciones relacionadas con las ramas maquinaria-equipos y química-plástica (60% del total). Esta integración fue promovida por las fuertes devaluaciones de 1982-1988 y por los “choques competitivos” al salario.

La economía mexicana, durante los ajustes, se integró aún más con la economía de los Estados Unidos a causa de la firma del TLC y de los flujos comerciales: casi dos tercios del comercio mexicano se dio con Estados Unidos. La integración internacional de Corea se mostró así mediante un comercio más diversificado que el mexicano, y al fin, esta nueva inserción no significó una reducción del uso de bienes de capital comprados en el exterior (estas importaciones representaron más de 40% de la FBCF en 1991, frente a 28% de Corea). Con la política de apreciación del peso (segundo ajuste) y la apertura comercial, las importaciones de estos bienes aumentaron más fuertemente que la producción interna. La falta de creación de tecnología continuará así, como una característica de la inserción internacional de la economía mexicana, ratificada además por el ínfimo gasto en ciencia y tecnología.

EL AJUSTE Y LA RELACIÓN SALARIAL

En séptimo lugar, *¿cuál fue la relación entre el ajuste y la forma salarial coreana y mexicana?* Los acuerdos implícitos (o

explícitos) de la relación salarial ¿fueron renovados o simplemente adaptados? o ¿fueron estos acuerdos prácticamente eliminados o cuestionados por una política de choque? Si fueron debilitados, ¿facilitaron la creación de nuevos acuerdos?

La respuesta por lo que respecta a la relación salarial coreana no es uniforme. Después de las crisis huelguistas de 1980, y sobre todo de 1987-1989, el bloque hegemónico duda a propósito de las readaptaciones necesarias a realizar en los acuerdos sociales. Los límites de las reacciones tayloristas de la relación salarial fueron evidentes y, en todo caso, la frontera entre los dos ajustes debe ser subrayada. La primera reacción fue la tradicional: el recurso al autoritarismo para resolver la crisis de la competitividad y del régimen de acumulación; la segunda fue menos tajante, sometido el bloque hegemónico a las presiones sindicales y a las presiones por la democratización: el autoritarismo se mantuvo, pero mezclado con los procesos de apertura y de desarrollo de las instituciones fordistas.

El “choque productivista” de la primera etapa del ajuste bajo el refuerzo de la dictadura, golpeó los acuerdos o pactos implícitos¹⁴ y preparó una crisis sin precedente de la relación salarial: el aumento al salario real fue frenado (e incluso hubo disminución en 1981-1982). La salarización fue frenada, el desempleo aumentó en 1980-1983 por primera vez después de veinte años; las condiciones de trabajo —ya de por sí penosas— se deterioraron, especialmente para las mujeres (aumento de la jornada semanal de trabajo, de la tasa de rotación, alto a la mejora de las condiciones de seguridad del trabajo). Y la codificación de la relación salarial se hizo aún más restrictiva para los sindicatos y el corporativismo “excluyente” fue apuntalado a través de una mayor ingerencia estatal en la vida sindical.

¹⁴ Estos suponían una especie de intercambio: control sindical y autoritarismo, pero fuertes aumentos del salario real y de la salarización.

Sin embargo, no todas las puertas fueron cerradas. En este cuadro restrictivo, el salario indirecto aumentó y el incremento del consumo de bienes duraderos fue ofrecido a los asalariados.

Este choque condujo a la crisis abierta de la relación salarial en 1987 y 1989, mezclada con la lucha por la democratización. Bajo la presión sindical, el segundo ajuste, en el contexto de la demanda interna reforzada, significó el regreso de los acuerdos implícitos: muy fuerte aumento al salario real, profundización de la salarización (cerca ya de 60% de la población ocupada en 1991), mejoramiento desigual de las condiciones de trabajo (disminución de cinco horas de la jornada semanal de trabajo y de la tasa de rotación, aunque la tasa de accidentes industriales mortales se haya estancado y la jornada semanal sea todavía muy larga en las pequeñas empresas). Además, la transformación de la norma de consumo, hacia las normas "fordistas", se confirmó; el desarrollo de las instituciones fordistas salariales y de seguridad social avanzaron (instauración del sistema del salario mínimo, extensión de la cobertura de los sistemas de seguridad social —seguro contra accidentes, seguro de enfermedad y retiro— y preparación del seguro del desempleo), y el salario indirecto se mantuvo a la alza.

Sin embargo, la codificación de la relación salarial permanece aún en el carácter restrictivo y, según nosotros, se situaría exactamente antes de la puerta de entrada del fordismo: el bloque hegemónico no reconoce todavía, enteramente, a los sindicatos como interlocutores válidos y como representantes de los intereses legítimos para negociar abiertamente la mejora de la competitividad y de la productividad. A pesar de los cambios legales y sobre todo de la posibilidad también legal de abrir sindicatos en las pequeñas empresas, el derecho de organización sindical, la negociación colectiva y el derecho de huelga quedaron aún limitados. Las posibilidades de intervención de las autoridades en la organización interna de los sindicatos se mantuvieron. Varios de los aspectos de la relación salarial están aún en

cuestion: ¿cómo negociar, por una parte, la profundización de la democratización sindical y, por la otra, el apoyo a la competitividad y a la dinámica de la productividad?

La relación salarial semifordista mexicana estaba ya en crisis y las políticas de ajuste, asociadas a los métodos de choque, la agudizaron sin crear nuevos acuerdos sociales sólidos. El pacto "implícito"¹⁵ fue seriamente socavado. La imposición de las políticas de ajuste en lo que se refiere a la relación salarial se asemeja sobre todo a las dinámicas neo-tayloristas; el intercambio ofrecido a los trabajadores fue solamente mantener el empleo en medio de las condiciones recesivas y durante el segundo ajuste se da la recuperación del salario indirecto y el débil aumento de los salarios reales directos.

El "choque competitivo" del primer ajuste fue muy significativo e inauguró explícitamente un nuevo método de formación salarial: el salario nominal debería ser fijado de acuerdo con la inflación esperada (y no con la inflación pasada). El salario real, directo e indirecto, cayó fuertemente; la salarización fue frenada y el empleo manufacturero disminuyó. Durante el segundo ajuste, la salarización continuó a la baja (en 1991, 55.3% de la población ocupada) y la creación de empleos frenó, pero el salario real indirecto aumentó y el salario real directo de las manufacturas aumentó apenas débilmente; signo de la segmentación y de la polarización del aparato productivo, el salario real mínimo se mantuvo fuertemente a la baja.

Durante las dos fases del ajuste, las autoridades impusieron, en los hechos, una nueva codificación de la relación salarial. En el marco de una crisis de la representación sindical corporativa, la intervención del Estado en la vida sindical y en los conflictos del trabajo fue fortalecida (por ejemplo, la obligación reforzada del registro de los comités directivos

¹⁵ El cual ligaba la cooperación del asalariado a la consecución de ventajas como el aumento del salario real, de la salarización y del desarrollo de los contratos colectivos, a través de la organización corporativa.

sindicales, la utilización recurrente de la declaración de las huelgas como “inexistentes” y la imposición de las “concertaciones” para resolver los conflictos del trabajo).

Una de las cuestiones fundamentales de la relación salarial mexicana al final del segundo ajuste, es cómo lograr la creación social de nuevos acuerdos en un contexto de imposiciones. Parece que, al menos un sector de los trabajadores rehusaron el “choque competitivo” y la neotaylorización a través de la salida del empleo asalariado hacia el autoempleo.

EL AJUSTE Y EL PARADIGMA TECNOLÓGICO

En octavo lugar, *¿cuál fue la relación entre el ajuste y el paradigma tecnológico coreano y el mexicano? ¿Qué tipo de compromiso favorece el ajuste: aquél del contrato de trabajo rígido o aquél de la flexibilización? ¿Qué tipo de implicación favorece el ajuste: la individual o la colectiva? o ¿favorece el ajuste la polarización de las tareas y la no implicación?*

El primer ajuste coreano, en el marco del “choque productivista”, favoreció claramente el refuerzo del neotaylorismo del paradigma tecnológico: una mayor flexibilidad del empleo y del salario; las invitaciones a la implicación de los trabajadores, incluso de un núcleo estable de las empresas habituado al paternalismo, fueron debilitadas; una reducción de la importancia de la formación profesional y de las ventajas salariales para los estratos de trabajadores más calificados; los mecanismos de negociación, a través de los sindicatos y de los Consejos de los Trabajadores y de Dirección, fueron también fuertemente debilitados.

Pero el segundo ajuste favoreció la limitación de los aspectos autoritarios y de la flexibilización del empleo y del salario; además, incitó a la renovación de las invitaciones para el compromiso de los trabajadores mediante el aumento de la oferta de formación, del refuerzo a los mecanismos de negociación (fuerte aumento del número de sindicatos y de los Consejos de los Trabajadores y de Dirección) y de la

oferta de más ventajas o contrapartidas salariales de las grandes empresas.

Al final de esta segunda fase, encontramos los siguientes elementos entrecruzados en el paradigma tecnológico coreano: de un lado, las invitaciones a la participación (también incluyendo ciertos aspectos postfordistas limitados) y de sus contrapartidas para los trabajadores y, del otro, el neotaylorismo, sobre todo para las mujeres y para los trabajadores menos calificados.

La evolución del paradigma tecnológico de México nos parece más contrastada. La consigna: a la modernización vía la flexibilización de los antiguos contratos rígidos de trabajo, los contratos de la "Revolución Mexicana". Además, este proyecto fue puesto en marcha sin buscar activamente la participación de los trabajadores en la lucha por mejorar la productividad y por apuntalar la competitividad. En la primera fase del ajuste, sobre todo, la flexibilidad salarial fue impuesta; en la segunda, fue completada por una flexibilización defensiva de los contratos de trabajo, y cimentada por su carácter unilateral e incluso autoritario, para asegurar la nueva inserción internacional de la economía mexicana. México se sumergió así en el neotaylorismo.

A pesar tanto de la retórica japonizante de las nuevas relaciones profesionales como de la firma, bajo los mecanismos corporativos, de un Acuerdo Nacional para el Mejoramiento de la Productividad y de la Calidad, las invitaciones a la participación de los trabajadores fueron débiles. Según algunos investigadores, las innovaciones organizacionales serían restringidas a taylorizar la producción, a polarizar pues las tareas, sin buscar la participación responsable de los operadores. Pero el desarrollo de las exportaciones de las industrias de tecnología más avanzada y una mayor participación en la estructura del empleo manufacturero de los trabajadores más calificados estarían en contradicción con este paradigma neotaylorista.

BIBLIOGRAFÍA

- Aboites, J. (1987), *Industrialisation et développement agricole au Mexique: une analyse du régime d'accumulation de long terme (1939-1985)*, Cepremap, París.
- (1989), *Industrialización y desarrollo agrícola en México*, UAM-ed. PyV, México.
- Amsden, A. H. (1989), *Asia's next giant. South Korea and Late Industrialisation*, Oxford University Press, Nueva York.
- Aspe, P. (1993), *El camino mexicano de la transformación económica*, FCE, México.
- Balassa, B. y J. Williamson (1989), *Les réussites du Sud-Est asiatique dans le commerce mondial*, en la traducción de *Adjusting to Success: Balance of Payments Policy in the East Asian NICs*, Economica, París.
- Boyer, R. (1987), *La théorie de la régulation: une analyse critique*, Aglame-La Découverte, París.
- (1990B), *South Korea: a wonder land for regulation approach studies*, Cepremap-CNRS-EHESS, París.
- (1992), "Les alternatives au fordisme des années 1980 au XXI^e siècle", en Georges Benko y Alain Lipietz, *Les régions qui gagnent*, PUF, París, pp. 189-223.
- FMI, *Theoretical Aspects of the Design of Fund-Supported Adjustment Programs*, Occasional Paper 55, FMI, Washington, 1987.
- Fontaine, J. M. (1989), "Diagnostics et remèdes proposés par le Fonds-Monétaire pour l'Afrique", en *Revue Tiers Monde*, t. XXX, núm. 117, enero-marzo, pp. 175-186.
- Hillocoat, G. y M. Lanzarotti (1989), *Políticas de ajuste y regímenes de acumulación. Los casos de Argentina y Corea del Sur*, CRE-IEDES, París.
- L'Heriteau, M. F. (1990), *Le Fonds Monétaire Internationale et les pays du Tiers Monde*, IEDES-PUF, 2a. edición, París.
- Lanzarotti, M. (1992A), *La Corée du Sud: une sortie du sous-développement*, IEDES-PUF, París.
- Leborgne, D. y A. Lipietz (1987), *L'après fordisme es son espace*, Cepremap, núm. 8807, París.
- y A. Lipietz (1989), *Pour éviter l'Europe à deux vitesses*, Cepremap, núm. 8923, París.

- y A. Lipietz (1992), "Flexibilité offensive, flexibilité défensive: deux stratégies sociales dans la production des nouveaux espaces économiques", en Georges Benko y Alain Lipietz, *Les régions qui gagnent*, PUF, París, pp. 347-377.
- Lipietz, A. (1983), *Le monde enchanté. De la valeur à l'envol inflationniste*, La Découverte/Maspero, París.
- (1986), *Mirages et miracles. Problèmes d'industrialisation dans le tiers monde*, La Découverte, París.
- (1989), *Choisir l'audace. Une alternative pour le XXIe siècle*, La Découverte, París.
- OCDE, *Estudios Económicos de la OCDE: México*, OCDE, París, 1992.
- Roman, I. (1994), *Vision des périodes du rapport salarial mexicain en fonction de l'intervention étatique*, tesis, Université de Paris X, Nanterre.
- Sakong, I. (1993), *Korea in the World Economy*, Institut for International Economic, Washington.
- Valencia Lomeli, E. (1995), *Deux ajustements, deux trajectoires: les Politiques d'Ajustement de la Corée du Sud et du Mexique (1979-1992)*, tesis en proceso, Université de Paris VII, París.
- Woo, J. (1991), *Race to the swift. State and finance in korean industrialization*, Columbia University Press, Nueva York.
- You, J. (1989), *Is fordism coming to Korea?: Changing capital-labour relations in Korea*, Wider project, polycopie, marzo, Harvard.

COMPETITIVIDAD DEL SUBDESARROLLO Y FLEXIBILIDAD DEL TRABAJO EN EL NORTE DE MÉXICO

JAIME MARQUES-PEREIRA*

RESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA, TERRITORIO Y DESARROLLO

A menudo, al importante crecimiento económico que experimentó el norte de México desde fines de la década de los años setenta, se le percibe como una anticipación de un nuevo ciclo de desarrollo que permitiría regular la economía con base, sobre todo, en las fuerzas del mercado. Por ello la transformación de esta economía regional, inducida por la inversión extranjera bajo el régimen de zona franca, es vista, en esta perspectiva, como la prenda de una reactivación económica durable derivada de las exportaciones —que abriría una nueva vía de desarrollo en América Latina—, y entonces como una demostración de la validez de la reforma económica instaurada por la presión del FMI desde hace un decenio.

Este desarrollo regional, que ha promovido la muy rápida multiplicación de fábricas de ensamblado de partes importadas —las maquiladoras—¹ mantiene un clima de coopera-

* IHEAL, París.

¹ Tradicionalmente, la expresión “maquilar” significa subcontratar. Por extensión, designa hoy el régimen jurídico de exención de impuestos de importación que pueden obtener las empresas exportadoras. Las maquiladoras constituyen un sector muy heterogéneo, ya sea por el tamaño, el tipo de actividad o por la clase de empresa, que va del simple taller de ensamblado a la fabricación completa o parcial de bienes por parte de subsidiarias de multinacionales. Para obtener un panorama, véase la revista *Frontera Norte* o Sklair, L. (1993).

ción entre agentes económicos, a menudo invocado por la élite local (pero también por los investigadores) como rasgo característico de este territorio cuyo espíritu de empresa shumpeteriano acarrearía esta famosa atmósfera propia de los distritos industriales marshallianos. Sin duda, la identidad regional, tradicionalmente sólida en el norte de México, no es independiente del auge económico que hoy se observa ahí en el contexto de la globalización. En tal sentido, este territorio fronterizo, en otros tiempos dirigido esencialmente a las actividades primarias y que se ha transformado rápidamente en uno de los principales polos industriales del país, evoca las “regiones que progresan”, que muchos análisis plantean como campo de reflexión en torno a las nuevas vías del crecimiento en una economía abierta.

A *priori*, la historia de la región y, más aún, sus trayectorias económica y política actuales parecen acreditar esta línea de investigación, que a la fecha se ha explorado poco en los países del sur. La victoria de la oposición liberal en varias ciudades y en dos estados del norte es un reflejo del peso que han adquirido, en las élites políticas y administrativas, los promotores locales de las maquiladoras y los nuevos empresarios que no temen competir con el extranjero. Por otra parte, la afirmación de un sindicalismo de empresa contribuye al progreso de la evolución de la organización del trabajo y de la producción. Es manifiesto que el entorno institucional de las actividades económicas, propio de la región, ha favorecido su diversificación más allá de las meras actividades provocadas por la disgregación industrial. Por cierto, éstas son, cada vez menos, simples fábricas de ensamblado, se dedican cada vez más a la fabricación propiamente dicha, a menudo incluso en sectores de punta. Por supuesto, una evolución como ésta parecerá apegada a un pensamiento liberal que subrayará las ventajas comparativas de una economía en vías de desarrollo en una región fronteriza con el mercado más grande del mundo. Ésta encontrará en la apertura anterior a la de la economía nacional, debido a su régimen de zona franca, las bases de una consolidación

simultánea de la economía de mercado y de la democracia, que adoptará como modelo a seguir por el país para acercarse progresivamente a los niveles de desarrollo de su poderoso vecino. La probabilidad de contemplar un epílogo tan propicio de la experiencia maquiladora es, sin duda, menos evidente de lo que parece *a priori* si cuestionamos la naturaleza del crecimiento que ella permite y la redefinición de la regulación económica que induce a una escala nacional.

Las dudas que podemos formular sobre esta problemática no competen únicamente a una crítica de la característica argumentación liberal sobre el sinergismo entre mercado y democracia, que explicaría esta *success story*. Hoy, esta idea estándar inspira más la retórica de las élites que la teoría económica dominante. En este nivel, la polémica cae más bien sobre el análisis del desarrollo de un sistema de producción supuestamente flexible en el norte de México, y sobre la posibilidad de mayor competitividad industrial fundada en una especificidad territorial. En este sentido, lo que hay que plantearse es evaluar, como punto de partida, si la difusión de las innovaciones tecnológicas y la nueva dinámica de las relaciones profesionales, que podemos observar en la frontera, muestran un potencial regional de crecimiento autorreproducible. Además, hay que distinguir lo que significa, en cuanto a la reorientación de conjunto de la economía mexicana, esta "región que progresa" contra otras que parecen permanecer al margen de la reorganización espacial de la producción que la integración norteamericana proyecta desde finales de la década de los años sesenta.

Se sabe que a últimas fechas la idea de especificidad territorial ha adquirido el estatuto teórico de una variable determinante de las reestructuraciones productivas que engendran la globalización. Es así como la hipótesis que hace del desarrollo regional endógeno la forma espacial de organización productiva para salir de la crisis del fordismo, recibe ahora un amplio consenso favorable. En la actualidad, el discurso del pensamiento neoclásico sobre las variables socio-institucionales del crecimiento económico parece ir más

allá, sobre todo en el terreno de la economía regional; de las divergencias teóricas tradicionales de la ciencia económica. El norte de México es un caso emblemático de las ambigüedades que pueden caber en el nuevo debate regional sobre el plano normativo. Confirma la necesidad, ya señalada, de comprender los fundamentos territoriales de la competitividad que vaya más allá de un análisis de la organización industrial, que puede ser enriquecido con el de las relaciones profesionales (Benko, G., y Lipietz, A., 1992). Una red de interpretación que centre su interés en los cambios reconocibles en este nivel no permitirá evaluar las lecciones de este desarrollo regional. Más aún que en torno a los países desarrollados, hay que preguntarse en este caso sobre la diferencia entre los modelos de referencia construidos por los economistas y la realidad de su aplicación, siempre específica por cada empresa, región o nación, que saca a la luz la sociología de las reestructuraciones productivas.

Lo que demuestra esta distinción entre el modelo y la realidad es determinante en lo que toca a las oportunidades de que una reestructuración productiva conduzca a un crecimiento sustentable, pues aquélla se traduce en la coherencia social que induce la regulación económica. El crecimiento en el norte de México ilustra con claridad, en este sentido, la ambigüedad de una normatividad organizacional pensada únicamente en términos de microeconomías o mesoeconomías. Las relaciones de lo local con lo nacional y con lo mundial no pueden precisarse a partir de una visión de la competitividad, limitada a las oposiciones Estado-mercado o mercado-organización, propuestas por esta nueva ortodoxia. La concepción utilitarista de la racionalidad económica, extendida a las variables institucionales, como es su presunción, no permite considerar su construcción social sino por referencia al entorno inmediato de la empresa, absteniéndose también de analizarla tanto en el nivel macropolítico como en el macroeconómico. Como veremos, es ahí donde la idea de un modelo de la frontera norte de México se convierte en un problema.

Sin ninguna duda, esta región debe ser privilegiada como campo de observación de los factores de competitividad en virtud de que la globalización redefine el espacio y las modalidades de la regulación económica. En efecto, a la pérdida de eficacia en los instrumentos tradicionales de las políticas nacionales se opone una nueva interacción entre los agentes económicos, que es tanto más eficaz cuanto la descentralización ofrece a la acción pública los medios de facilitarla. Es así como las dinámicas de organización que se establecen en el ámbito local, al beneficiarse de las oportunidades económicas generadas por la globalización, aparecen como la base de los beneficios de la competitividad. En esta interacción, y en la redefinición de las relaciones entre lo privado y lo público, algunos verán un complemento de organización en el funcionamiento de los mercados que mejore su eficacia. Otros las asociarán, a una y otra, con una regulación intermediaria entre el Estado y el mercado, que condicionaría la aparición de un sistema de producción flexible, o incluso harán de aquéllas la base necesaria para toda trayectoria de crecimiento, a partir de la hipótesis de que la globalización signifique, tanto en el plano macroeconómico como en el social, la pérdida de vigencia del fordismo.²

² Es importante recordar que no por ello la relación entre la teoría y la historia se ha aclarado, cosa que limita la posibilidad de atribuir hoy un valor normativo al análisis económico de las reestructuraciones productivas. Los problemas de método que enfrenta el enfoque de la regulación económica para entender las alternativas de desarrollo, que puede originar la crisis del fordismo, lo demuestran con toda claridad. El estatuto teórico atribuido a la dimensión social de la regulación económica —el de una variable exógena de la explicación de las interacciones entre diversas dinámicas económicas— no permite realmente más que un análisis limitado del tiempo económico. Las interacciones contempladas se limitan a las que permite la estabilidad de los compromisos sociales (Noël, A., 1991). Por supuesto, el análisis *ex post* de la funcionalidad económica de los dispositivos institucionales no puede ignorar la variación de sus configuraciones territoriales; tampoco permite contemplarlos en el momento de definir las normas de la eficiencia productiva y de la intervención pública, cosa que desde luego restringe su impacto. No está claro cómo podría salvarse este callejón sin salida sin considerar la dimensión social de la economía como una variable endógena. Incluso, los progresos que pudieran haberse realizado en economía industrial y en economía del trabajo, al plantear el problema de la relación mercado/organización desde el ángulo del individualismo metodológico, encuentran en ello también sus límites; esto es manifiesto claramente por la dificultad de teorizar sobre una economía de las convenciones sin que sea

Entonces, ¿la restructuración productiva en el norte de México puede considerarse como un caso ejemplar que permitiría integrar una nueva configuración posfordista del capitalismo en la economía del desarrollo de América Latina, como ya se había intentado hacer en su fase fordista? Son varios los análisis que subrayan la adaptación regional a la competencia internacional, más rápida en América Latina que en otras partes, que incluso en este sentido plantean preguntas en torno a la reproducibilidad de los modelos japonés e italiano de organización industrial. Desde esta óptica, la economía de esta región fronteriza ya no se puede percibir, naturalmente, como un enclave sin poder de intervención extrarregional. Por el contrario, ¿hay que construir a partir de ello un modelo cuya capacidad aporte una excelente respuesta a la apertura económica y a la renovación de sus ventajas comparativas? Son muchos los que ven, en la filigrana, en la restructuración productiva en la frontera los contornos de una nueva relación norte sur, las características de este crecimiento regional que constituya, desde su punto de vista, un desmentido de la hipótesis de un agravamiento del retardo tecnológico en América Latina que engendraría la globalización económica. Probablemente, algunas filiales de firmas multinacionales se acercan, y en ciertos casos, rebasan los indicadores de competitividad de sus contrapartes en los países desarrollados. Además, con la intensificación de las relaciones transfronterizas cabe suponer el establecimiento de una homogeneización económica que, para los defensores del gran mercado norteamericano, podría extenderse a otras regiones del país. La constitución de redes de empresas que se asocia al crecimiento de los flujos de mercancías o de capitales, lleva, en todos los casos, a la

la equivalencia entre los saberes sociales y los saberes económicos que los enraizan en la historia (*Revue économique*, 1989). La sociología del trabajo se encuentra aparentemente en el mismo callejón sin salida desde el momento en que las comparaciones internacionales acaban en la indeterminación de la innovación técnica y organizacional (*cf.*, *Sociologie du travail*, 1993).

hipótesis de un desbordamiento final del *Sun Belt* estadounidense al sur de la frontera (Rivière d'Arc, 1996).

Esta redefinición del espacio regional dibuja, cierto es, una nueva geografía y economía industrial que hace del norte de México un territorio de especialización flexible, pero que no por ello es una prueba de los efectos positivos que obtendría la apertura de la economía mexicana. Ciertamente, la integración económica transfronteriza es innegable, pero no es necesariamente el indicio de alguna aproximación de los niveles de desarrollo. Ni los aportes tecnológicos u organizacionales, ni las nuevas formas de organización que los acompañan constituyen por sí mismos la garantía de un nuevo modo de desarrollo (Boyer, R., 1992). Esta nueva asignación ha permitido que en el norte de México se haya dado un crecimiento regional que puede explicarse por la nueva relación de lo local con lo global, que implica la apertura económica en una frontera entre un territorio desarrollado y otro subdesarrollado. Pero concluir que la nueva organización industrial hace de éste, así, una "región que progresa" sería el fundamento de un modelo de desarrollo cuya explicación supone precisar, en primer lugar, lo que haya de efectivamente endógeno en la dinámica regional respecto al peso de las realidades nacionales, y a continuación poner a la luz el impacto que pudiera tener sobre las realidades nacionales. Desde esta perspectiva analizaremos las nuevas formas de gestión del trabajo asociadas a la reestructuración productiva en el norte de México, y trataremos de caracterizar, sobre esta base, la dimensión territorial de la elevación de la competitividad, al concentrarnos en sus determinantes y sus efectos, locales o nacionales, en el marco de la integración continental que ha anticipado la región.

Con ello se mostrará que la competitividad del norte de México es mucho más que el simple resultado de una competencia cuyo desempeño sería más fuerte y más antiguo que el del resto del país, debido a los regímenes específicos de importación que han señalado su historia y a la zona franca instituida ahí en la década de los años sesenta para las

actividades de exportación. La especificidad de la región no sólo depende de una región donde los salarios son menos elevados en un lado que en el otro, y de que los actores puedan producir las externalidades y las dinámicas organizacionales que permitieron aprovechar el bajo precio del trabajo y sobrepasar, en consecuencia, la etapa de la fábrica. Las ventajas comparativas adquiridas en la frontera no bastan para explicar la competitividad regional. El cálculo económico relativo a los costos y beneficios respectivos de las diferentes alternativas de localización de la inversión, que los agentes económicos han podido establecer a partir de los signos del mercado, no es un dato fuera de contexto, sin inscripción temporal o espacial. Estas ventajas no operan sino sobre la base de una nueva regulación económica y sociopolítica que se redefine a la escala nacional, pero que, precisamente gracias a ellas, se consolida con más rapidez en el nivel regional.

Esta dialéctica de lo local/nacional pone en entredicho la idea de un modelo de la frontera norte. Lo que ahí ocurre no es irreductible a una historia regional que habría impuesto la apertura mucho antes de ser oficializada al nivel nacional. Desde que se optó por el liberalismo en la capital federal, también el crecimiento en el norte cobra la forma, en realidad, de una doble apuesta nacional: desde luego, la de procurar divisas y empleos, pero también la de ser un laboratorio emblemático de la reforma económica y política que tal elección implica. Lo local lleva la impronta de lo nacional, pero su evolución tiene efecto retroactivo sobre el último. En este sentido, la frontera no es más que un modelo reducido de lo que puede significar una *maquiladorización* de México o de otros territorios, pero no es un modelo de desarrollo. La competitividad visible en la economía regional del norte de México, gracias a una flexibilidad del trabajo instalada más fácilmente que en el resto del país, no puede abrir la vía de un crecimiento sustentable de la economía nacional porque se funda en una *modernización conservadora de las relaciones profesionales*. Es así como la idea de una

“región que progresa” gracias a la generalización de un nuevo paradigma productivo posfordiano tiene la apariencia de una engañosa perspectiva que resulta de un enfoque exageradamente localista de la dimensión territorial de la competitividad y exageradamente microeconómica de sus fundamentos organizacionales.

Probablemente, la relación salarial que sostiene la reestructuración productiva en el norte de México autoriza que se apliquen nuevos modelos de organización del trabajo para mejorar la eficacia productiva, pero ello se hace sin que se observe, al mismo tiempo, un reconocimiento social de las calificaciones adquiridas que se traducen en alzas salariales. Esta desconexión entre los valores del trabajo y del salario, remite a una regulación del mercado laboral que los mecanismos mercantiles o institucionales no pueden explicar. Esta regulación tiene lugar, ante todo, por el juego de las representaciones sociales del trabajo que caracterizan al sindicalismo local y hacen así que el nivel de los salarios no vaya a la par del aumento en la productividad, a pesar del empleo pleno. Estas representaciones pueden parecer lógicas en una región en la que los trabajadores sean migrantes que no fueron influidos por la cultura industrial forjada en la historia del movimiento sindical. No representan menos la adaptación local del corporativismo que lo caracteriza, al poner en práctica la flexibilidad del trabajo que suponía la integración al gran mercado norteamericano.

El surgimiento de un polo industrial en la frontera norte de México no es independiente del sistema político nacional y, a la inversa, la región ha sido una de las palancas de la recomposición política que permitirá redefinir la inserción internacional de la economía mexicana. De ello, el norte es precisamente, la punta de lanza, debido a la complementariedad funcional que ahí se ha establecido entre el sistema productivo local y el orden político nacional. Ésta se expresa, en primer lugar, en el consenso sobre las nuevas formas de gestión del trabajo, que se instaló y consolidó en la frontera antes de que el pacto social nacional hubiera sido redefinido.

En el transcurso, se han refundado los antiguos pilares corporativos del régimen político, en la medida en que la restructuración productiva le ha proporcionado de algún modo una recuperación de legitimidad cuyo buen desempeño de crecimiento en el norte ha sido, sin ninguna duda, un episodio esencial. La actualización de los determinantes macropolíticos y macroeconómicos nacionales, de la regulación del mercado del trabajo local, aclara el otro lado de la moneda en el plano nacional de esta "región que progresa". La competitividad regional, debido a que se basa en una gestión del trabajo que eleva su productividad a la vez que relegitima una distribución regresiva del ingreso, no carece de efectos dañinos sobre la regulación económica a la escala nacional.

Nuestra hipótesis es que el avance de la producción flexible en el norte de México, en el sentido de que se ha convertido en la referencia nacional de la restructuración productiva que debería generalizarse al conjunto de la economía, depende de lo que entonces hay que llamar *una modalidad de inserción internacional fundada en la competitividad del subdesarrollo*. De todos modos, nada garantiza que sea viable un modelo de crecimiento como éste. En efecto, no es nada seguro que las mediaciones sociales y las modalidades de repartición del ingreso con las cuales se ha impuesto un nuevo paradigma productivo en la frontera, en lo sucesivo trasplantadas a la escala nacional, permitan consolidar un nuevo régimen de acumulación. A este respecto, los límites de la estabilización macroeconómica son elocuentes. Las modalidades de repartición del ingreso que se fijan en la encrucijada de las evoluciones del orden político y del sistema productivo tan sólo pueden llevar a un régimen de acumulación que no es sino el de la subcontratación internacional. Al parecer, la hipótesis de un posfordismo mexicano que pone en entredicho la división tradicional del trabajo norte/sur es discutible en virtud de que la restructuración productiva bloquea toda perspectiva de que veamos crecer las exportaciones para desembocar en un nuevo ciclo de expansión del mercado interno.

MODELO JAPONÉS, NEOTAYLORISMO Y MERCADO DEL TRABAJO
EN CHIHUAHUA ³

A las innovaciones reconocibles en términos de organización del trabajo en el norte de México hay que oponer, en primer lugar, el hecho de que la restructuración productiva no ha modificado el esquema dominante de movilización de la mano de obra. Muy por el contrario, no ha disminuido la muy elevada rotación de la mano de obra. Ésta ha agravado con el crecimiento acelerado de las maquiladoras desde el último decenio, sobre todo en una población como Ciudad Juárez, donde la difusión de las nuevas tecnologías y de las innovaciones organizativas es más efectiva que en otras partes, con excepción de Monterrey, capital del vecino estado de Nuevo León, cuya tradición industrial, ya antigua, siempre ha sido importante por su vecindad con Estados Unidos. Además, los cambios en la gestión del trabajo no alteran sustancialmente la estructura de las calificaciones; cuando mucho, observamos un aumento relativo del número relativo de técnicos. Así, estas características de la relación salarial, representativas de lo que investigan los inversionistas sobre las localizaciones, no parecen estar afectadas por pasar de una subcontratación del ensamblado a la de la fabricación.

Sin duda, en el norte de México la limitación de la competencia induce una tendencia general a la modernización económica, pero sus consecuencias sobre las relaciones profesionales siguen siendo muy variables. Incluso podemos encontrar ahí formas de organización del trabajo que evocan las del siglo XIX. A la inversa, podemos mencionar la fábrica

³ Las informaciones en que se basa esta parte se obtuvieron de diversas investigaciones realizadas entre 1993 y 1994 en Ciudad Juárez y en la ciudad de Chihuahua, en el marco del proyecto "Chihuahua-Texas, una extraña vecindad", coordinado por Carlos Alba y Hélène Rivière D'Arc, El Colegio de México y Credal/IHEAL. El objetivo era contar con una visión de conjunto (PME, y grandes empresas extranjeras o nacionales con el estatuto o sin él de *maquiladoras*) sobre la evolución de las relaciones profesionales del mercado laboral. Una versión más detallada de este análisis debe presentarse en una obra colectiva que dé cuenta de los resultados definitivos de esta investigación.

de motores de Ford en la ciudad de Chihuahua, integrada a una red productiva concebida a escala del gran mercado estadounidense, y que está reorganizada según los principios japoneses. Parece que vendrá a ser tan emblemática como la fábrica de montaje de Hermosillo, en el estado vecino de Sonora, cuyas tasas de productividad son las más altas del grupo. En cualquier caso, a primera vista está claro que la realidad del cambio, considerada en su conjunto, no se parece a la inflación de los discursos modernizadores sobre la investigación de la calidad total que muestran los actores económicos: desde los empresarios, pequeños o grandes, hasta los responsables de los servicios públicos.

Por lo regular, la innovación se justifica, desde el punto de vista de los empresarios, por la necesidad de ajustarse a tiempo y de una mayor confiabilidad en la calidad. Desde luego, las estrategias para solucionar este desafío son múltiples. Primero hay que diferenciar las grandes empresas de las PME. Las primeras conducen ante todo a la participación de la mano de obra, y en las segundas se trata de asegurar que con toda fidelidad se obtenga un núcleo sólido de los salarios. En uno y otro casos, la investigación de la flexibilidad interna se combina con una fuerte flexibilidad externa, cosa que permite gestionar la incertidumbre concerniente a los azares de la demanda, exista o no un constituido, un mercado real interno del trabajo.⁴ Por otra parte, son pocas las

⁴ La expansión de la maquila, así como la posibilidad de que los PME ocupen un espacio en el mercado estadounidense, o que sustituyan los ingresos importados de la maquila, no se basa solamente en los bajos costos de la mano de obra, sino también en las características de un mercado de trabajo que, probablemente, permite más que en Estados Unidos poner en práctica la flexibilidad interna y externa al mismo tiempo. La primera se ve facilitada por las relaciones de confianza fundadas en el paternalismo más clásico (véase Reygadas, L., 1993). La concesión de confianza por parte de los obreros se funda, más a menudo, en una herencia de esta índole en la cultura del trabajo que en nuevas modalidades de contractualización de las relaciones de trabajo que formalizan una flexibilidad interna. No obstante, no siempre se puede efectuar el control de la calidad únicamente con base en la aceptación de confianza de una categoría limitada del personal, o en la implicación de la mano de obra inestable. En ocasiones, puede implicar el pago de un sobresalario con el cual se reconozca alguna calificación. Por regla general, tal parece ser el caso de cualquier calificación técnica que exija un conocimiento técnico específico. La fuerte movilidad del trabajo que predomina en la región,

empresas que conceden a esto una importancia estratégica. Por regla general, las nuevas políticas del personal (y las respuestas que les dan los trabajadores) no han cambiado el funcionamiento del mercado de trabajo, a la luz de las pocas empresas preocupadas por unir su fuerza de trabajo.

En las PME, las mejoras a la productividad se pretenden conseguir por transformaciones técnicas más que por innovaciones organizativas.⁵ Las principales vías adoptadas para ser competitivos son, por un lado, la renovación de los equipos —tomándolos de segunda mano de empresas estadounidenses cuyos costos son ahora más elevados que los de sus competidores asiáticos o mexicanos (y de los cuales algunos, además, se han convertido en intermediarios comerciales), y por otro lado, una mayor racionalización de la producción— casi siempre siguiendo los principios taylorianos más clásicos cuando se trata de producción en serie. Desde luego, la modernización tecnológica puede exigir en ocasiones la formación de una mano de obra, que entonces habría que pagar mejor para atraerla, como sucede con la metal-mecánica para el trabajo industrial, cuando intervienen máquinas por mando numérico. También éste puede ser el caso en las grandes empresas, pero entonces se presentan excepciones que confirman la regla. La tendencia general para estas últimas expresa, sobre todo, una investigación de las mejoras de competitividad que se funda en las innovaciones organizativas que no requieren una fijación de la mano de obra.

Además, las muy altas tasas de rotación de la mano de obra, que caracterizan al mercado laboral en las poblaciones

asociada a una inserción urbana más bien débil, a menudo reciente, y a la posibilidad o al sueño de emigrar a Estados Unidos, implican, entonces, una política activa de retención de esta mano de obra calificada.

⁵ Por supuesto, hay excepciones, como por ejemplo todas las PME de bienes y servicios informáticos, o incluso en las industrias tradicionales. Estas excepciones se explican generalmente por la necesidad de ajustarse a una norma estadounidense de calidad, y de respetar escrupulosamente los retrasos de expedición en casos de exportación. Así, ello puede implicar una reorganización de los talleres o inducir, por otra parte, el establecimiento de una red de las diversas PME del ramo, a menudo sustentada por los poderes locales o bancarios.

fronterizas, muestran por sí mismas la existencia de obstáculos estructurales en una organización que califica más el trabajo a través de una estabilización de la mano de obra que se convertirá en el principal vector para el crecimiento de la productividad. No se adopta una estrategia de este tipo más que en caso de que la rotación impida mejorar la calidad necesaria para encarar la competencia, lo que parece ocurrir rara vez. En cuanto a las grandes empresas, incluso podemos suponer lo contrario. Las investigaciones representativas del conjunto de la maquila confirman la prioridad que suele darse al control de la calidad cuando los números globales sobre la rotación (que en gran parte son expresión de esta categoría de empresas, fuente principal del empleo urbano) no demuestran, por sí solos, ninguna tendencia a la baja.⁶ Por supuesto, hay muchas excepciones que, por lo demás, subrayan la importancia relativa de las estrategias de las firmas. Para comenzar, la diversidad de formas de flexibilidad, entre las maquiladoras o las otras firmas exportadoras que no caben en este estatuto, se relaciona con las decisiones de las matrices pero, independientemente de las especificidades que de ello resulten, las nuevas formas de gestión del trabajo no reflejan menos el estado del mercado de trabajo.

Para la mayoría de las empresas, la innovación organizativa se limita a una racionalización administrativa destinada, por un lado, a someter el poder de los cuadros a los criterios de la eficacia y del mérito, muchas veces comprometidos por los lazos clientelares o familiares que con frecuencia los relacionan con los propietarios, y por el otro lado, a instalar efectivamente una organización tayloriana de los talleres. Ello es muy fácil de observar en las grandes empresas nacidas del capital local y, muy en especial, en el caso de las maquiladoras montadas por los promotores de los parques industriales. La renovación de los contratos de subcontratación que los enlazan con los donantes de orden estadounidense

⁶ Véase El Colegio de la Frontera Norte y Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, *Industria maquiladora y mercados laborales*, vol. II, 1992.

están, en las condiciones de competencia que han impuesto la recesión de finales de la década de los años ochenta en Estados Unidos, sometidas a reducciones de precios, y por tanto de costos, así como a un respeto más estricto de los retardos en cuanto a la entrega o de las normas de calidad programadas. En general, es cierto, la aplicación de los principios taylorianos ya no se cumple como antaño. En la actualidad, la prescripción del trabajo pasa por métodos más participativos, que permiten legitimarla de otro modo, y no por un imperativo técnico que justifique el poder del ingeniero y del dominio en el área. Las reorganizaciones más audaces que se muestran como una reproducción local del toyotismo no corresponden sino parcialmente a lo que se ha convenido en llamar "forma posfordista de organización". Se asemejan más bien a la "japonización de pacotilla" ya mencionada en torno a la Ford de Hermosillo.

Para mejorar la participación en los beneficios, a partir de entonces, la Ford de Chihuahua pretende incluso reducir al máximo la rotación de la mano de obra. Ahí, la gestión del trabajo es más innovadora en comparación con la evolución dominante, incluso si continúa apelando a los recursos del paternalismo. No obstante, éste se materializa en una política de reclutamiento diametralmente opuesta a la norma local, por la preferencia dada a la contratación de padres de familia más que a las hijas jóvenes solteras. El parecido al modelo Toyota se extiende a la gestión de la vida fuera del trabajo de los empleados. Como en la mayor parte de las ciudades-fábricas, la localización de la empresa está claramente relacionada con la posibilidad de producir un colectivo de trabajo que cuente con las calidades sociales útiles para aumentar la productividad. La ventaja de localización no se reduce a la proximidad con Estados Unidos, a las tasas salariales o a las ventajas fiscales y con equipos urbanos que han podido obtener la Ford de Chihuahua o la de Hermosillo. La relación con la sociedad y la economía regional tiene otras dimensiones que denotan la importancia de una subcontratación cercana y con las particularidades del mercado inter-

no laboral que establece la empresa. En la fábrica de Chihuahua, aquél favorece implícitamente el compromiso de los trabajadores en actividades complementarias a su empleo primordial, en general en el sector informal asociado a los automóviles. En la práctica, la movilidad interna de los trabajadores se organiza por esta desviación y en función de la red de las calificaciones que codifican las diferencias entre categorías.

Probablemente encontremos en la organización de los talleres, en las relaciones con la subcontratación, en la política social avanzada de la empresa, los rasgos principales que hacen del sistema de producción flexible una manera de remediar el agotamiento de las fuentes de productividad del fordismo, pero la política de empleo de la empresa no saca por tanto menos provecho —en la misma medida o más que otras estrategias de modernización— de las características tradicionales del mercado local de trabajo, como son la maleabilidad de la fuerza laboral que favorece su colaboración, el beneficio que puede extraer una empresa de las ganancias adicionales o las calificaciones que sus trabajadores pueden obtener en las actividades informales. Ello, sin hablar de la desconexión entre la evolución de la productividad y la de los salarios, que la concesión eventual de primas individualizadas está lejos de poner en entredicho. Por supuesto, la relación con el entorno local que presenta la organización productiva en el caso de Ford, recuerda las formas de organización que estructuran la nueva economía industrial. Por cierto, los modelos que se han diseñado al respecto no carecen de alguna relación con los objetivos perseguidos por la Ford en esta región de México pero, contrariamente a lo que éstos indican, es muy claro que no estamos enfrentando aquí una redefinición sustancial de las normas sociales que encuadran la actividad del trabajo.

Incluso si no se persigue más la intensificación máxima del uso de la fuerza laboral que hasta entonces se hacía de la rotación elevada, la expresión de la explotación ilimitada propia de los antiguos talleres de ensamblado, la “moder-

nidad” de la gestión del trabajo en la Ford se emparenta más con una simbiosis entre lo nuevo y lo viejo que con una ruptura radical con el pasado. Esta simbiosis es incluso variable: la encontramos igualmente en otro ejemplo de la reorganización del trabajo en el sector de los automotores, y en el de la fábrica Chrysler en la misma ciudad, donde se mantiene lo esencial de la organización tayloriana. Aquí, las ganancias de productividad se obtienen con innovaciones que se limitan a la búsqueda de un consenso destinado a suscitar la participación del trabajador en la producción. Dichas innovaciones provienen exclusivamente de una política de comunicación, incluso sin adoptar convenciones que enlazarían una mayor productividad con las primas, o que tenderían a disminuir la rotación. Ésta, igual que los bajos salarios, se percibe aquí como un dato del entorno al cual se ajusta la política de la empresa. Si no es posible elevar las remuneraciones, como dicen los responsables del personal, es menos por atenerse a los costos que por la asociación entre las maquiladoras y las autoridades locales. La localización de la empresa en un barrio en el que tendrá la certeza de disponer siempre de la mano de obra en la cohorte de jóvenes que se acercan al mercado de trabajo (esencialmente femenino, pero cada vez menor) es síntoma de que nadie se preocupa por el establecimiento de puestos de trabajo. Sin embargo, es indudable que debe modernizarse la gestión del trabajo. Ésta se manifiesta en todo aquello que permite valorar la imagen que tiene el trabajador de su puesto laboral, y se trata de mejorar con la personalización de las relaciones profesionales o con una responsabilización en el nivel de los equipos encargados del control de calidad.

Todo nos hace creer que el trabajo en equipos, la polivalencia, la individualización de la remuneración y el compromiso de la mano de obra, probablemente se convertirán en la regla sin que asistamos por tanto a una recalificación del trabajo o una reducción sustancial de su rotación. Por supuesto, hay excepciones que presentan una reorganización que implica la elevación simultánea al nivel de la calificación de

gran parte de la mano de obra y de su remuneración. Tal es el caso de las industrias de *process*, cuyos imperativos técnicos actuales explican la necesidad de eliminar en lo sucesivo la rotación y de elevar los salarios. No se trata de una regla general, cuando asistimos a una japonsización más o menos efectiva de la organización, aun cuando se traduzca en una voluntad de estabilizar la mano de obra. Así, fuera de este tipo de segmento específico del mercado de trabajo —donde la escasez de oferta de trabajo calificado lleva efectivamente los salarios a la alta—, la regulación del mercado laboral no proviene primordialmente de un simple mecanismo mercantil de ajuste de los precios y de las cantidades. Por cierto, la dinámica general de los salarios parece ser insensible a la ausencia de desempleo, incluso conflictiva. La modernización de las relaciones profesionales no ha cambiado las premisas del problema, ha corrido parejas con el mantenimiento de los bajos salarios y no ha impedido la disminución del poder adquisitivo durante la década de los años ochenta, como producto del sobreajuste de la economía mexicana después de la crisis de 1982.

A primera vista, la variación de las formas de flexibilidad en el norte de México probablemente recuerde la oposición entre una flexibilidad calificada como “primitiva” y la denominada “posfordista”; a cuyo amparo la sociología del trabajo en México suele caracterizar la evolución reciente de las relaciones profesionales. La primera se refiere ante todo al caso de los PME, pero también se extiende al caso de las maquiladoras tradicionales de ensamblado. Así, tiene que ver con un conjunto de empresas para el cual, la ausencia o la subordinación del sindicato significa generalmente que ahí no valen las reglas convencionales, ni siquiera —a veces— los derechos sociales, que fijan las condiciones de uso de la fuerza de trabajo en la gran industria mexicana. Por otro lado, es la problematización de esta gestión de la mano de obra —asociada a la herencia de la revolución— la que daría lugar a una nueva flexibilidad, correspondiente a una norma posfordiana (De la Garza, 1993). Desde un punto de vista

económico, esta oposición debe ser modulada porque estas diferentes formas de gestión del trabajo no separan verdaderamente el mercado de trabajo en segmentos diferenciados cuyos modos de funcionamiento serían fundamentalmente diferentes. Entonces, es más por referencia a su regulación de conjunto que se requiere la búsqueda de las fuentes de la eficacia productiva de las reorganizaciones del trabajo. Las prácticas que muestran una flexibilidad calificada como "primitiva" y las que se emparentan a una nueva flexibilidad, se oponen en muchos sentidos, pero más allá de sus diferencias, no es menos lo que arrojan, las unas como las otras; una continuidad de la regulación del mercado laboral, que hace pensar que la innovación organizacional en la región, más que en los países desarrollados, no da lugar más que a un neotaylorismo.⁷

Es así como el análisis de la gestión y del mercado laboral impone una fuerte modulación en una visión del cambio que se limita a la observación de las innovaciones técnicas y organizativas sin preocuparse por descubrir la coherencia social que preside su puesta en ejecución. Por regla general, el cambio en materia de gestión del trabajo se limita casi siempre a operar como dispositivo simbólico. Ante todo, se trata de manejar el trabajo en un clima más cooperativo que ponga a la disciplina y al control social sobre nuevas bases de comunicación entre los obreros, los agentes calificados y los cuadros. Las representaciones dominantes de la actividad laboral evolucionan sin que se dé el mismo caso en las representaciones de lo que vale en el mercado. Las condicio-

⁷ La idea de que en las reestructuraciones productivas habría una alternativa al fordismo, ya obsoleto en el contexto de la globalización, es sólo un postulado hasta que se compruebe lo contrario. Para muchos observadores, no se les puede considerar como una nueva vía de desarrollo en virtud de que tal vez no sean, a fin de cuentas, sino una adaptación del taylorismo a las nuevas limitaciones económicas, y por tanto una forma de gestión de la crisis del fordismo. En efecto, el nuevo paradigma productivo puede parecer una profundización del taylorismo en la medida en que la implicación productiva del trabajo lleva al extremo una lógica de interiorización del control social y no pone en entredicho el monopolio de la oficina encargada de los métodos sobre la concepción de la organización del trabajo (R. Boyer, y J. P. Durant 1993).

nes de reclutamiento y de movilidad permanecen sin cambios. A partir de ello, el obrero debe saber lo que hace y por qué lo hace, aun cuando siga siendo mal remunerado. La flexibilidad llamada "primitiva" no es una realidad que se limitaría a los casos de las empresas que hacen pensar en las descripciones del universo industrial de otros tiempos. Sin duda aún existen tales casos, pero incluso si no son tan raros, de todos modos ya no son la norma. Lo que importa es la herencia de un pasado así, en lo que es nuevo. Es un factor esencial de la eficiencia productiva.

La producción flexible en el norte de México tiene que ver con el neotaylorismo por el control social que implanta, y la referencia al modelo japonés traduce precisamente, en el rango de lo simbólico, el carácter conservador de una modernización de las relaciones profesionales que reproduce la desvalorización social del trabajo. La evolución de la gestión del trabajo va a la par de una regulación social del mercado de trabajo que anula la presión a la alza de los salarios que, lógicamente, debería inducir una situación de empleo pleno. Esta evolución contiene una singularidad regional del mercado de trabajo que muestra un sindicalismo tradicionalmente más cooperativo ahí que en el resto del país. La regulación del mercado laboral prevaleciente en la frontera, por más específica que parezca, no deja de ser fruto de una historia nacional, y es en el plano de esta determinación que el análisis de las ventajas comparativas de la región debe ser reubicado.

LA REGULACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO

Los sindicatos no han aprovechado los incrementos en la productividad y el fuerte crecimiento de la demanda de trabajo para negociar alzas salariales o las modalidades de la flexibilidad que se podrían haber esperado en una situación de empleo pleno y en una coyuntura política marcada por el despertar de la sociedad civil. Así, parece que la regulación del mercado de trabajo regional ya no se puede reducir a un

proceso institucional y ni a un ajuste comercial. En realidad, el peso de las representaciones sociales tiene más importancia que la mediación institucional de los sindicatos. Lo que predomina es una *regulación social del mercado de trabajo*.

Ya se ha definido en otra parte este concepto por las representaciones del empleo y del mercado laboral, como elemento determinante de su estructuración y de su funcionamiento:

[...] lo que confiere este papel determinante a las representaciones puramente ideales, *a priori*, de los trabajadores, es el hecho de que, a falta de regulación institucional, ellas son la base de la formulación de las estrategias profesionales, matrimoniales y residenciales de los trabajadores. Así, es el conjunto de estas estrategias, confrontadas a las de los actores sociales (sobre todo los empleadores), el que está a la base de la regulación del mercado de trabajo.

Esta definición de una regulación social del mercado laboral se elaboró a partir de investigaciones sobre los empleados domésticos y los obreros de la construcción, realizadas en varios países de América Latina; es decir, con base en el análisis de un mercado laboral en el que la mediación institucional es casi inexistente (Lautier, B., y Marques-Pereira, J., 1994). También en el caso que nos ocupa, las representaciones⁸ tienen un efecto regulador directo por su peso en la interacción social que cobra vigencia en la relación salarial, pero que hacen, además, del corporativismo sindical, ante todo, un aparato de control, al reducir a muy poco su función de negociación sobre las condiciones de uso del trabajo.

Es a la luz de las condiciones sociales en las cuales opera la reorganización del trabajo que se impone una hipótesis

⁸ Aquí nos limitamos a subrayar su peso sin pretender caracterizarlas y, así, demostrar los mecanismos de una regulación social que sobredetermine la regulación mercantil o institucional, lo que exigiría mostrar con encuestas las trayectorias y las estrategias profesionales cómo estas representaciones son un factor esencial de la rotación y del precio de la mano de obra.

como ésta. El cuadro recién esbozado sugiere que el sometimiento del trabajador a ellas es un dato primordial que señala sus modalidades y explica por qué las elevadas tasas de rotación no impiden hoy ni el trabajo en equipos que se pone en competencia para mejorar el control de la calidad o la productividad, ni la adopción de una política de comunicación, o de primas individualizadas de cualquier tipo, para hacer creíble la idea de que todos son miembros de un proyecto que hay que llevar a bien en un contexto competitivo. Todo lo contrario, las innovaciones organizativas se consideran favorables no sólo en el movimiento sindical, sino también entre los trabajadores involucrados. La intensa rotación de la mano de obra no es un obstáculo para mejorar las calificaciones, pues el sometimiento de los trabajadores permite que éstas no sean socialmente reconocidas. Quizá la rotación no es deseada por las empresas, pero manifiestamente les es útil, que es lo menos que podría decirse. No sólo es funcional en cuanto incrementa la facultad de ajustar para bien el volumen de mano de obra según los azares de la demanda, o de sostener un ritmo acelerado de la cadena de producción. Asimismo, lo es también en cuanto traduce una interacción social que regula el mercado laboral; es decir, una organización donde se enlazan las relaciones mercantiles cuya referencia es menos una reglamentación del despido —manifiestamente poco limitante— que una percepción de la oferta y de la demanda, que hace de la movilidad un dato natural, en primer lugar para los obreros. Las representaciones del valor del trabajo que sirve de vehículo para esta interacción, neutralizan de alguna manera los efectos potenciales sobre el salario de una competencia en el reclutamiento que, sin embargo, es particularmente intensa. Así, el juego de la competencia es contrarrestado por una norma social implícita que regula el nivel de remuneración del trabajo alrededor de los promedios nacionales, a pesar de que las productividades sean más elevadas, y de la ausencia de un ejército de reserva.

La competencia entre empleadores no se manifiesta más que en las políticas sociales de las firmas. La selección durante el reclutamiento no es posible, según afirman los responsables del personal, sino con una oferta exagerada en la concesión de ventajas sociales. Es en este sentido que estiman que su gestión del trabajo se asimila a la de los países desarrollados. Y en ello no están del todo equivocados. La expresión de taylorismo sanguinario (Lipietz, A., 1984), que podíamos aplicar a las condiciones de uso del trabajo en las actividades de ensamblado de la primera generación de deslocalización, carece hoy de sentido, incluso en las maquilas, donde la organización tayloriana del trabajo aún hace que las cadencias sean las posturas que se juegan en torno al control obrero. Esta metáfora ya no corresponde a las formas actuales de control social del trabajo. Más bien, hay que plantear la hipótesis de que la usura desmedida de la fuerza de trabajo remite menos, de ahí en adelante, a las condiciones de trabajo en el taller que a la precariedad de la reproducción familiar resultante de los bajos salarios y de las condiciones de vivienda popular.⁹

Así, al impacto de las variables demoeconómicas de la oferta y la demanda de trabajo se superpone una regulación social, institucionalizada o que remite a normas explícitas.¹⁰ La regulación del mercado laboral que se debate entre los trabajadores, el Estado y las empresas, compromete: mecanismos mercantiles resultantes de la apertura económica que, sin ninguna duda, es la variable principal de la oferta de empleo en la región; mecanismos institucionales que en este caso se relacionan menos con las condiciones de uso del trabajo que con la repartición de responsabilidades entre el Estado y las empresas en materia de política social, y meca-

⁹ Sobre la cuestión urbana, véase J. Riveleois 1995.

¹⁰ Ello parece tanto más evidente cuanto que existe una disponibilidad de mano de obra aún movilizable por el empleo industrial con la cual puede contar la inversión en el futuro. La creciente masculinización y la elevación de la edad media de la mano de obra permiten suponer un crecimiento de la oferta de trabajo en el futuro, más rápidas que la tasa de crecimiento de la población (véase "Industria maquiladora y mercados laborales", *op. cit.*).

nismos de socialización que hacen del trabajo en la fábrica una relación social de sometimiento. Entonces, la regulación del mercado laboral no puede definirse por la oposición habitual Estado/mercado, o mercado/organización, sino como un proceso simultáneamente mercantil, institucional y social que estructura un sistema de empleo local sometido a determinaciones nacionales e internacionales. No es estática dicha regulación del trabajo; debe ser entendida en la dinámica de la reestructuración productiva. Ésta la modifica, pero lo hace con base en una forma de socialización del trabajo, heredada de un pasado que precede el auge del populismo y que ha reactualizado la adaptación de la gestión del trabajo a las restricciones de la mundialización.

Lo que cambia se plantea entonces en términos de la interacción entre estos diversos mecanismos regulatorios. El funcionamiento del mercado de trabajo es mucho más que una mera interacción de elecciones individuales que se ajustarían libremente mediante procedimientos mercantiles u organizativos. Estas elecciones son socialmente determinadas. La norma de eficacia obedece menos a la observación de una ley económica de la oferta y la demanda o de una racionalidad administrativa, que a una técnica social de gobierno (en el sentido de Michel Foucault). Lo que está en juego en la flexibilidad del trabajo no es simplemente una reorganización de la producción que reduzca los costos, las pérdidas o los defectos, o que permita acercarse más a la demanda, sino también una nueva interacción entre estos diversos mecanismos regulatorios, como indica la adhesión sindical a las nuevas formas de gestión del trabajo. Ésta remite tanto a las características del mercado local de trabajo como a la evolución política nacional que ha acompañado a la liberalización económica.

La regulación institucional del mercado de trabajo regional siempre ha sido menos efectiva que en el resto del país por la poca combatividad del movimiento sindical. En general, su subordinación está asociada a las características sociodemográficas de la mano de obra (muy joven, hasta hace

muy poco tiempo, fundamentalmente femenina y casi siempre surgida de familias migrantes). Dichas características explicarían el que no haya un consenso dominante entre los trabajadores sobre los límites que el Estado debe imponer a las empresas en cuanto a las condiciones de uso de la fuerza de trabajo. Un consenso de este tipo —que ha permitido al régimen político populista, emergido de la revolución, integrar a los obreros al marco cerrado del corporativismo sindical en las viejas regiones industriales de México— no había tenido razón de ser en el norte del país, donde la mano de obra industrial se ha reclutado esencialmente, hasta hace poco, entre las jóvenes migrantes. Por lo regular, en la región, la presencia sindical no es más fuerte que en las empresas pertenecientes a grupos económicos locales o nacionales cuyos propietarios tienden probablemente a aceptar los términos del consenso social correspondiente a los compromisos vigentes en el sistema político nacional. En las maquiladoras, aun cuando hay presencia de sindicatos, su acción es de las más cooperativas y no se opone a la reorganización del trabajo.¹¹ En Ciudad Juárez, incluso, su colaboración ha sido negociada por los primeros promotores de parques industriales.

La ausencia de una regulación institucional más efectiva del mercado de trabajo, que habría permitido a los sindicatos entrar en la maquila o, una vez que hubieran sido admitidos, tener un papel distinto al de una mera comparsa que simbolizara al Estado protector, no es ajeno al que hoy permite una mayor flexibilidad productiva en el norte que en el resto del país. Lo que se observa, por otro lado, en las pocas grandes empresas de capital local o nacional donde los sindicatos participaban —y siguen participando— significativamente en las decisiones relativas a la gestión del trabajo, al punto de

¹¹ La notable excepción de Matamoros —donde las relaciones profesionales están sometidas a un régimen más cercano al que caracteriza tradicionalmente a la gran industria mexicana— merecería un estudio comparativo con otras ciudades fronterizas. Ahí, la relación de lo local con lo nacional, instaurada en la regulación del mercado de trabajo, es mucho más notable.

conservar todavía hoy el monopolio de las contrataciones, no invalida una hipótesis como ésta. En un clima político en el que la puesta en entredicho de sus relaciones antiguamente privilegiadas con el Estado ha socavado fuertemente su credibilidad, en lo sucesivo los sindicatos ven en la mediación que pueden ofrecer para aplicar los nuevos principios de flexibilidad una oportunidad de redorar su blasón. A fin de cuentas, ésta no es sino otra cara del carácter conservador de la modernización de las relaciones industriales.

Esta evolución no ha sido lineal. En efecto, la herencia del corporativismo sindical ha implicado más de una vez el uso de la violencia, lo que pone en entredicho la rigidez de la organización del trabajo en el momento en que se afirmó el vuelco neoliberal de la acción gubernamental. Sabemos que tal ha podido ser el caso en el norte del país, donde, a pesar de los esfuerzos sindicales para garantizar la paz social, ésta no ha sido todavía —ni se ha convertido aún— en sinónimo de una gestión del trabajo no autoritaria o no violenta. No obstante, en el sur como en el norte, el corporativismo sindical pondrá cada vez menos obstáculos a una gestión competitiva del trabajo. En la frontera, es verdad, prácticamente no se ha planteado este problema, ya que en general los sindicatos no son percibidos como un vector de mejoramiento de las condiciones de trabajo, excepto en algunas grandes empresas que pertenecen a grandes grupos nacionales en los que se ha debido tener en cuenta los logros sociales obtenidos en otras partes, en las regiones donde la industrialización ha sido protegida por la política de sustitución de importaciones establecida desde la década de los cuarenta hasta las nuevas orientaciones del decenio de 1980. Desde entonces, estas diferencias se han borrado. La apertura ha llevado a poner en entredicho estos logros. La restricción de competitividad ha sacudido el viejo pacto social que había hecho del corporativismo sindical, durante todo el periodo precedente, un pilar de la gestión del trabajo y de la legitimidad del Estado.

Estigmatizados por las acusaciones de corrupción, o incluso en ocasiones por el clientelismo propio de su papel en la distribución de algunas de las prestaciones sociales, los sindicatos no podían sino adherirse a la restructuración productiva. De no hacerlo, habrían perdido toda relación orgánica con el Estado, en la medida en que su legitimación se desplazó al campo de los valores liberales, cosa que les quitaría los medios políticos de oponerse a la regresión salarial que la política de estabilización ha generado. El aumento de la productividad parece a todos una restricción ineludible, so pena de verse barridos por la competencia. Así, el carácter discrecional del poder que ejercen los cuadros sindicales sobre los empleados no podía sino obligarlos a seguir el paso de la reforma económica liberal. Cualquier movilización de la base habría llevado a la denuncia de su dependencia respecto al Estado. Con frecuencia, en los lugares donde los trabajadores no aceptaban el establecimiento de la flexibilidad la represión fue brutal, originó despidos masivos y el cierre o el traslado de fábricas hacia territorios socialmente más cooperativos, lográndose así debilitar el desarrollo de los movimientos contestatarios que revelaban el desmoronamiento de la legitimidad del corporativismo a partir de los últimos años de la década de los años setenta (Prévôt-Shapira, 1993).

La preservación del pacto social en el nuevo contexto económico liberal aniquiló cualquier posibilidad de que la democratización consolidara una regulación institucional del mercado laboral, lo que hubiera permitido reducir la concentración del ingreso. Por lo que toca al norte del país, este pacto no ha logrado más que afirmar el *statu quo*. Sin embargo, debe subrayarse la importancia del papel mediador que conservan los sindicatos, incluso en la frontera, a pesar de las opiniones negativas de que son objeto y que muestran casi todas las encuestas. La ausencia de vida sindical en los talleres, que puede llegar hasta al desconocimiento de la existencia de los contratos colectivos, es común en la mayor parte de las maquilas, pero ello no significa que los

trabajadores consideren inútiles a los sindicatos (Quintero, 1989). Las reorganizaciones del trabajo pueden movilizar una participación obrera por encima de los sindicatos, lo que no es tan raro en las maquilas donde tienen presencia, pero siguen siendo intermediarios políticos privilegiados en la lucha cotidiana por la obtención de los servicios colectivos en los barrios populares. La evolución de sus relaciones con el Estado, en términos nacionales, a pesar de una conflictividad más evidente que en el pasado, no ha puesto en entredicho su papel a este nivel. Aun cuando ya no es posible garantizar por tales medios el monopolio de la representación política de las clases populares que ostentaba el partido gubernamental en la época del populismo, hay razones para creer que los sindicatos ya no sean, incluso en el norte del país, una importante fuerza electoral complementaria.

La adhesión sindical a la flexibilidad del trabajo y, en un nivel más general, el peso de la herencia corporativista en la conducción de la reforma liberal, revelan la complementariedad funcional entre los cambios que se dan en el sistema productivo y en el orden político. Es así como la nueva gestión del trabajo parece ir a la par de una ciudadanía restringida que se institucionaliza en las reformas del sistema político y de la política social, ya no digamos que una y otra se refuerzan mutuamente. La estigmatización del corporativismo sindical ha hecho de la reorganización del trabajo un campo en el que se consolidan los valores liberales que legitiman una política económica que promueve la concentración de los ingresos y una política social que distribuye sus prestaciones a merced del clientelismo sindical tradicional o del nuevo clientelismo territorializado que tejen las acciones dirigidas a los barrios pobres, elevadas al nivel de un programa nacional de solidaridad (Marques-Pereira y Prévôt-Shapiro, 1995). En última instancia, esta complementariedad entre las evoluciones respectivas del orden político y del sistema productivo explica el consenso social que tiene como objeto la reorganización del trabajo en el norte del país. Así, el que

la mano de obra, tanto más maleable cuanto se renueva constantemente por la migración, no padezca el desempleo, sólo explica parcialmente el consenso que puede suscitar la nueva gestión del trabajo. Por lo demás, éste se relaciona con la herencia del corporativismo aprovechado para enlazar los pactos sociales de estabilidad de los salarios nominales desde 1987; es decir, después de que su poder de compra haya sido abatido por la inflación.

De este modo, hay que extender al marco nacional la explicación del éxito regional que solemos reducir a las estrategias de las firmas multinacionales y a la capacidad de los actores locales de aprovechar la oportunidad que les ofrecía la pérdida de competitividad de la industria estadounidense.¹² Aunque desde luego hay que tomar en cuenta estos factores, los mismos no explican todo el fenómeno. La frontera norte de México, por supuesto, parece ser un área de inversión ideal debido en primer lugar, a las nuevas modalidades de la competencia que afectan a los grandes consorcios estadounidenses, pero no ha sido poca la influencia en la evolución política asociada a la reorientación de la gestión macroeconómica nacional en cuanto a las ventajas comparativas que ha adquirido la región como campo de acogida de las relocalizaciones. Una y otra han permitido que se instaure un clima de confianza. El riesgo-país se ha atenuado aún más desde que los actores políticos, capaces de garantizar la permanencia de este clima favorable a la inversión extranjera, han hecho de ella una prioridad gubernamental con el Tratado de Libre Comercio, erigido desde entonces como camino para el desarrollo. El cambio de las relaciones de México con su poderoso vecino va a la par de la adhesión irrestricta a los principios del neoliberalismo en la política

¹² La relativa apertura que representaba la porosidad de la frontera (o más bien de la autoridad pública local encargada de hacer respetar las reglas aduanales) tuvo que ser reconocida progresivamente para evitar que se reafirmara un regionalismo muy crítico del poder central. El programa fronterizo de desarrollo en la década de los años sesenta extiende el régimen de zona franca a las inversiones extranjeras debido a las presiones de las élites locales que no participaban en el movimiento general de la sustitución de las importaciones.

económica. Sin embargo, más allá del proyecto de integración, lo que contó ante todo es la capacidad gubernamental para ponerlo en marcha.

Tampoco es posible comprender la mejoría de la coyuntura económica mexicana a fines de la década de los años ochenta sin hacer referencia al sistema político, en especial a la fuerza societal del Estado. La centralización del poder que caracteriza desde la revolución al sistema político mexicano, ha permitido que sean aceptadas las recomposiciones sociales que exigía la restructuración económica inducida por la apertura. La capacidad de organizar los intereses socioeconómicos en forma corporativa dentro del Estado no sólo ha sido un factor clave para la estabilización económica, y en especial de la credibilidad de la política de desinflación (Marques-Pereira y Théret, 1995). Además, esta capacidad de incorporación de la sociedad habrá sido decisiva para legitimar el nuevo sistema productivo en proceso de instauración en el marco de la integración norteamericana a la imagen de lo que se ha hecho en el norte del país.

Por tanto, la progresión más rápida en la producción flexible en la frontera, y la relación entre territorio y competitividad que ella manifiesta, deben relacionarse tanto con la singularidad regional como con los determinantes nacionales del mercado laboral. La competitividad de la región no es reductible a una organización industrial que se adapta a la globalización. Su ventaja comparativa, que muestra esta evolución, no es sólo el resultado de una relación de lo local con lo mundial, sino también de la relación de lo local con lo nacional. Uno y otro explican la regulación del mercado de trabajo que lo ha hecho competitivo. Al contrario, ciertamente la región tiene en este sentido un efecto de demostración en el sentido de que se asegura más fácilmente la paz social que en el resto del país. Ello la convierte en una referencia nacional, en lo sucesivo, de las nuevas reglas de repartición del ingreso y de organización del trabajo. "El Dorado" que aquella representa para todos aquellos que se ven obligados a la migración, contribuye a hacer creíble la

idea de que el crecimiento y el empleo riman con la apertura, y, entonces, con la necesidad de poner en entredicho el derecho de fiscalización del sindicato sobre la prescripción del trabajo.

COMPETITIVIDAD REGIONAL Y ESTANCAMIENTO DEL DESARROLLO NACIONAL

Las implicaciones nacionales de una disgregación —que ya no sólo tiene que ver con las ciudades fronterizas y que ya no se limita a meras actividades de ensamblado— no son menos significativas que los determinantes nacionales de la competitividad de la región. Es en este nivel donde se revela que carecen de fundamento las esperanzas que inspira la eficiencia de la nueva organización del trabajo basada en el modelo japonés en el norte de México, desde el momento en que se toma en cuenta la distancia observable entre el modelo y su realización. El problema no es tanto el que las nuevas formas de gestión de la empresa no muestren ahí más que una “japonización de pacotilla”, sino el de percibir que las nuevas formas de organización inspiradas en el modelo japonés permiten efectivamente el aumento de la productividad porque ellas contribuyen a hacer socialmente aceptable lo que antes llamamos una ciudadanía restringida. Es lo que les permite hacer un sistema, en el sentido en que la sociología del trabajo habla de sistema socioproductivo, lo que no carece de consecuencias en el plano macroeconómico.

El carácter conservador de la modernización de las relaciones profesionales no es meramente un problema de democracia en la empresa. El consenso que ahí se obtiene en torno de una flexibilidad del trabajo sin reconocimiento de las calificaciones, favorece la aceptación de una percepción de la responsabilidad social del Estado en términos de promoción de una satisfacción por parte del mercado de bienes de consumo colectivo, como lo concibe el programa nacional de solidaridad. La relación entre sistema productivo y orden político, que puede designarse con la expresión de

ciudadanía restringida se establece por la repartición del ingreso que ella produce en la regulación macroeconómica. Probablemente, la reorganización del trabajo que implica las nuevas formas de competencia se inspira en el modelo de referencia que constituye ya el toyotismo, pero la realidad neotaylorista de su puesta en marcha local está desde entonces muy lejos de significar una transición hacia un nuevo desarrollo que pudiéramos calificar de posfordista. La japonización mexicana no es más que una versión empobrecida y empobrecedora de su modelo original. Tampoco es menos real. En efecto, asistimos a una modernización no solamente productiva, sino también sociopolítica. Es ahí, precisamente, en donde reside la paradoja de una modernización conservadora que permite elevar la competitividad, pero que reproduce además el círculo vicioso del subdesarrollo, al reactualizar representaciones sociales del trabajo que habíamos creído desaparecidas desde los tiempos del populismo redistribuidor de la década de 1970. En este sentido, la "japonización de pacotilla" es muy real, aunque no sea más que la ilusión de un posfordismo (en la medida en que con esta palabra se califique un modo de regulación que constituya una alternativa de desarrollo).

A este respecto, la evolución reciente de la maquila plantea problemas que rara vez se abordan en el debate sobre sus ventajas y sus inconvenientes. Por supuesto, aún seguimos oponiendo a las ganancias en divisas o en empleos la escasa demanda de entradas locales de la maquila, en particular en las ciudades fronterizas, en donde ésta no va más allá de un promedio que fluctúa entre 2 y 3%, o incluso, el costo social demasiado elevado de esta forma de crecimiento para la base de una sociedad urbana cuyas condiciones de vida se han vuelto precarias por la política de bajos salarios o por la degradación ecológica. No obstante, la evocación de esta realidad pronto pasa al segundo plano cuando se hace de la modernización económica el signo de una transformación estructural que autoriza todas las esperanzas. Sin duda, el número de robots y de círculos de calidades, o el entorno

institucional de las empresas, son indicadores de una restructuración productiva y de una recomposición sociopolítica sustanciales, pero de ningún modo constituyen una prueba de la viabilidad de un desarrollo basado en la apertura, y que tampoco definen su naturaleza.

Las estrategias de las firmas y de los gobiernos para encarar la globalización no sólo responden a una exigencia de competitividad que no dejaría ningún margen de manobra e impondría una sola trayectoria posible; también representan elecciones de sociedad que revelan, precisamente, la flexibilidad tal como se pone en práctica en el nivel local. Estas elecciones de sociedad están en la base de la regulación económica que caracteriza el nuevo modo de desarrollo que ha constituido la rampa de lanzamiento para la restructuración productiva en el norte del país. La coherencia social, que es su fundamento, despoja de toda pertinencia a la idea de considerar la innovación tecnológica y la reorganización del trabajo asociadas al *boom* económico de la frontera norte de México como el augurio de una salida de la crisis por la vía de una reconversión posfordista que significaría una maquiladorización de la economía nacional en la perspectiva del gran mercado norteamericano. Calificar de posfordista la naturaleza del desarrollo que aquella implanta parece aún más descabellado que haber hablado en otro tiempo de un fordismo latinoamericano a partir de un crecimiento en la producción de bienes duraderos comparable a la de los países del norte. La gestión del trabajo en las grandes empresas —ahora inspirada en el modelo japonés— y la organización industrial que montan las asociaciones de PME, entre sí o con las maquiladoras, casi siempre con el apoyo de los poderes locales, si no es por su iniciativa, son desde luego, tantas dinámicas nuevas que configuran una restructuración productiva que evoca los principios de la especialización flexible (Piore y Sabel, 1989). En efecto, el norte de México, por la misma razón que constituye un pivote geográfico para las restructuraciones territoriales que induce en México la integración continental (Revel-Mouroz, 1993), sin ninguna

duda representa, desde un punto de vista económico, un espacio estratégico de la redefinición nacional de la relación capital/trabajo que se lleva a cabo en esta ocasión. Pero la imagen de esta redefinición, que proyecta la economía regional, indica más bien un modo de crecimiento que reproduce las desigualdades sociales tradicionales del subdesarrollo. El análisis de la regulación del mercado de trabajo que hemos hecho demuestra continuidad del modelo de crecimiento según la imagen de la de las elecciones de sociedad.

La "japonización de pacotilla" expresa la permanencia de estas elecciones, es decir, de un desarrollo socialmente excluyente, que al fundarse en una concentración del ingreso cada vez mayor, ha hecho de la industrialización latinoamericana, precisamente lo contrario del fordismo. El nuevo paradigma productivo, instaurado gracias a la apertura económica no altera en nada esta vieja interacción entre el orden político y el sistema productivo establecida en la regulación económica. Esta herencia ha impedido al crecimiento económico —muy eficiente, sin embargo, durante medio siglo— fijar progresivamente a población activa en el asalariado que aquélla ha significado en los países desarrollados. El problema no sólo se plantea en términos de tasas salariales más bajas que en los países desarrollados, o de tasas de cobertura de la seguridad social que dependen del volumen del empleo formal, sino también de la poca fuerza de la regulación institucional del mercado laboral; es decir, de la reducida capacidad por parte del Estado para imponer su poder normalizador de las condiciones de uso y de reproducción de la fuerza de trabajo. Las instituciones del Estado benefactor han sido puestas en pie en América Latina, como en los países desarrollados, pero la generalización del asalariado y del taylorismo ha sido en su caso, mucho más limitada, tanto en el nivel del número de activos como en lo que toca a la evolución cualitativa de las relaciones de trabajo, y entonces tampoco ha conducido al mismo círculo virtuoso entre la elevación de la productividad y el crecimiento de la masa

salarial que habría permitido hacer del consumo popular el motor de la acumulación (Marques-Pereira, 1996).

Lo que ha ocurrido es, lo sabemos, justamente lo contrario: la concentración del ingreso, que va a la par de los otros mecanismos de exclusión dependientes del orden político; la que ha activado el crecimiento al hacerla descansar sobre una segmentación cada vez más acentuada de los mercados. Es así como, en comparación con los países desarrollados, el taylorismo, como principio de organización industrial, se ha convertido en un mecanismo de la regulación económica y social completamente diferente. La misma conclusión se impone en el caso de los efectos económicos de las instituciones sociales montadas sobre el modelo del Estado benefactor. El modo de desarrollo que resulta de ello, ha hecho de la modernización económica el vector de la reproducción del subdesarrollo que podemos caracterizar sencillamente por el dualismo social que ha producido. Sin duda hoy, en el plano de una coherencia sistémica, podemos considerar que las nuevas tecnologías o, más ampliamente, la reestructuración productiva que acarrea la globalización, pueden ser el soporte de una redefinición progresista de la actividad laboral. Pero su determinación es social y no tecnológica, tanto hoy como ayer. En el norte de México, una redefinición de esta naturaleza no está al orden del día ya que, al contrario, es una modernización conservadora la que está en la base de la reactivación de la productividad.

La reestructuración productiva puede ser una oportunidad de desarrollo, pero no necesariamente conduce a él. La reconversión productiva puede parecer posfordista en ciertos aspectos, pero haciendo una paráfrasis (sin considerar sus deseos como realidades), diremos que la innovación tecnológica y organizativa no necesariamente establece los caminos de la prosperidad. La complementariedad funcional entre las evoluciones del orden político y del sistema productivo sobre la que se funda la competitividad territorial del norte de México sólo puede desembocar, en el ámbito nacional, en un estancamiento cuya expresión es la agravación de

la brecha externa que ha provocado la reorientación del régimen de acumulación. La consolidación de un consenso sobre la repartición regresiva del ingreso, que permite la regulación del mercado laboral con la base en la reestructuración productiva, explica tanto el crecimiento económico en el norte como los obstáculos nacionales por la reproducción de un círculo vicioso entre estrechez del mercado interno, concentración del ingreso, financialización y límites de la rentabilidad de la inversión productiva, aparte de la subcontratación internacional. Las ganancias de competitividad, que autoriza tal relación de capital/trabajo y que agrava las desigualdades, no son realizables sino en segmentos comerciales exportadores; sin embargo, éstos tienden a reducirse en un mercado interno que en adelante estará sometido a la competencia internacional, con todo y lo que concierne a las entradas de los bienes intercambiables que no proceden de la maquila, como lo muestra el análisis del creciente déficit de la balanza comercial que corre paralela a este tipo de reestructuración industrial (Casar, 1994).

Y entonces la reciente crisis financiera debería conducir a poner al orden del día la vieja hipótesis de la CEPAL sobre los obstáculos al crecimiento debidos a los límites del mercado interno, hipótesis que impugnaba la idea de las desigualdades creadoras. Por tanto, el análisis que hacemos de las nuevas modalidades de reproducción de las desigualdades observables en el norte de México, nos lleva a concluir, subrayando el peso de lo político, en un estancamiento económico que se manifiesta de nuevo, como en el pasado, por los desequilibrios externos. Ya no nos sorprende su recurrencia: la difusión del paradigma productivo posfordiano basado en una modernización conservadora de las relaciones profesionales, en nada altera la complementariedad entre el sistema productivo y el orden político que origina esta contradicción estructural de la industrialización latinoamericana. Esta complementariedad se reactualiza con la nueva organización industrial que emerge en los territorios de la integración.

A fin de cuentas, ahí encontramos el problema estructural que ya se había manifestado en el agotamiento del crecimiento protegido de otros tiempos. Eludir el obstáculo de la estrechez de los mercados por la agravación de la concentración de los ingresos y por atenerse al endeudamiento, sólo ha sido un último recurso. Probablemente, ello permitió preservar el crecimiento, pero estaba contado el tiempo en que tal política económica era eficaz. El desarrollo de la clase media, que ha autorizado la concentración del ingreso desde la década de los años cincuenta, sólo ha interrumpido temporalmente los límites a la acumulación. La reducción del costo del capital gracias al endeudamiento, ha permitido continuar en esta vía por un tiempo, ipero a qué precio!: los efectos recesivos del pago de la deuda y del ajuste, desestabilizarán este régimen de crecimiento. A fin de cuentas, las razones de base del agotamiento de la sustitución de las importaciones nos llevan a la inadecuación estructural de la oferta y de la demanda globales, de un régimen de acumulación fundado en la producción masiva, y a la vez socialmente excluyente, cosa que lo hizo convertirse en un “devorador de divisas” cuando así lo permitían las condiciones internacionales (Salma y Valier, 1990).

Esta contradicción económica tiene sus raíces en una desigualdad social que no ha podido ser quebrantada seriamente, como lo fue en los países desarrollados en el periodo entreguerras, abriéndose así la vía para el crecimiento redistribuidor de los gloriosos años treinta. En la actualidad hemos vuelto de alguna manera a una especie de punto de partida: el crecimiento puede restablecerse en ciertas regiones si se cuenta con una expansión de las exportaciones industriales basada en el mantenimiento de bajos salarios, pero una reactivación sostenida del mercado interno nacional, lejos de ser una secuencia automática, remite más que nunca, obligatoriamente, en una economía abierta, a una mejor distribución de los ingresos, y más allá, una política industrial, como bien han mostrado los análisis neoestructuralistas que hacen depender la competitividad de un regreso del Estado fuerte,

susceptible de interceptar los efectos perversos de un financiamiento excesivo (Salama y Valier, 1994).

Es en relación con esta continuidad de las desigualdades en la historia económica latinoamericana que hay que medir el peso de lo político en el estancamiento nacional. El problema no se reduce a las transformaciones de la reforma política que explicaría los errores de gestión de la coyuntura que han arruinado la credibilidad de la política económica. Estas perturbaciones no son nada más accidentes incidentales de esta reforma. Exhiben la fragilidad de los cimientos económicos de un sistema político a que conduce la restauración de una regulación del mercado laboral que anula los progresos sociales relativos que el populismo había representado en México. Tal es, sin duda, la principal lección que debemos extraer de las condiciones del crecimiento que se refieren a la gestión del trabajo en esta "región que progresa". Indudablemente, el acceso a las nuevas tecnologías y la reorganización productiva son posibles, y, por otra parte, esta modernización es, en muchos aspectos, más fácil que en los países desarrollados debido a una regulación institucional del mercado laboral, desde su inicio, poco efectiva. No obstante, la innovación no es entonces más que la versión de una modernización que, una vez más, plantea límites al crecimiento de la economía nacional en la medida en que ésta no puede ser originada con exportaciones cuyo desempeño se explique por los bajos salarios. Como en sus versiones anteriores, el crecimiento no puede sino chocar con la regulación del mercado de trabajo, cuya inversión se aprovecha desde el principio para eludir la estrechez del mercado. El análisis de las posturas macroeconómicas de las formas de dotación de empleo, respecto a su determinación social, local y nacional, obliga a relativizar la norma económica con la que se define la eficiencia de un nuevo sistema socioproductivo.

Traducción: Abdiel Macías Arvizu

BIBLIOGRAFÍA

- Benko, G. y Lipietz, A. (eds.) (1992), *Les régions qui gagnent*, PUF, París.
- Boyer, R. y J. P. Durant (1993), *L'après-fordisme*, Syros, París.
- Carrillo, J. y O. F. Contreras (1992), "Calificación en el trabajo: Análisis de la industria maquiladora", *Frontera Norte*, vol. 4, núm. 8, julio-diciembre.
- Casar, J. (1994), "El sector manufacturero y la cuenta corriente. Evolución reciente y perspectivas", en F. Clavijo y J. Casar, *La industria mexicana en el mercado mundial. Elementos de política industrial, El Trimestre Económico*, Lecturas núm. 80, Fondo de Cultura Económica, México.
- Colegio de la Frontera Norte y Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (1992), *Industria maquiladora y mercados laborales*, vol. II.
- De la Garza, E. (1993), *Reestructuración productiva y respuesta sindical en México*, UNAM-UAM, México.
- Lautier, B. y J. Marques-Pereira (1994), "Représentations sociales et constitution du marché du travail. Employées domestiques et ouvriers de la construction en Amérique latine", *Cahiers des Sciences Humaines*, vol. 30, núms. 1-2, *L'Etat et le marché dans les pays en voie de développement*, ORSTOM, París.
- Lipietz, A. (1986), *Mirages et miracles*, La Découverte, París.
- (1994), *De Toyota-City à Ford Hermosillo: La japonisation de pacotille*, Cebremap, París.
- Marques-Pereira, J. (1996), "Marché du travail, protection sociale et développement. Un jeu de miroirs entre l'Europe et l'Amérique latine", en Marques-Pereira, J., *La citoyenneté sociale en Amérique latine*, L'Harmattan, París.
- y Théret, B., "Régimes politiques, médiations sociales et trajectoires économiques. Quelques enseignements régulationnistes de la bifurcation des économies brésilienne et mexicaine depuis les années 1970", en R. Boyer et al., *La régulation économique en Amérique latine*, EPHES/IHEAL, París, en prensa.
- Noël, A. (1991), "Régulation et problèmes contemporains", *Cahiers de Recherche Sociologique*, núm. 17, UQUAM, Montreal.
- Piore, M.J. y C. F. Sabel (1989), *Les chemins de la prospérité. De la production de masse à la spécialisation souple*, Hachette, París.

- Prévôt-Shapira, M.F. (1993), "L'avenir du syndicalisme mexicain", Prévôt-Shapira y J. Revel-Mouroz, (coords.), *Le Mexique à l'aube du troisième millénaire*, IHEAL, París.
- Quintero, C. (1989), "Sindicalismo subordinado e industria maquiladora en Tijuana", *Estudios Sociológicos*, vol. 7, núm. 21, El Colegio de México, México.
- Revel-Mouroz, J., "La nouvelle frontière: Au coeur de l'intégration aux Etats-Unis", en M. F. Prévôt-Shapira y J. Revel-Mouroz, J. (coords.), *op. cit.*
- Revue économique, L'économie des conventions* (1989), vol. 40, núm. 2, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, París.
- Reygadas, L. (1993), *Trabajo y cultura en las maquiladoras de la frontera México-Estados Unidos*, ponencia en el Primer Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo, México, noviembre .
- Rivelois, J. (1995), "Organisation sociale et politique du logement", en P. Gondard y J. Revel-Mouroz, *La frontière Mexique-Etats-Unis. Mutations économiques, sociales et territoriales*, IHEAL, París.
- Rivière d'Arc, H., "Les réseaux d'entrepreneurs au Chihuahua ont-ils besoin de l'Etat?", en P. Gondard, y J. Revel-Mouroz, *op. cit.*
- Salama, P. y J. Valier (1990), *L'économie gangrenée*, La Découverte, París.
- y Valier, J. (1994), *Pauvretés et inégalités dans le Tiers-Monde*, La Découverte, París.
- Shakien, H. (1986), *Mexico in the global economy*, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.
- Sklair, L. (1993), *Assembling for Development. The maquila industry in Mexico and the United States*, Center of U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.
- Sociologie du travail. Dossier-débat Systèmes productifs: Les modèles en question* (1993), vol. 35, núm. 1, París.
- Wilson, P.A. (1992), *Exports and Local Development. Mexico's New Maquiladoras*, University of Texas Press, Austin.

DINÁMICA TERRITORIAL, LOCALIZACIÓN Y SISTEMAS PRODUCTIVOS LOCALES: ALGUNAS INDICACIONES TEÓRICAS

CHRISTIAN AZAIS *

Esta ponencia trata sobre la dinámica territorial. Su escenario es la polémica sobre la localización industrial y, más particularmente, cómo se han interpretado fenómenos como los “distritos industriales” (DI) o los “sistemas productivos locales” (SPL).¹ Estos últimos caben en la tentativa de comprensión de los movimientos de reestructuración económica y de recomposiciones sociales. Su especificidad parece residir en la combinación de herramientas analíticas tomadas tanto de la economía como de la sociología, cosa que deja traslucir una cierta fragilidad teórica.

En efecto, en lo que toca al enfoque económico de estas manifestaciones, la problemática no se afirma fácilmente y duda entre el mercado y la firma. Como sólo puede aportar respuestas poco satisfactorias, viene al rescate la sociología.

* Université de Picardie/ERSI/GREITD.

Equipo de Investigación sobre el Sistema Industrial (asociado al CNRS) y Grupo de Investigación sobre el Estado, la Internacionalización de las Técnicas y el Desarrollo, respectivamente. Facultad de Economía y de Gestión, 80025, Amiens, Cédex (Francia).

¹ Reservaré la expresión “distrito industrial” al caso italiano, prefiriendo, sin embargo, la expresión “sistema productivo local”, por ser menos connotada y aparentemente más rica, si se entiende al sistema como la suma de las partes que “mantienen junto”, lo que confiere a la noción una cierta dinámica. El SPL, además, pone el acento en la importancia de los factores de proximidad y de aglomeración en la constitución de una especificidad productiva, y por tanto extrae de la geografía herramientas de análisis.

La interrogación subyacente es la del papel desempeñado por el territorio en el desarrollo de un "sistema productivo localizado". Por ahora, me contentaré con plantear los puntos clave de un debate que podría esclarecer la especificidad de estas formas de desarrollo, que hacen de la comprensión del modo de inserción de las empresas en el territorio, un elemento de análisis esencial.

Para empezar, presentaré los elementos de una problemática que antepone el mercado y la firma, para indicar que recurrir a la sociología presenta malestar y es un testimonio, ya que quizá no son adecuados para comprender estas formas de organización productiva. Según mi hipótesis, su especificidad pasa necesariamente no tanto por las formas de coordinación, sino por el carácter material de la producción, por su aspecto productivo. Aquí no proporcionaré sino unos esbozos menores de solución, y la investigación comparativa Vimeu-Lumezzane tendrá que aclarar estas proposiciones.

LA CONSTRUCCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA SOBRE LOS SISTEMAS PRODUCTIVOS LOCALES

¿El mercado o la firma?

La bibliografía sobre los distritos industriales es copiosísima. Contempla a la vez la investigación sobre la dinámica territorial y la que versa sobre la localización industrial, objetos de estudio que comparten al mismo tiempo economistas y sociólogos, para no mencionar a los geógrafos. Para los economistas que estudian los SPL o los DI, el mercado es el elemento central de su construcción; no olvidan por tanto, la especificidad de la firma y subrayan la mezcla de competencia y cooperación, en la cual se comprometen y que otorgará a su vez, la especificidad a estas formas productivas.

Para ponerla de relieve, me propongo revisar ciertas hipótesis de la economía estándar y confrontarlas a los problemas instaurados por la introducción del espacio en el análisis.

sis económico.² Sólo problematizaremos un poco las hipótesis de base del modelo de competencia pura y perfecta.

Para empezar, tenemos la hipótesis de la atomicidad de los agentes. Sabemos que la teoría estándar asocia economías de escala a rendimientos crecientes. Así, en lo que toca a la localización de la industria, la presencia en un territorio de rendimientos de escala crecientes atraerá cada vez más empresas deseosas de sacar provecho de las economías externas. La existencia misma de éstas impulsará a las empresas a fusionarse, y a favorecer, en consecuencia, la constitución de monopolios, cosa que hará necesaria la intervención de un agente externo, el Estado, para restablecer el equilibrio, asegurar una óptima asignación de los recursos y garantizar el funcionamiento del mercado competitivo. Si nos referimos a la hipótesis de la competencia pura y perfecta de la teoría macroeconómica, serán muchos los elementos que no dejarán de sorprendernos.

La introducción del espacio en la teoría del equilibrio general no se da sin plantear un problema a la hipótesis de homogeneidad de los productos. La localización se trata de la misma manera que las otras decisiones de los agentes: un bien disponible y situado en otro lugar no es el mismo bien; resulta que los mercados son interdependientes desde un punto de vista espacial. En efecto, como lo indican Scotchmer y Thisse (1993:657), “la dispersión geográfica del consumo implica la dispersión de la producción y, por tanto, la existencia de mercados locales de “pequeña” dimensión. En consecuencia, la asociación de rendimientos de escala crecientes y de una dispersión geográfica del consumo, hacen indefendible la hipótesis de la atomicidad de las firmas en cada mercado”.

² No me ocuparé aquí de las contribuciones de teóricos de la localización como J.H. von Thünen, A. Weber o W. Isard. Para ello remito al texto de Camagni, Roberto, “Teorie e modelli di localizzazione delle attività industriali”, *Giornale degli Economisti. Annali di Economia*, Milano, Università Luigi Bocconi, núms. 3-4, marzo-abril de 1980, pp. 183-204, que presenta un “buen panorama general”.

Asimismo, la hipótesis de libre entrada al mercado, de ausencia de barreras para ingresar al modelo de competencia pura y perfecta, se verá debilitada por el reconocimiento de la posible constitución de monopolios o de fusión de empresas, que entonces ya no serán *price takers*, sino *price makers*. Además, la posible existencia de un “pasajero clandestino”, que va a poder utilizar con los gastos mínimos un bien público presente en el territorio, contradice la hipótesis de perfecta transparencia del mercado. Es así como se subraya la asimetría de la información entre los agentes, dejando de lado una circulación de la información, libre y accesible a todos. Por tanto, el sistema de precios no transmite toda la información necesaria para una asignación óptima de los recursos.

Es gracias a Alfred Marshall, cuando insiste en el problema de la localización industrial de las empresas, de la dinámica territorial, como diríamos hoy, que el edificio de la construcción neoclásica comienza a dar algunos signos de debilidad, lo que tiene el efecto de llevar el territorio al campo de estudio de los economistas. El autor lo hace partiendo del análisis de un conjunto de empresas agrupadas en un “distrito industrial”. La ventaja de una operación como ésta consiste en que propone una lectura diferente del mercado, que va más allá del marco de la competencia pura y perfecta y del modelo de equilibrio general y que esboza los primeros pasos hacia un reconocimiento del carácter imperfecto de la competencia, del cual la economía industrial extraerá algunos de sus fundamentos teóricos.

Para Marshall, habría dos tipos de causas que prevalecen en la instalación de empresas en una localidad determinada: causas internas del territorio y causas externas. Entre las primeras, cuenta el clima, la presencia de ciertas materias primas indispensables; en cuanto a las segundas, dependen de la demanda de los ricos, que imponen una especialización a los artesanos y una calificación que requiere, muy a menudo, recurrir a una mano de obra extranjera. El territorio permite entonces fijar estas habilidades o experiencias procedentes

de regiones diferentes, y les servirá de crisol. Así, las empresas que ejercen el mismo oficio encuentran en su propio lugar los elementos susceptibles para sedimentar un conjunto local de habilidades. En lo que toca a los trabajadores, ellos pueden pasar fácilmente de una empresa a otra y así convertirse en los propagadores de una profesionalidad. Así, la movilidad es interna al distrito y de tipo horizontal. Todos tienen algo que ganar al participar en el efecto de difusión: el trabajador que sale de una empresa puede muy bien, algunos años después, volver a ella y, enriquecido con su nueva experiencia, socializarla entre sus nuevos colegas.

Así, cuando una industria ha escogido una localidad —escribe Marshall— tiene oportunidades de permanecer ahí mucho tiempo, siendo tan grandes las ventajas que ofrece a personas dedicadas a la misma industria calificada el hecho de estar cerca unas de las otras. Los secretos de la industria dejan de ser secretos; están, por decirlo así, en el aire (Marshall, 1890:465).

De ahí la célebre expresión de Alfred Marshall: “la atmósfera industrial”, cuyo rigor científico no puede ser más vago.

Es, a la vez, la creación de un mercado local de trabajo fluido y la presencia de externalidades positivas y de una división del trabajo lo que hace que las empresas se interesen en agruparse en un mismo territorio. Por ahora, conviene recordar que los primeros teóricos de la economía espacial privilegiaban un enfoque estático y se apegaban más a la estructura de las preferencias de localización que a la comprensión de un proceso. La localización se convertía también en una función de la distancia y de la reducción de los costos debida a la proximidad. El espacio sería un dato, un factor exógeno sobre el cual las empresas no tendrían influencia. Entonces, la localización de las empresas se limitaría a un problema de costos y el espacio se trabajaría en términos de distancia física.

No obstante, la percepción del espacio ha evolucionado hacia una concepción dinámica que presenta un doble mérito: por una parte, permite poner en entredicho algunas de

las hipótesis básicas del modelo de competencia pura y perfecta y, por la otra, invita a interrogarse sobre dos ramas de la economía: la economía industrial y la economía de la firma, que tienen gran importancia para el estudio de los distritos industriales.

El mismo Marshall descubrió la importancia de la localización en la constitución de monopolios, cosa que se oponía a la hipótesis de convexidad de los conjuntos de producción, que implica la ausencia de rendimientos de escala crecientes.

Según Marshall, puede darse que haya economías externas (a las firmas) que no dependan de su medio económico de inserción; están ligadas a la división del trabajo y a la proximidad espacial de las empresas. Si la causa principal de las economías externas reside en la localización de la industria, como lo sostiene Marshall, entonces existen interdependencias que se establecen fuera del mercado. La existencia de procesos relacionales particulares como la de espacios, que pueden mejorar la productividad y el desarrollo de las firmas, constituyen una brecha en el edificio de la teoría microeconómica.

Estas pocas observaciones permiten insistir en las imperfecciones del mercado: no hay arbitraje posible entre las fuerzas del mercado; no puede lograrse sino gracias a la intervención de instituciones del Estado, lo que a fin de cuentas es un tanto molesto para la teoría estándar. Así, el campo queda libre para las tesis que se interesan en la razón de ser de la firma y en la coordinación entre agentes.

Frente a los límites que representa la economía estándar y, por tanto, el modelo basado únicamente en el mercado como factor explicativo de todas las relaciones de intercambio efectuadas entre los agentes económicos, hay autores, como Coase y Williamson, que se han interesado en analizar los orígenes de la firma y de los modos de coordinación jerárquicos, diferentes de los que ofrece el mercado.

A fin de limitar los efectos de la competencia imperfecta, la teoría de la firma se propone captar la sustancia de la coordinación entre agentes económicos, con el fin, también,

de limitar la incertidumbre a la cual están sometidos los empresarios.

Al poner el acento en los contratos que los agentes económicos establecen entre ellos, la teoría de la firma cuenta con un nuevo instrumento de análisis. Así, para aquélla, la coordinación se funda en dos mecanismos que, expresándose tanto en el mercado como en la firma, dependen sin embargo de mecanismos diferentes. En el mercado, es el sistema de precios el que informa sobre la mejor asignación de los recursos, mientras que la firma se basa en un sistema jerárquico de organización. Por tanto, no se trata de la misma coordinación. Utilizar el sistema de precios representa un costo, así que puede resultar más ventajoso establecer un contrato a largo plazo —constituir una firma— que varios contratos a corto plazo con renegociaciones interminables (1937:21).

Sin embargo, para muchos autores neoclásicos el mercado es preexistente al análisis de los orígenes de la firma. Así, Ronald Coase (1937:21), en su artículo “The Nature of the Firm”, considera que el mercado: “sistema de centralización de las ofertas, de las demandas y de las fijaciones de los precios”, preexiste como un orden “natural”; las organizaciones no pueden reemplazarlo porque no son capaces de cubrir su costo. Por tanto, la problemática no ha cambiado; en última instancia, el factor determinante es mercado.

El punto de convergencia entre estas dos concepciones reside en la superación de una cierta tradición de la economía industrial que lleva a la hipóstasis a la firma, que le reconoce un modo de funcionamiento diferente al del mercado, fundado en la jerarquía; en efecto, no parece legítimo considerarla como una unidad teórica elemental separada del mercado. En otras palabras, más que de una renovación conceptual en la cual la firma se opondría al mercado o al menos serviría como herramienta de interpretación diferente de la realidad económica; se trata de un enfoque distinto, una versión atenuada que proviene del mismo fenómeno: el mercado.

Se han dado varias respuestas a la pregunta de por qué se constituían las firmas: para reducir los costos de transacción, según Coase, o para reducir la incertidumbre en el futuro porque la información es costosa, de acuerdo con Knight (1921).³ La medida de la incertidumbre —hablaremos en este caso de riesgo— viabiliza, para los individuos, el establecimiento de un contrato, el cual se ubicará en una diversidad de posibilidades, incluso si ellos no saben cuál es el que efectivamente se va a realizar. La razón de ser de la firma entra en esta perspectiva.

El contrato no es un simple mecanismo de compensación monetaria, sino “una percepción muy superficial de la manera en que los agentes económicos coordinan concretamente su actividad para intercambiar y producir” (Brousseau, 1993, p. 81). Así, hay aquí una parte de confianza presente, confianza que se ha instaurado porque los individuos encontraban en ello un interés a largo plazo.

Y entonces, inspirándose en los escritos de Alfred Marshall para explicar los mecanismos de localización industrial y de dinámica territorial, en un marco de coordinación comercial, los analistas de los distritos industriales, como Giacomo Becattine en Italia, lo iban a considerar desde una perspectiva “normativa”, poco crítica en relación con el modelo de competencia pura y perfecta. Se inscribe en la óptica del mercado donde la información es gratuita, ya que cualquiera que pertenezca al distrito puede encontrarla en “la atmósfera”. Ésta pertenece al colectivo. Se ha instaurado un consenso en el seno del territorio. Ya no se logra captar bien el lugar del mercado, de la firma, del distrito, en este mundo que parece marchar de maravilla.

El debate sobre los DI, al retomar a la vez los temas de la competencia y de la cooperación, permite insistir en el carácter imperfecto de la primera y, también, sobre el hecho de que la segunda no sería más que el fruto de una “incomple-

³ Frank Knight (1921), *Risk, Uncertainty and Profit*, Nueva York, Houghton Mifflin.

ción” del mercado, en el sentido en que la entiende la economía estándar.

Es en este territorio, receptáculo de actividades económicas sostenidas por uno —en general— o varios oficios, donde entra la problemática de los distritos industriales. Desde un punto de vista económico, el problema central es el de la coordinación entre agentes, de la búsqueda de una asignación óptima de los recursos. Va más allá de la acepción según la cual el “mercado” aseguraría “naturalmente” esta coordinación (la Mano Invisible) para destacar el hecho de que ella es resultado de los contratos, de “arreglos interindividuales” (Brousseau, 1993:17) realizados entre agentes económicos; empresas, en este caso. Se trataría entonces de reglas a partir de las cuales se organizaría la actividad productiva. Ahora bien, la teoría económica no estipula el origen de estas reglas. Las acepta como un postulado, y deja a otras ciencias —la historia, la sociología, la ciencia política, sobre todo— la tarea de explicar su génesis. Para poder tener en cuenta —permaneciendo en el campo de la economía— la pluralidad de los mecanismos de regulación internos y externos del sistema y comprender los meandros de la recomposición social y política que se da en el territorio, recurrir a otras ciencias sociales es algo indispensable. Es ahí donde reside la riqueza del análisis de los distritos industriales y, también, una parte de sus límites.

Por ahora, el problema es el de saber en qué medida el territorio, entendido en su dimensión sociohistórica, y las empresas que en él se sitúan, son capaces, por sí solos, de promover un nuevo modo de organización productiva, que se base tanto en los principios de cooperación y competencia. En el caso de un distrito industrial —como lo entiende la bibliografía italiana sobre la “Tercera Italia”—, el modo de organización productiva no toma de las grandes empresas su organización, sino que sigue una vía propia, diferente también de la de los espacios de subcontratación, dominados por una gran empresa, lo que finalmente limita la realidad a algunos casos particulares.

Las empresas del distrito se ven favorecidas por economías externas de aglomeración, fuente de una eficiencia que extraen de la “atmósfera industrial”: fenómeno enlazado a la vez a la capacidad y a la experiencia profesional de los trabajadores y también a la localización de las empresas en un mismo territorio. Estas economías externas de aglomeración se manifiestan como servicios gratuitos que se ofrecen mutuamente las empresas contiguas, también debido a su pertenencia a estructuras sociales e históricas comunes en las cuales los individuos encuentran elementos de identidad.

La característica principal de los distritos industriales es que no se organizan al amparo de la gran empresa según un principio jerárquico, sino de acuerdo con un principio de colaboración, de cooperación entre empresas del mismo tamaño.⁴ En efecto, al tratarse de territorios constituidos por PMI, de donde se excluyen las grandes unidades de producción —lo que limita su validez heurística—, las relaciones de competencia que se tejen entre las firmas no son las mismas que las que pueden establecerse entre quienes dan las órdenes y las empresas subcontratantes. La literatura insiste en la reciprocidad existente entre agentes económicos (empresas y empresarios, sobre todo), cuyo marco territorial tiene un papel determinante.

Competencia y cooperación en los distritos industriales

En la bibliografía sobre los distritos industriales, son recurrentes dos temas: el de la competencia y el de la cooperación, que se relacionan, uno, con la búsqueda de competitividad por parte de las empresas —y por tanto de la diferenciación—, y el otro, con la solidaridad entre agentes económicos que habitan en un mismo territorio y se presentan como actores de un mismo espacio social. Estos dos conceptos dan toda su especificidad al distrito industrial. Sin embargo, no por ello desaparece una paradoja inherente al funcionamiento del

⁴ En ello, la asimilación DI (o conjunto de PMI) y gran empresa no es plausible.

distrito y que puede, al fin y al cabo, ser perjudicial para su propio desarrollo.

Si no nos referimos únicamente a una problemática de intercambio, sino a una de economía de producción —perspectiva en la cual entran los sistemas productivos locales—, hay que reconocer que la coordinación entre agentes influirá en la implantación de recursos que movilicen habilidades, tecnología o “capacidad” (Richardson, 1972,⁵ citado por Brousseau, *op. cit.*), lo que genéricamente se aproxima al concepto de “profesionalidad”. Una implantación de esta clase tiene un costo que se traduce en el acceso a la información y comprende un elemento de irreversibilidad. En efecto, la adquisición de un saber es costosa y marginará a quien no la posea. Sólo la cooperación, realizada en un ambiente favorable en el que reine la confianza, puede compensar la carencia inicial, a menos que la empresa adopte un comportamiento de pasajero clandestino, en cuyo caso dicho costo será como nulo para ella.

Es la aceptación del riesgo, del carácter irreversible de ciertas decisiones, lo que impulsa a los agentes económicos a cooperar entre sí. Es así como los conceptos de irreversibilidad y reversibilidad son centrales, en el sentido de que inducen la cooperación entre los agentes económicos. Irreversibilidad en lo que toca, por ejemplo, a las inversiones, los fenómenos de aprendizaje, y divulgación del mismo en un territorio, así como a las innovaciones; reversibilidad, cuando es posible dar marcha atrás en caso de haber tomado un camino equivocado, sin que por ello se provoque la desaparición de su empresa o el desmoronamiento del sistema productivo. Pero toda decisión tiene un costo, que pondrá al agente económico ante una elección.

En el modelo de producción del mercado marshalliano el problema para la firma es el de permanecer en contacto con la particularidad de las demandas, y por tanto de tener

⁵ G. B. Richardson “The organization of industry”, *Economic Journal*, vol. 82, pp. 883-896.

acceso a una flexibilidad externa que favorezca una búsqueda activa de las nuevas oportunidades en el mercado. Ello presupone una fuerte flexibilidad interna que representa, para los empresarios, un medio para limitar el peligro de costos de inversión demasiado importantes y, por lo mismo, la incertidumbre inherente al comportamiento de los demás agentes económicos y del mercado. Los empresarios pueden elegir entonces entre dos estrategias. Una consiste en no fabricar más que un solo producto, poniendo énfasis en la calidad y privilegiando la relación entre el productor y el demandante, considerada como única. La segunda trata de lo que se podría llamar producción “mediana”, entendiendo con ello el poder responder casi simultáneamente a una variación de la demanda haciendo sólo modificaciones mínimas al producto estándar “casi” acabado, y por tanto guardando atención a la demanda del mercado.⁶

En el caso del distrito industrial, el carácter especializado y local de los saberes es la piedra angular del sistema. Éste se manifiesta en las transacciones internas, en el gran contenido informacional —formal e informal— que circula entre los agentes económicos, lo que hace que los conocimientos no sean transmisibles al exterior y que los individuos guarden celosamente el secreto de la fabricación de sus productos (Salais, Storper, 1993:64-65).

El correcto funcionamiento de los mercados internos en el distrito industrial —mercado de trabajo local, sobre todo, y de materias primas—, aun cuando a menudo se ignora el aspecto financiero, depende de que los lazos que unen a los individuos se basen en un sistema de valores y en el respeto de reglas comunes. Ello tiene el efecto de reducir el costo del acceso a la información, fenómeno que se amplifica gracias

⁶ El ejemplo de la industria boloñesa del embalaje lo ilustra. Es a partir de modificaciones técnicas incorporadas a las máquinas ya existentes, que Bolonia se convirtió en líder en este sector de producción. Debido a la diversificación de las máquinas y a las ventajas que ofreció la imagen de calidad existente, han visto la luz diversas innovaciones (Capecchi, 1992). Ésta ha sido también la estrategia adoptada por Benetton en sus inicios.

a la confianza imperante entre los agentes económicos y sociales. Pero es posible que lo que a primera vista parece ser un beneficio sea nefasto al más largo plazo. En efecto, las formas de cooperación no mercantiles, así como el acataamiento de un sistema de valores que garantice la eficiencia del mercado interno de trabajo, corren el riesgo de malograr la continuidad o el auge del distrito, en lo que toca a la difusión de las capacidades, la consolidación de las formaciones institucionales formales e informales y las calificaciones. Pueden convertirse entonces en la expresión de los propios límites internos de los sistemas productivos locales, incapaces de hacer frente a la competencia o de integrar innovaciones productivas, garantes de una competitividad futura.

En efecto, por un lado, la firma debe anclarse en relaciones de producción estables y comprender su entorno próximo a fin de limitar la incertidumbre; por el otro, tiene que diferenciarse de sus semejantes, con los que compite. Esto sólo es posible si la firma se aísla en un proceso de producción y si limita todo espíritu de innovación, lo que es contrario incluso a la finalidad de la firma y del empresario, cuyo deseo es crear un “monopolio natural”, una “renta innovacional”, a fin de abordar el mercado de manera diferenciada de la de sus competidores. Un sistema industrial que funcione aislado —manera de considerar muy a menudo el distrito industrial—⁷ corre el riesgo, a más largo plazo, de limitarse a fabricar un solo producto y de no dar cauce a las inversiones en investigación y desarrollo necesarias para su proyección fuera del territorio y para su consolidación interna ante un aumento en la competencia o, llegado el caso, ante una reorientación de su especialización productiva.

Tales temas son cruciales en el análisis de los problemas que enfrentan muchos distritos. Pueden presagiar, a largo plazo, la pérdida de independencia de las unidades de pro-

⁷ Ello es tanto más sorprendente cuanto el origen del interés dado a los distritos industriales de la Tercera Italia se sitúa en su capacidad exportadora.

ducción del distrito y de su transformación en simples subcontratistas de grandes firmas, seguras de encontrar ahí tanto las capacidades técnicas necesarias como la calificación y la disciplinarización de la mano de obra, y de aprovechar su red clientelar. Sólo la presencia indispensable de mecanismos regulatorios (institucionales) que vayan más allá del campo específico de la firma y de la cooperación interempresas puede remediar un estado de hecho como éste. Sin ello, la herencia histórica se transforma en una desventaja. Lo que era vivido como una ventaja se convierte en un inconveniente: la especialización productiva se considera entonces como monoproducción; la flexibilidad interna o la facultad de rápida adaptación a la demanda, como sumisión a las reglas del mercado con todo su cortejo de incertidumbres para trabajadores llevados a la precariedad; la solidaridad, antes juzgada positiva, se transforma en relaciones paternalistas o de dominación (entre individuos, sexos y edades). Entonces, el distrito corre el riesgo de parecer un espacio conservador, inmutable, reacio a la evolución del mundo, bloqueado por lo que en otros tiempos constituía su riqueza. Las razones de un funcionamiento afortunado previo se convierten en las de la disfunción actual.

En tal caso, puede ser muy difícil la aparición de cualquier innovación en el distrito, sea en los productos o en los procesos. En efecto, ¿por qué los empresarios locales se interesarían en abandonar los caminos trillados? ¿Tienen los medios para ello? ¿Están protegidos del riesgo inherente a toda modificación tecnológica o del riesgo asociado al hallazgo de mercados para sus productos? La fuerza del distrito —la cooperación y la confianza— contendría los gérmenes de su debilidad; la cual es, ante todo, de naturaleza teórica.

Tal debilidad es significativa de las dificultades que exhiben los enfoques económicos sobre los sistemas productivos locales; los análisis que se ocupan del fenómeno ponen de relieve las reglas sociales que prevalecen en su constitución. Así, la existencia de convenciones adoptadas entre individuos de un mismo conjunto productivo, vienen a enriquecer

la comprensión de la imbricación⁸ entre lo económico y lo social. Esto constituye uno de los paradigmas de la sociología económica y de la comprensión del funcionamiento del mercado, entendido ya no sólo como sitio de encuentro entre una oferta y una demanda para un sistema de precios, sino como sitio de intercambios societales que participan de la misma dinámica.

Estos intercambios se basan en redes de relaciones existentes entre los individuos; constituyen formas de socialización e influyen en las acciones económicas o en las instituciones económicas. Son también testimonio de los límites que todavía tiene la teoría económica en la explicación de los sistemas productivos locales, como forma específica diferente del mercado y de la firma, y que requiere para su comprensión, acudir a la sociología.

La aportación de los socioeconomistas italianos

Es elocuente la contribución de los sociólogos italianos al estudio de los distritos industriales, de la dinámica territorial y de la localización industrial. La dimensión sociológica es diferente de la que los juristas conceden al territorio. Sus límites son a la vez más vagos (jurídicamente) y más precisos (sociológicamente) que las circunscripciones básicas como los cantones o las comunas, en el caso francés. El territorio es un espacio social, fruto de una historia (o de historias). Va a la par de nociones como “región”, “zona de vida” o “zona de empleo”, si nos limitamos a un enfoque que privilegie más bien los flujos de trabajadores interempresas que las relaciones de trabajo en su complejidad. Además, permite cubrir problemas como el de la dinámica territorial o el del desarro-

⁸ Hablando con propiedad, no se trata del concepto de “embeddedness” en el sentido de Karl Polanyi en “La grande transformation” (1994), que supone la existencia previa de dos campos distintos que se articulan entre sí, sino más bien de una dinámica, de un sinergismo que va más allá tanto del campo económico como del social.

llo local, en una perspectiva que se deslinda de los análisis, tanto macroeconómicos como microeconómicos. Al recurrir a la noción de “sistema de empleo” podemos tender un puente con la dimensión sociológica.⁹ si es que no hacemos abstracción de las formas de remuneraciones que rebasan el marco salarial y que a menudo explican en parte el dinamismo de los sistemas productivos locales (trabajo a destajo, no acatamiento de la legislación laboral, etcétera).

La literatura italiana, fértil en estudios sobre los distritos industriales, agrupa los enfoques sobre la dinámica territorial y sobre las condiciones generales del desarrollo en análisis que dan un gran espacio a la teoría institucionalista. Su objeto: contar la interrelación existente entre lo social y lo económico. Hay dos grandes corrientes. La primera corresponde a lo que Bagnasco (1988) ha llamado, en un célebre artículo del mismo nombre, la “construcción social del mercado”. Según el autor, el desarrollo económico que caracteriza a las pequeñas y medianas unidades de producción de la “Tercera Italia” se explica por la configuración histórica del territorio en el cual se han implantado estas unidades. La tradición, la relación con la agricultura y la existencia de un artesanado desde el Renacimiento, explican el desarrollo económico contemporáneo de ciertas regiones italianas. Con frecuencia, se destaca la presencia de un terreno fértil para la aparición de pequeñas y medianas empresas —basada en una tradición histórica, familiar, productiva o agrícola— como si fuera el origen de estos conjuntos productivos en

⁹ El “sistema de empleo” (SE) corresponde a la problematización del postulado de una determinación *ex ante* de la oferta y de la demanda de trabajo, a fin de hacer evidente el carácter estructurante de la demanda de trabajo en relación con la oferta, donde el objetivo es establecer un marco general de intento de clasificación de las principales formas de empleo que se dan en el universo contemporáneo del empleo asalariado. Si lo asociamos a la relación salarial, podemos definir el SE como el sistema en el que se efectúan la movilización de la fuerza de trabajo, la asignación de la mano de obra en los empleos, el proceso social de formación de salarios y el uso-modelado de la mano de obra, todo ello basado en formas mesoeconómicas y macroeconómicas adoptadas por la relación salarial (B. Meriaux, “Point de vue sur les recherches françaises en économie du travail”, *Revue Economique*, vol. 19, núm. 1).

donde se reconoce la especificidad de un sistema, pero que de ningún modo pueden ser erigidos como modelo de producción. De este modo, para los partidarios de este enfoque, la constitución de un conjunto productivo fundado en las PMI procedería de una herencia histórica.

Tal sería el origen de las relaciones específicas imperantes entre empresas de un mismo territorio, que entonces se considera como una entidad homogénea. Las empresas estarían enlazadas por una relación de interdependencia que sería determinante en la constitución de una solidaridad entre las firmas y en el aspecto que tomaría la competencia que entre ellas se entabla. A su vez, la solidaridad y la competencia tendrían efectos directos sobre la organización: la producción, y la población también, recibirían sus beneficios debido al sello de calidad asociado al producto del territorio, lo que, por un efecto de cascada, tendría repercusiones directas en las capacidades locales de innovación.

Quizás estas propuestas de explicación de la naturaleza del desarrollo son exactas, pero sólo tienen validez en ciertas regiones del centro y del noreste del país. Ignoran lo que ha pasado en regiones situadas más al sur y, lo que es más grave aún, no toman en cuenta la importancia de las luchas sociales y sindicales que se han dado en Italia a finales de la década de 1960 y principios de la de 1970; éstas condujeron a la "descentralización productiva". Esta última caracteriza la externalización en la subcontratación por las grandes empresas del noroeste (triángulo industrial Turín-Génova-Milán) de algunas de sus actividades (Azaïs, 1992). La capacidad heurística de la "construcción social del mercado" se ha visto disminuida en cuanto a la comprensión de las diversas formas de desarrollo regional y de los sistemas de PMI.

La segunda corriente, más rica, subraya el carácter institucional y político de una construcción productiva como ésta. La importancia del asunto es tomada en cuenta, por ejemplo, por autores como Sebastiano Brusco (1982) o Vittorio Capecchi (1989, 1992) para analizar el modelo de la industria flexible, más conocido como "modelo emiliano", o

entonces el terreno sobre el cual se ha constituido la red de empresas industriales en Bolonia. Este trabajo a fondo permite comprender por qué la pequeña mecánica de transformación de la Emilia Romagna ocupa el lugar que tiene en el mercado mundial. Desde un punto de vista teórico, éste provee elementos preciosos para entender la “construcción social de los mercados”, al destacar los constituyentes institucionales y socioeconómicos que concurren en la consolidación de un sistema de pequeñas y medianas industrias. El punto de partida es sociológico e histórico, cosa que permite comprender la originalidad de un desarrollo regional basado en una particularidad política regional y local (fuerte presencia del que fue el PCI) y en un complejo de instituciones que son fundamento de este sistema productivo reconocido por sus capacidades innovadoras. En efecto, es gracias al concurso de diversas instituciones como las alcaldías, los sindicatos, la Universidad, las asociaciones patronales y de servicios a las empresas, que una ciudad como Bolonia ha logrado deslindarse y ocupar un lugar importante en la riqueza nacional y en las exportaciones industriales.

Los DI —conjuntos de empresas agrupados en un espacio de cercanía en un mismo territorio, en torno a un oficio industrial—, son un producto de la historia que han confeccionado los lazos mercantiles y no mercantiles. Su fundamento lo constituyen iniciativas locales y regionales: una historia común. En ocasiones se les reconoce una capacidad de innovación o, al menos, de tratamiento de habilidades heredadas. Sobre esta base puede constituirse un proceso acumulativo, al principio, de redes de innovación que comprendan tanto productos como procesos de producción nuevos. Estas redes se basan en relaciones formales e informales sostenidas por instituciones locales o regionales, que confieren al DI, al sistema productivo local (SPL), su especificidad. Sin embargo, la innovación rebasa en gran medida el marco restringido del territorio en el que se encuentran los sistemas productivos. Como escribe muy justamente Antonio Negri:

[...] la socialización de los procesos de trabajo no está ligada a factores exclusivamente territoriales: puede estarlo, pero en general ésta va mucho más allá de los límites de las zonas de monoproducción, implica fenómenos mucho más vastos y subordina las propias concentraciones territoriales a flujos y a redes mucho más extendidos” (en Lazzarato, 1993:33).¹⁰

Por tanto, no podemos hacer descansar la génesis del desarrollo local únicamente en factores internos del distrito industrial o de la región.

Con estas consideraciones integramos el territorio y el desarrollo regional al análisis de estos espacios productivos en donde entran en competencia las empresas, pero se trata de una competencia matizada por mecanismos de reproducción social y de solidaridad entre los agentes económicos por el solo hecho de pertenecer a la misma “tierra”; ello da un contenido particular a la competitividad que ellas deben probar. De tal modo, se destacarán las relaciones interfirmas y el intercambio “gratuito” de informaciones y destrezas entre las empresas de un mismo distrito.

Es así como el debate teórico —al cual, *a priori*, la economía no puede dar respuesta por sí sola— sigue dos vías divergentes. Las herramientas analíticas que permiten abarcar el mercado no son suficientes para comprender la proporción de la competitividad que las empresas del distrito deberían manifestar. Y tampoco las que se relacionan con la firma, ya que el distrito tiene una consistencia más rica que la de la aglomeración de varias firmas en el mismo territorio y porque su competitividad es diferente de la de una empresa aislada.

Tradicionalmente, la competitividad se limitaba a un problema de costos internos (salariales, sobre todo), de pre-

¹⁰ Reservaré la expresión “distrito industrial” al caso italiano, aunque prefiera la expresión “sistema productivo local”, por ser menos connotada y más rica. Ya que el sistema se extiende como la suma de las partes que “conforman el conjunto”, lo que confiere a la noción una cierta dinámica. El SPL subraya la importancia de los factores de proximidad y aglomeración en su constitución.

cios y de tipos de cambio.¹¹ La solución al problema de la competitividad se relaciona con un alza de la productividad —del capital y del trabajo—, lo que plantea el problema de la explotación de las externalidades, ya sea entre las unidades industriales y las unidades industriales y el exterior.

De tal modo, no sólo predominan consideraciones de orden interno de la empresa, de eficiencia técnica de los factores de producción, sino también factores que rebasan el marco restringido de la firma, como mecanismos de regulación, de orden político-institucional, social, territorial, regional, nacionales y hasta internacionales. Es con base en la consideración de estas diversas facetas, que la empresa podrá formular y poner en marcha sus opciones estratégicas y situarse en el mercado. Además, con ello se logra poner a la luz el carácter imperfecto de la competencia.

Los sociólogos propondrán otra lectura del “mercado”: mercado como “construcción social”, para tomar las palabras de Bagnasco. Sin embargo, evidentemente ya no se trata del mismo “mercado”; sus fundamentos son ya más amplios y pertenecen al análisis de las recomposiciones sociales puestas en marcha en el territorio.

Este tema nos permite destacar la multitud de las posturas en las cuales evolucionan ciertos individuos y que son la marca de la constitución heteróclita y, por ende coherente, del tejido social. Trátase de una recomposición social que depende principalmente de una recomposición política,¹² en el sentido de que, a pesar de la divergencia de los intereses que mueven a los agentes económicos y que son fuente de competencia y de conflictos, existe unidad del territorio,

¹¹ Hecho que es evidente en los argumentos expuestos por los empresarios del Vimeu sobre la competencia desleal practicada por los productores italianos y españoles, cuya moneda nacional se ha abaratado fuertemente en los dos últimos años.

¹² Baudouin (1991, p. 3) propone la definición siguiente de “política”: el conjunto de “regulaciones que aseguran la unidad y la continuidad de un espacio social heterogéneo y conflictivo”, y que funciona a la vez como productor de formas de cooperación y como generador de diferencias, contando con que en última instancia la coherencia del conjunto esté asegurada.

espacio económico, social y político indispensable para la correcta marcha de la actividad productiva. A la producción de este consenso concurren instituciones cuya función regulatoria permite que las diferencias no sean borradas o recuperadas por una aparente unidad del espacio económico en una idílica cooperación entre los productores, sino, al contrario, que sean la expresión de una dinámica interna del territorio. Los intereses de los actores sociales evolucionan, se cortan, se recortan, se alejan, pero no implican la desaparición del sentimiento de pertenencia al territorio.

Mientras que la competencia y la cooperación se ponen de relieve para significar el “éxito” económico de los distritos industriales, son ellas precisamente las que ilustran las limitaciones teóricas de un enfoque propuesto en términos de mercado o de firma.

Los límites de los análisis sobre los distritos industriales

Es sobre esta paradoja que conviene ahora insistir. La literatura es casi unánime en cuanto a los espacios idílicos que representan los DI. Hablaremos de regiones que “progresan”, de “semilleros de innovación”. En éstos, reinaría una especie de armonía, las tasas de desempleo serían bajas e, incluso si las condiciones de trabajo no son las mejores, la impresión de conjunto es la de una buena conducción entre la competencia y la cooperación, todo ello funcionando en un universo de confianza, de reciprocidad, principalmente gracias al trabajo de los miembros de la familia y de las mujeres o de los inmigrados.

En realidad, existen dos niveles de análisis. El distrito industrial se muestra, a la vez, como norma autorreferenciada o construcción que se ha apartado de las contingencias macroeconómicas y como resultado de un contexto social histórico específico. Estos dos enfoques son incompatibles; en efecto, el primer nivel de análisis, más cercano a los economistas, incumbe al enfoque científico propio, de una formulación que tendería a considerar el distrito industrial

como un *modelo* de organización productiva; el segundo, más bien dominado por los socioeconomistas, hace de él un territorio social singular.

Quienes sostienen la primera concepción presentan el DI como un gran complejo productivo cuyo funcionamiento está sometido tanto al juego del mercado como a las reglas de la sociedad local. Mencionan las “externalidades positivas” cuando se refieren al distrito y razonan en términos de *equilibrio y asignación óptima de los recursos*. Entonces el peligro consiste en no conservar, para la comprensión del fenómeno, más que los papeles que delimitan el enfoque “científico” y en expurgar de él lo que no entre en el molde, en la medida en que no convienen o son contrarios a la norma preestablecida, al *modelo*; lo que, desde el punto de vista de la comprensión, no deja de plantear problemas. Como sólo se destacan las virtudes que representa una concentración de pequeñas y medianas empresas como ésta, el conflicto queda borrado. Esta elección teórica se apoya en el mercado y la firma, sitios de coordinación, y contribuye a otorgar a la noción de distrito un perfil ideológico, mientras que inicialmente ésta no tenía sino una vocación de interpretación de la especialización flexible y de la relación economía/medio.

En efecto, no basta captar el fenómeno a partir de un enfoque que pone de relieve, ya sea el mercado o la firma, que al servirse de las mismas herramientas analíticas, viene a negar la especificidad de lo que se pretende analizar. Por el contrario, si la noción tiene alguna pertinencia, es preciso lograr aislar analíticamente de otras formas de desarrollo económico, la teoría económica que deberá proporcionar los elementos para comprenderla. Si ello resulta imposible, es quizá porque la noción carece de consistencia propia y porque no es más que un “desván” que indica un modo de desarrollo alternativo al fordismo, que algunos calificarán como “especialización flexible”, como si ello no fuera privativo más que de las pequeñas y medianas industrias y como si las grandes empresas no participaran en un proceso de

flexibilización productiva. Lo que, al parecer, falta más a los análisis sobre los sistemas productivos locales es el acento en su lado “productivo”. Si cuentan con una especificidad, ella necesariamente implica el estudio de los elementos que describen su naturaleza productiva. De ahí la necesidad de reinstalarlos en un análisis en términos de filial y de rama, lo que tendrá la ventaja de enriquecer, gracias a los instrumentos de la economía industrial, la comprensión de estas formas de producción. Así se evitará la dificultad de una concepción que hace descansar en el individuo racional la determinación de su elección óptima en la asignación de los recursos, así como un enfoque en términos de eficiencia, que pone el acento en los criterios de coherencia interna en detrimento de los elementos de ruptura. Al tomar en cuenta la dimensión histórica del proceso de producción, es posible rebasar el marco restringido de un análisis en términos de mercado o de firma. Así se torna imperativo razonar en términos de “sistema productivo”, es decir, sin omitir la mercadería, ni el sistema de precios, ni la organización del trabajo —sobre lo cual el mismo Marshall había insistido. Es sólo en este momento cuando el estudio de los procesos innovadores (en términos de producción y de trabajo) adquirirá todo su sentido. La sociedad no se pliega, como lo hacen entender algunos, al veredicto de la organización productiva; no es nada más otro de sus elementos y tiene una autonomía y una dinámica propias. Si un análisis así ha parecido tentador para describir el desarrollo de sistemas de PMI italianas en la década de 1970, pronto se mostró inadecuado cuando se trataba de dar cuenta de los fenómenos de reestructuración productiva y de fusiones que han abierto un gran campo a las grandes empresas. Sobre este punto, el ejemplo de Benetton es emblemático; en la década de 1980 abandonó un funcionamiento en términos de red de empresas para convertirse en “empresa red”, con lo que puso en claro, los límites de un sistema de empresas “encerradas” en un distrito industrial.

El debate sobre los distritos industriales permite renovar la lectura del mercado y, por lo mismo, la relación entre la economía y la sociología en un marco mesoeconómico y mesosocial. Sin embargo, es grande el peligro de asimilar el distrito industrial a un modo de cooperación entre agentes que sería específico, por no decir único, y que permitiría obtener un estado de equilibrio cuyo proceso fragmentado de formación se vería eludido. Se instauraría una contradicción entre, por una parte, un distrito industrial que expresara un *modelo* dado *a priori* como ilustración del equilibrio entre una oferta y una demanda, y aquéllos para quienes su origen llevaría a una construcción voluntaria de “actores”, amos de su historia, lo que equivaldría entonces a hacer el elogio de un medio social ideal, capaz de promover su propia organización (enfoque institucionalista).

Por cierto, el problema de la organización autónoma es un punto central para la teoría económica que busca, en la vida económica y social, algunas regularidades observables que permitan establecer un sistema de precios de equilibrio. El meollo de este proceso se encuentra en la firma.

Como hemos visto, la teoría clásica de la empresa determina la existencia de dos formas posibles de coordinación: el mercado que rige las relaciones interempresas y la jerarquía interna de la empresa. Richardson (1972) amplía el debate al subrayar que las relaciones existentes entre los agentes económicos proceden de dos tipos de “atracción”: la “similitud” de las actividades y su “complementariedad” (Salais, Storper, 1993:358). Estos dos conceptos permiten dar cuenta de la especificidad de los sistemas productivos, en el sentido de que la similaridad indica que las actividades se basan “en el mismo núcleo fundamental de conocimientos y de calificaciones” o exigen “el mismo tipo de herramientas”, mientras que la complementariedad, por su parte, “exige capacidades diferentes y puede estar distribuida de una firma a otra”. Si se insiste en el hecho de que las relaciones que se instauran entre dos agentes económicos dependen tanto de relaciones mercantiles como de relaciones de poder (por ejemplo,

quien posee la información), entonces podemos acogernos a la noción de atracción, así como a las de confianza y cooperación que asocian el análisis de los sistemas productivos al de la competencia; una competencia basada en la diferenciación. Además, ello permite entrar en un enfoque dinámico en el que las relaciones de poder están en perpetua recomposición.

A menudo el análisis de los distritos industriales es sesgado; por su aspecto normativo, tiende a evacuar toda representación de las luchas sociales. Las pequeñas y medianas empresas en un distrito industrial se presentan como organizadas según un principio de solidaridad; casi siempre son pasadas por alto las relaciones de dominación (relaciones jerárquicas dentro de la empresa, autoridad del jefe de familia que también es patrón). Revelarlas sería atentar contra la unidad del distrito, contra el sacrosanto principio de solidaridad que supuestamente debe imperar en él.

Cuando se toman en cuenta las luchas, no son consideradas como portadoras de transformaciones, y son raros los casos en que se describe la complejidad de las recomposiciones sociales, en detrimento de una traducción fiel del sistema productivo. En efecto, puede darse que para algunas empresas el territorio —local— ya no sea eficiente y que experimenten la necesidad de rebasarlo para crecer.

La responsabilidad de los éxitos o de los fracasos de los sistemas productivos no puede depender exclusivamente del territorio. Es más bien la diversidad de sus modos de comprensión lo que está sujeto a debate y lo que debe ser repensado.

Ahora quisiera insistir en un problema de orden metodológico que corre el riesgo de poner en entredicho la pertinencia de la noción de “sistema productivo local”. Si desde el principio de este texto hago malabares con las expresiones DI y SPL, es porque son el reflejo de una dificultad metodológica. La multiplicación de expresiones para referirse a la aglomeración de empresas, por lo regular pequeñas y medianas, pero no siempre, en un mismo sitio geográfico: “distrito

industrial”, “sistema industrial local” o “localizado”, “sistema productivo local”, “área-sistema”, “polo tecnológico”, “distrito tecnológico” y otros más, manifiesta la existencia de un problema que no es sólo de orden semántico. Esta amalgama de expresiones evoca el destino que el “sector informal” experimentó hace unos quince años. Parece que estamos de nuevo ante el mismo tipo de problema. Todos sabemos lo que representa concretamente el sistema productivo local —geográficamente, casi se conocen sus límites—, pero su especificidad en relación con el mercado o con la firma no ha sido establecida. Si no se ha consolidado, es en parte porque de la expresión sólo se retienen los términos “sistema” y “local” y rara vez el de “productivo”, mientras que su especificidad pasa necesariamente por la “producción”, y porque esta última no está desconectada de la base social de la reproducción; de ahí que un estudio sociológico se interese en comprender lo que proviene del capital y de los trabajadores. A fin de cuentas, es la regulación del sistema productivo lo que importa y su estudio lo que indicará la especificidad del objeto estudiado: el sistema productivo local.

CONCLUSIÓN

Ahora que asistimos, en los últimos años, a un desarrollo sin precedentes de los intercambios internacionales y a la constitución de bloques macroeconómicos de libre comercio, la problemática de los sistemas productivos locales podría parecer caduca en lo que toca al nivel local de su análisis.

La primera ventaja de un debate de esta naturaleza es que pone de relieve fenómenos de diferenciación en un mundo “global” y subraya el carácter dinámico de las recomposiciones sociales que se dan en el territorio. Además, ofrece un complemento de interpretación a los análisis de las teorías de la localización industrial, ayudándoles a deslindarse de un enfoque estático: el territorio aparece entonces

como el lugar de expresión de la racionalidad plural de los agentes.

Una segunda ventaja consiste en ilustrar, en el núcleo mismo de los análisis que tratan sobre la redistribución espacial de las actividades en el espacio desde principios de la década de los años setenta, el problema de la especialización flexible. Ésta se presenta como el paradigma tecnológico de sustitución de la producción en serie y del fordismo, lo que plantea dos problemas: para empezar, el de la determinación de la especialización flexible por la oferta y la demanda y, después, el de su lugar en el debate sobre la flexibilidad, de la diversidad de las modalidades de flexibilidad de un sistema de producción y de sus repercusiones en el mercado de trabajo. Son los defensores de la especialización flexible quienes ponen de relieve la eficacia y la adaptación de los productos y de sus productores a las variaciones del mercado, so riesgo de ignorar sus debilidades.

Además, la interrogación sobre los sistemas productivos locales proporciona elementos para ir más allá de las hipótesis de la economía estándar. El rodeo propuesto por el mercado no es convincente; tampoco lo es el que pasa por la firma, pues no puede evitar la dificultad de la normatividad, de lo cual es prueba el debate sobre la competencia y la cooperación. La competencia que ha establecido éste es imperfecta, ya que resulta indispensable la diferenciación de los productos; la cooperación no está exenta de juegos de poder, de relaciones de poder.

En efecto, al insistir en el peso de los determinantes sociales, culturales y políticos que concurren en el funcionamiento de los sistemas de producción, nos apartamos de una interpretación según la cual el mercado respondería a un fenómeno de asignación óptima de los recursos, pero al mismo tiempo se subraya la dificultad que tiene la teoría económica para comprender estas formas productivas. El paso de la economía de mercado a la economía de las organizaciones tampoco ofrece pistas saludables para la comprensión de los sistemas productivos locales.

El debate permanece, pues, ampliamente abierto en cuanto a varios temas. ¿Cuál es la especificidad de un sistema productivo local? La respuesta a esta pregunta permitirá aclarar la tocante al desarrollo local. El territorio, en su dimensión geográfica sólo tiene una pertinencia muy limitada. En efecto, la proximidad ya no puede considerarse únicamente como geográfica, sino como socioeconómica. Algunos territorios están conectados con los centros de decisión supranacionales, y son pocos los lazos que tienen con su entorno geográfico cercano o incluso nacional. Otros, por el contrario, presentan un sólido arraigo local, pero tienen una capacidad de reacción limitada ante un entorno en movimiento. De ello se desprende que el marco nacional tampoco se manifiesta siempre como el más pertinente para dar cuenta de la dinámica territorial; esto es particularmente cierto en el caso de regiones transfronterizas o de "familias" (diásporas) cuya influencia rebasa las fronteras nacionales.

No es posible entender el territorio más que a través de la pluralidad de las formas de desarrollo. A ello puede contribuir el debate sobre los sistemas productivos locales si se tiene el cuidado de separar cualquier tentativa de modelización o de determinación por la esfera económica y, sobre todo, si se le libera de su especificidad productiva. Sólo después de este esfuerzo, el recurrir a otras ciencias sociales ya no correrá el riesgo de ser interpretado como una debilidad de la teoría económica; únicamente a este precio tendrán el carácter de indispensables, desde el punto de vista metodológico, las aportaciones de la sociología económica, en el sentido de que alimenta la comprensión de las "acciones" y de las "instituciones" económicas, para descifrar estas manifestaciones. El camino por recorrer es largo, sembrado de dificultades; eso es lo que lo hace más estimulante.

Traducción: Abdiel Macías Arvizu

BIBLIOGRAFÍA

- Azaïs, Christian (1992), "Sistemas Productivos Locais Franceses e Distritos Industriais Italianos: Elementos de uma Problemática na Intersecção de Sociologia e da Economia", *Estado e Sociedade*, Universidade de Brasília, vol. 7, núms. 1 y 2, enero-diciembre, pp. 34-62. En francés, Université de Picardie, Faculté d'Economie et Gestion, Amiens, mimeo.
- Bagnasco, Arnaldo (1993), *La costruzione sociale del mercato*, Il Mulino, Bolonia; trad. francesa, Arnaldo Bagnasco, Carlo Trigilia, *La construction sociale du marché*, Cachan, École Nationale Supérieure.
- Baudouin, Jean (1991), *Introduction à la science politique*, 2a. ed., Dalloz, París.
- Baudry, Bernard (1993), "Partenariat et sous-traitance: une approche par la théorie des iniciation", *Revue d'Economie Industrielle*, núm. 66, cuarto trimestre.
- Brousseau, Eric (1993), *L'Economie des contrats-Technologies de l'information et coordination interentreprises*, PUF, París.
- Brusco, Sebastiano (1982), "The Emilian model: Productive decentralisation and social integration", *Cambridge Journal of Economics*, 6, pp. 167-184.
- Capecchi, Vittorio (1989), "Petite entreprise et économie locale: la flexibilité productive", en Margaret Marauni, Emmanuèle Reynaud, Claudine Romani (eds.), *La flexibilité en Italie*, Syros/Alternative, París, pp. 271-286.
- (1992), "Histoire de l'industrie mécanique a Bologne, 1900-1990", ponencia presentada en el coloquio *Industrie et Territoire: Les systèmes productifs localisés*, IREPD, Grenoble, octubre, pp. 21-24.
- Coase, Ronald (1937), "The Nature of the firm: origin, meaning, influence", en O. E. Williamson y S. G. Winter (orgs.), *The Nature of the Firm*, Oxford University Press.
- Lazzarato, Maurizio (1993), Yann Moulier-Boutang, Antonio Negri y Giancarlo Santilli, *Des entreprises pas comme les autres Benetton en Italie, le Sentier à Paris*, Publisud, París.
- Marshall, Alfred (1890), *Principes d'économie politique*, Gordon and Breach, Londres, 1971.
- Revue Economique*, *La localisation des activités économiques dans l'espace mondial-Analyses et politiques*, Presses de la Fondation Natio-

nale des Sciences Politiques, vol. 44, núm. 4, París, julio de 1993.

Salais, Robert y Michael Storper (1993), *Les mondes de production. Enquête sur l'identité économique de la France*, EHESS, París.

Scotchmer, Suzanne y Jean-François Thisse, "Les implications de l'espace pour la concurrence", *Revue Economique*, *op. cit.*, pp. 653-669.

LOS DISTRITOS INDUSTRIALES DE LAS MARCAS, ITALIA: EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS

PIETRO ALESSANDRINI
GIUSEPPE CANULLO*

LA INDUSTRIA REGIONAL: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS Y TRANSFORMACIONES ¹

La estructura industrial de la región de Las Marcas se ha caracterizado, tradicionalmente, por la presencia de empresas pequeñas y medianas, dispersas por toda la región y dedicadas principalmente a lo que se llama sectores “tradicionales”. Los muebles y otros artículos de madera, la ropa y el calzado, constituyen aproximadamente 53% del valor agregado industrial y 64% de la fuerza de trabajo. La industria mecánica —que produce principalmente artículos electrodomésticos— es el tercer sector en importancia (cuadro 1).

El rasgo fundamental de la industria regional es su carácter endógeno; su desarrollo se produjo sobre todo en los años sesenta y setenta, mediante la expansión y la transformación de núcleos locales de actividades artesanales, algunas de ellas de muy larga tradición (por ejemplo, la industria del calzado en Montegranaro, y la fabricación de popotes en Massa Fermana).²

* Departamento de Economía, Universidad de Ancona.

¹ Los autores comparten la responsabilidad por las principales aseveraciones del artículo. Los párrafos 1, 2, 3 se atribuyen a Giuseppe Canullo; y 4, 5, 6 a Pietro Alessandrini. Asimismo, agradecen a Maurizio Marioni su valiosa ayuda en la investigación y en la corrección del texto.

² Para un análisis de la evolución del distrito industrial de Las Marcas, véase Fuà (1983), Fuà y Scuppa (1988) y Canullo (1992a).

CUADRO 1
Las Marcas: estructura del sector
manufacturero, 1989

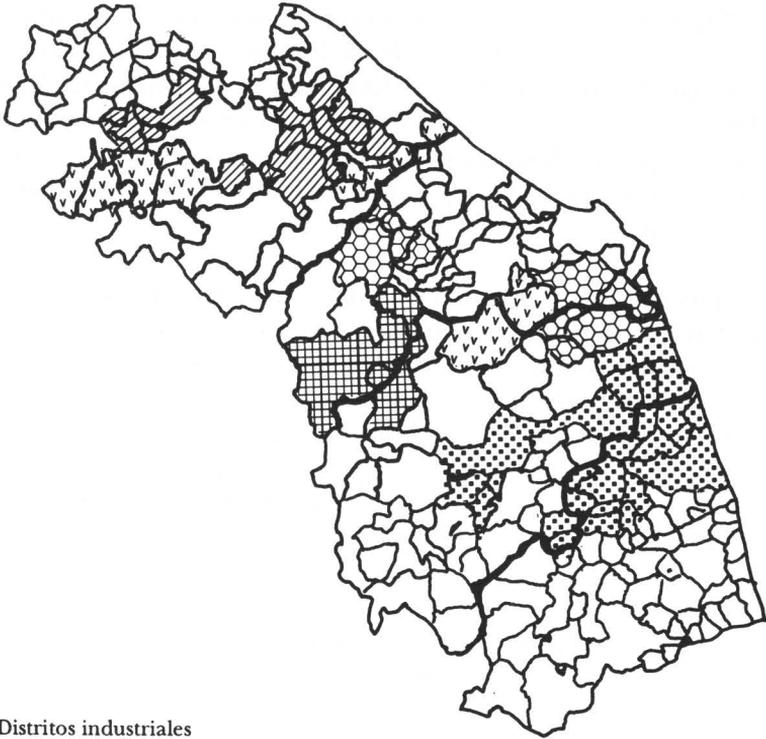
	<i>Valor agregado</i>	<i>Empleo</i>
Industria metalúrgica básica	2.1	1.3
Productos minerales no metálicos	4.8	3.9
Productos químicos y farmacéuticos	2.7	0.9
Productos metálicos manufacturados, maquinaria y equipos	18.8	15.4
Alimentos, bebidas y tabaco	11.1	6.8
Textiles, ropa e industria de la piel	34.5	48.5
Papel y productos de papel, imprenta y editorial	4.3	3.4
Madera y productos de madera, incluidos los muebles	18.6	13.0
Otras manufacturas	3.1	6.8
Manufacturas	100	100

Fuente: ISTAT, Conti Economici Regionali.

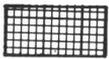
Este carácter endógeno y artesanal de la actividad empresarial, y el hecho de que los habitantes de la región tradicionalmente se hayan establecido en pequeñas poblaciones desperdigadas por toda el área rural, dio lugar —como consecuencia natural del desbordamiento de las actividades productivas originales hacia los centros urbanos más cercanos— al surgimiento de distritos industriales con claros contornos territoriales.

En el mapa 1 se presenta a los distritos industriales de Las Marcas en su forma actual y no muestra con exactitud el grado de concentración territorial de las actividades productivas homogéneas. De hecho, dentro de los distritos es posible distinguir enclaves especializados en algunos productos específicos (como el de Tolentino, especializado en artículos de piel, el cual constituye un apéndice del distrito del calzado; o el de maquinaria agrícola, alrededor de Tesi, el cual forma parte del distrito dedicado a la mecánica), o cuya especialidad puede ser incluso una línea de productos (por ejemplo, el área de Montegranaro se especializa en calzado

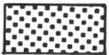
MAPA 1
Las Marcas: localización de los distritos industriales



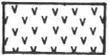
Districtos industriales



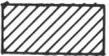
Productos metálicos manufacturados



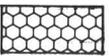
Piel y calzado



Textiles y vestido



Madera y muebles



Otros (instrumentos musicales y juguetes)

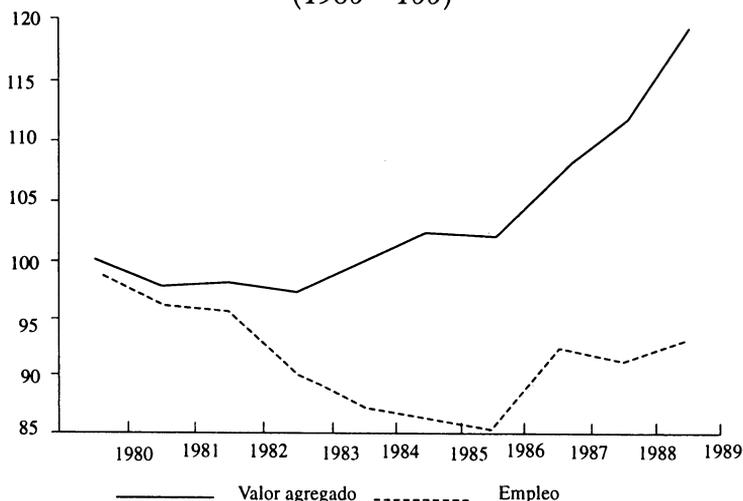
para caballero, Monte Urano en zapatos de niño, y el área de San Elpidio Civitanova en calzado para dama).

Después del periodo de amplio desarrollo de los años sesenta y setenta, en la década de los años ochenta empezó una fase de crecimiento más lento para los distritos de Las Marcas, ocasionado no sólo por la difícil coyuntura, sino también por el desgaste de las ventajas competitivas estructurales (abundancia y bajo costo de la mano de obra) y por la creciente selectividad —en cuanto a calidad— de los mercados finales.

Las características de esta nueva fase de consolidación y desarrollo intensivo pueden apreciarse en las gráficas 1 a la 4.

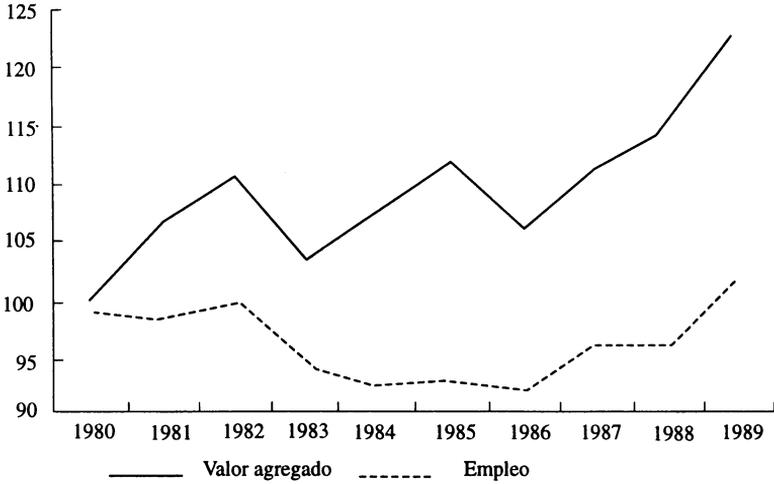
A principios de la década de los años ochenta, tuvo lugar un amplio proceso de modernización de las técnicas de producción en los sectores industriales de mayor relevancia de Las Marcas. Si bien esto provocó un importante aumento en la productividad, el empleo se redujo de manera constante (sobre todo en el sector mecánico, el cual sufrió también una

GRÁFICA 1
Las Marcas: índices de manufacturas
(1980 = 100)



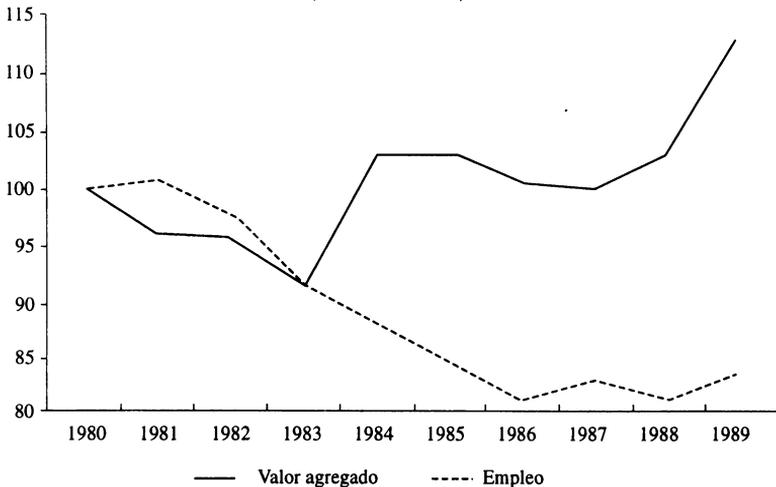
Fuente: ISTAT, Conti Economici Regionali.

GRÁFICA 2
Las Marcas: índices de textiles, vestido y piel
 (1980 = 100)



Fuente: ISTAT, Conti Economici Regionali.

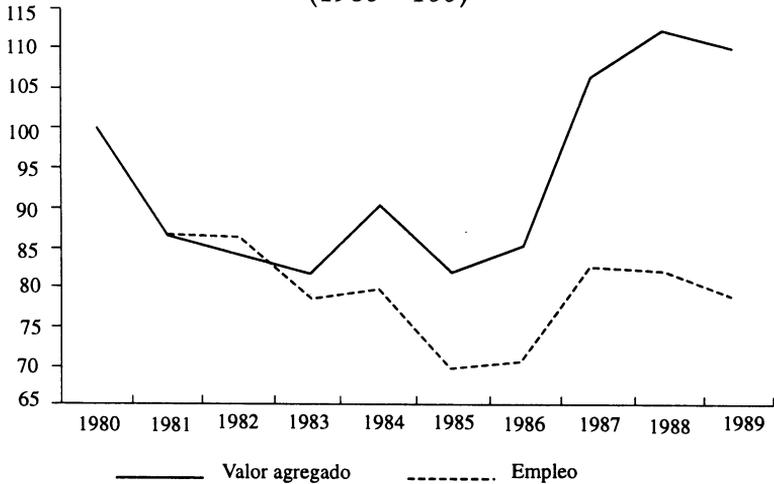
GRÁFICA 3
Las Marcas: índices de madera y muebles
 (1980 = 100)



Fuente: ISTAT, Conti Economici Regionali.

GRÁFICA 4

Las Marcas: índices de productos metálicos y maquinaria (1980 = 100)



Fuente: ISTAT, Conti Economici Regionali.

caída de la producción; los sectores menos afectados fueron los de ropa y calzado, con una baja entre 6 y 7 por ciento).

A partir de 1986 comenzó a sentirse una nueva fase de recuperación, en la cual, incluso una parte de la fuerza de trabajo que había quedado fuera durante la primera mitad de la década, se reincorporó a la actividad. El balance final de esa década, sin subestimar las dificultades, mostró que los distritos locales podían resistir y aceptar el desafío de la creciente competencia del mercado.

Debe subrayarse que las gráficas 1 a la 4 tienden a exagerar la pérdida real de empleos ocurrida en los distritos. De hecho, una característica de los procesos de restructuración es el surgimiento de nuevas actividades de servicio a empresas y la "enucleación" o separación de otras actividades de servicio que anteriormente se realizaban dentro de las unidades de producción, para crear firmas independientes. Esto permitió recuperar una parte de la fuerza de trabajo desechada por las unidades dedicadas directamente a la producción. El nivel de generalidad de los datos disponibles impide

CUADRO 2

Las Marcas: Principales indicadores de la actividad industrial
Variación porcentual trimestral promedio *

	Producción			Subcontratación a otras empresas			Subcontratación de otras empresas			Ventas en el mercado interno			Ventas en mercados extranjeros			Participación en ventas en mercados extranjeros			Empleo (**)				
	1992	1993	1993	1992	1993	1993	1992	1993	1993	1992	1993	1993	1992	1993	1993	1992	1993	1993	1992	1993	1993		
Alimentos y bebidas	8.5	0.8	1.3	0.8	20.6	2.9	4.3	4.8	4.7	7.8	8.9	8.2	39.2	28.1	8.9	8.2	39.2	28.1	8.9	8.2	39.2	28.1	
Textiles	-0.7	-8.4	27.0	17.8	13.0	16.4	5	0.6	-7.5	-1.6	28.5	15.8	-5.2	-0.4	28.5	15.8	-5.2	-0.4	28.5	15.8	-5.2	-0.4	
Ropa	-5.0	-4.0	29.3	35.7	7.2	30.4	-1.4	-8.1	-3.2	2.5	22.6	26.7	-2.9	-2.6	22.6	26.7	-2.9	-2.6	22.6	26.7	-2.9	-2.6	
Calzado	-1.7	0.7	17.6	13.5	7.5	9.1	8.1	-1.7	-2.6	2.7	43.2	46.1	-5.2	-3.4	43.2	46.1	-5.2	-3.4	43.2	46.1	-5.2	-3.4	
Piel	0.2	0.5	18.5	7.3	7.4	9.5	2.3	-4.8	13.5	-4.2	19.9	11.2	1.1	-1.9	19.9	11.2	1.1	-1.9	19.9	11.2	1.1	-1.9	
Madera	-1.4	-1.2	6.3	6.0	10.2	9.5	2.7	-2.7	0.4	19.4	14.5	17.8	-4.0	2.8	14.5	17.8	-4.0	2.8	14.5	17.8	-4.0	2.8	
Muebles	1.5	-3.7	7.3	4.0	2.2	3.7	3.8	-3.5	0.7	10.6	11.9	11.4	-2.3	-6.9	11.9	11.4	-2.3	-6.9	11.9	11.4	-2.3	-6.9	
Industria metalúrgica																							
básica	-0.7	-0.5	1.1	3.2	2.8	12.4	-1.2	-7.6	0.3	94.8	5.7	12.3	-0.6	-9.6	5.7	12.3	-0.6	-9.6	5.7	12.3	-0.6	-9.6	
Maquinaria	1.5	2.8	5.2	4.4	4.1	2.8	1.8	-0.4	3.8	11.8	38.1	40.8	-0.5	4.0	38.1	40.8	-0.5	4.0	38.1	40.8	-0.5	4.0	
Medios de transporte	6.2	-7.8	5.0	3.8	8.2	0.2	3.3	-3.3	-0.3	-0.6	4.6	3.9	-2.4	-5.6	4.6	3.9	-2.4	-5.6	4.6	3.9	-2.4	-5.6	
Productos minerales																							
no metálicos	-1.7	-1.8	2.3	1.4	1.6	1.0	0.4	-3.3	0.9	-0.5	12.9	14.1	-3.7	-1.3	12.9	14.1	-3.7	-1.3	12.9	14.1	-3.7	-1.3	
Productos químicos																							
y petróleo	0.6	-2.2	0.2	0.4	0.6	2.7	3.2	4.4	-3.8	1.1	37.7	43.0	-9.1	-10.6	37.7	43.0	-9.1	-10.6	37.7	43.0	-9.1	-10.6	
Industria del hule	5.5	-1.8	2.1	0.4	0.6	2.7	5.7	-6.8	6.2	5.7	55.4	55.3	-0.4	-1.2	55.4	55.3	-0.4	-1.2	55.4	55.3	-0.4	-1.2	
Papel y productos de papel	0.7	-1.5	2.1	1.0	0.2	0.2	5.0	1.5	9.4	11.9	5.6	5.3	4.1	1.3	5.6	5.3	4.1	1.3	5.6	5.3	4.1	1.3	

Imprenta y editorial	5.8	1.3	2.5	10.8	17.0	8.3	2.5	8.4	0.3	4.0	5.1	-2.4	-3.9
Instrumentos musicales	0.8	1.4	2.1	10.3	0.3	2.5	1.0	9.1	6.6	39.4	34.3	-9.4	-3.9
Productos de plástico	3.0	3.6	1.0	1.6	2.4	2.3	1.2	-0.9	7.4	10.0	10.3	4.0	-1.9
Otras industrias	-0.5	5.0	9.3	-2.8	0.4	-0.7	5.4	-8.0	13.1	16.2	24.2	0.2	0.1
Total	-0.6	-1.2	0.0	10.6	8.1	2.6	-2.2	0.9	5.8	27.4	28.9	-1.4	-1.0

(*) Periodo enero-septiembre de 1993.

(**) Variación porcentual desde el principio del año.

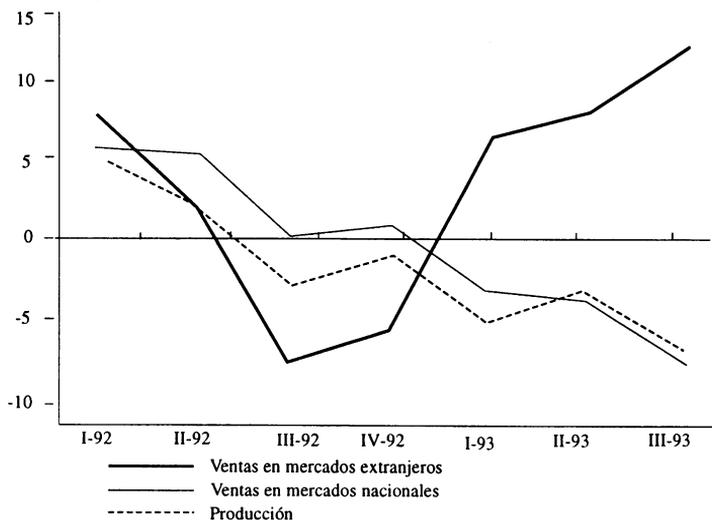
Fuente: Unioncamarere delle Marche.

calcular con exactitud cuál ha sido la contribución de estas firmas en el mantenimiento de los niveles de ocupación en los distritos; no obstante, es razonable suponer que aquélla ha sido significativa.

En Las Marcas, la fase de recuperación experimentada durante la segunda mitad de los años ochenta se extendió hasta 1991. A partir de 1992, con el deterioro de la situación económica nacional e internacional se inició una nueva fase de recesión, como puede apreciarse en las gráficas 5, 6 y 7. El aspecto más interesante y significativo de esta fase es la capacidad de las empresas de la región para compensar la baja en la demanda interna con la intensificación de su presencia en los mercados extranjeros. El aumento en las exportaciones detuvo la caída de la producción y, en algunos casos (el del calzado por ejemplo), logró incluso que la tendencia se invirtiera en el segundo semestre de 1993.

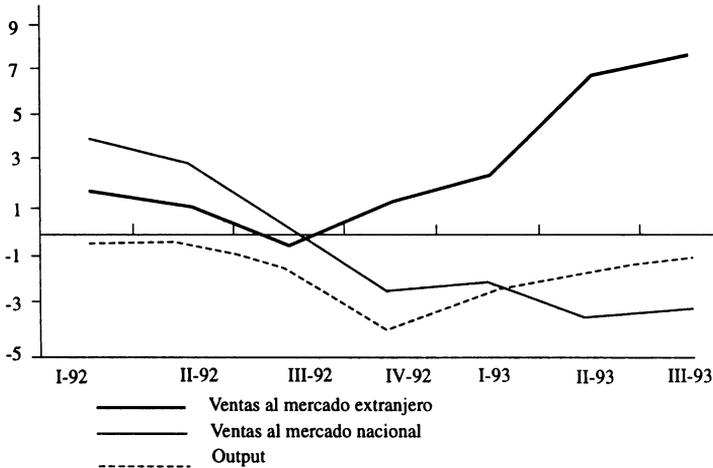
GRÁFICA 5

Las Marcas: variaciones porcentuales de las manufacturas en comparación con el mismo trimestre del año anterior



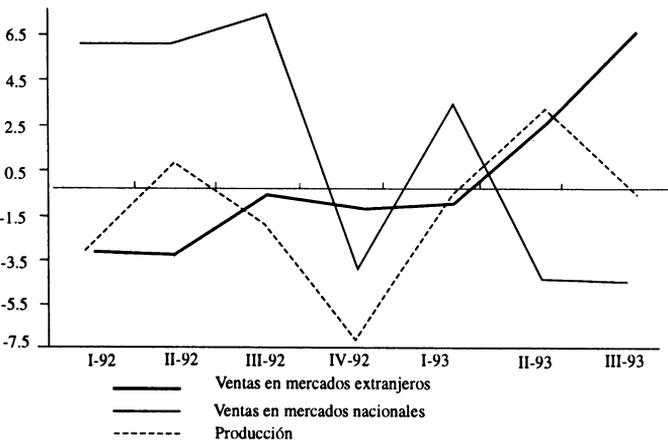
Fuente: Unioncamere delle Marche.

GRÁFICA 6
Las Marcas: piel y calzado. Variaciones porcentuales de las manufacturas en comparación con el mismo trimestre del año anterior



Fuente: Unioncamere delle Marche.

GRÁFICA 7
Las Marcas: madera y muebles. Variaciones porcentuales de las manufacturas en comparación con el mismo trimestre del año anterior



Fuente: Unioncamere delle Marche.

La creciente penetración en los mercados extranjeros obviamente se vio favorecida por la devaluación de la lira. Sin embargo, debe señalarse que, al parecer, las empresas de Las Marcas han elegido consolidar su presencia en los mercados internacionales, usando el margen competitivo derivado de la devaluación y limitando los consecuentes aumentos de precio; todo esto con el fin de ampliar su participación en el mercado. Por ejemplo, en 1993, los incrementos en los precios de exportación en la industria del calzado se mantuvieron entre 4 y 5%, mientras que el aumento en las exportaciones alcanzó casi 13.4%. Una situación similar puede observarse en el sector de la mecánica y, en menor grado, en el de los muebles. El sector textil, por su parte, no tuvo el mismo éxito al tratar de compensar la caída en la demanda interna con un incremento en sus ventas en los mercados extranjeros.

En general, es posible concluir que, pese a los altibajos provocados por una serie de fases económicas negativas, seguidas en cada caso de una modesta recuperación, los distritos de Las Marcas lograron mantenerse a flote aumentando la productividad, aprovechando las condiciones favorables para el fortalecimiento de su posición en los mercados internacionales y, reduciendo de este modo las pérdidas en el empleo.

TIPOLOGÍA Y PROBLEMAS DE LOS DISTRITOS

Los distritos, como todos los organismos sociales, siguen una trayectoria evolutiva que puede resumirse en las siguientes fases: nacimiento, expansión, consolidación, madurez y, finalmente, descomposición del núcleo productivo original. Durante esta evolución las empresas del distrito deben hacer frente a una serie de problemas relacionados con:

- cambios organizacionales y tecnológicos;
- renovación del personal;
- vitalidad de las empresas;

- asuntos relacionados con la capacitación, tanto de la fuerza de trabajo como de los empresarios;
- limitaciones financieras.

Los distritos existen en Las Marcas desde hace más de treinta años. Constituyen, entonces, un buen ejemplo para analizar los modos en que se ha hecho frente a los problemas antes mencionados y cómo han sido resueltos. Este análisis será el tema de los siguientes párrafos.

En primer lugar, nos gustaría dar alguna información sobre la capacidad de los distritos para generar actividades productivas, incluso en sectores paralelos a los originales o totalmente nuevos. Esto es necesario para poder concluir si la experiencia de los distritos, aunque positiva, está destinada a llegar a su fin con la decadencia de las actividades de producción originales, o bien si pueden regenerarse encontrando nuevas actividades productivas que a la larga serán completamente diferentes de las originales.

Existen algunos indicios de que en Las Marcas se ha adoptado esta última línea. Se han desarrollado nuevas actividades junto a las empresas consolidadas y maduras que producen artículos característicos del distrito. Al parecer, poco a poco estas nuevas actividades —surgidas como una fase de especialización de la producción original— han ido adquiriendo su propia identidad, y se han liberado hasta cierto punto de los lazos de las empresas que las generaron.

Estas nuevas actividades productivas parecen poseer y reproducir algunas de las características fundamentales de los distritos de la primera generación: empresas que desarrollan procesos de producción similares pero con una pobre especialización en las fases productivas; progresiva autonomía del mercado fuera del ambiente distrital, concentración territorial de empresas. Hemos denominado “distritos embrionales” a estos enclaves productivos. Dos o tres ejemplos son especialmente significativos:

- a) En el área de Fabriano, algunos proveedores de electrodomésticos Merloni se especializaron en la producción de cam-

panas extractoras, y de este modo diversificaron su propia producción y entraron directamente en el mercado.

b) Alrededor de Tolentino, entre 10 y 15 pequeñas empresas especializadas en el suministro de artículos de piel a las empresas líderes del área, Nazareno Gabrielli y Poltrona Frau, conquistaron poco a poco una posición independiente en el mercado.

c) El ejemplo más evidente de este fenómeno es el de las empresas que producen suelas de zapatos de poliuretano, plástico térmico y hule. La necesidad de grandes inversiones, tecnologías diferentes y más complejas que requieren conocimientos técnicos específicos, los materiales usados (hule sintético, gránulos de pvc, aditivos químicos) distinguen a estas empresas de otras similares que producen piezas para zapatos, y las colocan en una clase superior.

Una investigación realizada en 1988 mostró que este sector incluía 106 unidades, muchas de las cuales se concentraban en el área de Civitanova-Montecosaro. Son, en su mayoría, empresas pequeñas o medianas y sus cifras de ventas, de ese año, sumaron entre 400 y 10 mil millones de liras. También hay empresas medianas y grandes con ventas entre 12 y 41 mil millones de liras. Las inversiones iniciales son considerables y crean una barrera importante para entrar en el mercado. La producción es de alto nivel y sólo una parte es colocada en el distrito zapatero de Las Marcas. La parte restante se coloca en los mercados nacionales y extranjeros. Cuando se trata de empresas grandes, una cantidad sustancial de la producción (aproximadamente 40%) se exporta. Los productos exportados no sólo son absorbidos por los países de la CEE, sino que también llegan al norte de África y al sueste de Asia. Dada la alta tecnología que emplean, la mayor parte de los procesos productivos se lleva a cabo dentro de las propias empresas. Sin embargo, hay casos de descentralización de fases específicas de la producción (por ejemplo, los adornos, la pintura y el cepillado de las suelas de poliuretano).

Si bien el nacimiento y desarrollo de sectores autónomos, como los mencionados, ocurre normalmente al amparo de los distritos maduros, algunos no logran dominar los nuevos desarrollos tecnológicos a tiempo y son eliminados por sus competidores. En Las Marcas, un ejemplo típico es el distrito de los instrumentos musicales localizado alrededor de Camerano, Castelfidardo y Recanati. En la segunda mitad de la década de los años setenta casi todos las empresas fueron eliminadas por las firmas japonesas, más rápidas en la aplicación de los sistemas electrónicos. Es importante subrayar, sin embargo, que esta experiencia negativa no condujo a una “desertificación” del área en términos productivos. El conocimiento técnico y productivo ahí existente, llevó a la formación de nuevas empresas fundadas por administradores y técnicos de las desaparecidas, y especializadas en la producción de piezas para instrumentos musicales y sectores relacionados.

CAMBIOS ORGANIZATIVOS Y TECNOLÓGICOS

La fase de desarrollo intensivo iniciada en los años ochenta hizo que las empresas volvieran a examinar su posición en el mercado y la colocación estratégica de sus bienes; que aceleraran la innovación tecnológica con el propósito de incrementar su eficiencia productiva y la calidad de sus productos y que redefinieran, junto con nuevas líneas, la relación de competencia y cooperación que las unía.

Un modelo organizativo de relaciones entre empresas, que recientemente ha surgido con gran fuerza, es el llamado modelo de “grupos de calidad”, formado por una empresa de excelencia y una selecta red de empresas colaboradoras.

La empresa líder hace contacto con el mercado; selecciona, entre los proveedores, a los más confiables y preocupados por la calidad y establece con ellos una firme relación de cooperación. El proveedor, por su parte, no debe quedarse rezagado en cuanto a innovaciones tecnológicas y productivas.

La desventaja de tener sólo un comprador, para la empresa proveedora, se ve compensada con la certeza y la continuidad de los pedidos, y las ventajas que aporta el rápido crecimiento cualitativo inherente a esta clase de colaboración. Ejemplos de lo anterior son, en el sector del vestido, las empresas que rodean a Genny y Byblos.

La necesidad de ser reconocidas ha llevado a algunas empresas del sector del calzado a concentrarse directamente en la comercialización. Firmas como Zeiss, Dockstep, Della Valle han adquirido renombre de esta manera. Aunque interesantes, ejemplos como los anteriores son muy escasos y aislados, si tenemos en cuenta el volumen de producción de calzado del distrito. Basados en la presencia de compradores y centros de compra o en agentes, los canales de distribución siguen siendo tradicionales. La resultante debilidad contractual de los productores podría superarse mediante las asociaciones entre empresas. Sin embargo, son pocos los casos en que se ha alcanzado dicha coordinación comercial y se relacionan principalmente con fabricantes de productos complementarios (zapatos para caballero, mujeres y niños) e incluso en estos casos la coordinación de las políticas comerciales obedece más a las exigencias de los compradores que a la voluntad de las empresas de elevar su fuerza en el mercado.

Desde este punto de vista, el del calzado está ciertamente en una posición más difícil que los distritos organizados alrededor de una o unas cuantas empresas líderes (Merloni en electrodomésticos, Scavolini en cocinas, Nazareno Gabrielli en artículos de piel).

También la fragmentación de la producción en unidades pequeñas o medianas ha tenido un impacto negativo en el avance tecnológico y el proceso de internacionalización de las empresas.

Muy pocas empresas del sector del calzado usan los sistemas CAD o CAD/CAM, a pesar de que en el área han surgido firmas especializadas en la producción de sistemas computarizados para la automatización. Un buen ejemplo es Teseo, creada en 1988 y especializada en sistemas automáticos espe-

cíficos para la industria del calzado. Los productos de Teseo se caracterizan por su gran adaptabilidad, sus precios moderados, su facilidad de uso y sus posibilidades de aplicación a la maquinaria tradicional. El éxito de esta empresa en el mercado contrasta con el fracaso de otras firmas especializadas en innovaciones tecnológicas. Éste es el caso de Iselqui, empresa que ha operado durante más de diez años en el sector de la informática y la electrónica. La sociedad, creada mediante una ayuda financiera del gobierno regional y la Asociación Nacional de Fabricantes Italianos de Calzado, ofreció servicios en las áreas de control de calidad, innovación tecnológica y de productos; actuó en varios sectores (agricultura, textiles, muebles, instrumentos musicales, así como calzado). En general, se cree que esta falta de especialización fue una de las causas de que sus productos resultaran costosos, poco adaptables, y difíciles de usar para las empresas pequeñas del área. Otra razón estriba en el método de selección utilizado para contratar a los técnicos que trabajaban en la empresa, quienes, a pesar de estar altamente calificados, desconocían las necesidades reales de los sectores locales. De los aproximadamente 50 sistemas de automatización desarrollados e instalados por Iselqui, sólo cuatro fueron comprados por empresas locales. Recientemente la empresa cerró y ha sido reemplazada por otra (DNT), cuyos productos son menos costosos, más adaptables y adecuados a las necesidades de las empresas locales. El caso de Iselqui ejemplifica las dificultades de las entidades públicas para ofrecer servicios realmente eficientes cuyo propósito consiste en promover la innovación tecnológica apropiada para las empresas locales.

El tamaño reducido de las empresas, la disminución de los tiempos de producción para satisfacer las crecientes exigencias de "justo a tiempo", y los problemas relacionados con el control de calidad, dificultan, para las empresas del área, la transferencia de ciertas fases de la producción a países con costos de mano de obra más bajos (África del norte y el Lejano Oriente y, más recientemente, Europa oriental). Aun-

que existen ejemplos de firmas que han transferido una parte de su producción a otros países, su experiencia no se considera muy exitosa, sobre todo en una época en que el distrito manufacturero de zapatos se concentra en productos de alta calidad.

Asimismo, la competencia de los países menos desarrollados se aprecia solamente en los productos de baja o mediana calidad. Si, por una parte, el promedio de calidad de producción se está elevando en esos países, por otra, los costos están subiendo desproporcionadamente, de manera que la relación precio calidad de los productos del distrito es por lo general buena. Bajo esta óptica, las ventajas del distrito siguen siendo notables y, de hecho, parece que se están volviendo estratégicamente más importantes con la difusión de la producción "justo a tiempo", la práctica comercial del reabastecimiento y el desplazamiento de la demanda hacia una calidad media alta en los productos.

VITALIDAD DE LAS EMPRESAS

Las investigaciones de los movimientos demográficos de las empresas muestran que Las Marcas es una de las regiones donde las tasas de natalidad y mortalidad de las empresas industriales son más altas. Esto produce una amplia renovación de las energías empresariales, la cual alimenta la estructura productiva y mantiene joven y vital a la población de las empresas (Salvucci-Santarelli 1992; Balloni, 1994). La renovación es mayor en el caso de las empresas más pequeñas y en el de las que pertenecen a los sectores que caracterizan los distritos industriales (calzado, muebles, textiles y ropa). Esto confirma una de las características típicas de los distritos: las barreras son bajas para entrar y salir del sector. Lo anterior no sólo se relaciona con la especificidad de los sectores productivos, sino con los efectos acumulativos de la circulación de maquinaria, *know-how*, contratistas y trabajadores dentro del distrito (Brusco, 1989). Estos movimientos se ven

favorecidos por la concentración de un gran número de firmas en un entorno territorial restringido, y por la especificidad del contexto social, la cual facilita la acumulación y difusión de información.

Por importante que sea y aunque valga la pena el seguimiento, la tasa de natalidad de nuevas empresas no es el problema principal a que se enfrenta la industria regional.

Hay ante todo un problema relacionado con la supervivencia de las unidades productivas. El cuadro 3 muestra los porcentajes de empresas establecidas en 1985 (año que inau-

CUADRO 3
Las Marcas: tasa de supervivencia anual
de empresas establecidas en 1985

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Productos							
metálicos	100	87.5	79.9	76.4	73.6	72.9	72.2
Calzado	100	85.5	76.9	70.2	62.7	58.5	58.3
Ropa	100	76.9	63.7	55.6	50.0	45.7	43.6
Madera y							
muebles	100	88.8	82.1	77.0	73.0	70.0	68.8
Otros	100	88.4	82.3	77.5	72.6	68.6	67.4
Total	100	86.2	78.4	72.7	67.4	63.7	62.7

Fuente: Información tomada de Salvucci, 1991.

gura una fase de expansión) y que sobrevivieron a lo largo de los siguientes seis años. En este periodo, la tercera parte de las firmas industriales de Las Marcas dejó de trabajar, lo que originó que los coeficientes de pérdidas en ropa y calzado fueran muy altos. Lo anterior confirma las mayores tasas de mortalidad en el circuito de los distritos. Lo inquietante no es tanto la caída en la tasa de supervivencia durante los primeros años de existencia —la cual está más controlada en Las Marcas que en otras partes—, sino el hecho de que la mortalidad en esta región se mantiene en un nivel alto durante un periodo más prolongado (Salvucci-Santarelli, 1992). La probabilidad de supervivencia de una empresa nueva se vuelve muy alta y estable sólo después de cinco años.

Este periodo crítico de consolidación es más largo que en otros ámbitos.

Ello es un indicio de la fragilidad estructural que no sólo afecta a las firmas en su etapa incipiente, sino que también ocasiona una serie de problemas relacionados con el mejoramiento de la calidad que el sistema productivo local debe ser capaz de mantener si pretende hacer frente a la compleja y siempre creciente competencia del mercado. Además de la innovación tecnológica y organizativa ya mencionada, es importante afrontar de manera incisiva los problemas provocados por los cambios generacionales de empresarios y habilidades profesionales, la diversificación y consolidación de estructuras financieras locales y la reformulación y coordinación de políticas de apoyo.

Una manera de mantener la competitividad y la vitalidad de los sistemas locales formados por empresas pequeñas y medianas, consiste en invertir en el capital humano mediante la capacitación empresarial y el desarrollo de nuevos conocimientos y habilidades profesionales. Si bien este enfoque no es nuevo (y por eso a menudo se da por sentado o se abusa de él), sí es bastante poderoso (y puede resultar contraproducente si no se maneja bien).

No es tan fácil encontrar soluciones para adquisición y transmisión de habilidades empresariales en los métodos institucionalizados. Pero el problema existe y no se puede pasar por alto. Las nuevas generaciones de empresarios deben estar mejor preparadas para hacer frente a un ambiente operativo más complejo y, al mismo tiempo, deben mantener el mismo espíritu de iniciativa y flexibilidad de las generaciones anteriores. Por eso se requieren más centros de capacitación, pues éstos pueden crear, en varios niveles (secundaria y preparatoria, universitario y posgrado), un ambiente cultural y profesional adecuado para el desarrollo de empresas pequeñas y medianas. En este sentido, se han obtenido resultados significativos (Alessandri, 1991) en más de veinte años de actividad del ISTAO, instituto que forma a quienes aspiran a ser empresarios y gerentes, y cuyo propósi-

to principal es preparar a los estudiantes para enfrentar riesgos, asumir responsabilidades, adquirir autonomía, desarrollar flexibilidad y, en suma, para alentarlos a crear sus propias fuentes de trabajo en vez de buscar oportunidades de empleo creadas por otros (Alessandrini, 1991).

Los problemas de una renovación profesional ajustada a los requerimientos de las empresas pequeñas y medianas son evidentes en el análisis de los mercados de trabajo locales. Una investigación con una muestra realizada en la región (Canullo, 1992) revela las características de una amplia y articulada participación de la población local en las actividades laborales. Esta extensa participación se ve favorecida por el contexto productivo, el cual ofrece una amplia gama de oportunidades de trabajo flexible, y por el contexto social que sigue manteniendo la solidaridad familiar e intergeneracional a pesar de una aparentemente desfavorable evolución demográfica (unidades familiares más pequeñas y urbanizadas). La tasa de desempleo registrada es muy alta (aunque el desempleo real es mucho menor que el declarado) y se debe principalmente a la divergencia entre los empleos deseados y los disponibles. Esta brecha se cubre parcialmente con trabajo temporal y eventual realizado por jóvenes residentes y por un creciente número de inmigrantes. Una de las principales dificultades de las empresas pequeñas y medianas consiste en encontrar personal técnico con un nivel de educación media superior. Este problema se percibe particularmente en los distritos industriales de Las Marcas y tiene que ver no sólo con el aspecto de la capacitación ya mencionado, sino también con el complejo tema de las aspiraciones y la movilidad jerárquica en un contexto social dinámico, sujeto a rápidas transformaciones.

RESTRICCIONES FINANCIERAS

Otro problema fundamental que tiene que resolverse para mantener los distritos industriales con vitalidad y competi-

vidad se refiere a la evolución del sistema financiero local. Esto significa que hay que entender con qué instrumentos financieros y mediante qué formas de intermediación es posible contribuir a alcanzar procesos innovadores y el desarrollo de los sistemas productivos locales. Es interesante situar este análisis dentro del contexto de la extraordinaria evolución que tiene lugar en el sistema financiero —en toda Europa, en el país y, en consecuencia, en el ámbito local—; dicha evolución ha provocado una verdadera revolución institucional y organizativa. El tradicional binomio banco pequeño-empresa pequeña, que ha constituido una de las claves del éxito del desarrollo endógeno del área, debe revisarse completamente a la luz de un nuevo sistema operativo y legislativo para los bancos y de la nueva división financiera del trabajo que redefine el papel de los mercados nacionales y locales, los sistemas de intermediación nuevos y tradicionales, y las instituciones bancarias locales y nacionales, grandes y pequeñas.

Los requerimientos financieros de las empresas más pequeñas van desde los pagos internos e internacionales, hasta los problemas de la administración de fondos, pero implican, sobre todo, la diversificación de los modos de financiamiento y, en particular, la transferencia de los derechos de propiedad de las empresas para alentar la renovación generacional de los empresarios y la adquisición de nuevo capital de riesgo.

Frente a estos problemas, el mercado de crédito de Las Marcas, aunque en clara evolución, muestra signos de rezago tanto en la demanda como en la oferta. Esta apreciación se ha confirmado en una investigación sobre el tema (Alessandrini, 1994), realizada mediante entrevistas directas con sesenta empresarios y todos los banqueros de la región, lo cual indica que los empresarios muestran poco interés por los servicios financieros innovadores y, sobre todo, que los bancos locales se mantienen aferrados a ciertos aspectos tradicionales, lo cual ya no será válido en el futuro.

Este resultado puede ser inquietante, pero no es sorprendente, si consideramos que la estructura del sistema bancario

regional sólo puede reflejar al sistema económico local y, en particular, al nivel intermedio de desarrollo de la región. La difusa urbanización e industrialización da como resultado una presencia difusa de los bancos (el número de bancos sobrepasa el promedio nacional casi en 20%), de modo que el modelo tradicional establecido se ha caracterizado por la combinación: pueblos pequeños-empresas pequeñas-bancos pequeños. Ha habido ventajas en este contexto, las cuales derivan de la relación privilegiada de los bancos locales con la trama social y productiva local, pero también ha habido desventajas relacionadas con los riesgos del monopolio, el aislamiento y la persistencia en prácticas crediticias tradicionales basadas en relaciones muy rigurosas y obligatorias con los clientes.

Este aspecto se hace patente en una investigación de campo: los empresarios tienden a confiar más en la buena relación personal establecida con la gerencia del banco que a examinar la calidad real de los servicios que ofrece y, al mismo tiempo, los bancos, especialmente los locales, tienden a valorar más al empresario que la salud financiera de la empresa.

Junto con esta presencia demasiado prolongada de las formas tradicionales de relaciones de crédito, hay signos de una evolución generada por el rápido proceso de transformación del sistema de crédito, el cual ha abolido las regulaciones proteccionistas, alentado la libertad para establecer nuevas unidades operativas y para ampliar las operaciones; el resultado es una mayor competencia entre los bancos.

El sistema bancario en Las Marcas ya no es dominio casi exclusivo de los bancos locales, de los cuales el más dinámico ya no se ve restringido al campo operativo delimitado por las fronteras regionales establecidas. Los empresarios entrevistados señalaron que se han beneficiado del crecimiento de la competencia en lo que se refiere a una mayor disponibilidad financiera, tasas impositivas más bajas para los préstamos, mayores iniciativas de promoción bancaria, más información y una creciente gama de servicios financieros disponibles.

Sin embargo, en esta fase de transición hacia nuevos arreglos financieros y una nueva estabilidad, las implicaciones finales de las transformaciones actuales sólo podrán apreciarse en su justa dimensión con el paso del tiempo.

Las ventajas se perciben con claridad para las empresas pequeñas y medianas, las cuales tendrán vínculos más flexibles y mejor integrados con una variedad de mercados financieros y otros inversionistas institucionales. En este sentido, los sistemas locales serán menos periféricos y las relaciones con los centros financieros podrán ser más directas y menos subordinadas.

Obviamente, hay todavía un largo trecho en esta dirección. Los empresarios locales tendrán que acostumbrarse a mantener relaciones menos directas y personalizadas con los bancos, pero, al mismo tiempo, tendrán que abrirse a una mayor interferencia de los asesores bancarios en el manejo financiero de sus empresas. En este aspecto, los empresarios tienen sentimientos mezclados: muestran interés y dan importancia a la participación mayor de los bancos en sus empresas, pero también muestran intolerancia hacia cualquier forma de interferencia externa.

Es necesario mejorar la cultura financiera tanto en los bancos como en las empresas. Pero, sobre todo, es importante que los dos mundos se encuentren e interactúen mejor: si bien las firmas necesitan hombres con crédito y *know-how* financiero, los bancos necesitan hombres que entiendan los problemas de los empresarios.

Por último, es necesario llenar una serie de vacíos en la matriz de la estructura financiera local, que van desde las instituciones y el desarrollo de inversores institucionales, como son los fondos de inversión equilibrados y los de pensión, hasta la creación de mercados financieros locales, como los mercados primarios y secundarios de bonos emitidos por bancos (bajo una nueva forma de líneas de crédito plurifuncionales) y de cuotas de participación en el capital de empresas, y el mercado secundario de cuotas de inversión equilibrada.

RETOS Y DILEMAS

Una vez que lograron el éxito en la fuerza autopropulsora del desarrollo endógeno, los sistemas locales de empresas pequeñas y medianas afrontan el reto de consolidar dicho éxito en las direcciones antes mencionadas, para lo que usan cualquier apoyo externo disponible.

Los tres dilemas fundamentales que deberán resolverse si, con el paso del tiempo los distritos industriales en general, y por lo tanto, los de Las Marcas, quieren conservar su vitalidad y competitividad, son los siguientes:

- 1) generalizarse sin eliminar las diferencias;
- 2) ser competitivos pero al mismo tiempo mantener la cooperación;
- 3) innovar sin contaminar.

El primer dilema deriva de la necesidad de combinar dos puntos de vista contrastantes, dos culturas opuestas: una local y otra global. Por un lado, la diversidad debe reconocerse: los sistemas locales difieren en tiempo y espacio e incluyen firmas variadas y especialización. Hay identidades territoriales definidas, aun cuando pasen por procesos evolutivos. Por el otro, la internacionalización conduce a una ampliación de los mercados, y la interdependencia territorial; así también las nuevas formas de organización de las empresas favorecen la multilocalización y diversificación de las actividades productivas. Todo esto tiende a debilitar la identidad de la pertenencia territorial y da como resultado numerosos problemas (Becattini-Rullani, 1993), los cuales afectan la evolución y la propia supervivencia de los distritos industriales.

El segundo dilema no sólo plantea el problema de la capacidad competitiva como tal, sino también del control de la complementariedad (mediante acuerdos, empresas de inversión conjunta, redes de intercambio, etc.). Es posible elegir esta vía para seguir siendo pequeño y periférico, pero es

necesario saber cómo entrar en los circuitos y manejar las conexiones funcionales que permiten ampliar el control de las transacciones y la difusión de información y de altos niveles de calidad. Esto es cierto no sólo para las unidades productivas locales, sino también para las estructuras de servicios financieros y reales. Hay optimismo y pesimismo en Las Marcas, donde este campo se relaciona con una situación heterogénea de elementos innovadores y factores de rezago.

El tercer dilema se refiere a la cohabitación de la economía política con las políticas económicas de los distritos industriales. La primera conclusión obvia es que no puede haber sólo un punto de referencia o sólo una receta para planear una política propia para los sistemas locales, la cual no sólo puede ser industrial, en el sentido tradicional. Esto se debe a que tampoco hay una sola e identificable meta de intervención. Al mismo tiempo, es necesario sacar el máximo provecho de la individualidad sin perder de vista lo colectivo en una visión general de la competitividad sistémica.

La mayor dificultad consiste en tener que cambiar los sistemas locales de pequeñas y medianas industrias sin reducir espontaneidad, autonomía y flexibilidad. La intervención debe dirigirse al mejoramiento de la calidad de las empresas desde el principio y al aumento de su tasa de supervivencia.

El principal cuello de botella particularmente presente en las regiones policéntricas, como es el caso de Las Marcas, deriva de los problemas de coordinación con la operación: quién debe organizar las diversas medidas de intervención, y con la autoridad de quién y en qué marco de referencia institucional. Si bien no es el momento de imaginar instituciones públicas con funciones empresariales, debido a las numerosas experiencias negativas acumuladas, no podemos pasar por alto ni tampoco subestimar la existencia de una deficiencia de la capacidad organizativa de los servicios públicos, lo que necesariamente deben mejorar.

BIBLIOGRAFÍA

- Alessandrini, P. (1991), "Training Experiences for Small and Medium Sized Enterprises", ponencia presentada en el "Seminar on Co-operation between Universities and Small and Medium Sized Enterprises", Buenos Aires, noviembre.
- (comp.) (1994), *La banca in un sistema locale di piccole e medie imprese*, Bologna, il Mulino.
- Balloni, V. (1994), "Il fenomeno della mortalità nelle piccole imprese: fatti e spiegazione", *Quaderno di ricerca*, núm. 2, Istituto di Scienze Economiche, Facoltà di Scienze politiche, Università degli studi di Urbino.
- Becattini, G. y E. Rullani (1993), "Sistema locale e mercato globale", *Economia e politica industriale*, núm. 80.
- Brusco, S. (1989), *Piccole imprese e distretti industriali. Una raccolta di saggi*, Turín, Rosenberg e Sellier.
- Canullo, G. (1992a), "Industrialisation of Rural Areas: the Italian NFC Model, en OECD, *Business and Jobs in the Rural World*, París.
- (1992b), "Partecipazione e disoccupazione in un mercato del lavoro locale: i risultati di un'indagine diretta", *Economia Marche*, núm. 3.
- Crivelli, M. y P. Pettenati (1993), "Patterns of Development and the Italian Case", en L. de Pasinetti, *Italian Economic Papers*, vol. II, Oxford University Press.
- Fuà, G. (1988), "L'industrializzazione nel Nord-Est e nel Centro", en G. Fuà y C. Zaccchia (comps.) *Industrializzazione senza fratture*, Il Mulino, Bologna.
- y S. Scuppa (1988), "Industrializzazione e deindustrializzazione delle regioni italiane secondo i censimenti demografici 1881-1981", *Economia Marche*, núm. 3.
- Salvucci, S. (1991), "Natalità e sviluppo delle imprese manifatturiere", tesis de laurea, Facoltà di Economia e Commercio, Università di Ancona, Anno Accademico 1990-1991.
- y E. Santarelli (1992), "Nascita e sopravvivenza delle imprese industriali nelle Marche", *Economia Marche*, núm. 3.

CUARTA PARTE

**ANTIGUAS Y NUEVAS RELACIONES
SOCIALES Y POLÍTICAS**

LEGITIMIDAD Y CAMBIO POLÍTICO EN CHIHUAHUA

ILÁN BIZBERG

La pregunta central que guía nuestra investigación se refiere a un cambio de mentalidad. Nos preguntamos cómo es posible que una persona o un grupo de personas que constituyen un barrio, un pueblo o una ciudad, modifiquen sus afinidades políticas. No nos satisface la explicación que da la teoría de la modernización, de que tal cambio está determinado por las condiciones materiales del desarrollo. Tampoco estamos de acuerdo con el planteamiento de que se produce de manera evolutiva, cuando hemos visto que las posturas políticas cambian de manera estable como resultado de una vivencia importante, colectiva o individual. Es por ello que intuitivamente nos orientamos a pensar los cambios de actitud política como una transformación de la perspectiva política global, de la *Weltanschauung* hacia la política o a la manera de Thomas Kuhn, de un cambio de paradigma. Según este último, las *insatisfacciones* con una visión específica del mundo político se van acumulando sin destruirla, hasta que surge un dato lo suficientemente importante que lo destruye definitivamente.

Parte de la misma intuición es el planteamiento de que el concepto de cultura política incluía una aparente antinomía: mientras que el concepto de política apunta invariablemente hacia el poder y los intereses; es decir, hacia lo que divide a los individuos entre sí; en tanto que el concepto de cultura está dirigido hacia la identidad colectiva, hacia lo que los une. Y de hecho, las distintas escuelas que estudian la

cultura política se orientan hacia una u otra de estas perspectivas. La escuela del *rational choice* se inclina por los intereses, lo que los lleva a menospreciar el concepto mismo de legitimidad. Otras escuelas plantean que la cultura política no es más que un producto de la cultura específica de la colectividad.

Partimos de la idea de que la respuesta tiene que estar ubicada en el punto medio entre estas dos posturas radicales: existe una influencia importante de la cultura, más en términos de afinidades electivas que en términos de determinación, aunque también concedemos que los intereses definen parcialmente las actitudes políticas. En esta ponencia discutiremos brevemente las principales pistas teóricas que nos permiten fundamentar nuestras intuiciones; y en seguida discutiremos la manera en la que ésto se refleja en un caso específico en el norte de México, donde se están dando los cambios políticos de manera más acelerada.

El trabajo clásico sobre cultura política es el de Almond y Verba.¹ Su idea principal es que existen tres diferentes formas en las que la gente se relaciona con la política: 1) la cultura política parroquial, en la que no existe diferencia entre las diversas esferas de la vida, hay una visión holista,² total de la vida, en la que la política no tiene una existencia autónoma. En esta etapa, la política, el ejercicio del poder, la imposición de la jerarquía y de los roles sociales, está determinada por principios metasociales. Los miembros de tal sociedad no esperan, ni demandan nada de la política, ni de su sociedad; simplemente viven bajo su orden; 2) la cultura política *del sujeto*, en la cual la esfera política existe de manera autónoma, lo que permite a los miembros de la sociedad orientarse hacia esta área específica y esperar algo de ella. No obstante, sólo se dirigen hacia el *output* del sistema, su actitud es la de intentar sacar provecho de la política, sólo saben reaccionar ante el sistema, no tienen la capacidad de tomar iniciativa alguna para cambiarlo. Su frustración o satisfac-

¹ Gabriel A. Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture*, New Jersey, Princeton University Press, 1963, pp. 17-20.

² En el sentido de Dumont, en *Essais sur l'individualisme*, Paris, Seuil, 1983.

ción con respecto al sistema no se refiere a su legitimidad, sino a su funcionamiento, a la pregunta acerca de si los beneficia directamente, y 3) la tercera actitud es una de participación, en la cual los miembros están orientados activamente hacia el sistema; se orientan tanto hacia el *output*, como hacia el *input*. Tienen entonces la capacidad de juzgar sobre su legitimidad, cuentan con la capacidad de aceptarlo o rechazarlo.

Este modelo de cultura política no significa, como quisieron ver muchos de sus críticos, que podamos encontrar cualquiera de estos tipos ideales en su forma pura en una sociedad cualquiera. No obstante, sí implica inevitablemente que existe una secuencia de sofisticación de los valores políticos, que corresponde al grado de desarrollo de las sociedades. De hecho, a México se le clasificaba entre la cultura política sujeto y la cívica, debido a que la gente actuaba ante el sistema básicamente en función de lo que podía recibir de él, aunque también presentaba una aspiración para actuar sobre el sistema. Una de las actitudes más características de los encuestados mexicanos era la de plantear que no había libertad para votar por quien ellos querían y que el sistema era corrupto, al tiempo que sentían tener una posibilidad de influir sobre un sistema político surgido de una revolución; que esta influencia de los pobres, de la gente común, era lo que obligaba a que el sistema respondiera a las necesidades de las mayorías y de que se preocupara por la justicia social. Esa inconsistencia era interpretada por Almond y Verba en un sentido positivo, en tanto que para ellos indicaba la valoración de la participación por parte de los ciudadanos: lo que caracterizaba al régimen revolucionario era la posibilidad que tenía la gente pobre de influir sobre éste, y la conciencia implícita de esta interpretación, de tal carácter.

La crítica a esta posición en el libro *Civic Society Revisited*,³ se orienta fundamentalmente contra la idea de que la cultura

³ Ann Craig y Wayne A. Cornelius, "Political Culture in Mexico: Continuities and Revisionist Interpretations", en Almond, Gabriel A. y Sidney Verba (eds.), *The Civic Culture Revisited*, Boston, Little, Brown, 1980.

política puede medirse en un abanico que va de menor a mayor democracia. Es esto lo que plantean Craig y Cornelius cuando proponen que la conclusión sobre México no toma en cuenta las especificidades del sistema político mexicano. Escriben que lo que Almond y Verba consideran como una participación más democrática no describe tanto una eficacia política al nivel individual, sino una eficacia política mediada; la del propio sistema corporativo que canaliza las demandas, y que permite asegurar la sobrevivencia del sistema político autoritario. La conclusión a la que llegan es que no se puede solamente comparar cuestionarios, sino que es necesario relacionar los resultados con la situación política específica, con los arreglos institucionales realmente existentes. El problema principal se deriva de usar conceptos generales, tales como eficacia política, participación, para regímenes políticos distintos.

Esta breve discusión sobre dos de los libros clásicos a propósito del tema, exige encontrar un nivel más bajo de abstracción con el objeto de entender algo respecto a la cultura política. Esto quiere decir que es, por lo menos, necesario, relacionar los conceptos que surgen de las encuestas, con las instituciones reales que existen en cada una de las situaciones particulares. Pero de la misma manera en que hay que referir ciertas actitudes al contexto institucional de cada país, es necesario remitir este contexto institucional y las actitudes políticas al contexto cultural nacional.

Para ello recurrimos a una perspectiva fenomenológica que, en principio, nos plantea que la cultura política no puede ser tratada en términos abstractos como si se tratara de un nivel adquirido de capacidad política, ni tampoco como una especie de programa inscrito en el interior de las conciencias de los individuos, que asegura de una manera automática la repetición de conductas que conservan una coherencia entre sí. Por el contrario, como lo plantean Berger y Luckmann,⁴

⁴ Peter L. Berger y Thomas Luckmann, *The social construction of reality*, New York, Doubleday, 1967, p. 49.

más que decir que el hombre tiene una naturaleza, es necesario plantear que construye su propia naturaleza, que se produce a sí mismo. Esto, obviamente, siempre es empresa social y no individual.

Lo que se produce intersubjetivamente son los principios que *justifican* (como lo proponen Boltanski y Thévenot)⁵ la acción individual, que la legitiman. Y, en efecto, estos principios aseguran el orden social. Son, según Patrick Pharo,⁶ *universales* de una semántica común. Esta interpretación se titula frente a una escuela que propone que el orden social, la coordinación entre las innumerables acciones individuales, está inscrita en los individuos por mecanismos más o menos sutiles de dominación, así como frente a autores que rechazan esta idea y que proponen, como Habermas y Apel, que el orden social no se obtiene sólo mediante una coerción externa, sino que es resultado de una capacidad y de una tendencia humana a hacerse comprender, por una racionalidad comunicativa. La fenomenología propone que se construyen principios, “estructuras” semánticas, a las cuales se refieren los significados de las acciones individuales. Esto quiere decir que “...todo evento social es significación, es decir que es un evento singular vinculado y comprensible por medio de conceptos universales depositados en nuestro sentido común”.

De esta manera, tales conceptos no son ni *disposiciones* individuales ni *hechos* institucionales, son una estructura semántica del discurso cívico, que conforma un conjunto de reglas fundamentales y comunes de la comunicación. “Las convenciones cívicas, por ejemplo, las reglas de la amabilidad, los principios del tacto, presuponen la moralidad que buscan lograr. En cada discusión, cada conflicto, además de las reglas que guían a ambas, existen los conceptos, los princi-

⁵ Luc Boltanski y Laurent Thévenot, *De la Justificación. Les économies de la grandeur*, París, Gallimard, 1991, p. 267.

⁶ Patrick Pharo, *Phénoménologie du lien civil. Sens et légitimité*, París, L'Harmattan, 1992.

pios, a los cuales se refieren las discusiones, los acuerdos y los desacuerdos”.⁷

En cada acción individual, por ejemplo el hecho de ser amable, existe un momento contingente y uno necesario. El momento contingente es el hecho de afirmar una convención ética, social o política: este momento es absolutamente subjetivo, una opción individual basada en la libertad humana. El otro momento incluido en el acto de amabilidad es *necesario*, ya que define la propia estructura de la amabilidad; que, por otra parte, es definida culturalmente.⁸

Pharo define esta situación en términos de que “la libertad en el contexto de la coacción de los otros es lo que caracteriza a los vínculos cívicos”.⁹ Esto quiere decir, que una vez aceptada cualquier convención, una vez que nos hemos situado en su contexto, ya no podemos decir que hacemos o no hacemos algo porque está o no está en nuestro interés, sino que nos ubicamos en un territorio más allá de los intereses, hacemos o no hacemos algo porque debe o no debe hacerse. Una vez que hemos aceptado una convención, su estructura se impone a nosotros como un imperativo.

Boltanski y Thévenot añaden a este planteamiento la idea de que un conjunto de estos principios, o estructuras semánticas, definen un mundo coherente, a cuyo contexto los actores refieren sus acciones y buscan legitimarlas, justificarlas. Estos autores plantean que la gente es confrontada con la necesidad de justificar sus actos, lo que quiere decir que no inventan, después del hecho, falsas razones que esconden motivos secretos, como si fueran una excusa. Por el contrario, llevan a cabo actos, de manera tal, que es posible someterlos a una prueba de justificación.¹⁰

Boltanski y Thévenot definen los distintos mundos, los tipos de acción que es posible justificar según cada uno de ellos y la manera como éstos obtienen su legitimidad. Tam-

⁷ *Ibid.*, p. 78.

⁸ *Ibid.*, pp. 97-100

⁹ *Ibid.*, p. 75.

¹⁰ Boltanski and Thévenot, *op. cit.*, p. 54.

bién encuentran que los actores se refieren a uno u otro de los mundos en función de la necesidad que tienen de legitimar una acción: que pueden referirse a un hecho de su mundo personal para, por ejemplo, distraer la atención de situaciones que se refieren a otro mundo, o para intentar introducir un elemento que permita ganar una argumentación. Describen, además, formas de conflicto y de compromiso entre los distintos mundos.

Lo más importante para nosotros, de esta breve discusión, es el hecho de que cualquier tipo de acción está referida, de manera necesaria, a un principio, a una convención, que se relaciona con una estructura semántica que puede ser aceptada o rechazada por todos o algunos de los individuos que están involucrados en la acción. Que estos principios constituyen mundos coherentes en los que intervienen varios de estos principios, que se combinan de manera congruente, y que construyen la estructura fundamental de referencia de la acción individual. Además, puede existir una relación entre distintos mundos, obligándolo a transformarse.

Por último, antes de pasar a discutir la matriz cultural de la frontera y la manera en la cual ésta parece relacionarse con distintos paradigmas políticos, vamos a describir las dos culturas políticas y dominantes en el país: la nacional-revolucionaria y la liberal, identificadas con el priísmo y con el panismo, respectivamente.

Ambas culturas políticas tienen su crisol en la revolución mexicana. La primera de ellas es la cultura política que ha sido prácticamente hegemónica desde su consolidación en los años treinta, y que define los principios del régimen político mexicano. Esta ideología está bien representada por uno de los principales ideólogos de la institucionalización del régimen de la revolución mexicana, Vicente Lombardo Toldano.

A la manera de las demás ideologías revolucionarias, la de la revolución mexicana olvida la separación llevada a cabo por el pensamiento político moderno entre la ética y la política, entre los fines individuales y los de la *polis*. Según

este tipo de ideología, para que una acción sea justa es necesario que los principios que guían la vida de los individuos y de aquellos que gobiernan a la sociedad sean los mismos; nos encontramos cerca de las concepciones de la ética y de la política de los griegos o de Hegel.

En el caso de México, esta identidad está claramente definida en el pensamiento de Lombardo Toledano:

Lo que nuestro pueblo necesita es un ideal colectivo que sea capaz de hacerlo tener confianza en su propio esfuerzo[...] La ética del nuevo mundo en formación invierte los valores y la ética tradicionales, ahora es primero y siempre la humanidad y el Estado como un medio de servicio de una humanidad mejor. El individuo y la familia forman parte de la humanidad; si esta no vive bien sólo pueden llevar una existencia venturosa ciertos individuos y algunas familias a costa del sacrificio de la inmensa mayoría.¹¹

No obstante, el hombre no puede actuar directamente en beneficio de la humanidad; sólo puede hacerlo por medio de organizaciones tales como sindicatos, partidos políticos, escuelas, etc. A la manera de Durkheim, existe la idea de que el mejoramiento de la humanidad no puede ser logrado por medio de la acción individual, sino que las corporaciones sociales son esenciales para transformar la injusticia en justicia, el comportamiento anómico en orden social. Krauze menciona cómo Lombardo solía condenar a los individuos y resaltar la importancia de las corporaciones, de la industria, de la lucha de clases.¹² De hecho, consideraba a la libertad individual como una obligación más que como un derecho.¹³ Las organizaciones sociales no son sólo más efectivas, sino esenciales para mejorar el destino de la humanidad en la medida en que, como también lo vio Durkheim basado en Rousseau, son capaces de descubrir la voluntad común y los

¹¹ Vicente Lombardo Toledano, en *Futuro*, citado en Enrique Krauze, *Caudillos culturales en la Revolución Mexicana*, México, Siglo XXI, 1976, pp. 322-323.

¹² *Ibid.*, p. 217.

¹³ *Ibid.*, p. 175.

fines sociales que han sido dejados de lado con el desarrollo del individualismo moderno.

En esta concepción, la educación es fundamental en el sentido griego; está diseñada para producir hombres buenos y para inculcar los valores políticos correctos. La educación tiene como meta principal, imbuir al hombre de un deseo de cooperación y de amor por el prójimo, lo cual incidiría automáticamente en el establecimiento del buen gobierno.

La segunda concepción que discutiremos es la ideología liberal-ética del Partido Acción Nacional. En ella no existe la subordinación del individuo a la familia, a la corporación, a la sociedad global, o a la nación; el individuo se le ubica en el centro. La idea es que si tenemos individuos educados, aun si sólo persiguen sus fines individuales, tendremos una sociedad ordenada y justa. No obstante, esta es una ideología liberal más a la Locke, que a la Hobbes (más liberal clásica que neoliberal), porque no plantea que los hombres sólo se guían por sus intereses, sino que reconoce que existe un principio ético que acerca a los hombres entre sí y que los lleva a auxiliarse los unos a los otros. Se trata, además, de una concepción liberal de la sociedad, que contiene un principio ético que complementa el intercambio económico entre los hombres.

Krauze sintetiza ambas concepciones cuando dice que mientras Lombardo Toledano tenía como meta la de producir hombres buenos, la de Gómez Morín era producir hombres útiles. El primero quería educar a los educadores, mientras que el segundo quería educar a hombres que actuaran. Toledano tenía una desconfianza absoluta, definitiva, en la posibilidad y la rectitud del hombre individual para intentar una obra de beneficio común; el segundo cifraba su fe en el trabajo privado del individuo.¹⁴

Gómez Morín hacía una diferencia entre un individualismo exacerbado, sólo basado en intereses, y otro con una concepción ética. Tenía una idea de cómo serían los distintos

¹⁴ *Ibid.*, p. 176.

regímenes políticos en función de que estuvieran basados en el primero o en el segundo tipo de individuo. La segunda sería la democracia real, mientras que la primera sería una demagogia, la tiranía de una mayoría anómica: “libertad antigua, la de hacer cada quien lo que quiera, y democracia antigua, la de la imposición irresponsable e ininteligente del número”.¹⁵ Frente a este tipo de “democracia”, Gómez Morín proponía que “...cada uno de los hombres de Acción Nacional [fuera] no unidad indiferenciada de una masa homogénea, sino lo que su más verdadera y valiosa naturaleza le reclama; para hacer, cada familia, no una reunión azarosa y precaria, sino regazo tibio y fecundo en el que se forjan los destinos”.¹⁶

Otro de los fundadores del PAN Efraín González Morfín, define su concepción del individuo, del hombre, en términos de la libertad como “la capacidad para hacer el bien”. Plantea que

[...] rechazamos tanto el individualismo antisocial, como todo corporativismo contrario a la persona humana, y nos definimos en pro de una solidaridad responsable entre la persona que lucha por el bien común y el orden social, y la sociedad ordenada que protege a la persona y le ofrece oportunidades suficientes de perfeccionamiento y desarrollo.¹⁷

Finalmente, según esta concepción las leyes y la organización de la sociedad debían ser adaptadas al tipo de hombre que vivía en ellas, más que tratar de adaptar a los hombres a las concepciones abstractas de cómo debían comportarse en sociedad. De esta manera, tal ideología propone una aproximación positivista a la ley y al carácter del Estado.

La base de este paradigma político contrasta con el planteamiento de Lombardo Toledano, en el cual siempre era posible concebir un ideal más grande que subsumiera al más

¹⁵ Gómez Morín, Manuel, “El espíritu de la Revolución”, *Excelsior*, 5 de junio de 1924, citado por Krauze, *op. cit.*, p. 194.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ González Morfín, Efraín, *Justicia y Reforma Social*, Ediciones de Acción Nacional, México, 1967, p. 50.

pequeño. Los fundadores de la ideología del PAN conciben a la sociedad como una construcción que parte del individuo, continúa con la familia, la organización social, la sociedad, la nación, pero en la que cada uno de los elementos conserva su carácter y función. En este sentido, entonces, la totalidad no es *más* que sus partes; ciertamente es más compleja, porque requiere de un modo de organizar a los múltiples componentes, pero conserva intacto cada uno de ellos.

Veamos, por último, en qué medida, lo que puede ser definido como la cultura de la frontera, presenta una afinidad con alguno de estos paradigmas políticos, y en qué medida el contexto ideológico que ambos constituyen establece una matriz favorable a un modelo neoliberal de mercado.

La cultura de varios de los estados del norte, en especial Sonora, Chihuahua, Coahuila y Nuevo León, ha sido definida en términos de una cultura forjada frente a los desafíos que, para los primeros pobladores, significaron el entorno geográfico (el desierto) y el entorno humano (la guerra contra los indios); una situación similar a la de los pioneros en Estados Unidos. Esta situación llevó a que se desarrollase una cultura que valoriza el esfuerzo individual, del *self-made man* y que, muy probablemente, también implica que las ligas que se establecen entre los individuos, en el seno de las familias o en las comunidades, sean muy cercanas y fuertes, ya que constituye la única contra el medio ambiente. Esto probablemente siga siendo válido en las ciudades más antiguas del norte, en donde las comunidades se han mantenido más o menos cerradas. Porque si vemos la situación de las poblaciones y de los habitantes de la frontera misma, aunque es indudable que la valoración del esfuerzo individual también es importante, las ligas familiares son mucho menos estrechas; de hecho, buena parte de la población llega sin su familia o es resultado de la ruptura de lazos familiares. Es una población que, como ha descrito Paz, se encuentra en los límites de su propia subjetividad: el traspaso de la frontera nacional se reproduce en su frontera interna; como se muestra en el fenómeno de los cholos. Pero también existe un

sentido de estar viviendo al filo del tiempo, exclusivamente en el presente; la gente cambia de empleo a una velocidad impresionante, se arriesga mucho para mejorar su situación en un cotexto de una fluidez excepcional, que en los últimos años ha estado en plena expansión.

A todo esto hay que agregar una característica presente en prácticamente cualquier habitante de provincia, en un país tan centralizado como es el nuestro: el rechazo al centro y a todo lo que pueda identificarse con él. Esto explica por qué los eslabones más débiles de la cadena del régimen político mexicano son las regiones más apartadas, sea geográfica o económicamente. Ello contiene una desconfianza fundamental, podríamos decir, de origen, una falla esencial en la legitimidad del sistema; una especie de sentimiento de estar colonizados por el centro. Situación parecida, sin intentar de exagerar el punto, a la de Europa del este bajo el yugo comunista, que era vivido como una imposición de Rusia, sin que importara mucho el sistema del que se tratara. Esto último implicaría una predisposición "natural" al antipriísmo, que se expondría en el momento en el que se abriese el sistema político: como en efecto sucedió a partir de los años setenta.

Pero, por otra parte, los razgos culturales de la frontera tienen una afinidad con el paradigma de la cultura política panista. Un paradigma que vimos que valoraba a un individuo ligado a su familia y a su comunidad, por lazos éticos muy fuertes. Ambas cuestiones, la ilegitimidad de base de un sistema impuesto por el centro y la afinidad con una matriz de cultura política, van a significar una simpatía durable con el panismo. Ésto se da en las ciudades que han sufrido menos cambios económicos y sociales y que generalmente son las más pequeñas.

En las ciudades propiamente fronterizas, en la situación tan fluída que describimos, el sentimiento dominante es más apolítico y el rechazo al centro menos importante, o menos arraigado. No obstante, cualquier paradigma que afirme al grupo sobre el individuo tendría menos éxito que el contra-

rio; basta ver la opinión negativa que se tiene sobre los sindicatos.¹⁸ Sin embargo, dicha situación tan fluída, basada sobre el individualismo, pero carente de la valoración de la unión familiar y de la comunidad, da lugar a actitudes más instrumentales. Por ejemplo a una votación menos militante, más cercana a un voto útil; como se vio en el caso de las elecciones de 1988 y 1989 donde en el lapso de un año, la población cambió de un voto mayoritario por el PRD a un voto por el PAN; lo que llevó a este último a obtener su primera gubernatura.

No obstante, la afinidad entre los paradigmas políticos y la “cultura de la frontera” no significa automáticamente una postura antipriísta o favorable al panismo, como lo demuestran los más de cincuenta años que dominó el PRI, prácticamente sin oposición. Para ello tiene que darse una *ruptura* con el sistema, que exige una acción de rechazo. Es posible sacar algunas analogías del comportamiento individual, tal y como nos lo describen algunos militantes panistas en referencia a su paso del PRI o de la no-participación a la militancia. En general, vemos dos razones por las que los individuos rompen con su actitud anterior: una es de la *afrenta* por parte del sistema corporativo, un evento que consideran como atropello hacia su persona, que se presenta más en términos de dignidad que de interés; aunque este último también cuenta, es probablemente menos estable. Otra razón para pasar a la militancia es la búsqueda de sentido a la vida personal, un sentido más allá del interés individual y que se centra en el interés colectivo. Es muy frecuente que los militantes panistas sean mujeres entre 40 y 60 años, que han tenido y criado a sus hijos, y que buscan en la participación política una acción que llene su vida. Otros individuos que han pasado por crisis existenciales fuertes (alcoholismo, divorcio, muerte de un familiar, etc.) también encuentran en la acción colectiva un sentido renovado a sus vidas.

¹⁸ Jorge Carrillo y Miguel Ángel Ramírez, “Maquiladoras en la Frontera Norte: opinión sobre los sindicatos”, *Frontera Norte*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, vol. 2, núm. 4, julio-diciembre de 1990.

En cualquiera de estos casos, la actitud hacia la vida pública se da en un sentido muy elemental y clásico de lo que es la política, el interés por las cuestiones públicas en sí mismas, la *res publica*. Un interés por asuntos que, al momento de la *ruptura*, los individuos consideran como la recuperación de un asunto que les compete naturalmente y del cual han sido despojados. Se lanzan a la política con el ánimo de recuperar algo que ellos consideran que siempre debía haber sido suyo.

Hay situaciones en las cuales comunidades enteras actúan de esta manera; en especial si son poblaciones relativamente pequeñas, que han sufrido transformaciones económicas y migratorias que han logrado integrar. La ciudad de Camargo, en Chihuahua, y la de Monclova, en Coahuila, cumplen con estas características. Lo que en la primera de ellas llevó a una ruptura con el conformismo fue una afrenta: a una población que considera el trabajo y el desempeño individual como fundamentales y en donde se promueven valores relacionados con la familia, se le impuso a un individuo percibido como ignorante, corrupto y alcohólico. Esto fue vivido como una afrenta a la dignidad de la población, la cual se rebeló, y a pesar de que no pudo revertir la decisión, ancló al PAN de manera durable.

El caso de Monclova es uno en el que también hubo una implantación durable del PAN, aunque el motivo principal no fue una afrenta sino la necesidad de recuperar la autonomía de acción sobre los asuntos públicos que surgió de los trabajadores metalúrgicos quienes buscaban la independencia en el trabajo y con su sindicato.

En el caso de las grandes ciudades de Chihuahua, la capital, y Ciudad Juárez, la situación es distinta en tanto que la población actúa menos como comunidad: quizá porque son más grandes y han sufrido grandes cambios socioeconómicos y demográficos. También se trata de una población que está ahí por una razón instrumental: el sentido que dan a su vida se agota por el momento, con el intento de obtener un bienestar personal y vivir una experiencia de liberación

personal. El hecho de ser migrantes, de arriesgar mucho al estar en la frontera o cruzar al otro lado, los hace no conformistas, probablemente, y antipriistas. No obstante, en la medida en que su principal motivación es económica o personal, no son militantes políticos: votarán por la oposición cuando les parezca conveniente, pero no se dedicarán a los asuntos públicos.

Ésto se comprueba en las encuestas que muestran cómo los trabajadores de las maquiladoras de Juárez opinan poco favorablemente sobre los sindicatos. Las organizaciones sindicales son poco útiles a los ojos de trabajadores que cambian con tal velocidad de empleo y que son tan individualistas; hay poca razón para participar en una asociación cuya principal función es garantizar la estabilidad en el empleo y los beneficios ligados a la antigüedad, especialmente cuando está claro que es el mercado el que fija los salarios y que los sindicatos tienen poca influencia sobre ellos.¹⁹

Para finalizar, la encuesta que llevamos a cabo en Chihuahua y Camargo nos muestra las diferencias que existen entre el simpatizante priísta y el panista; entre un simpatizante que “nace” a la política en el sistema priísta y otro que tuvo que pasar por un momento de ruptura. La simpatía por el PRI se caracteriza por un desconocimiento de su partido (de quien los representa: los diputados, los dirigentes), más instrumental y más cínica: reconocen que existe la corrupción en el partido, que falta democracia, pero esto no afecta su simpatía hacia él. Los panistas, por contraste, conocen mejor a sus representantes, a su partido, y están totalmente convencidos de las virtudes de éste, lo consideran honesto, democrático; hay una congruencia entre el apoyo a su partido y la concepción que tienen de él.

¹⁹ Esta situación de la población fronteriza es la que explica, parcialmente, el que las empresas que no requieren una mano de obra con experiencia en un tipo de trabajo se instalen ahí; viven perfectamente bien con esta situación de extrema rotación.

LA CONSTRUCCIÓN DE UN GOBIERNO ESTATAL DE OPOSICIÓN: ¿ROMPIMIENTO TEMPORAL DEL RÉGIMEN DE PARTIDO DE ESTADO?*

ALBERTO AZIZ NASSIF ¹

PLANTEAMIENTO

Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación que tiene como objetivo realizar un balance parcial del gobierno estatal de oposición de Chihuahua, cuya elección fue ganada por el candidato panista Francisco Barrio Terrazas. El periodo se inició en octubre de 1992 y este balance cubrirá la mitad del sexenio, 1992-1995.

La idea consiste en determinar las posibilidades, limitaciones y obstáculos que tiene un gobierno estatal, surgido de un partido de oposición, para transformar la vida política de una región y establecer espacios más amplios de participación democrática. En términos más concretos, el objetivo es analizar la modificación que puede tener el régimen de partido de Estado desde una experiencia regional. El balance se plantea, inicialmente, sobre cuatro componentes:

* Ponencia para el Coloquio Internacional: Las regiones ante la globalización. Competitividad territorial y recomposición sociopolítica, 25 al 27 de abril de 1995, El Colegio de México, ORSTM y Centre National de Recherche Scientifique de Francia.

¹ Investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) e investigador invitado en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ).

a) Análisis de la relación intergubernamental del ejecutivo estatal con el Congreso y el poder judicial; con su partido, en este caso, Acción Nacional; con la Federación, y con municipios gobernados por el PRI y el PAN.

b) Análisis de las reformas jurídicas y de la nueva institucionalidad que ha creado el gobierno de oposición, con especial atención a las siguientes materias: reforma constitucional y reforma electoral.

c) Análisis de las relaciones de poder entre el gobierno estatal y los grupos de poder de la región, empresarios, Iglesia, PRI y sectores corporativos; medios de comunicación (prensa).

d) Análisis de la relación del gobierno del estado con la ciudadanía; la vieja y la nueva cultura política.

En realidad, después de hablar mucho de transición política y de ponerle el adjetivo de democrática, las únicas experiencias reales de transición son las que tienen que ver con la alternancia en el poder de otro partido diferente al PRI,² lo cual se ha venido dando de forma irregular en un gradualismo lleno de sobresaltos. Desde finales de los años setenta se inicia la alternancia en algunos municipios, como el principio de un cambio; pero es hasta la década de los ochenta cuando se puede hablar en realidad de una competencia electoral más cerrada.³

En México, hemos tenido una lenta y accidentada evolución hacia un paradigma de tipo electoral y ciudadano, lento si lo analizamos año con año, y tal vez rápido, si lo vemos respecto a la historia de los últimos sesenta años del país. Cuando analizamos el sistema político electoral que tenemos

² Por transición democrática entendemos el proceso de transformación de un sistema político autoritario y corporativo por otro de tipo democrático y ciudadano; en el que supuestamente se encuentra el país desde la fecha emblemática de 1968.

³ Para ver las dificultades que significaba llegar a ganar una elección municipal a mediados de los años ochenta se puede consultar el libro *Municipios en conflicto*, coordinado por Carlos Martínez Assad, Investigaciones Sociales, UNAM y G.V. Editores, México, 1985.

hoy en día y lo comparamos con el que existía hace diez años, se pueden ver diferencias notables al menos en tres factores:

a) El sistema de partidos, el cual ha evolucionado de forma dual, existe en la actualidad un conjunto de tres grandes partidos nacionales y un conjunto de pequeños partidos de tipo regional a pesar de que se sigan denominando de carácter nacional; el sistema de tres partidos tiene un comportamiento tendencialmente bipartidista hasta el momento, como es el caso de Chihuahua, es decir, que los territorios en donde existe alta competitividad, la lucha es entre dos y no entre tres como sería el sistema general, salvo en el Distrito Federal y su zona metropolitana.⁴

b) El sistema de reglas electorales, el cual ha tenido una evolución constante hasta llegar a los umbrales de una reforma definitiva en esta materia, para lo cual se necesita hacer una reforma del poder que cancele los lazos y vínculos del partido de Estado con el gobierno y haga del PRI un partido como los otros, lo cual se dice fácil, pero seguramente será uno de los problemas más complejos de los próximos años.

c) El doble proceso de construcción de los actores; por una parte los grupos sociales que se han organizado en una compleja red de instituciones, y que han formado uno de los actores que soporta finalmente este complicado proceso de transición política: el ciudadano; y por la otra, una serie de fracturas en las élites que han producido el rompimiento monolítico en el que se daban los consensos pasivos para mantener vigente el régimen de partido de Estado. Hoy en día tenemos alta jerarquía católica, líderes empresariales, clase política, y demás puntas, arriba de la pirámide social, que pugnan por una transición pacífica a la democracia. Lo cual no supone olvidar a los duros que quieren mantener el

⁴ El punto más destacado de este proceso es el del paso de un formato de partido casi único en la mayoría del país a otro de partido dominante en crisis, en menos de diez años.

sistema autoritario o a los radicales, a quienes no les importan los medios para lograr el fin.

Los hechos que tenemos para analizar los procesos de cambio político, de transición, pueden ser de diversa índole: reformas políticas, reformas electorales, niveles de participación ciudadana, registro de nuevos partidos, mayor acceso político a los medios masivos, mecanismos de solución de conflictos políticos, engrosamiento de la opinión pública, contrapesos de poder, acrecentamiento de la crítica al poder y al gobierno central, etc. Ese mundo cívico y ciudadano que la sociedad ha construido en los últimos 25 años, y que ha logrado ocupar importantes espacios en la lógica de una transición. Nos referimos al trabajo que han construido los reformadores y los moderados, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil.

Al mismo tiempo se han ido debilitando los actores, los mecanismos y las bondades del viejo corporativismo que se alimentaba de la lógica autoritaria de la estabilidad y el crecimiento, claves del modelo de desarrollo estabilizador que llegó a su crisis terminal en 1982.

Frente a este cuadro nacional es posible reconocer que una de las formas más completas para analizar el problema del cambio sea mediante la investigación de los gobiernos surgidos de la oposición. Tal vez ahí sea en donde se puedan tener las experiencias más novedosas de cambio político en el país. Se han elaborado interesantes estudios de cobertura municipal sobre lo que ha implicado gobernar ayuntamientos desde un origen opositor. Sin embargo, las limitaciones del municipio en México hacen que la tarea sea limitada o forme parte de un conglomerado más amplio que la determina y la constriñe. Por estas razones se puede considerar que hasta la fecha, la mejor óptica de análisis de la transición política es un gobierno estatal.⁵

⁵ El primer gobierno estatal de oposición surgió en 1989 en Baja California; el segundo, en 1991, por un arreglo posterior a las elecciones en Guanajuato, y el tercero fue el de Chihuahua. El cuarto es el de Jalisco, desde febrero de 1995.

El caso de Chihuahua, igual que el de otras regiones del país, ha pasado por etapas diversas. Como en otros países que han transitado a la democracia, se han dado previamente procesos de liberalización en los cuales hay una apertura; una cierta tolerancia del régimen autoritario hacia ciertos comportamientos de la sociedad civil que inicia movimientos de participación y de organización, los cuales, con el paso del tiempo, llegan a aspirar al poder.

Con dinámicas políticas irregulares se han dado en algunas regiones como la de Chihuahua, momentos de apertura política y de cerrazón del régimen, ésa fue la constante durante toda la década de los ochenta. Es a partir de 1992, con el triunfo de la oposición panista, cuando se puede empezar a hablar propiamente de una transición. A partir de esa alternancia se inicia propiamente una restructuración del régimen de partido de Estado, en un doble sentido; una reforma del Estado como conjunto de instituciones y una reforma del régimen; es decir, la relación entre instituciones del Estado y la sociedad civil.⁶

Hemos seleccionado el gobierno del estado de Chihuahua, de origen panista, el cual se inicia el 4 de octubre de 1992. La experiencia tiene dos años y medio y se acerca a la mitad de su periodo. Un gobierno surgido de la oposición puede ser analizado desde múltiples lados; en este caso seleccionamos sólo algunas modificaciones del eje oposición-gobierno; es decir, de la restructuración del sistema político local para hacer el análisis del proceso de tránsito. El siguiente trabajo es sólo el apunte sobre una agenda de investigación más amplia.

⁶ En esta conceptualización nos apoyamos en Adam Przeworski, *Democracy and market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, 1991.

HIPÓTESIS DE TRABAJO

La hipótesis de este trabajo es la siguiente: en Chihuahua se lleva a cabo un proceso de transición democrática cuya expresión más directa y visible ha sido una importante recomposición de la estructura de poder regional que ha tenido diversos componentes los que a continuación se detallan:

a) Una descorporativización de las relaciones de poder que produce una recuperación ciudadana del espacio público, lo cual produce un poder ejecutivo con contrapesos sociales, que recupera la función gubernamental y la ejerce por fuera de la dinámica del partido que lo llevó al poder. Al mismo tiempo, se construye un gobernante, un actor político central, con importantes contrapesos que rompen la vieja verticalidad en la que funciona un gobernador del PRI, reproducción regional del presidencialismo autoritario, uno de cuyos rasgos más dañinos contra una vida pública republicana y democrática era la partidización de lo público y la corporativización de las relaciones sociales.

b) Una nueva institucionalización de las relaciones políticas que se genera por el rompimiento del régimen gobierno-partido, el cual tiene sus principales manifestaciones en la relación entre el gobierno y los municipios —relaciones que se han descentralizado al no seguir la estrategia vertical de la pirámide; ahora cada municipio hace su obra pública y puede acumular su propio capital político. Entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, se ha construido una autonomía, en donde el Congreso del estado con mayoría panista —único caso en el país—, ha podido ejercer su función y se ha dedicado a legislar sin la tutela del gobernador. También, se han podido empezar a dar los posicionamientos de fuerza para modificar la relación entre la región y el poder federal, cuyo caso más destacado es el de Ciudad Juárez, en donde su alcalde le pone a la federación el cascabel con el conflicto de los peajes en los puentes fronterizos.

c) Nuevas formas de relaciones con la sociedad, en donde es posible ver el pluralismo que ha emergido con los partidos políticos; el establecimiento de una completa libertad de expresión y relaciones de mercado con los medios masivos, prensa, radio; el rompimiento de los vínculos partidistas con ciertos sectores productivos tales como los transportistas.

d) La forma de gobernar ha sufrido un cambio importante que se podría definir en la siguiente expresión: del consenso con chequera al puro consenso. “Con Baeza —el gobernador anterior— la protesta se convirtió en negocio, todo se arreglaba con dinero”, afirmó un funcionario. La política se arreglaba con dinero; la paz, el consenso, la imagen pública, el acuerdo con los líderes de una parte de la oposición se compraba o al menos se alquilaba; se manejaban hasta 60 millones diarios (60 mil nuevos pesos) para ese fin; ahora, dice el funcionario, “no hay un centavo para comprar consenso”.

DESCORPORATIVIZAR

En el aspecto de la descorporativización de las funciones de gobierno, se ha recuperado la capacidad de conducir importantes procesos sociales que estaban conculcados por los sectores corporativos; en concreto nos referiremos a los siguientes: había varios frentes de vinculación corporativa que las cúpulas sindicales y empresariales le habían “conquistado” al gobierno del estado a cambio de otro tipo de apoyos; se puede hablar de los permisos del transporte y del Departamento del Trabajo, que ahora son manejados por el gobierno del Estado; es decir, la política laboral y una parte del proceso económico.

En esta descorporativización hay dos polos de poder que han jugado una posición distinta: el sector obrero, cetemista y el sector magisterial: los maestros estatales de la sección 42. Con los primeros se ha podido establecer una política de consenso, y de hecho el mundo laboral está en paz y funcio-

na mediante dicho método; en cambio, en el mundo magisterial el conflicto ha sido largo y desgastante y se ha ubicado en dos puntos; la recuperación del manejo de la educación por parte del gobierno y los problemas propiamente sindicales de salarios y prestaciones. Ambos puntos han estado acompañados por una insistencia del gobierno en luchar contra la corrupción y los abusos del sindicato. Hay un problema de corrupción cuyo combate tiene simpatía social y en el cual el gobierno ha ganado la batalla; hay otro de tipo social, un magisterio devaluado y empobrecido, que no se ha podido resolver; y hay un tercer factor, tal vez el más relevante; una ausencia de proyecto educativo para el estado de Chihuahua que puede ser la siguiente etapa o se puede quedar en un simple deseo de algunos sectores de la región.

Presentaremos de forma muy breve algunos casos en los que se puede destacar la lucha contra las relaciones corporativas que se ha llevado a cabo en este gobierno.

1) El caso del transporte: promulgó una nueva ley para regularlo, y quitarle el control a la CTM (y a otras organizaciones sindicales), que antes decidía a quién se le daba permiso o concesión y a quién no. Había un Consejo Consultivo del Transporte pero no funcionaba, ahora sí opera y se establecen consultas para determinar varios puntos de interés, tales como las tarifas. Ahora las concesiones se subastan en un sistema abierto carente de discreción. En algunos artículos transitorios de la nueva ley, se establece una serie de cambios para modernizar el transporte público, los autobuses y los taxis, y que la planta vehicular se actualice.

2) El Departamento del Trabajo era un coto del corporativismo obrero-empresarial; había un supuesto equilibrio en donde el sector obrero más fuerte, en este caso la CTM, escogía al jefe del departamento y el gobernador simplemente lo designaba. En contraparte, la Coparmex proponía a los presidentes de las juntas de conciliación y arbitraje y el gobernador simplemente los designaba. Con el gobierno de

Barrio se recuperó esta prerrogativa; los funcionarios se designan por el gobierno, con lo cual se posibilita que la función de arbitraje se pueda cumplir, además se ha insistido en la parte de la conciliación, lo cual se refleja en el escaso número de huelgas estalladas.

La política laboral se implanta mediante mecanismos de concertación entre los sectores obrero-patronales. El gobierno, supuestamente, ha pasado de una política de fiscalización a otra de apoyos, que consiste en menos intervención gubernamental y más arbitraje real.

3) En el ámbito electoral, hay una nueva ley electoral con la cual se está edificando una nueva institucionalidad política para hacer de las elecciones un factor político no conflictivo, con reglas que se ubican como elementos de vanguardia en el país (organismos electorales independientes, tribunal autónomo, establecimiento de las figuras del referendo y plebiscito, y redistribución del estado conforme al criterio de un ciudadano, un voto).

EL PARTIDO DEL ESTADO Y LA DIFICULTAD DE CONSTRUIR UNA RELACIÓN DIFERENTE ENTRE PARTIDO Y GOBIERNO

Una de las líneas más importantes para una transición democrática ha sido el doble y complicado vínculo entre el gobierno y su partido, el PAN, y sus mutuas relaciones. En un principio, se fue al extremo contrario de lo que pasa entre el PRI y cualquier gobierno; prácticamente no hubo relación, se dio una actitud vergonzante; lo importante fue marcar una gran distancia formal y real. Posteriormente, en una segunda etapa, y a partir de unas demandas que interpuso el PRI contra el gobernador por haber participado en actos del PAN, se entendió que la cuestión no tenía que ver con que no aparecieran juntos, sino algo que se puede conceptualizar de forma sencilla aunque sea difícil de elaborar en la cotidia-

neidad: no usar o transferir los recursos públicos para fines partidistas.

El inicial divorcio entre partido y gobierno fue también parte de una separación real entre gobierno y PAN, el cual desapareció de la escena como una presencia activa de la vida política en la región. Además, en el consejo político del PAN el gobernador cuenta con un solo voto, y por lo tanto no tiene asegurado el triunfo de sus posiciones.

En la otra cara de la moneda, uno de los problemas más complejos que enfrenta el gobierno de Barrio es el de un PRI que se encuentra en calidad de oposición, pero que sigue sustentado el régimen que domina y anima la vida pública en el aspecto nacional.

Antes del 21 de agosto de 1994 —fecha de la pasada elección presidencial— la idea de separar al PRI del gobierno pasaba por una serie de puntos muy concretos y emblemáticos: *a)* terminar con el uso de recursos públicos para fines partidistas; *b)* establecer la autonomía de los organismos electorales, y *c)* terminar con el uso electoral de los programas públicos. Después del 21 de agosto, y con base a la experiencia en los gobiernos estatales de oposición (Baja California, Chihuahua, Guanajuato y Jalisco) queda claro que se trata de una maquinaria mucho más compleja, que cruza, entre otros puntos, las alianzas con los principales grupos económicos, la complicidad de la cadena de televisión Televisa, de la mayoría de la prensa escrita y de las estaciones de radio, y una cultura política priísta, con todos los significados que pueda tener. Sin embargo, si éste puede ser el contorno nacional, existe una forma de perfilar lo que es un régimen de partido de Estado y las dificultades que se tienen para desmontarlo, lo cual se puede observar cuando el PRI ha perdido el poder en un estado.

Cuando el PRI deja de sustentar el dominio en una región, queda desarticulado en sus ejes de relación con el gobierno estatal, sin embargo mantiene otros hilos poderosos con sus grupos corporativos, con la federación y con el PRI a nivel nacional. En los casos de Ruffo y Medina, éstos han tenido

que gobernar con un congreso adverso; en Baja California y en Guanajuato la tarea de legislar del gobernador se ha visto prácticamente obstaculizada; la única excepción es el caso de Chihuahua, en donde una reforma priísta de la administración anterior, impide a los diputados del PRI obstaculizar las reformas que hace el PAN.

Un caso que expresa cómo las dificultades son de corte nacional y no sólo estatal es el siguiente: entre las reformas que ha impulsado el gobierno panista se encuentra la de administrar el Registro Civil en el estado, frente a lo cual el municipio de ciudad Delicias, curiosamente tierra de el anterior gobernador priísta; se inconformó y el caso llegó hasta la Suprema Corte de Justicia, después de haber sido desechado por improcedente en el mismo estado. La Corte emitió una resolución favorable al municipio. Contra toda lógica jurídica, la Suprema Corte de Justicia se politizó y le hizo el juego al PRI, lo cual es muy grave porque es un ataque directo al Estado de derecho. El fallo de la Suprema Corte invoca una reglamentación que tiene siete años derogada en el estado de Chihuahua, el artículo 228 del Código Administrativo, sin vigencia desde el 12 de septiembre de 1987. La resolución llevó a tener dos oficinas del Registro Civil en el municipio de Delicias, gobernado por el PRI. Unos días después se aprobó la reforma a la Constitución del estado y el fallo quedó sin materia.

¿Cuál es la frontera entre hacer política de oposición al gobierno y obstaculizar a un gobierno hasta el grado de llegar a una aberración jurídica que enfrenta a un municipio con el gobernador y con el Congreso? El caso de Delicias es similar a la demanda que se interpuso contra los tres gobernadores del PAN antes de las elecciones, por supuestos motivos de proselitismo, o al supuesto juicio político que se quiere interponer contra el gobernador Barrio, improcedente desde el punto de vista técnico y jurídico.

Cuando un partido de Estado empieza a ser desmantelado en sus amarres estatales, como es el caso del PRI en Chihuahua, no se vuelve un partido de oposición, sino una

maquinaria para recuperar el poder y restaurarse, es decir, volver a los viejos tiempos. La pérdida de brújula del PRI en Chihuahua no es sino la embestida por la restitución del viejo molde del partido de Estado, que ha sido incapaz de jugar a la política desde la oposición.

Otro de los puntos que se pueden considerar importantes en la construcción de este gobierno, es la elección del 21 de agosto, la cual fue un campanazo sonoro en la transición chihuahuense. La primera elección, aunque fue de tipo federal y no local, cayó sobre el gobierno de Barrio como una cruda derrota; el PRI ganó los diez distritos federales del estado, las dos senadurías, y por supuesto, la votación de su candidato a la presidencia. Tan fuerte fue la debacle, que hasta la fecha es una piedra en el zapato del panismo, pues Chihuahua quedó ubicado en segundo lugar nacional por el voto priísta; sólo le ganó Zacatecas. Además, no sólo se perdió todo, sino que el PRI, enemigo número uno del gobierno de Barrio, ganó dos por uno; apareció en el horizonte un contingente de 200 mil nuevos votantes.

En esa elección habría que deslindar el factor nacional del factor local, cada uno con su peso específico y posibles vinculaciones. Las interrogantes son: ¿qué tanto fue un voto de castigo; qué tanto se debe a una estrategia política implementada directamente por el PRI local; y qué se debe a la complicada y conflictiva coyuntura nacional que operó como un imán para restaurar el orden priísta conocido y no apoyar una aventura opositora?⁷

Muy pronto, el próximo 9 de julio, se despejarán las interrogantes y los chihuahuenses irán a las urnas a votar en un proceso local para elegir a los presidentes municipales y al Congreso del estado. Este proceso ya se encuentra en marcha y se lleva a cabo dentro de la nueva institucionalidad que se construyó con la nueva Ley Electoral del estado.

⁷ Las principales cifras de la elección presidencial en el estado de Chihuahua fueron: PAN 307 903 votos; PRI, 657 740; PRD, 67 844.

LA LUCHA POR EL FEDERALISMO

Poco a poco, y de forma cada vez más consistente, ha crecido en muchas de las regiones del país el reclamo por un nuevo federalismo. A pesar de que es una vieja demanda, el sistema político mexicano, de partido de Estado, prácticamente hace inviable que las cosas cambien a favor de los estados y de los municipios y que la rica, centralista y autoritaria federación acepte un cambio contra sus cuentas secretas, su caprichosa distribución de recursos y sus complicados laberintos de trámites y gestión.

Los estados no saben lo que recaudan y por lo tanto la federación maneja con absoluta discrecionalidad política la distribución de los recursos. Tendrían que surgir los primeros gobiernos estatales emanados de un partido de oposición, para que las cosas empezaran a cambiar. Sin embargo, no se puede dejar de reconocer a las docenas de ayuntamientos que años antes fueron las primeras experiencias de autonomía municipal. Hoy la oposición puede gobernar las ciudades y los estados que el voto popular le ha dado, sin que el factor partidista sea el motivo para estrangularlos política y financieramente, como sucedía todavía a principios de los años ochenta.

En el caso de Chihuahua, el gobernador Barrio estableció al principio, una vía diferente a la del gobernador Ruffo, quien se enfrentó a la federación para lograr una mejor distribución de los recursos fiscales; en Chihuahua fue la negociación la vía del trato con la federación. En 1995 y con las quiebras que propició el alza de las tasas de interés de la política de emergencia para enfrentar la crisis, el federalismo se convirtió en un tema de primer orden en la agenda política nacional.

Durante las campañas electorales de 1994 escuchamos a Ernesto Zedillo hablar de grandes planes para elaborar un nuevo federalismo, sin que hasta la fecha haya tenido traducción en una política real para el país. En estos meses de la crisis varios estados y municipios se han declarado en quie-

bra económica. Hace unas semanas hubo un importante foro nacional en la ciudad de Guadalajara para discutir las dimensiones de un "auténtico federalismo". Así iba más o menos el proceso, hasta que el pasado martes 4 de abril el alcalde de Ciudad Juárez, Francisco Villarreal, puso casetas de cobro por parte del municipio en el puente Santa Fe y con esa acción empezó en los hechos una nueva etapa del federalismo mexicano.

La acción del alcalde de Ciudad Juárez es muy importante y tal vez no se le ha dado toda la relevancia que tiene. Esta medida ha sido evaluada en varias dimensiones: la federación, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte y de Caminos y Puentes Federales de Ingreso, demanda al alcalde Villarreal; el presidente Zedillo la califica como una acción ilegal y el procurador Lozano Gracia solicita se gire orden de aprehensión contra el alcalde Villarreal; en el ámbito local el PRI y otros actores, se perdieron en el análisis y calificaron el hecho de medida electorera, por otra parte, el alcalde cuenta con el apoyo mayoritario de los juarenses, de Acción Nacional, de los empresarios locales, del obispo Talamás, del cabildo de El Paso Texas, todos los cuales ven que la medida es justa, a pesar de que es ilegal.⁸

¿A qué tipo de problema nos enfrentamos? Se trata de una violación a un orden legal sin duda, y por eso se puede entender la acción penal, pero también tenemos que preguntarnos si ese orden es correcto, equitativo y justo. Cuando la ley se ubica contra el consenso del pueblo, es posible que algo ande mal con la ley y tal vez éste sea uno de esos casos. Nos enfrentamos a una vieja demanda de una sociedad fronteriza llena de necesidades, que observa diariamente en los ingresos del cruce fronterizo una generación de recursos

⁸ En tres días que estuvieron las casetas del municipio recolectando los peajes, se obtuvo un monto de 219 mil nuevos pesos, lo cual equivale a un poco más de 10 mil dólares diarios. Véase *El Heraldo de Chihuahua*, 20 de abril de 1995.

propia que se va a la federación sin que ésta le retribuya nada de regreso.

No es extraño que la federación sea insensible a los reclamos de las regiones; ésa ha sido la historia que ha conformado al país y no podemos pedirles a esos burócratas de cuello blanco, que se encuentran a dos mil kilómetros del problema, más imaginación para solucionar el caso y para negociar. Es un hecho que los avances en materia democrática, es decir, cuando se trata de quitarle poder al centro, al partido oficial o al presidencialismo, se han tenido que dar por la vía de la adversidad, así ha sido en los últimos 25 años. De otra forma, ¿cómo podríamos entender las reformas de los años setenta sin el 68; la alternancia de gubernaturas, sin el caso de Chihuahua en 1986; la presión por terminar con el régimen de partido de estado, sin la sucesión de 1988 y la ruptura cardenista; los consensos electorales entre partidos en 1994 sin Chiapas?

En esta lógica puede suceder que en unos años, no sea posible entender los arreglos del nuevo federalismo sin esta acción del alcalde Villarreal, que hoy por hoy se ha colocado en la vanguardia de la lucha por un federalismo real. La torpeza del centro llegó al grado de que Villarreal fue a la cárcel en donde capitalizó su movimiento y lo hizo crecer, y luego de cinco días de prisión, fue liberado porque no se le quiso establecer ningún delito.

En una segunda etapa, el gobernador Barrio ha empezado a plantear tesis más fuertes y una actitud política más firme para continuar la lucha contra la federación. Con esta bandera prácticamente no hay división política en la región; existe un consenso de que hay que cambiar las condiciones actuales del intercambio fiscal entre estado, municipios y federación. Hay tres grandes problemas identificados: la falta de transparencia: se llega a la aberrante situación de que los estados no saben lo que se genera en su entidad; la inequidad: se han logrado conseguir datos para recrear cómo hay estados que gastan 100% de sus participaciones federales en la educación básica, mientras que otros no

gastan nada, y curiosamente, los primeros tienen graves problemas de endeudamiento, mientras que los segundos no; y la discrecionalidad en el manejo de recursos, que pasa por una complicada estructura de laberintos burocráticos y de lógica de partido de Estado.

UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD CONSTITUCIONAL

Una de las presencias más importantes del gobierno de Chihuahua ha sido el papel del Congreso. El poder legislativo ha sido un importante actor en la transición democrática.

Algunos autores señalan que cuando en un país se llega a dar un proceso de transición democrática y éste se logra consolidar, es porque surgió un nuevo sistema de partidos políticos, como condición previa para que pueda darse una nueva Constitución. En el caso de Chihuahua se han dado las condiciones; hay un sistema de partidos, competitivo y que genera alternancia. Adam Przeworski dice que una democracia se puede reconocer, entre muchos elementos, porque es un sistema en el cual los partidos políticos pierden elecciones.

Las condiciones de Chihuahua y una fracción parlamentaria activa del partido gobernante, posibilitaron una amplia reforma constitucional. Algunas de las partes más relevantes de esa reforma son sin duda las modificaciones políticas en materia electoral, que podrían estar en una reglamentación secundaria, pero que por la coyuntura concreta se hicieron materia constitucional; así aparecen los criterios para redistribuir el estado y desaparece la polémica cláusula de gobernabilidad que crea mayorías artificiales; se fortalece la separación de poderes, así como la capacidad de vigilancia del Congreso sobre el poder ejecutivo; se establece mayor autonomía al poder judicial. En esta nueva Constitución hay también aspectos paradójicos que podrían estar en los polos opuestos de un parámetro ideológico, por ejemplo, hay una propuesta muy avanzada sobre los derechos de los indíge-

nas de la entidad y los caminos legales para respetar sus formas de gobierno, que es un elemento pionero a nivel nacional, y al mismo tiempo, hay planteamientos muy polémicos y discutibles sobre la protección jurídica del concebido y no nacido.

Si en alguna parte se expresa de manera abierta la rivalidad con el partido del estado (PRI) es en el Congreso. Sólo basta leer la glosa que hizo la fracción parlamentaria del PRI al Segundo Informe de Barrio, para ver una administración prácticamente que ha hecho mal todo, y sobre la que, hasta los logros recocidos por propios y extraños son vistos como errores.

En el proceso de legislación se ha dado una doble posición del PRI; en algunas reformas ha habido un intenso proceso de negociación y se han aprobado iniciativas del ejecutivo por unanimidad, como fue la ley de Transporte y la Ley que regula la venta de bebidas alcohólicas; en otros casos, como la reforma constitucional y la reforma electoral, el PRI se ha marginado del proceso parlamentario y de la negociación y se ha ausentado en las votaciones.

A pesar de que todavía existe lejanía respecto de una cultura parlamentaria, el Congreso de Chihuahua ha tenido avances importantes para constituirse en un contrapeso del poder ejecutivo. En este aspecto, la nueva institucionalidad que se ha podido crear en esta región, quizá sea uno de los factores que perduren de la experiencia de la transición.

LA DIFÍCIL CONSTRUCCIÓN DE LA IMAGEN DEL GOBIERNO

Uno de los puntos de ataque más fuerte contra el gobierno han provenido de la prensa y la radio. El gobierno de Barrio no tiene buena prensa, ni tampoco una buena imagen en muchos sectores sociales. La relación del gobierno de Francisco Barrio con la prensa se reduce a una sola regla de oro: no se darán recursos para comprar apoyo e imagen. Es explicable que este cambio radical haya provocado desconcierto, que se tradujo en que el gobierno tuviera mala prensa.

El vínculo entre un gobierno de oposición y la prensa no puede ser sencillo, y tampoco permanecer dentro de parámetros de complicidad, sino, por el contrario, se ha producido una relación complicada y sujeta a la fragilidad cambiante de cada coyuntura.⁹

En esta relación hay dos tipos de conflictos: los que tienen un ciclo normal, de principio, desarrollo y desenlace, y los conflictos de tipo político que son orquestados por uno o varios actores; estos últimos aparecen y desaparecen para formar ciclos repetitivos, a saber:

a) La forma del conflicto en la prensa

Los conflictos políticos son unos cuantos, pocos, no más de siete, pero la característica es que aparecen de forma recurrente, se repiten.

b) Las diversas caras de una maquinaria

Por el origen o los actores que participan en los conflictos, los casos recurrentes apuntan al PRI, en su versión de sindicato de maestros (SNTE), como fracción parlamentaria en el Congreso, como presidentes municipales, ya sea Delicias o la capital del estado, desde la dirección misma del partido estatal, o desde alguna otra institución, liderazgo o cacique.

c) La política del ataque

Existe una estrategia global de confrontación, deslegitimación y ataque al gobierno de Barrio y directamente a su figura pública, la cual tiene su origen, logística y racionalidad

⁹ La prensa del estado está compuesta por tres distintos perfiles: la Organización Editorial Mexicana, red nacional, que se comporta de acuerdo a sus compromisos con el gobierno federal, y que edita el periódico de mayor circulación en la capital del estado; y dos empresas locales: la Editora Paso del Norte que publica los diarios *Chihuahua* y *Juárez*, y la empresa que edita *Norte*, en Ciudad Juárez.

en el aparato priísta. La prensa es una de las ventanas en donde se puede observar de forma clara el despliegue de la estrategia. Lo que se necesita valorar es el grado de eficacia de dicha estrategia y la influencia que puede tener en la sociedad. El que exista la estrategia no quiere decir que resulte exitosa políticamente.

Es muy sintomático que casi siempre esté encendido alguno de los siguientes conflictos: magisterio, nómina confidencial, el grupo de diputados del PRI, algún litigio o impugnación de la cúpula priísta. En términos de situación estratégica, como la capacidad de incidir en las acciones del otro, se podría decir que el gobierno de Barrio tiene y ha tenido los recursos del poder público, de su partido y de sus aliados, para modificar la relación de fuerzas, las alianzas y muchos cotos de poder que eran territorio del corporativismo tricolor. Asimismo, también es un hecho que el bloque priísta ha estado muy activo y ha influido, alterado e incluso, condicionado, diversas acciones del gobierno de Barrio.¹⁰

Por otra parte, parece que el gobierno de Barrio no ha entrado al juego que le quiere imponer el PRI, pero en esa desvinculación es posible que también haya cometido algunos errores tales como permitir el alargamiento innecesario de conflictos, como el de la nómina confidencial que surgió de una investigación periodística y se hizo bandera del PRI.

Este golpe duró de forma innecesaria ya que finalmente se dio a conocer. La paradoja es que en el municipio de la capital, gobernado por un alcalde priísta, y donde también hay nómina confidencial, nunca ha sido motivo de interés para la prensa o de debate público. En este sentido, al gobierno de Barrio le ha faltado agresividad en sus políti-

¹⁰ Un ejercicio interesante sería establecer una valoración de los conflictos que sistemáticamente ha introducido el PRI en su estrategia; y del otro lado, valorar la imagen del gobernador y del gobierno a través de las campañas explícitas que han realizado: como el "gran cambio", magisterio, contra la mordida, plan estatal de desarrollo, informes de gobierno, y otras.

cas y respuestas rápidas para neutralizar la estrategia priísta de desprestigio.

EL ESTADO DE DERECHO A PESAR DE LA POLÍTICA

En múltiples ocasiones el gobierno de Barrio ha decidido ir contra una ganancia política con tal de no violar o alterar la ley y a costa de una imagen pública de rigidez. Este conflicto se presenta con cierta regularidad, sobre todo cuando se trata de casos que rebasan la competencia misma del gobierno del estado, o cuando se trata de problemas que se han heredado de la anterior administración.

Uno de los lugares en los que se ha expresado esta disyuntiva de aplicar la ley o tener una ganancia política y no aplicarla, es curiosamente, en el de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual le reclama al gobierno de Barrio varios casos supuestamente pendientes:

Caso Oropeza: se encuentra a los culpables, y se les tortura; mediante un alegato de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la propia comisión estatal se llega al procedimiento de desvanecimiento de pruebas y se deja libres a los dos acusados y supuestamente culpables, lo cual se realiza durante la anterior administración de Baeza. Hoy se pide que se encuentre a los culpables que al parecer no son otros que los ya absueltos.

Caso de un ejido de la Tarahumara: Se presume un fraude en contra del ejido que se hizo a manos de un líder de la Confederación Nacional Campesina, el cual supuestamente infló unas facturas y defraudó a los campesinos; el entonces procurador, de la anterior administración, archivó el caso, lo cual quiere decir, en términos penales, que no encontró delito que perseguir. Ahora la Comisión Nacional de Derechos Humanos quiere que se reabra el caso, pero la ley lo prohíbe.

UN BALANCE EN BLANCO Y NEGRO

El gobierno de Barrio ha pasado al menos por dos etapas: una que va del inicio de la administración al 21 de agosto de 1994 y otra que se da de este último acontecimiento a la fecha y que posiblemente concluya con la elección local del próximo 9 de julio.

El primer año fue, según diversos funcionarios, de confusión, aprendizaje, "campañitis" y contragolpe. Tal vez todo se pueda sintetizar en una frase: el costo político que tiene que pagar el novato para aprender a gobernar con nuevas reglas. La experiencia de algunos colaboradores del gobierno es que cuando se pedía ayuda sobre imagen política, cada quien respondía desde su campo; las agencias de publicidad en la venta del producto, los políticos panistas con su propia experiencia. Se decía que, por ejemplo, en materia de imagen pública en Guanajuato se invirtió todo en la prensa y que en Baja California todo a la "ruffomanía": camisetas, plumas, y flautas con la imagen del gobernador. A final de cuentas, parece que no es posible importar mecánicamente experiencias de otros gobiernos del PAN.

En esa desorganización inicial, cada funcionario declaraba, que había sobreexposición a los medios y generación de muchas contradicciones. Parte de este proceso es que funcionarios de primer nivel llegaron a pagar la novatada con afirmaciones tipo: "yo soy incorruptible", o "todos" los habitantes de tal población "son narcos".

Después del 21 de agosto hay un desconcierto y se inicia la guerra de culpabilidades dentro del PAN, la cual muy pronto es parada por el mismo gobernador, quien asume la responsabilidad de la derrota. A partir del Segundo Informe, acto que se dio en la plaza pública, empezó una segunda etapa de gobierno; se ratificaron objetivos y se empezaron a modificar errores. Con este acontecimiento se puede registrar un cambio: se hace más énfasis en la estrategia, se establece una coordinación de las entidades del gobierno con comunicación social para saber qué decir, se hacen

ruedas de prensa que se organizan desde las oficinas de comunicación social.

De acuerdo con evaluaciones que se han realizado para conocer la opinión sobre el gobierno, se puede percibir el balance de cierto discurso social común, que es la forma política de opinar de la ciudadanía. Este sentido común para juzgar a un gobierno tiene seguramente muchas redes, desde la relación entre expectativas subjetivas y grados de realización, hasta las experiencias concretas, la distancia respecto al gobierno o la información y el conocimiento del proceso.

El discurso social común es la opinión simple que surge de la experiencia de todos los días, al leer algún periódico, escuchar un programa de radio, comentar con algún familiar o vecino; son las grandes impresiones, que al final de cuentas expresan los moldes de cultura política en donde la ciudadanía hace sus cálculos y sus juicios y decide votar.

Respecto a la etapa inicial, se estableció que los puntos de error del gobierno de Barrio fueron la inflexibilidad, el no atender a los más necesitados, y no saber escuchar. Por el contrario, los puntos de acierto fueron: la honestidad, el trabajo y una mejor seguridad pública.

Además del trabajo político habría que mencionar brevemente el tipo de situación económica que le ha tocado administrar a este gobierno: está por cumplirse el cuarto año de sequía; los principales sectores productivos del estado se han organizado para demandar que Chihuahua sea declarado zona de desastre. Después de varios intentos todavía no se logra que la federación se “compadezca”, porque dada la arbitrariedad del manejo de recursos, no existen indicadores ni programas como en otros países, para determinar ayuda inmediata en casos de emergencia regional.

Hasta antes de la crisis que estalló el 20 de diciembre pasado, había una cierta percepción en algunos sectores sociales, sobre todo de bajos ingresos, de que el responsable de la crisis en la región era el gobierno panista; ante lo que ha pasado desde entonces, es factible que la percepción haya cambiado y ahora se oriente hacia el gobierno federal.

LA ELECCIÓN DE 1995: UNA PARADOJA

La elección de 1995 resulta paradójica, porque lo más importante para la gobernabilidad futura es ganar la mayoría en el Congreso del Estado; de lo contrario, el gobierno de Barrio tendrá problemas que seguramente tensionarán las relaciones políticas generales. Aunque ésta sea la prioridad política número uno, la imagen social de un diputado y del Congreso mismo no son conocidas, ni están legitimadas ante la sociedad, porque históricamente el poder legislativo ha sido un instrumento del poder ejecutivo. En cambio, la figura del presidente municipal es cercana, identificada y legítima. Barrio puede gobernar con tranquilidad si tiene mayoría en el Congreso y pierde casi todos los ayuntamientos; en caso contrario, sería muy conflictiva la segunda parte del sexenio.

Para que el PAN pueda obtener la mayoría en el Congreso, necesita ganar al menos diez de los 18 distritos, más los diputados plurinominales que le correspondan, los cuales se pueden obtener de la siguiente forma: dos distritos en Chihuahua, cuatro en Juárez y tres en el resto del estado. En encuestas que se han realizado hay tendencias que expresan que los factores que definirán la situación electoral se encuentran fuera del encuadre partidario.¹¹

El grupo de votantes que no tiene partido y que espera ver a los candidatos, las campañas y las ofertas, es el que decidirá el resultado de la elección.

Esta situación anterior puede ser interpretada como un bajo impacto del gobierno de Barrio en la preferencia del voto, lo cual puede ser explicado por el reconocimiento de que el electorado de Chihuahua se comporta como una ciudadanía de cualquier país democrático, en donde los que

¹¹ La gobernabilidad futura del estado depende en buena medida de la próxima composición del Congreso. De cualquier forma, en la última reforma constitucional, la fracción panista hizo el cambio para tener mayoría constitucional (las dos terceras partes), lo cual modificó la regla que existía, iniciativa del último gobernador priísta que dispuso que la mayoría constitucional se obtendría con una mayoría simple.

definen el proceso son los indecisos que votan no por razones partidistas o ideológicas, sino coyunturales y pragmáticas.

Las elecciones en sistemas democráticos son procesos de evaluación de la ciudadanía y en tal caso ésta tendrá que ser la óptica con la que el gobierno deberá ver los comicios. Sin embargo, en todo proceso electoral se generan condiciones propias que son las que determinan el proceso, como por ejemplo, la calidad de las campañas, el perfil de los candidatos, las ideas que dominen en la ciudadanía, las experiencias con los diferentes niveles de gobierno, la situación nacional, etcétera.

¿CUÁL ES LA RELEVANCIA DE ESTA EXPERIENCIA?

En Chihuahua existe un proceso de transición, con un perfil más delineado que en otras partes del país, por la nueva institucionalidad que fue posible en las reformas constitucionales que hizo el Congreso. En esta región se da un proceso social y político de relevancia; estos laboratorios son los que permiten ver las anticipaciones, los retrasos y las inercias de un proceso estatal que se mueve dentro de un sistema político ordenado bajo otra lógica; ésta es la principal limitación del caso Chihuahua y al mismo tiempo, su fortaleza.

Este gobierno no es de ninguna manera una isla, ha podido procesar los cambios de forma pacífica, mantiene relaciones institucionales con la federación, y en el cuadro político de actores, tiene aliados y enemigos dentro y fuera de la misma región. Hasta la fecha, los cambios realizados han logrado una representación significativa sólo en ciertas partes de la sociedad, es decir, las imágenes sobre el gobierno de Barrio son controvertidas.

En Chihuahua, como en otras regiones del país que se encuentran en transición política, hay expresiones claras de un proceso complicado para desmontar el régimen de partido de Estado, del cual se pueden apuntar los siguientes factores:

a) Hay instituciones y procedimientos que ya están produciendo un manejo democrático de los conflictos, como los electorales; y también hay formas de consulta que se dan a través de consejos en donde participan los actores interesados, situación que antes no existía.

b) Hay áreas de funcionamiento que han mejorado la prestación de servicios, como los registros (público y civil).

c) Hay zonas que han cambiado de dimensión y de carácter, del mecanismo corporativo tutelado, al público, del arbitraje y la concertación, como en el Departamento del Trabajo.

d) Hay partes que no han sido llenadas, en donde falta proyecto, como en educación; después del enfrentamiento con el magisterio (sección 42), para sanear viejos problemas de corrupción y recuperar el control sobre la administración del proceso educativo, el gobierno no ha dicho por dónde quiere encaminar su proyecto educativo; el reto será pasar de estos territorios en guerra del viejo régimen, a zonas de negociación y de construcción de alternativas.

e) Se ha iniciado una lucha contra el centralismo de la federación, en la cual se han precipitado acciones que pueden llevar a un enfrentamiento si no se logra establecer una negociación eficiente; se necesitará mucha coordinación con otras entidades y actores, y aquí el gobierno de Chihuahua puede hacer importantes contribuciones.

f) Hay áreas que requieren de una propuesta del gobierno, pero no sólo de un proyecto, sino de un cambio de mentalidad, de una apertura cultural y política.

En estos momentos, no se sabe si los cambios se podrán consolidar en un sistema democrático permanente o serán tan frágiles que podrán revertirse en una próxima administración priísta. La pregunta por una posible restauración

sigue abierta. Los reformadores han logrado establecer áreas de nueva institucionalidad jurídica y política, y al mismo tiempo se han tenido que enfrentar en un desgastante proceso con los duros que se resisten a las reformas. En tal juego de posiciones se han tejido las posibilidades y obstáculos de este gobierno.

Las tres puntas sobre las que se ha construido este gobierno: lucha contra la corrupción, calidad en el servicio público y cambio democrático, necesitan afinarse. Ni la calidad, ni la lucha contra la corrupción carecen de consenso social; sin embargo, el proyecto democrático sí requiere de muchos consensos y pactos, de prudencia y sensibilidad política. El futuro es incierto y depende de muchos factores ponderables e imponderables. Así sucede cuando el sistema político general se mueve en una lógica diferente al plano regional. Si el 9 de julio hay una victoria para el PAN, el gobierno de Barrio podrá tener los pases y el impulso para concluir su proyecto, consolidar los cambios y tal vez, pasar a la etapa de intensificación democrática y de pluralismo amplio. Si, por el contrario, hay una derrota, entonces con mayor razón habrá de revisar a fondo la estrategia y las mediaciones entre lo que se ve del gobierno y lo que permanece dentro de palacio, para ponderar lo que se puede seguir construyendo y lo que requiere cambios profundos en la forma de gobernar.

El futuro es incierto y depende de muchos factores ponderables e imponderables. Así sucede cuando el sistema político general se mueve en una lógica diferente al plano regional. Los próximos comicios del 9 de julio marcarán, posiblemente, una nueva etapa en el proceso de la transición chihuahuense y su resultado será un elemento estratégico para planear y construir la segunda parte del sexenio de este gobierno.

LA RECOMPOSICIÓN CLIENTELISTA EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA

JEAN RIVELOIS*

Al aceptar la competencia electoral y dejar que se desarrollara la libertad de prensa a partir de los años ochenta, el PRI se exponía a una alternancia política. Es lo que ocurrió, primero en el aspecto municipal, y luego en el regional. Este proyecto entraba en el marco de una modernización del sistema, que debía desembocar, gracias al surgimiento de contrapoderes políticos y sociales, en una recomposición de los caciques locales y nacionales; en efecto, semejante reestructuración debía limitar la capacidad de corrupción de estos últimos porque en adelante el poder ejecutivo (formal e informal) estaría sometido a la contienda electoral. Sin embargo, sigue siendo grande la diferencia entre la elaboración del proyecto y su realización, porque implica de por sí el cuestionamiento de la hegemonía del PRI. Veremos cómo ese proyecto de *modernización* será recuperado ideológicamente por el PRI y concedido a los niveles local y regional, y cuáles son las estrategias desarrolladas por las élites tradicionales para conservar el poder nacional. Y finalmente, trataremos de ver hasta qué punto se perpetuará el clientelismo en un contexto de instauración de un sistema liberal democrático. Formularemos estas preguntas en base al análisis de la alternancia política que tuvo lugar en el estado de Chihuahua.

* ORSTOM.

Fue un 12 de julio de 1992 cuando todo se derrumbó para el PRI en el estado de Chihuahua; aquel día fue la derrota completa para sus candidatos, mientras que el PAN ganaba todos los puestos electivos en juego y podía, por consiguiente controlar el gobierno local, el Congreso local y la mayoría de las municipalidades del estado (salvo la de la capital: Chihuahua). Los cambios políticos que resultaron de esta alternancia serán estudiados con base en una confrontación con la situación política precedente, para destacar los actores dominantes en el Estado clientelista. De esta manera, se podrán discernir los efectos de las políticas llevadas a cabo a partir de la alternancia, destinadas a modificar las relaciones entre el poder y su base social, así como los métodos de ejercicio del poder; finalmente, el objetivo será destacar los límites de la innovación política aplicada en el ámbito local o el regional, frente a un aparato central cuyos responsables se valen de todos los recursos del clientelismo para conservar el poder de Estado.

LOS ANTECEDENTES DEL PODER LOCAL Y REGIONAL

La distribución de los poderes durante el periodo que precedió la alternancia política en Chihuahua será analizada con base en el estudio del caso de la ciudad de Chihuahua, capital del estado del mismo nombre, aplicado a una problemática particular, a través de la cual las decisiones políticas tienen una gran incidencia en el estado de las relaciones sociales (y por lo tanto, en el voto de los habitantes): *la planificación urbana*, y particularmente la política de vivienda que pretende satisfacer una de las necesidades fundamentales de la población: *la de contar con un techo*.

Para una población de aproximadamente 800 000 habitantes, repartida en una superficie de 23 400 hectáreas, se estima en 100 000 el déficit de vivienda. El crecimiento de la ciudad suele orientarse hacia el norte, en donde están reunidas las tierras privadas, más que hacia el suroeste —donde se

encuentran las zonas ejidales cuya legalización plantea un problema— o hacia el este, donde la sierra constituye un freno a la urbanización. Cabe señalar, por otra parte, que en la aglomeración de Chihuahua existen —como en la mayor parte de las ciudades importantes de México— una gran cantidad de terrenos vacíos, inutilizados para la construcción de viviendas y que los propietarios privados acaparan con fines especulativos; el Instituto de Vivienda del Estado de Chihuahua (IVIECH) estimaba, en 1991, la proporción de terrenos vacíos en aproximadamente 10% en el centro de la ciudad y 40% fuera de los límites del centro urbano. No cabe duda de que existe un problema de vivienda en Chihuahua, pero éste sólo es un aspecto de la cuestión mucho más amplia de los asentamientos humanos, incluyendo el acceso a la tierra, la construcción de la vivienda, la satisfacción de las demandas de servicios y equipo urbano. Todos estos elementos determinan el tipo de planificación urbana (proyección en el espacio y el tiempo, división del espacio físico y social), decidida por los poderes públicos, y la manera en que ésta transforma el espacio.

Las estrategias de los actores públicos

La realización de toda planificación urbana supone que, simultáneamente a la definición de los planes, los poderes públicos den los recursos jurídicos, institucionales y financieros para aplicar las decisiones incluidas en los mismos planes, de lo contrario éstos carecerán de valor, y no podrán contribuir a la planeación del espacio. Esta condición implica una relación estrecha entre la planificación y las decisiones de política general por medio de las cuales se distribuyen los recursos locales y nacionales. Se redujeron los medios de acción de los poderes públicos debido a la grave crisis económica que atravesó el país durante los años ochenta, y se impusieron ciertas prioridades con base en una alianza entre el Estado y los empresarios, con el fin de mejorar la eficacia del

equipo de producción industrial. Así es como, desde aquel momento, la política económica mexicana entabló un viraje liberal que se tradujo en un importante desligamiento del Estado respecto al sector de los asentamientos humanos, considerado como no rentable a corto plazo. Los recursos adjudicados a las instituciones encargadas del sector urbano se vieron fuertemente reducidos, ya que la política oficial consistía en dejar que los mismos habitantes urbanizaran su propio espacio, mientras que los recursos disponibles eran orientados hacia el apoyo de la actividad industrial, y particularmente en el caso de la región norte de México, al sector de la maquiladora y a los grandes grupos nacionales exportadores. Semejante política lleva por consiguiente a *favorecer al sector privado competitivo respecto al sector social*.

Con el fin de fomentar la instalación de las nuevas fábricas en los parques industriales locales,¹ se estableció todo un dispositivo estratégico que destinaba la mayor parte de los recursos a los empresarios regionales, ya que éstos estaban en condiciones de contraer alianzas con los empresarios extranjeros gracias a su facultad de intervenir en los tres niveles —federal, estatal y municipal— de la administración mexicana; en el nivel federal, podrían influir en la orientación del marco legal y obtener apoyos o concesiones en materia de financiamiento y de estímulos fiscales (y recibir así subsidios disfrazados); en el nivel del Estado federado, se maneja el desarrollo de la infraestructura industrial; en el municipal, se resuelven los problemas relativos al transporte, a las rutas, a la mano de obra, etcétera.

El caso de la ciudad de Chihuahua no difiere mucho del resto de la frontera norte de México; los poderes públicos del Estado regional han concentrado ahí una gran parte de

¹ En estos parques, y para el conjunto del sector de la maquiladora, se concentra 29% de las fábricas y 60% de los trabajadores; cabe también mencionar el "atractivo" particular que ejerce México en cuanto al precio de la tierra, de las instalaciones, las infraestructuras y los servicios, los cuales resultan mucho más baratos que en cualquier país industrializado e incluso que en numerosos países maquiladores del sureste asiático.

sus recursos disponibles para el desarrollo de parques industriales que al parecer movilizan prioritariamente las diferentes administraciones encargadas de la planificación urbana. La construcción de esos parques demanda una colaboración continua entre las autoridades políticas (que toman la decisión), la iniciativa privada —IP— (que elabora el proyecto en función de las posibilidades locales de inversión y de las necesidades de los socios extranjeros), y los servicios de planificación (que localizan un terreno disponible, lo hacen transitable, lo preparan y conceden la ejecución del proyecto a los empresarios privados).

En el espectro municipal, el instrumento de planificación y de acción está constituido por el Plan director de Chihuahua, elaborado una primera vez en 1982. Según los responsables del municipio, 60% de las tierras urbanizadas estaría en conformidad con el Plan; el restante 40%, que suele ser viviendas ilegales ubicadas en los bordes de los ríos, escapa al poder de la administración municipal. Estas viviendas ilegales que alojan aproximadamente 20% de la población de la aglomeración, correspondían a una estrategia política de “dejar hacer” por parte del municipio, el cual había abandonado el control de estos barrios al sector social, en este caso la organización de los ejidatarios y el Comité de Defensa Popular (CDP). El trámite normal de legalización de las tierras urbanas (la transformación de los ejidos y de tierras colectivas federales de vocación agraria en terrenos urbanos privados) depende de un organismo federal: la Corett (Comisión de Legalización de la Tenencia de la Tierra). El problema de la legalización es el que tiene lugar, en la mayoría de los casos, cuando los terrenos —ya construidos y habitados— son ocupados ilegalmente (desde el punto de vista del estatuto jurídico de la tenencia) por los habitantes; de ahí que esta legalización le dé un carácter definitivo a una situación preexistente de ocupación fuera de la planificación y casi nunca se efectúe en coordinación con las administraciones locales encargadas de la realización de los planes urbanos; de modo que uno de los objetivos de la planificación que con-

siste en anticipar los movimientos de crecimiento urbano y procurar orientarlos, no se puede concretar debido a que los recursos en cuestión —particularmente las reservas de bienes raíces que se podían obtener mediante una legalización preventiva— no están en manos de las autoridades locales. Los municipios heredan entonces terrenos legalizados fuera del plan y para los cuales la ausencia de reservas impone que los equipos urbanos sean construidos en los lugares reservados a las zonas verdes; por otra parte, la misma falta de reservas de bienes raíces² induce a los nuevos ciudadanos a instalarse en zonas ejidales ilegales vacantes.³

Las estrategias de los industriales

Parece ser que en la ciudad de Chihuahua existe una diferencia acentuada de estatuto entre los grandes empresarios tradicionales y los industriales vinculados con el sector de la maquiladora; los primeros gozan de una implantación local “arraigada” y expansiva, mientras que los segundos son considerados, debido a la extraterritorialización de sus actividades y al régimen especial con el que cuentan, como gente que busca antes que nada la ganancia inmediata, a expensas del desarrollo local.

² Cuando se trata de casos considerados “de utilidad pública”, como la construcción de parques industriales o de grandes infraestructuras viales destinadas a comunicar las zonas industriales, se otorgan todos los recursos financieros y se autorizan ciertas derogaciones a las leyes contenidas en el Plan de Urbanismo que permiten realizar este tipo de construcciones muy cerca de las zonas habitacionales.

³ En los casos de emergencia, las administraciones saben dotarse de los recursos para intervenir y satisfacer ciertas demandas de viviendas. Así es como después de la tormenta del 22 de septiembre de 1989, los habitantes que habían invadido el lecho de los ríos quedaron sumergidos por trombas de agua (en efecto, aquel día cayeron 133 mm en tan sólo dos horas); 48 de ellos fallecieron y 1 500 casas resultaron destruidas; un año después, 1500 viviendas de sustitución habían sido construidas por los distintos organismos públicos (Infonavit, Fonhapo) encargados de la reconstrucción, gracias a un impuesto obligatorio (decidido por el gobierno local, de común acuerdo con los representantes sociales: sindicatos y cámaras patronales) de 10% en el monto de las plusvalías obtenidas por las empresas.

Sin embargo, la posición de estas dos categorías de empresarios no varía en cuanto al problema del alojamiento de su mano de obra: lamentan este problema, pero no es suyo. A su parecer, les corresponde a los organismos públicos satisfacer esta demanda social. Los empresarios pagan las cotizaciones salariales y delegan así a los poderes públicos la responsabilidad del sector de la vivienda. Las cotizaciones salariales (5% del salario efectivo) alimentan un organismo paraestatal: la Infonavit (Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores) que construye las viviendas con acceso a la propiedad destinadas a los trabajadores que ganan entre uno y tres salarios mínimos; el reembolso de los préstamos adjudicados (con tasas de interés muy ventajosas, 4%) y el pago de las cotizaciones debía teóricamente permitir alimentar un capital circulante y lanzar nuevos programas de construcción. Pero, como la tasa de recuperación es sumamente baja (estimado en 14% por el Banco Mundial, para México), la cantidad de viviendas construidas dista mucho de ser suficiente para satisfacer el volumen de las demandas manifestadas; de ahí que la adjudicación de éstas esté ligada a ciertos criterios de selección que favorecen a los clientelismos locales, sindicales y patronales: 60% de las viviendas construidas se destina a los sindicatos obreros oficiales que las distribuyen a sus adherentes, mientras que 40% restante es para las diferentes organizaciones patronales que las reparten a los trabajadores que ganan menos de tres salarios mínimos.

Si bien existe esta insatisfacción común entre las dos categorías de empresarios, cabe subrayar que su situación es muy distinta en cuanto a grado de integración local. De modo que los industriales mantienen constantes relaciones con los sindicatos obreros y los representantes de los poderes públicos —ya que el consenso sindical les permite mantener un buen clima social, y la colaboración con las diferentes administraciones resulta útil para influir en las políticas industriales y obtener un reparto de las inversiones a través de ciertos subsidios públicos. Por su parte, los responsables patronales de las maquiladoras parecen desarrollar estrate-

gias autónomas;⁴ si los sindicatos son tolerados, es porque han logrado imponerse en el seno de las empresas, pero su presencia es una fuente de “contrariedad” para estos empresarios, que preferirían disponer a su antojo de una mano de obra flexible con la mínima protección social posible; se valen de todos los recursos de la legislación del trabajo para no ligar al personal con la empresa.⁵ Respecto a los poderes públicos, los responsables de las maquiladoras parecen dudar mucho de la capacidad de la administración para manejar eficazmente los fondos públicos.

Las estrategias de los actores del sector social

El sector social designa aquí al conjunto de las organizaciones populares básicas, teóricamente independientes de las instituciones administrativas o gubernamentales; los sindicatos, las asociaciones (de barrio, corporativas, etc.); las comunidades religiosas de base, las estructuras locales de los partidos políticos pueden pertenecer a este sector. Las tácticas y estrategias adoptadas por esos grupos pueden ser muy distintas: de consenso, de presión, de enfrentamiento, de defensa de intereses particulares, etc. A menudo, la independencia de las organizaciones populares deja mucho que desear ya que algunas de ellas aparecen como emanaciones de estructuras burocráticas gubernamentales a las que

⁴ En Chihuahua, 70% del capital de este tipo de empresas proviene de Estados Unidos, 20% de empresarios mexicanos, y 10% restante, de países asiáticos o europeos. Cabe señalar también que 99% de las materias primas utilizadas por las maquiladoras en Chihuahua son importadas.

⁵ De modo que 50% de los contratos de trabajo son renovables, con una duración de 20 a 28 días; el resto del personal cuenta con contratos colectivos de trabajo. En Chihuahua, el personal femenino de las maquiladoras representa 66% del conjunto de los empleados, lo que tendería a comprobar que la mayor parte de esas empresas pertenece a la primera generación de maquiladoras que utiliza una mano de obra poco calificada para una producción intensiva; sin embargo, 12 de esas empresas son de la segunda generación que se caracteriza por producciones de altas tecnologías en base a un instrumento de trabajo ampliamente automatizado.

confieren un arraigo social y una "legitimidad" popular. En Chihuahua prevalecían dos organizaciones: una sindical (la CTM o Confederación de los Trabajadores Mexicanos), y la otra de carácter político (el CDP o Comité de Defensa Popular).

Ya instalados en el seno de las grandes empresas tradicionales, los sindicatos oficiales —a pesar de ciertas tensiones locales durante la última década— se han acomodado al sistema de las maquiladoras que caracteriza a la región norte de México. Así es como en Chihuahua, la CTM controla a la mayor parte de los 50 000 trabajadores que conforman el personal empleado por la maquila. El tipo de relaciones establecidas entre sindicatos y responsables de empresas desembocó en la pacificación de las relaciones sociales y el establecimiento de un *statu quo* respecto a la organización del trabajo en las unidades de producción. En efecto, estas empresas se caracterizan por tasas muy elevadas de rotación de la mano de obra así como por la docilidad de ésta (los paros laborales son poco frecuentes, los avisos previos de huelga suelen resolver las negociaciones salariales). Si bien la mano de obra es atraída por condiciones de trabajo más favorables que en el resto del país, los empresarios extranjeros son atraídos por las diferencias del costo de la mano de obra entre los dos lados de la frontera; en 1991, el salario mínimo mensual era 3 300 francos en Estados Unidos, pero no rebasaba 500 en la zona maquiladora, en la que el salario por día casi equivale al salario por hora en Estados Unidos, mientras que era de unos 350 en el resto de México; además, el otro factor que atrae a los empresarios es la mayor duración de la semana de trabajo (40 horas en Estados Unidos en lugar de 48 horas en México).

Entre las ventajas que los sindicatos obtienen de ese reparto conciliatorio de los poderes locales, se hallaba por supuesto el sistema Infonavit que les permitía fijar a su clientela con base en un monopolio —compartido con los dirigentes patronales— de la distribución de las viviendas construidas por esta agencia federal. Este sistema, altamente

burocrático y centralizado,⁶ favorecía en parte a los trabajadores sindicalizados del sector formal sin que por lo tanto satisficiera todas las demandas formuladas por estos últimos. El hecho es que, cuando una empresa pasa bajo el control de un sindicato, se “solicita” a todos los obreros que la componen para que se afilien a ese sindicato que los representará ante los responsables de la empresa y negociará las ventajas materiales así como los aumentos de salarios y las condiciones de trabajo del personal; en realidad, sólo los aumentos de salarios son objeto de negociaciones; en cuanto a las ventajas, serán acaparadas sobre todo por los dirigentes sindicales, quienes además de las cotizaciones que reciben de parte del personal, aprovechan su situación de monopolio para captar las ayudas públicas y volver a distribuir las de manera que crezca la red clientelista en la que se funda su poder. De ahí que los sindicatos presenten cada año la misma lista de legítimos postulantes a los créditos Infonavit; cuando se efectuó ya la selección, los beneficiarios reales a menudo no son los que figuraban en la lista original, de modo que numerosas casas adjudicadas son rentadas por sus nuevos propietarios —quienes ya poseían una vivienda por lo que no deberían haber recibido un crédito del Infonavit—, o incluso son concedidas a exempleados; lo anterior da lugar a un capital fijo, congelado con fines especulativos.

En efecto, el monopolio sindical es, paradójicamente, un elemento determinante para los dirigentes empresariales —incluso para los responsables de maquiladoras que no se atreven a confesarlo— porque favorece un buen “clima social” dentro de las empresas y contrarresta la formación de centrales sindicales independientes que podrían practicar un sindicalismo reivindicativo activo y fuerte.⁷ En realidad, existe un

⁶ Las cotizaciones se cobran a través de instancias federales y se redistribuyen, después de una perecuación, a la escala de los Estados federados: pueden transcurrir 8 meses entre la recaudación de las cotizaciones por parte de la Secretaría de Hacienda y su regreso a nivel local; este plazo es altamente perjudicial en una época inflacionaria.

⁷ En la región norte, son frecuentes los acuerdos entre empresarios y organizaciones obreras —a los cuales el gobierno del estado puede aportar su mediación—,

reparto de los papeles y de los privilegios entre los empresarios y los responsables de las diversas centrales sindicales “oficiales”; los primeros se benefician con mejores condiciones de producción mientras que los otros conservan las *ventajas materiales* ligadas al control social de la población obrera, sin que se mejoren realmente las condiciones de vida o de trabajo.⁸ De este modo se salvaguarda la política de consenso deseada por el gobierno mexicano, que reúne en torno a los mismos objetivos a autoridades políticas, actores sindicales y empresarios.

Otro componente del sector social desempeñó un papel muy importante en Chihuahua: se trata del CDP (Comité de Defensa Popular), organización que se ha especializado en invasiones de terrenos destinados a los trabajadores sin techo, y en la gestión (social, política) de los nuevos barrios que surgen de estas invasiones. El alcance del CDP es muy amplio, hasta el punto de extenderse a otras ciudades del estado e incluso a los estados vecinos; recientemente, esta organización social ha llegado a participar —uniéndose a grupos locales de Monterrey, de Zacatecas, de Durango, de Puebla y de Querétaro— a la constitución de un verdadero partido político (el PT o Partido de los Trabajadores) cuya influencia es ahora notable en el tablero regional.

Fundado oficialmente el 15 de enero de 1972, el CDP —compuesto hoy exclusivamente de asociaciones populares— proviene del movimiento revolucionario agrario de inspiración villista, que marcó las regiones del norte de México durante los años sesenta; se trataba, en un principio, de un

con el fin de impedir que algún sindicato independiente movilice a los trabajadores de las maquiladoras; lo cierto es que los sindicatos oficiales siguen conservando su monopolio (de modo que en el estado de Chihuahua, por ejemplo, la CTM ejerce ese monopolio en el personal de las maquiladoras, y negocia los contratos de trabajo con las empresas; en Ciudad Juárez, la CROC y la CTM comparten el poder).

⁸ Los promotores mexicanos de parques para maquiladoras suelen servir de intermediarios entre los empresarios y los sindicatos para negociar localmente los convenios colectivos que garantizan a los patrones la estabilidad de su mano de obra.

movimiento político-militar,⁹ cuyas acciones más espectaculares consistían en el asalto de bancos. Paralelamente a esta organización revolucionaria —y ligada a ella—, se había constituido en Chihuahua, en 1964, un movimiento progresista urbano llamado “Lucha Inquilinaria”, destinado a apoyar a los habitantes en sus luchas contra los grandes propietarios del suelo urbano. Este movimiento urbano arraigó verdaderamente en el ámbito local en 1968, cuando el 17 de junio de aquel año, 80 familias que decían pertenecer a la “lucha inquilinaria”, se reunieron para invadir predios de un rico propietario; dos días después, 2 000 familias habían alcanzado a las primeras en los predios en cuestión, demostrando de este modo a las autoridades, su determinación y la amplitud de la crisis de la vivienda en Chihuahua. En ese lugar nació el barrio popular “Francisco Villa” ubicado al norte de la ciudad de Chihuahua y que reúne hoy a una población de 30 000 personas en una superficie de 50 hectáreas. Ante el éxito de esta primera invasión y para satisfacer las necesidades de una creciente población de gente sin techo, el CDP ha organizado otras operaciones de invasiones de predios,¹⁰ de modo que en 1991, se estimaba en 70 000 personas la población que vivía en terrenos ilegales invadidos en la aglomeración de Chihuahua. Ahora se plantea el problema de la legalización de estos predios, ya que todavía en 1991, 75% de las familias instaladas no tenía ningún título de propiedad legal.

El CDP controla socialmente las poblaciones que se han instalado en los predios invadidos, es decir, que el movimiento logró crearse una clientela y una legitimidad social a través de la organización de operaciones de invasión de predios. La

⁹ El CDP fue creado a partir de un núcleo (los “nachos”) que pertenece a la izquierda trotskista mexicana; entre los grupos que conformaban el movimiento, hay que mencionar a un ala del PC mexicano, el FAT (Frente Auténtico del Trabajo), y el MAR (Movimiento Armado Revolucionario), así como a una organización de trabajadores de la Universidad de Chihuahua.

¹⁰ Como las que dieron origen a los barrios Emiliano Zapata, División del Norte, Lucio Cabañas, Pablo Gómez, Che Guevara, Misael Núñez, Diego Lucero, Tierra y Libertad, 2 de Octubre y 22 de Septiembre, este último en 1990.

táctica urbana que desarrolla actualmente el CDP consiste en administrar este “patrimonio social” y particularmente en imponerse como intermediario indispensable entre las distintas administraciones y la población, en lo que concierne a la satisfacción de las demandas de esta última en materia de servicios, de equipos y de estatuto legal de ocupación. Para ello, la población está organizada en asambleas populares en el seno de las cuales se expresan las demandas, y delegan sus poderes de acción y negociación en unos representantes escogidos. Por lo tanto, el CDP aparecía como un interlocutor legítimo ante los poderes públicos.

Por lo que respecta a las *estrategias urbanas*, si bien el gobierno adoptó, cuando empezaron las invasiones, una actitud represiva que consistía en defender a toda costa los intereses de los terratenientes perjudicados, se ha impuesto luego como intermediario entre estos últimos y las organizaciones populares. Luego, el CDP negoció directamente con los propietarios de predios o con los ejidatarios, quienes preferían vender sus tierras por temor a que una invasión se las quitara sin compensaciones. En un principio, el gobierno utilizó todos los recursos posibles para frenar estos movimientos; así es como para impedir la extensión del barrio “Francisco Villa” dejaron que el PRI, a través del *Frente de Colonias Populares*, organizara algunas invasiones, y se orientaron las acciones Infonavit previstas por el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, con el fin de cercar el barrio invadido y contrarrestar la influencia del CDP. No sirvió de nada, y el PRI se vio obligado a negociar con un interlocutor que disponía del monopolio de la legitimidad en numerosos barrios populares. Por otro lado, la instauración de un clima de negociación permitió resolver numerosos conflictos y atenuar el radicalismo del CDP.

En Chihuahua, el CDP incluso había extendido su campo de acción y de influencia hasta controlar los espacios en los cuales se realiza el comercio informal de contrabando,¹¹ lo

¹¹ Estos mercados se llaman “pasitos” en referencia a la ciudad de El Paso, de la cual proviene la mayor parte de las mercancías de contrabando.

que le permitió al mismo tiempo (gracias al sistema de “impuestos informales obligatorios”) satisfacer algunas de sus necesidades financieras. Las acciones del CDP en este sector empezaron en 1979 cuando las autoridades decidieron reducir el comercio ambulante por medio de la represión en contra de los vendedores de la calle; el CDP aportó su apoyo a esta corporación desorganizada al provocar una invasión de las aceras en las calles centrales de Chihuahua: en esta ocasión, contaba con el apoyo popular, alegando que se tenía que romper el monopolio del comercio oficial y de los circuitos de distribución tradicionales para hacer bajar los precios de las mercancías importadas. A pesar de la oposición de la Cámara de Comercio de Chihuahua, los poderes públicos tuvieron que ceder a la presión del CDP para evitar un enfrentamiento que les hubiera sido perjudicial a nivel electoral.

En el terreno político, el CDP logró extender su influencia en las ciudades de Ciudad Juárez, Tijuana y Mexicali, así como en los estados de Sinaloa y de Durango. A pesar de múltiples intentos de acercamiento a las instancias nacionales “progresistas”, como la Conamup que reúne numerosos movimientos populares urbanos, o el Frente Cardenista que se encuentra en la base del principal partido de oposición izquierdista en México (el PRD), el CDP siempre se ha mantenido dentro de los límites de un espacio ideológico, estratégico y regional propio. Por lo tanto, no sufre de la competencia de las organizaciones políticas nacionales, lo que le conviene también al PRI porque es más fácil negociar con un interlocutor que cuenta con un verdadero control en una esfera de influencia que no crece.

Finalmente, era posible afirmar que en Chihuahua, el PRI y el CDP se compartían desde 1985, el monopolio de la legitimidad en los barrios populares; el pragmatismo político, tanto por parte del PRI como del CDP, dio origen a esta alianza motivada por la necesidad de llegar a una pacificación clientelista (forzada) de las relaciones sociales. En cuanto a las estrategias, si bien el PRI intentó recuperar del CDP

ciertas formas de acción como las invasiones de predios, el CDP utilizó por su parte prácticas clientelistas —con el fin de presionar a la administración y vencer las trabas de ésta— de las que el PRI conservaba hasta hacía poco, la exclusividad. Sin embargo, la acción del CDP se limita al espacio de “la vida urbana” y no se extiende en el seno de las empresas, a diferencia del PRI que cuenta con un radio de acción más amplio, por medio del canal de los sindicatos oficiales —y particularmente la CTM, en Chihuahua—. Sin embargo, es un hecho el que un cierto *modus vivendi* se había establecido entre estas dos organizaciones rivales para preservar un *statu quo* que les convenía a ambas. De modo que sus poderes respectivos se podían reproducir mediante la conservación por consentimiento mutuo de sus zonas de influencia propias en el sector social —el CDP controla las organizaciones populares independientes y el PRI domina las organizaciones sindicales oficiales—. Lo que los vinculaba, era el compromiso frente a las prácticas autoritarias y clientelistas que van en el sentido de la reproducción de un sistema de dominación fundamentalmente injusto. El otro aspecto que los reunía era, paradójicamente, su rivalidad para el control de la misma clientela social. Esta misma clientela social que, al no encontrar en ellos relevos eficaces para la satisfacción de reivindicaciones relativas a la mejoría de la vida cotidiana (legalización de las tierras, viviendas decentes, servicios, equipamientos, empleos, etc.), dejó de votar por ellos.

LA ALTERNANCIA DE LOS POLÍTICOS EMPRESARIOS

La implantación del PAN en el estado de Chihuahua no data de 1992. El PAN arraiga su influencia en ese estado en 1983, año en el que gana un cierto número de presidencias municipales;¹² luego, en 1986, ese partido hubiera probablemente

¹² En 1983, el PAN ganó 6 presidencias municipales, entre las que se contaron la capital del estado, Chihuahua, y Ciudad Juárez, esta última fue ganada por quien triunfara en las elecciones de 1992 para el cargo de gobernador del Estado.

ganado el cargo de gobernador si un fraude electoral de gran amplitud no le hubiera permitido al PRI conservar el poder. La movilización popular —reclamando que se respete el voto— después de esta elección controvertida, así como la impopularidad de la gestión del gobernador priísta a todo lo largo de su mandato, explican en gran parte el triunfo panista de 1992. Pero otras razones se pueden mencionar: en primer lugar, la fama de gestores experimentados que suelen tener los notables del PAN, provenientes en su mayoría del sector empresarial privado (comercio o industria); luego, el apoyo de la iglesia local al PAN para reclamar una alternancia política, le ha permitido a éste gozar de un respaldo moral respetado; además, la proximidad de Estados Unidos habrá ayudado a fortalecer una cultura política basada en la conciencia cívica que se opone a las prácticas centralizadoras y autoritarias del Estado clientelista mexicano; por último, no cabe duda que la derrota del PRI se debe también a los efectos de una crisis que azota a México desde 1982 y que fragiliza cada vez más el sistema priísta, considerado ya como incapaz de llevar a cabo una verdadera integración de las economías locales (la multiplicación de las quiebras en el sector de la industria local, y la magnitud del subempleo han afectado una gran parte de la población). El PRI es considerado también como responsable del bloqueo del sistema político,¹³ y del deterioro de las relaciones sociales (es decir de la violencia generada por el incremento de la delincuencia cotidiana). Todos estos elementos conjugados habrán precipitado la alternancia política en el estado de Chihuahua.

En 1992, la población escogió la alternancia tanto para cambiar la cultura política como para favorecer una nueva dinámica económica regional, generadora de crecimiento y de un mejor reparto de los beneficios de éste. Los nuevos gobernantes han emprendido un cambio de cultura política

¹³ La elección presidencial de 1988 registró muchos fraudes, hasta el punto de provocar una verdadera crisis de legitimidad al principio del sexenio de Salinas de Gortari.

en tres direcciones distintas: la lucha contra la corrupción, la adopción de una nueva política fiscal y las reformas constitucionales.

La lucha contra la corrupción

Se trataba de una de las grandes orientaciones de la campaña electoral; el objetivo era normalizar la vida política y acabar con la corrupción institucional para restituir legitimidad al personal político, y mostrar que los ahorros realizados de este modo podían canalizarse hacia la modernización de la producción regional y la creación de nuevos empleos. Algunos presupuestos (comunicación, relaciones públicas) que eran hasta hace poco grandes fuentes de *favores* (restaurantes, vacaciones, regalos diversos) para ciertas profesiones (como los periodistas por ejemplo), disminuyeron considerablemente; la gran corrupción de los altos funcionarios públicos regionales se vio disuadida por la adopción de medidas destinadas a aumentar los salarios de los miembros del gabinete del gobernador.¹⁴ Pero las medidas más espectaculares consistieron en luchar contra ciertas rentas de corrupción y contra la impunidad de la que gozaban tradicionalmente los responsables y funcionarios acusados de malversación de fondos públicos. Así es como se entabló una lucha frontal contra el corporativismo sindical (sobre todo el que representa el sector educativo) y político (muy activo a través de su componente considerado como el más “pervertido”, es decir el Comité de Defensa Popular). Al igual que en la mayor parte de las organizaciones políticas basadas en una estructura sindical¹⁵ y que cuentan con una amplia clientela, la

¹⁴ Posteriormente, por solidaridad con los contribuyentes confrontados a una intensa presión fiscal por parte de su propio gobierno (pero también ante la impopularidad de los aumentos salariales otorgados a los altos funcionarios cuyos salarios superaban los de los altos dirigentes del sector privado), el gobernador decidió reducir su propio salario en 15%, y el de los miembros de su gabinete en 10 por ciento.

¹⁵ Como las organizaciones sindicales de las empresas paraestatales como Pemex, Aeroméxico o Ruta 100, que han sufrido ofensivas muy violentas por parte

defensa de sus afiliados por parte del CDP se realiza de una manera paternalista: las ventajas que reciben (apoyos financieros, servicio social, vivienda, vacaciones, asistencia jurídica, etc.), sirven en realidad para encubrir una corrupción mucho más amplia por parte de sus representantes y de los responsables de la administración (cómplices de la malversación de una parte de los subsidios otorgados por los poderes públicos, y de los negocios ilegales basados en actividades de representación, a cambio de una retribución).

Como ya se mencionó, las principales actividades del CDP —que contaba con la protección del PRI a cambio de una pacificación de las relaciones sociales y una aportación de votos en las elecciones— consistían en la organización del contrabando de mercancías y la venta de éstas en unos mercados públicos, la legalización de los vehículos importados ilegalmente, así como la invasión de predios periféricos urbanos para alojar a la clientela afiliada a este organismo mitad político, mitad sindical. Después del triunfo del PAN, el CDP movilizó a sus fuerzas sociales para perturbar —por medio de manifestaciones— las acciones emprendidas por la nueva administración; se realizaron negociaciones que consistieron, para el PAN, en reconocer la existencia del CDP siempre y cuando sus dirigentes aceptaran el verdadero estatuto de empresa comercial privada de su organización —y la primera consecuencia de dicho estatuto, es decir estar sometido al impuesto—. Por lo que respecta a la invasión de predios en las periferias, se instauró una nueva política urbana, que consistía en aceptar la urbanización, solamente en terrenos previamente provistos de servicios públicos y de infraestructuras básicas;¹⁶ así es como los terrenos más recientemente invadidos fueron transformados en jardines pú-

de las autoridades políticas desde 1988, la ortodoxia liberal anticorporativista sirve de pretexto para privatizar las empresas, desmovilizar a su personal (al encarcelar a los líderes sindicales) o para designar a representantes más dóciles a la cabeza de los sindicatos.

¹⁶ La promesa nunca cumplida de incorporación a la red urbana de las viviendas ubicadas en barrios periféricos invadidos, constituye una estrategia utilizada tanto por el PRI como por el CDP para conseguir a su clientela, al valerse de las

blicos y los “pasitos” delimitados y desalojados de las aceras. Los representantes del CDP registraron, por consiguiente, una considerable disminución de las ganancias de sus rentas, pero se sometieron a las nuevas directivas esperando con impaciencia el regreso del PRI al poder para reemprender sus negocios. La lucha contra la impunidad de los antiguos dirigentes políticos se concentró en el litigio de los finiquitos constitucionales.¹⁷ Diez meses después de haber tomado posesión del poder, el Congreso local (bajo la instigación del nuevo gobernador) se negaba a concederle el finiquito al gobernador anterior, así como a 31 de los 67 antiguos presidentes municipales priístas para el ejercicio financiero del último año de sus mandatos;¹⁸ se organizaron manifestaciones de apoyo al precedente gobernador,¹⁹ y se entablaron negociaciones con las autoridades federales para enjugar, gracias al otorgamiento de subsidios, las deudas de la precedente administración: la negación del finiquito aparecía entonces como una amenaza dirigida al ámbito federal, y esta

redes de influencias con las que cuentan los caciques locales; pero las poblaciones, cansadas de una espera que podía durar varias décadas, finalmente han retirado su confianza a los caciques locales, y manifestado su reprobación al votar a favor de la oposición panista.

¹⁷ El finiquito es un “saldo de todas las cuentas”, otorgado al responsable de la precedente administración por su sucesor, consiste en borrar pura y sencillamente y en asumir todos los actos ilegales que contribuyeron a vaciar las reservas y a heredar a la administración siguiente las numerosas deudas no pagadas; en casos muy excepcionales (que parecen más un ajuste de cuentas político que una moralidad pública), si ciertos límites tolerados se rebasan, la sanción puede desembocar en un juicio político del responsable acusado de malversación o de errores caracterizados de gestión. En la mayor parte de los casos, el Estado federal otorga un apoyo excepcional para volver a llenar las reservas y enjugar las deudas del año vigente, lo que permite evitar toda sanción jurídica contra el precedente responsable.

¹⁸ Así es como el ejecutivo regional depositó una veintena de quejas contra exfuncionarios municipales priístas, las cuales desembocaron en 9 órdenes de aprehensión por los siguientes motivos: ejecución de contratos sin el aval del contralor financiero, donaciones y préstamos sin autorización administrativa, gastos injustificados, malversación de fondos públicos (municipales y federales, particularmente de Pronasol), tráfico de influencias y nepotismo vinculado con el tráfico.

¹⁹ Con el apoyo del CDP y de la oposición de izquierda, pero paradójicamente, sin la participación de los nuevos dirigentes del PRI que se desligaban así de su antiguo paternalismo clientelista y manifestaban su apoyo a la moralización de la vida política.

presión desembocará efectivamente en un arreglo financiero. Esta colusión del gobernador panista de Chihuahua con el presidente de la república —que será considerada ulteriormente como responsable de la crisis financiera de diciembre de 1994— será una de las explicaciones de la derrota del PAN en las elecciones federales de agosto de 1994.

La nueva política fiscal

El objetivo de la nueva política fiscal consistía prioritariamente en la recuperación del impuesto predial pagado por los particulares,²⁰ y del impuesto sobre los salarios (correspondiente a 2% del salario declarado) pagado por las empresas del sector privado, cuya contribución constituye una de las principales fuentes de ingresos del gobierno local; la evasión fiscal se estimaba, al principio de 1993, en 30% del monto total que se debía haber recaudado. Las tradicionales negociaciones por sectores industriales, a través de las organizaciones patronales para fijar el monto del impuesto anual, fueron remplazadas por una relación directa con los patrones de cada empresa, con base en una actualización de las listas de contribuyentes. Se elaboraron planes de aplazamiento de deudas y el Estado tendría derechos de recaudación retroactiva para los cinco años anteriores.

En este caso también la amenaza resultó disuasiva y permitió disciplinar el comportamiento cívico de los empresarios en su relación con el Estado local; sin embargo, el poder de intimidación del gobierno disminuyó ante el chantaje de algunos empresarios que amenazaban con tener que declararse en quiebra si las recaudaciones del Estado no tomaban en cuenta la situación económica y financiera de sus empresas de por sí fragilizadas por la apertura de las fronteras. En realidad, la principal causa de la escasez de

²⁰ Con ese fin, la conquista de las municipalidades de Ciudad Juárez y de Chihuahua en 1983, habrá desembocado en la actualización del catastro, lo que permitió una duplicación de las entradas fiscales en las entidades concernidas.

recursos fiscales que enfrentan los Estados federados en México radica en el sistema de repartición entre los niveles federal y regional, y en las relaciones de poder que existen entre ambas instancias; si bien los empresarios pagan escrupulosamente los impuestos exigidos por la federación, en cambio manifiestan poco entusiasmo a la hora de pagar los que deben a la administración de los Estados locales.²¹ En México, el modo de repartición de las entradas fiscales refleja el sistema político que se basa en un federalismo centralizador; en efecto, la mayor parte de los impuestos (sobre la renta, IVA) son captados directamente por la federación, la cual después de un cálculo de perecuación se queda con 77%, y restituye 18% a los gobiernos locales y 5.5% a los municipios;²² de los recursos restituidos por la federación, 90% se destina a gastos obligatorios de pago de los funcionarios públicos (profesores, agentes administrativos, etc.), y el resto va para los gastos corrientes de los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales de las entidades federadas; esta concentración por parte de la federación de las entradas fiscales explica el que los Estados se vean obligados a endeudarse mucho con los bancos²³ para obtener recursos complementarios e impulsar de este modo el desarrollo local.²⁴ Así es como, en el estado de Chihuahua, el reembolso de las deudas

²¹ También hay que reconocer que los gobernadores suelen ser poco exigentes con los empresarios, porque ellos mismos están involucrados en negocios regionales, y procuran mantener buenas relaciones con los empresarios locales, los cuales proporcionan empleos y garantizan (junto con los representantes sindicales) la pacificación de las relaciones sociales, y porque el apoyo financiero y político de los empresarios es determinante desde un punto de vista electoral.

²² Vemos aquí al principal obstáculo a la descentralización administrativa realizada en 1984 en base a una reforma del artículo 115 de la Constitución, destinada a otorgarle mayor iniciativa al poder municipal.

²³ 60% de la deuda pública de los estados federados ha sido contraída con la banca comercial privada cuyas tasas de interés prohibitivas (de 50 a 70 %) continuaban siendo inferiores a las de la banca pública de desarrollo (entrevistas con Carlos Castillo Peraza, presidente nacional del PAN, publicadas en *Proceso* núm. 960, 27 de marzo de 1995).

²⁴ Ahí también se ejerce un control político por parte de la federación, la cual puede garantizar o no los préstamos contraídos por las administraciones locales, o presionar a los banqueros para que acepten o no otorgar créditos a las entidades federadas; por consiguiente, les conviene a los gobernadores (incluso a los de la

contraídas (capital e intereses) correspondía a 30% del presupuesto de 1995.²⁵ Ahora bien, como la deuda pública global de los estados federados había aumentado en 61% en un año, podemos deducir que la federación delegó a los bancos privados la carga del financiamiento del desarrollo rural y de los efectos nefastos de la apertura de las fronteras en las economías regionales; el federalismo centralizador, la falta de competitividad de numerosas industrias locales, el desligamiento del Estado federal, así como la actual recesión económica, constituyen otras tantas limitaciones para un cambio decisivo de las políticas fiscales regionales.

La reforma constitucional

La reforma constitucional fue decidida en septiembre de 1994 a través de las modificaciones o añadiduras aportadas a 139 de los 203 artículos de la Constitución estatal de Chihuahua; esta reforma tenía como objetivo el asentar las reglas de un Estado de derecho moderno que respetaría la separación entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial; permitiría la participación del pueblo en la vida política, y conjugaría el respeto a la persona con los derechos humanos. El Estado de derecho se vio fortalecido por diversas medidas relativas a la creación de organismos electorales autónomos en los que todos los partidos están representados, la supresión de los finiquitos gubernamentales y municipales, la separación entre el Estado y el partido mayoritario, así como la reducción del poder ejecutivo simultáneamente al incre-

oposición) mantener buenas relaciones a nivel de la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como con la presidencia de la república; estas negociaciones le permitieron al gobierno panista de Chihuahua recibir una contribución excepcional del Estado federal para reducir a la mitad su déficit presupuestario.

²⁵ Se trata principalmente de la deuda contraída por la precedente administración para llevar a cabo el programa de construcción de nuevas carreteras (particularmente el eje que une las ciudades de Chihuahua y de Ciudad Juárez); para realizar estas infraestructuras, el anterior gobierno había encontrado nuevos mecanismos de financiamiento que consistían en la emisión de acciones y de bonos de participación garantizados por el Estado regional.

mento de las atribuciones de los poderes judicial y legislativo. La democracia de participación debía realizarse a través de la legislación de la iniciativa popular (que obliga al Congreso a legislar acerca de cualquier proyecto a iniciativa de la comunidad), del referendium (que permite a los ciudadanos aprobar, modificar o derogar las reformas a la Constitución o a las leyes secundarias) y el plebiscito (a iniciativa del ejecutivo y relativos a ciertos actos o decisiones del gobierno que involucran al conjunto de la colectividad). Por último, la defensa de los derechos humanos se tomó en cuenta a través del reconocimiento y la protección de los derechos de los pueblos indígenas (cuyas tierras se declararon como inalienables), el modo de nominación del presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos²⁶ que en adelante iba a ser designado por el Congreso (y no por el ejecutivo), así como diversas medidas tales como la prohibición de la detención de las personas con fines de investigación. Estas reformas constitucionales habrán permitido concretizar otra concepción de la vida política y pública, pero su impacto sigue siendo limitado porque no incluye a agentes federales protegidos por la impunidad (policía federal, ejército), porque resultan difíciles de aplicar en las zonas más retiradas del Estado, (particularmente en los territorios indígenas en los cuales los caciques locales siguen practicando abusos de poder), y por último, porque son incompatibles con una cultura política que valoriza la corrupción (es decir el comercio de la transgresión de la ley) y para la cual la desigualdad frente a la ley aparece como el ineludible reflejo de segregaciones sociales fuertemente arraigadas.

²⁶ Diferente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (creada en 1990, vinculada con el gobierno federal e influida por él) y de los organismos independientes (asociativos o de contrapoder) de defensa de los Derechos Humanos.

CONCLUSIÓN

Con todo, han sido escasos los casos de corrupción o de mala gestión caracterizada por parte de las autoridades regionales panistas. Surgió una nueva clase de hombres políticos, más atenta al respeto de la *cosa pública*: los políticos empresarios, provenientes de los puestos de dirección o de responsabilidad en el sector privado y que manejan los asuntos políticos según los mismos criterios que una empresa. Por eso, se distinguían de las prácticas políticas tradicionales que valorizaban a los *comerciantes de la política*, profesionales de la escala jerárquica, y que consideraban la función pública como un asunto privado, alimentado por la renta del Estado clientelista cuyos recursos parecían inagotables. Entre el Estado y el mercado, esta nueva generación de políticos parecía haber optado por el mercado; habían conquistado el Estado, pero ésta acabó por integrarlos. Obligados a tratar con los representantes del capitalismo de renta ligado al PRI (los representantes del *Estado clientelista populista*), y a negociar subsidios ante las autoridades políticas federales (la administración del *Estado clientelista liberal*); sometidos a la presión de sus propios apoyos locales para financiar más Estado social²⁷ con el fin de luchar contra la delincuencia y los efectos de la crisis económica, los nuevos gestores del poder emprendieron entonces una política pragmática de consenso tanto con las autoridades federales como con los representantes de los diversos grupos sociales establecidos. Pero al parecer no reprodujeron por su propia cuenta las estructuras por clanes de la corrupción que caracteriza al *Estado clientelista*. Además, parece obvio que, a pesar de las distintas medidas adoptadas para sanear la vida política y social loca-

²⁷ Es el caso de ciertas organizaciones patronales (como la Coparmex), allegadas al PAN, cuyos dirigentes defienden un tipo de *liberalismo cristiano*, y reclaman una mayor intervención del Estado así como una mayor participación de los empresarios en la definición de las políticas sociales, con el fin de pacificar las relaciones sociales y evitar así una implosión social.

les, no han logrado acabar con las bases del Estado clientelista, ni erradicar las prácticas ligadas a éste.

En realidad, existe una aparente convergencia entre el *liberalismo social* aplicado por el PRI desde 1988, y el *liberalismo cristiano* defendido por el PAN desde 1983, particularmente en lo que concierne a la política de apertura de las fronteras y la regulación económica por las fuerzas del mercado; la convergencia es tan obvia, que durante las elecciones para el cargo de gobernador en 1992, la diferencia era realmente mínima entre los programas de los postulantes del PRI y del PAN,²⁸ hasta el punto de que pareciera que el sistema político mexicano estaba evolucionando hacia un bipartidismo comparable al que existe en Estados Unidos. Otra interpretación consiste en analizar el triunfo electoral del PAN regional como un acto que le permitía al PRI recobrar *una buena conciencia democrática*, para encontrar una legitimidad en la aplicación de las reformas económicas liberales, conservando los puestos claves del poder que son la presidencia y el Congreso federal; de acuerdo con esta hipótesis, el PAN contribuiría a la

²⁸ El candidato del PRI pertenecía al ala renovadora de este partido; se declaraba opuesto a las invasiones de predios y parecía rechazar cualquier compromiso de tipo clientelista con el CDP: defendía un liberalismo social, de acuerdo con la orientación presidencial, que le permitía unirse al sector popular a través de la participación de éste en unos programas de solidaridad que consistían en la mejoría de los servicios urbanos (escuelas, carreteras, etc.); además, preconizaba una política de consenso basada tanto en la negociación con los empresarios como en el diálogo con la Iglesia. Del lado de los panistas, el radicalismo político de 1983 parecía muy atenuado: la Iglesia, que en 1986, bajo la instigación del arzobispo de Chihuahua (Alberto Almeida), había decretado la suspensión de cultos como medida de protesta contra el fraude electoral, y acabó por guardar el silencio; la revisión constitucional de los artículos 3, 5, 24, 27 y 130 realizada en 1992, desembocó en un reconocimiento de la personalidad jurídica de la Iglesia católica (obtención del derecho a la propiedad), en la restitución de bienes confiscados durante la revolución y en la participación de los miembros de la Iglesia en la vida política (obtención del derecho al voto); estas concesiones a la Iglesia han permitido apaciguar sus relaciones con el Estado y han generado una actitud más conservadora por parte de las autoridades eclesiásticas, cuya jerarquía recomienda más espiritualismo y menos intervencionismo en los asuntos temporales; así es como se desactivó la influencia de las comunidades populares (que representaban la izquierda social y política adepta de la teología de la liberación) así como la pastoral liberal propanista; en cambio, se fortalecieron las comunidades carismáticas (el exgobernador panista pertenece a una de ellas), las cuales sirven también para contrarrestar la creciente influencia de las sectas protestantes.

adaptación del PRI al sistema liberal democrático. Pero el PAN se vería así integrado al sistema de la reproducción del poder del PRI, a la que contribuiría a través del establecimiento de una política de consenso deseada por éste. De modo que las concesiones ofrecidas al PAN por el PRI²⁹ deberían permitir, a su tiempo, volver a legitimar al PRI; además, las desilusiones —relativas a la ausencia de mejoría de las condiciones de vida de la población— que de seguro se expresarán electoralmente tras las experiencias municipales o regionales del gobierno del PAN, deberían haber contribuido a devolverle al PRI su carácter de único partido responsable políticamente, eficaz económicamente, e indispensable para emprender cualquier reforma política. Pero ambos partidos enfrentan la misma reprobación por parte de sus respectivos electores, decepcionados en el nivel regional (por el PAN) y nacional (por el PRI), ante la incapacidad de los gobernantes para acabar con los problemas estructurales que afectan la economía local mexicana;³⁰ es lo que permite comprender los malos resultados

²⁹ Concesiones que han llevado a la participación de un ministro panista en el gobierno actual, pero éstas se dan de ambas partes ya que el PAN aportó su apoyo a la política económica liberal del precedente y del actual presidentes de la república.

³⁰ Entre éstos, el problema de los créditos bancarios no recobrables de parte de numerosos deudores privados y profesionales, que dio origen en 1993 al movimiento el Barzón (organización de pequeños productores rurales que no podían reembolsar los préstamos contraídos ante unos bancos privados); la reforma del artículo 27 de la Constitución realizada en 1992, autorizando la cesión, la venta o la hipoteca de los ejidos, le ha permitido al Estado desligarse del sector agrícola, el cual ya no recibe subsidios para satisfacer las cláusulas del Tratado de Libre Comercio (vigente desde enero de 1994); esta reforma provocó una descapitalización del mundo rural (el cual se ve confrontado además con la competencia de los productos agrícolas importados de Estados Unidos) y un nuevo impulso de éxodo hacia las aglomeraciones; por si fuera poco, numerosos sectores de la micro, pequeña y mediana industrias locales (el textil, la industria maderera, etc.) e incluso de la industria pesada (como la industria minera, por ejemplo) se ven afectados por el TLC debido a su falta de modernización y su consecuente pérdida de competitividad. Si bien algunas actividades siguen siendo eficientes (la ganadería, el cultivo de nueces, la cerámica, el cemento, el papel o la industria maquiladora, que utiliza menos de 2% de productos mexicanos), no cambia el hecho de que entre 60 y 70% de los empresarios, pertenece al sector de las microempresas locales, las cuales proporcionan el mayor número de empleos: la multiplicación de las quiebras registradas en este sector confirma que la industria local no se ha beneficiado con el dinamismo de la industria maquiladora, debido principalmente a que los microempresarios nunca contaron (por falta de garantías) con los créditos bancarios que les hubieran permitido modernizarse. El TLC convertirá entonces las pequeñas

electorales obtenidos por ambos partidos durante las elecciones federales (presidencial, legislativas y senatoriales) de agosto de 1994, ya que el candidato del PRI a la presidencia ni siquiera obtuvo la mitad de los votos válidos, a pesar de que los estados panistas (Chihuahua, Baja California, Guanajuato) votaran masivamente a favor del PRI. En Chihuahua, como en otra parte (en Estados Unidos o en ciertos países de Europa del este), se observa un fenómeno cada vez más rápido de debilitamiento del poder conforme pasa el tiempo. La lucha contra la corrupción, si bien ha permitido un saneamiento todavía inconcluso de la vida pública, de ninguna manera contribuyó a mejorar la vida cotidiana. Al contrario, al luchar contra los caciques sindicales, a los que se les sustrajo una buena parte de los beneficios de su renta de corrupción sin que se realizara una transferencia pública de estos beneficios hacia el sector social, los gobernantes panistas provocaron una disminución de las fuentes informales de redistribución directa, lo que finalmente les perjudicó electoralmente. Si bien el gobierno federal es el principal responsable del empobrecimiento de la población, no es sino el grupo que se encuentra en el poder en el momento de las elecciones (sus representantes y los privilegios de los que gozan mientras imponen políticas de austeridad a su base social), el que se ve reprobado en todos los casos, en cada elección local o nacional, porque simboliza la incapacidad de los poderes públicos, independientemente del partido del que provienen, para redistribuir riquezas en el sentido de un desarrollo más igualitario. Esta responsabilidad colectiva del conjunto del cuerpo político reflejaría así el divorcio creciente que se está instaurando entre una clase política y todos aquellos (es decir la mayoría de los electores) que padecen las consecuencias de decisiones políticas de austeridad no com-

empresas más competitivas (y más flexibles) en maquiladoras de la gran industria, mientras que las demás tendrán que quebrar o readaptarse; pero lo cierto es que este proceso provocará un fuerte incremento del subempleo local.

partidas.³¹ Para la mayoría de la población que cuenta con escasos recursos en el seno de estos países, que salen del populismo pero que todavía están inmersos en el clientelismo, y que se encuentra cada día más pobre debido a la aplicación de políticas liberales drásticas, la transición democrática no se podrá percibir en la vida cotidiana sin una mejoría de las condiciones de vida; de hecho, lo único que cuenta es el resultado de la redistribución, y poco importan los medios (corrupción, subsidios, actividades subterráneas ilegales, etc.) utilizados con este fin, ya que de todos modos la “sabiduría popular” entiende muy bien que lo que no se redistribuye es acaparado en la cumbre de la jerarquía por una “élite” que sólo piensa en saciar su sed de riqueza y poder. La lucha contra la burocracia —emprendida por el gobierno panista en Chihuahua, a través de la modernización del registro público de propiedad y del registro civil—, aunque resulta indispensable porque contribuye a disminuir el comercio de la transgresión de la ley, no parece suficiente para satisfacer las necesidades básicas de la mayoría de la población. De modo que todo ello acabó por desacreditar la gestión municipal y regional panista, lo que podría favorecer al PRI nacional; la alternancia local habría entonces permitido al PRI evitar una alternancia nacional, más aún, cuando ambos partidos defienden ahora las mismas posiciones liberal-democráticas.

En esta lógica de convergencia ideológica, el PRI contaba, por cierto, con los recursos para realizar desde el centro una redistribución regional de las riquezas, la cual, a pesar de ser insuficiente y selectiva, le habrá permitido ganar las elecciones presidenciales de agosto de 1994. Ése era el objetivo del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) destinados a reducir las desigualdades sociales gracias a la mejoría de las infraestructuras, de los servicios y de las condiciones de vida;

³¹ Es lo que permite también interpretar el cambio radical del estado de Jalisco a favor del PAN durante las elecciones locales del 12 de febrero de 1995 para el cargo de gobernador, como una reprobación al PRI a raíz de la devaluación de diciembre de 1994.

seleccionados de manera centralizada y clientelista, administrados en colaboración con asociaciones locales (más o menos independientes, pero asociadas en forma de una participación en el financiamiento, en la definición de las necesidades y en la realización de los proyectos), estos programas han permitido recuperar los votos perdidos en los estados que pasaron a manos de la oposición, e impedir una deriva excesiva en el resto del país.³² Es en ese nivel que el PAN no puede competir con el PRI, porque este último, bajo apariencias de liberalismo social, ha convertido al Estado en un Estado clientelista liberal; por un lado, se realizaban las reestructuraciones económicas adaptadas a una economía de mercado, y por el otro, se distribuían políticas sociales de acuerdo al viejo método clientelista que consiste en adjudicar los servicios como un favor (a cambio de un voto o de una retribución) concedido por la presidencia, el partido o los caciques (antiguos o nuevos) locales, y no como un derecho para los ciudadanos de recibir del Estado un servicio público. En fin, tanto en el nivel ideológico como en el de los recursos de redistribución, el PAN parece condenado a perder su credibilidad, a menos de que la crisis económica se agudice tanto que ya ni el PRI tenga los recursos financieros suficientes para garantizar un mínimo de redistribución.

³² Así es como, por ejemplo, Ciudad Juárez recibió un financiamiento equivalente a la mitad de su presupuesto municipal con el fin de reducir sus déficits acumulados en materia de urbanismo (30% de la superficie urbana carece de drenaje y la falta de viviendas se estima en 50 000 unidades); cabe señalar además que el mismo sistema (llamado Procampo) ha funcionado en el campo donde días antes de la elección, los funcionarios de la Secretaría de Agricultura y los caciques locales distribuían subsidios supuestamente destinados al desarrollo rural (construcción de escuelas, de carreteras e instalaciones de agua potable).

LA FEDERACIÓN EN BRASIL: *IMPASSES Y PERSPECTIVAS*

RUI DE BRITTO ALVARES AFFONSO ¹

El término “federación” se refiere a la idea de “unión”, “pacto”, articulación de las partes (estados) con el todo (nación) por medio del gobierno central o federal. Sin embargo, en Brasil recientemente se ha asociado el “federalismo” con el proceso de “descentralización” y con sólo una parte de los participantes en el pacto federativo: los estados y municipios.

Esta inversión conceptual tiene raíces históricas muy definidas. En primer lugar, a diferencia de la constitución de la clásica federación americana, donde las colonias, y posteriormente los estados, se unieron para crear un estado federal, en Brasil el gobierno central precedió a las esferas subnacionales. Más adelante, en la década de los sesenta y setenta, el gobierno federal se identificó con la centralización (fiscal y política) y con el autoritarismo. No obstante, el posterior proceso de redemocratización se dio a partir de los estados y municipios, por los bordes del sistema, y llegó más tarde al gobierno central. De esta forma, la lucha por la redemocratización se confunde en parte con la lucha por la descentralización fiscal y administrativa.

En el presente artículo, pretendemos poner de manifiesto de qué forma esa “inversión conceptual” corresponde actualmente a la crisis concreta del pacto federativo. A continuación, buscamos rescatar la necesaria dimensión asociativa que presupone el federalismo.

¹ El autor agradece sus comentarios a Lúgia Beia, de Fundap-IESP.

Para ello, es importante señalar que una “federación” es, antes que nada, una forma de organización territorial del poder, de articulación del poder central con los poderes regional y local. Lo que llamamos “pacto federativo” consiste en realidad en un conjunto de alianzas complejas, en su mayoría poco explícitas, forjadas en gran medida por medio de fondos públicos.

Ciertamente, esos fondos son un elemento decisivo para cimentar cualquier federación. Sin embargo, tienen un papel crucial en el caso de los países con enormes heterogeneidades estructurales, como Brasil. En tales casos, la estructuración del poder entre las esferas de gobierno —y la propia unidad de la federación— presupone una transferencia significativa de recursos públicos entre regiones con capacidad económica desigual y grandes asimetrías sociales. El mercado se muestra incapaz de forjar *per se* la alianza federativa.

Desde esa perspectiva, es importante considerar como fondos públicos pasibles de pactos federativos, no sólo los ingresos tributarios (propios y transferidos constitucionalmente o negociados), sino también otros recursos públicos, como los ingresos disponibles de la Unión (dado que se gastan principalmente en los estados y municipios), los gastos de las empresas estatales federales, los incentivos fiscales regionales y los préstamos del sistema financiero público.

Sobre esa compleja trama de flujos de recursos públicos se asientan las no menos complejas relaciones de intercambio entre esferas del gobierno y regiones. Entre otras, destacan: el sistema de representación política de los estados, la distribución de responsabilidades entre Unión, estados y municipios y el orden jurídico federativo de la nación (considerando un mayor o menor grado de unicidad/diversidad entre las unidades federativas).

Desde luego, los diferentes flujos de recursos públicos tienen papeles distintos en el sostenimiento del equilibrio federativo. Algunos, con un vasta capilaridad socioelectoral, representan un elemento fundamental para la formación y reproducción de bases partidarias locales; otros, con gran

capacidad para movilizar las actividades económicas, son fundamentales para atraer el apoyo empresarial en el nivel regional y obtener financiamiento privado para obras públicas. Lo que nos parece importante recalcar es el papel crucial que tienen esos flujos de recursos públicos para forjar el “pacto federativo”, sobre todo en una sociedad asentada en desequilibrios regionales tan profundos.

LA CRISIS DE LA FEDERACIÓN

La crisis de la federación en Brasil no se relaciona principalmente con las manifestaciones separatistas que surgieron a principios de los años noventa, que a pesar de ser poco significativas tuvieron difusión en los medios de comunicación nacionales. La verdad, es que esta crisis tiene, al mismo tiempo, contornos menos y más preocupantes que esas manifestaciones: menos preocupantes porque en el futuro cercano no se divisa ninguna posibilidad concreta de fragmentación del territorio nacional; más preocupante porque esta crisis se deriva de tendencias más generales y estructurales, enraizadas en el movimiento de la economía y la sociedad brasileñas, así como en las significativas transformaciones geopolíticas y tecnológicas internacionales.

Entre los determinantes más generales de la crisis federativa, se destaca la globalización de la economía mundial. Esa “mundialización”, a cargo de las empresas transnacionales, aunada a la “financiarización” de la economía, le resta capacidad regulatoria a los estados nacionales, lo cual dificulta —si no es que impide— la operación de la política monetaria, cambiaria e incluso fiscal en los moldes establecidos a partir de la Segunda Guerra Mundial.² En este sentido, de dilución de las fronteras económicas nacionales, o incluso como expresión de esa dilución, se observa el surgimiento de *regional*

² A este respecto, véase Fiori (1949), Mello (1992), Coutinho (1992) y Hurtado (1992).

states, regiones de un país (o países) que se articulan en diferentes planos (principalmente en el económico) al margen de los estados nacionales.³

Un segundo factor condicionante es la prolongada crisis económica brasileña. Todavía no se han delineado claramente las repercusiones en la interdependencia de las diversas regiones del país, en cuanto a mercados internos, que surgieron con la dinámica económica de los años ochenta y noventa. No obstante, hay indicios de un aumento de la importancia relativa de los mercados externos para todas las regiones. Asimismo, se observa la permanencia de un nivel extremadamente elevado de disparidades interregionales. En otras palabras, dichas disparidades se reproducen en el interior de cada una acompañando el desarrollo de nuevos polos económicos (conforme a la antigua hipótesis de la CEPAL en los años cincuenta).⁴

La elevada heterogeneidad regional, agravada por la crisis económica, exigiría una mayor disponibilidad de recursos públicos para resanar las resquebrajadas alianzas federativas. Sin embargo, como se sabe, entre finales de los años setenta y principios de los ochenta, se produce la ruptura del patrón de financiamiento público y una profunda y progresiva crisis fiscal, lo cual disminuyó sobremanera la capacidad de la Unión para articular las esferas subnacionales del gobierno y hacer pactos interregionales de poder.⁵

La persistencia de la crisis, aunada al colapso de la planificación económica nacional (en todos los niveles), tiende a fortalecer las opciones de integración regional con el exterior, en detrimento de las articulaciones nacionales, con el riesgo de que se activen fuerzas centrífugas opuestas a las que actuaron en la articulación del espacio nacional de acumulación.

³ Véase *Foreign Affairs* (1993).

⁴ Para una síntesis de las principales evaluaciones recientes, véase Guimarães Neto (1993).

⁵ Se desarrolla un análisis de este proceso y su relación con la crisis de planificación en Brasil en Affonso (1990).

Además, la integración a la economía internacional, en rápida y profunda transformación, sin que haya una estrategia de coordinación nacional, implica que se debe absorber un patrón de desarrollo caracterizado por un margen creciente de desempleo estructural, lo cual agrava las disparidades sociales.⁶

Reforzando las tendencias estructurales descritas, destaca la incorporación del postulado de “descentralización” como “pieza” del ideario neoliberal, que vino a sumarse a los cánones de privatización, desreglamentación y apertura externa. Ciertamente, el neoliberalismo no constituye el único origen del proceso reciente de descentralización en todo el mundo; empero, es innegable el carácter hegemónico de su influencia.⁷

Hoy en día, el estado brasileño atraviesa una crisis de grandes dimensiones. Se cuestiona su objetivo, su forma de relacionarse con el sector privado, su control de la sociedad, su patrón de financiamiento, y principalmente, su participación en el desarrollo económico y en el rescate de la deuda social. La crisis del Estado se manifiesta de manera diferente en los estados y municipios de distintas regiones, lo que acentúa aún más las enormes disparidades que las caracterizan. Así pues, la crisis federativa al mismo tiempo que la califica, va de la mano con la crisis del Estado.

CARACTERÍSTICAS ACTUALES DE LA CRISIS FEDERATIVA

Son tres las características fundamentales del conflicto federativo: la horizontalidad de la disputa, su generalización y la forma en que ha ocurrido el proceso de descentralización.

En relación con el periodo 1977-1988, caracterizado por la progresiva descentralización fiscal y política, el periodo inaugurado por la nueva constitución presenta profundas

⁶ Al respecto, véase Furtado (1992).

⁷ Cf. Furtado (1992, p. 30) y Tavares (1992, pp. 46-47).

diferencias. Mientras que en el primero, la disputa por los recursos tributarios puso a los estados y municipios contra el gobierno federal, ahora, sin que esa dimensión haya desaparecido,⁸ ganan importancia los conflictos entre estados y entre municipios. La expresión más elocuente de este fenómeno es la guerra fiscal. Apremiados por la dificultad de mantener la recaudación tributaria como consecuencia de la recesión, la inflación y los fraudes, los gobiernos estatales se lanzaron a una guerra de incentivos y beneficios fiscales por medio del ICMS para atraer industrias a sus regiones y fomentar la actividad económica. La consecuencia inmediata de esta guerra ha sido el desangramiento del ICMS, principal tributo nacional y base del sostenimiento de la recaudación estatal.

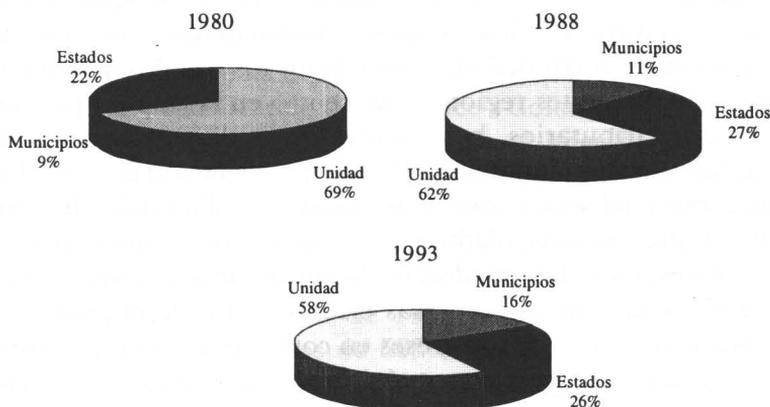
La pérdida de capacidad recaudatoria del ICMS en virtud de la guerra fiscal puede ilustrarse comparándolo con el IPI, impuesto de competencia federal, con una base tributable semejante. En los últimos años, en los periodos de crisis se ha observado que el ICMS se retrae más que el IPI y en las fases de recuperación crece menos que el IPI o se mantiene a la baja (véase la gráfica 1).

Como segunda consecuencia de la guerra fiscal, se ha acentuado la pérdida de participación relativa del estado de São Paulo en la recaudación del ICMS en el conjunto de estados. Esta pérdida de posición relativa, cuya causa más estructural es la desconcentración industrial observada desde finales de los años setenta, se acentúa en la década de los noventa (véase el cuadro 1).

Por último, el Confaz, uno de los principales instrumentos de regulación federativa del país, ha visto comprometida su actuación, ya sea por las diversas formas que han encontrado los estados para burlar su prohibición de concesiones unilaterales de beneficios fiscales o por el uso indiscrimina-

⁸ En realidad, esa dimensión "vertical" del conflicto federativo se amplía con las frecuentes fricciones entre estados y municipios de una misma región.

GRÁFICA 1
 Brasil: Índices de producción industrial (1981=100) E
 y de la recaudación del IPI y el ICMS
 (Flujos acumulados; dic. 1990=100)



CUADRO 1
 Brasil: Impuesto sobre circulación de mercancías.
 Participación relativa
 (porcentajes)

Regiones	1988	1993
Norte	2.5	3.7
Amazonas	1.1	1.4
Noreste	11.6	12.2
Bahia	4.5	4.7
Sudeste	63.3	60.6
São Paulo	43.4	38.7
Río de Janeiro	9.5	10.1
Minas Gerais	9.1	10.0
Espírito Santo	1.4	1.9
Sur	17.0	16.8
Paraná	5.9	5.3
Centro-Oeste	5.5	6.6
Goiás ¹	2.2	2.7

Nota: ¹ Para el año de 1993 se consideró el estado de Tocantins.

Fuente: Confaz.

do del poder de veto de cada unidad federada como moneda de trueque.

La segunda característica de la crisis federativa actual es su generalización. Mientras que durante los años ochenta el conflicto federativo, tanto en su dimensión vertical (relación entre la Unión y los estados y municipios) como en su dimensión horizontal (relación entre los estados y municipios de diferentes regiones), se centró en la disputa por los recursos tributarios, hoy alcanza otras dimensiones en el ámbito del aparato estatal y de la representación política. En el campo del sector productivo estatal, proliferan las fricciones entre las controladoras federales y las concesionarias estatales, entre las que destaca la que atañe al establecimiento de tarifas de las empresas eléctricas. Desde el punto de vista prospectivo, los intereses en conflicto no son menores. Los grandes proyectos estratégicos del sistema de transporte y saneamiento, así como las alternativas de privatización, tienen repercusiones regionales y locales importantes y diferentes.⁹

En cuanto al sistema financiero público, son conocidas las discusiones en torno a las condiciones de existencia y operación de los bancos estatales y regionales. Recientemente, el Banco Central aumentó las medidas de control sobre esas instituciones reduciendo la autonomía de la que gozaban para el financiamiento de sus gobiernos. En este mismo sentido, el gobierno federal restringió más las condiciones de circulación de las deudas de los estados.

En términos más generales, el debate sobre la necesaria reestructuración de los bancos estatales presupone una visión predeterminada del grado de autonomía financiera que deben tener las esferas subnacionales de gobierno y del alcance de las funciones reguladoras del gobierno federal; o sea, un proyecto de federación determinado.

En el plano político, las meras manifestaciones académicas sobre la desproporción de la representación de los esta-

⁹ Para un análisis completo del asunto, véase Prado (1994).

dos en el Congreso Nacional dieron lugar a diferentes iniciativas de reforma.

En 1990, Orestes Quércia, entonces gobernador de São Paulo, interpuso una acción directa de inconstitucionalidad relativa al párrafo 1º del artículo 45 de la Constitución federal, en el que se estipula un mínimo de ocho y un máximo de setenta diputados federales por estado. El gobernador de Río Grande do Sul, Alceu Collares, interpuso una acción idéntica. En abril de 1991, el líder del PSDB en la cámara, José Serra, presentó una orden judicial al Supremo Tribunal Federal solicitando un aumento de la representación de São Paulo de 60 a 70 diputados. Otra iniciativa se debió al gobernador de São Paulo, Luiz Antônio Felury Filho, quien en enero de 1993 propuso la reducción del número de diputados de 503 a 401, lo que aumentaría la representación de São Paulo de 60 a 80 diputados.

Por último, en los planos cultural e ideológico, la explicitación del separatismo como alternativa a la crisis federativa ha dejado de considerarse un tabú y ha asumido variadas manifestaciones.

La tercera característica del conflicto federativo es consecuencia del proceso de descentralización en curso. Es un hecho conocido que la Constitución de 1988 promovió una distribución significativa de recursos fiscales a los estados y, sobre todo, a los municipios. En realidad, este movimiento de descentralización de los ingresos tributarios comienza mucho antes de la Constitución, ya que está determinado por la conjunción de la crisis económica con la apertura política que vivió el país a partir del final de la década de los setenta.

La crisis tiene un doble efecto en el proceso de “descentralización tributaria”. Por un lado, estimula ese proceso, dado que contribuye a deshacer el pacto de poder sobre el que se asentaba el régimen político instaurado en 1964. Por el otro, frena las tendencias descentralizadoras, puesto que impone riesgos considerables para la implantación de una estrategia de “transición desde arriba” o apertura gradual del régimen militar, bajo el control de fuerzas en aquella

época hegemónicas. El avance de la apertura produjo una contradicción entre la ampliación del espacio de libertad política —y, por lo tanto, de la importancia de las elecciones como forma de acceso y preservación del poder— y la dependencia financiera de los estados y municipios en relación con el gobierno central, la cual restringe/condiciona ese nuevo espacio. Esta contradicción es lo que alimenta en gran medida el movimiento municipalista, que crece vigorosamente en el periodo, abarcando sectores de todo el espectro partidario.¹⁰ Las enmiendas constitucionales núm. 23 de 1983 y núm. 79 de 1984, debidas, respectivamente, al senador Passos Porto (PDS-CE) y al diputado Airton Sandoval (PMDB-SP), forman parte de estos avances descentralizadores anteriores a la Constitución de 1988.¹¹

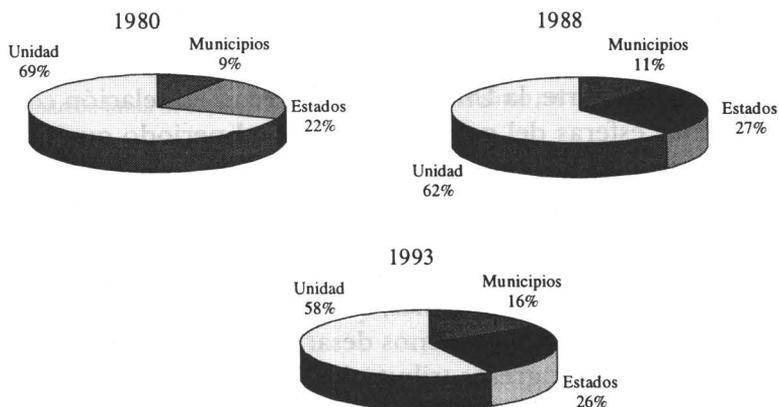
La Asamblea Nacional Constituyente consolidó y amplió la participación de las esferas subnacionales del gobierno en la repartición tributaria. Como se muestra en las gráficas 2 y 3, los principales beneficiarios de la descentralización fiscal fueron los municipios, que aumentaron su participación en los ingresos disponibles (consideradas las transferencias intergubernamentales) de 9% en 1980 a 16% en 1993. La evolución de los ingresos propia de los gobiernos municipales en el mismo periodo (de 3 a 5%) pone de manifiesto que su mayor participación en la reparto fiscal se debe principalmente a las transferencias federales.

Los estados aumentaron su posición en el total de los ingresos fiscales en los años ochenta: sus ingresos propios pasaron de 22 a 26% y sus ingresos disponibles, de 22 a 27% entre 1980 y 1988. La nueva constitución propició un aumento de los ingresos propios de los gobiernos estatales; sin

¹⁰ Affonso desarrolla un análisis detallado al respecto.

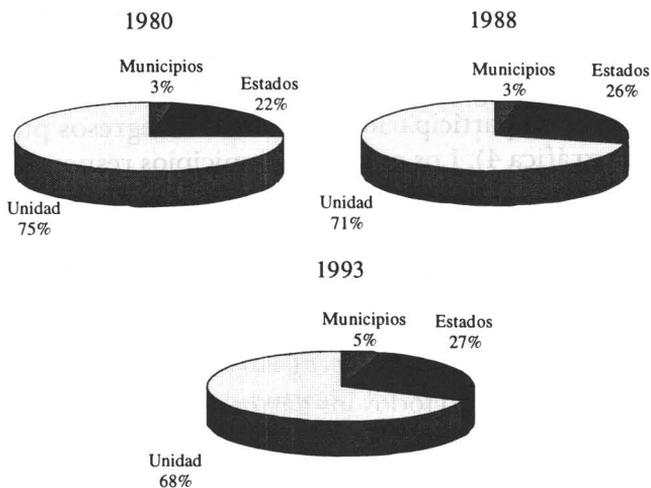
¹¹ La Enmienda Constitucional 23, del 1º de diciembre de 1983, ampliaba las cuotas de los fondos de participación de los estados y municipios, al beneficiar más a estos últimos, aumentaba la base tributaria del ICMS y elevaba la repartición del IUCL, con las esferas subnacionales del gobierno. La Enmienda Constitucional 27, del 28 de noviembre 1985, otorgó más beneficios a los municipios: aumentó la cuota del FPM, dividió el ITR con los municipios y creó el IPVA de competencia estatal, pero compartido con las esferas locales.

GRÁFICA 2
Ingresos disponibles por esfera de gobierno



Fuente: Elaborada a partir de datos del Decna/IBGE e IBRE/FGV.

GRÁFICA 3
Ingresos propios por esfera de gobierno



Fuente: Elaborada a partir de datos del Decna/IBGE e IBRE/FGV.

embargo, al aumentar también sus transferencias obligatorias a los municipios, redujo parte de los avances alcanzados en los años ochenta. En resumen, los municipios obtuvieron sus ganancias fiscales básicamente con la Constitución de 1988, mientras que los estados las lograron antes de esa fecha. Por su parte, la Unión perdió terreno en relación con las demás esferas del gobierno en todo el periodo que nos ocupa: sus ingresos propios disminuyeron de 75% en 1980 a 68% en 1993 y sus ingresos disponibles, de 69% en 1980 a 58% en 1993.

Asimismo, se observa una descentralización interregional de los ingresos disponibles, que aumentaron a tasas más elevadas en las regiones menos desarrolladas del país. Entre 1988 y 1991, los ingresos tributarios disponibles de los estados de la región norte aumentaron en promedio 18% al año y los de los estados del noreste, 7%; en cambio, los de São Paulo, por ejemplo, sólo aumentaron 5% al año.

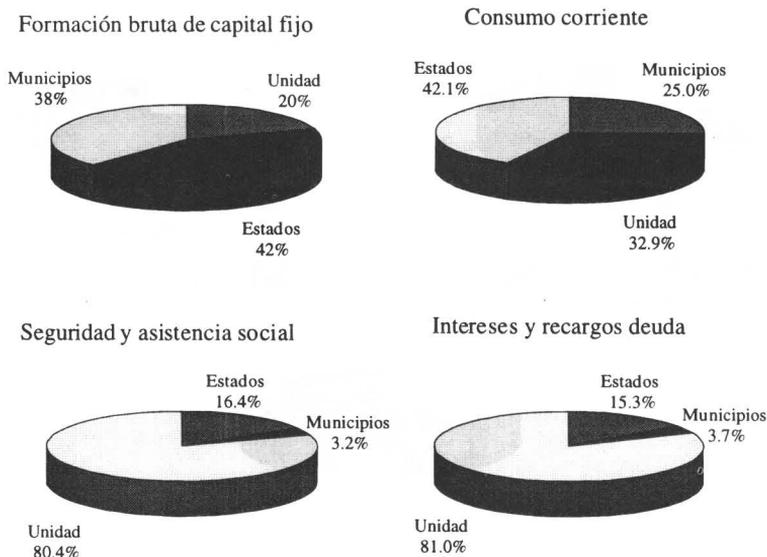
Se hizo común, dentro de las críticas hechas a la Constitución de 1988, que las obligaciones de los estados y municipios no hubieran aumentado de manera proporcional a sus ingresos, cuyo aumento había sido significativo.

No obstante, hay fuertes evidencias que contradicen esta tesis. De hecho, como consecuencia de la mayor capacidad financiera de los gobiernos subnacionales, aumentó significativamente su participación en el total de egresos públicos (véase la gráfica 4). Los estados y municipios responden hoy por cerca de 80% de la inversión pública y 67% del consumo corriente (excluyendo, claro está, a las empresas estatales).

Por su lado, el gobierno federal concentra la responsabilidad de los gastos en la seguridad social (80.4% del total) y en el pago de los intereses de las deudas interna y externa (81% del total).

Aun computando todos los gastos corrientes y de capital (incluyendo los intereses de la deuda pública y los beneficios de la seguridad social, y excluyendo las amortizaciones de la deuda), a los estados y municipios les corresponde casi la mitad de los egresos totales del sector público (49%), con lo

GRÁFICA 4
Gasto público por categoría y esfera de gobierno.
(Media 1990-1992)

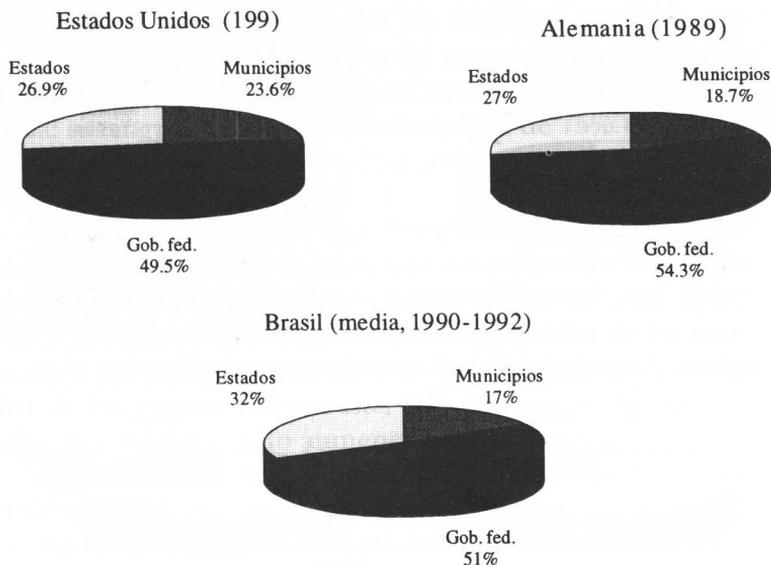


Fuente: FGV; IBGE; Fundap-IESP.

que alcanzan o incluso superan la participación de los gobiernos subnacionales de países más desarrollados y con una larga tradición de descentralización como Estados Unidos y Alemania (50.5 y 45.7%, respectivamente) (véase la gráfica 5).

Aunque la evaluación del gasto por funciones no sea fácil debido a la falta de estadísticas, los indicadores físicos y financieros disponibles muestran una elevación importante de la participación de los estados y municipios en el gasto social total y una disminución de la participación de la Unión. Los estados y municipios responden hoy por cerca de

GRÁFICA 5
Gasto público total en países seleccionados



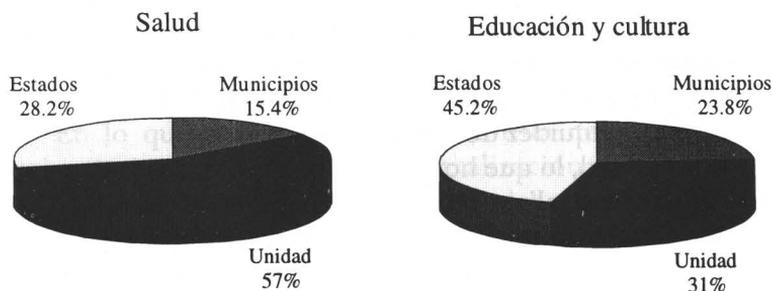
Fuente: FMI-Government Finance Statistics Yearbook, 1992; IBRE/FGV; IBGE; Fundap-IESP.

44% de los gastos en salud y 69% de los gastos en educación (véase la gráfica 6).

Si bien la descentralización fiscal se apoyó fuertemente en el aumento de las transferencias de la Unión a estados y municipios, cabe señalar que esas transferencias no representan hoy, como en el pasado, una dependencia financiera significativa en relación con el gobierno federal, pues más de 60% de esos recursos son “libres” y tiene escasa vinculación de aplicaciones.

En apoyo de la hipótesis de que, además de la descentralización de recursos fiscales en favor de estados y municipios, habría habido una absorción mayor de responsabilidades por

GRÁFICA 6
Brasil
Gastos sociales por función.
(Media 1989-1991)



Fuente: FGV, FMI, STN-MF.

parte de estos niveles de gobierno, puede citarse la evolución posconstituyente de los indicadores físicos de prestación de servicios típicamente locales. Las evidencias en el caso de educación, salud y saneamiento corroboran la percepción de que las esferas subnacionales de gobierno comenzaron a asumir mayores responsabilidades, aunque de manera no coordinada y diferente según la región. Si le diéramos mayor importancia a algunos bancos para la determinación de la tasa de intereses y condiciones de liquidez de la economía, llegaríamos a un cuadro de arreglo federativo razonablemente descentralizado, aunque aún no consolidado, en extremo desorganizado y conflictivo.¹²

¹² Al respecto, véase Afibsi y Serra (1994).

LA DESCENTRALIZACIÓN Y SU SIGNIFICADO

A pesar de que la bandera de descentralización continúa enarbolándose igual que hace algunos años, lo cierto es que desde finales de la década de los setenta hemos presenciado la ampliación de recursos y poderes en materia fiscal de las esferas subnacionales del gobierno. Hoy es fundamental el comportamiento de los estados y municipios para el éxito o el fracaso de cualquier política macroeconómica, tanto por su influencia en el gasto agregado como por el condicionamiento de la liquidez de la economía.

En realidad, lo que hoy está en juego ya no es la disyuntiva entre descentralización y centralización, sino la definición de cuál descentralización y, sobre todo, para qué descentralizar. Se trata de cómo organizar más descentralizadamente una federación asentada en disparidades regionales tan profundas, manteniendo su articulación y su sinergia económica, social y cultural, que es en última instancia su razón de existir.¹³ Si bien descentralizada, nuestra federación aún no posee un nuevo perfil y un *modus operandi* definidos, por lo que persisten diversas lagunas y vacíos en las fronteras de las divisiones de competencias entre las tres esferas de gobierno.

La descentralización se volvió uno de los puntos centrales en la agenda del debate sobre la reforma del Estado. Como panacea para los males de un estado burocratizado e inoperante, o como bandera política de liberales o de huérfanos de la tradición socialista, muchos comenzaron a considerar la descentralización como un fin en sí mismo.

Sin embargo, las relaciones entre la descentralización y el desarrollo, y la democracia, están lejos de ser unívocas. Recientemente, pasada la euforia inicial del redescubrimiento de las virtudes paradigmáticas de la descentralización, en varios países que han sufrido procesos descentralizantes encontramos análisis reticentes o que incluso descalifican las vir-

¹³ Hay quienes usan el argumento de descentralización desorganizada para proponer la mera y simple descentralización de recursos y poderes en la Unión con los moldes anteriores.

tudes de estos procesos para superar el atraso socioeconómico y consolidar la democracia en el Tercer Mundo.¹⁴

Para algunos autores, la descentralización sería el instrumento por excelencia para poner en marcha un proyecto de desarrollo integral, especialmente en territorios extensos, favoreciendo a las mayorías sociales mediante la redistribución espacial de recursos. Para otros, esto constituiría, por el contrario, el abandono de cualquier pretensión de equilibrar el desarrollo entre regiones y en el interior de éstas, quedando el mercado a expensas de la asignación de recursos.

En lo que atañe a la relación con la democracia, hay quienes sustentan que la descentralización debe consistir en un mecanismo de redistribución del poder político, lo cual haría al régimen permeable a las presiones y la participación de los sectores populares. Por su parte, la revisión crítica entiende que tal proceso corresponde a una estrategia de desplazamiento de la alternativa de participación popular al plano local y microeconómico, mientras que las principales decisiones macropolíticas estarían centralizadas con lógica transnacional.

Lo que nos parece fundamental resaltar, en el caso de la realidad brasileña actual, es la pérdida de capacidad regulatoria de la Unión, en un momento delicado de transición económica, social y política del país. ¿Cómo se ha dado esto? En primer lugar, como hemos visto, el aumento de la participación de los estados y municipios tanto en los ingresos como en los gastos agregados, aunado a la capacidad de algunos estados de financiarse por medio de sus bancos, dificulta la gestión macroeconómica del gobierno federal en los moldes de la tradicional centralización de instrumentos de política económica.

En segundo lugar, a partir de la Constitución de 1988, se observa una importante elevación de las vinculaciones de los gastos de la Unión, en franco contraste con la significativa libertad de aplicación de recursos de gobiernos subnaciona-

¹⁴ Una síntesis de esas posiciones se encuentra en Botero (1992).

les.¹⁵ La situación actual prácticamente invierte las posiciones relativas de mediados de la década de los setenta, durante la centralización federativa bajo el régimen militar, cuando la mayor parte de los recursos de los estados y municipios estaba sujeta a vinculaciones. Asimismo, como consecuencia de la reducción de sus ingresos y el aumento de las vinculaciones, la Unión se vio obligada a reducir el monto de sus transferencias voluntarias, limitando su grado de arbitraje a la asignación de recursos.¹⁶

En tercer lugar, el proceso de privatización desencadenado a principios de los años noventa afecta más la capacidad de articulación de la Unión que la de los estados y municipios, debido a la importancia significativamente mayor del sector productivo estatal para la gestión macroeconómica y política del gobierno federal.¹⁷

El problema es que la pérdida de capacidad articuladora de la Unión y su no sustitución por otras formas de regulación (más federalizadas/descentralizadas) ocurren en un contexto en el que la crisis económica y fiscal fomenta las disputas estructurales entre las unidades federadas, acentuando la operación de fuerzas centrífugas disgregantes, tanto internas como externas. En resumen, se trata de algo semejante a lo que sucede en el plano nacional. El avance de las reformas liberalizantes —la apertura al exterior, la privatización y la desreglamentación— sin el avance concomitante de nuevas formas de regulación apunta hacia la inserción desestructurada/desestructurante del país en el nuevo escenario de la economía mundial.¹⁸

¹⁵ Véase en esta línea, Serra (1994), parte 4 y Affonso (1992).

¹⁶ No se está abogando aquí por esa forma de gestión genéricamente, sino que sólo se llama la atención hacia el hecho de que la desestructuración de un patrón de regulación federativa y la no sustitución por otro, tuvieron graves consecuencias en la gestión pública.

¹⁷ Véase Simonsen (1993). Aquí, una vez más, se plantea el problema del desmantelamiento del aparato y de la gestión del Estado federal, sin que se produzca una rearticulación de la actividad de coordinación y regulación estatal, en torno de nuevas funciones.

¹⁸ Conforme a Furtado (1992).

LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y EL SISTEMA
DE TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

El problema de la distribución de competencias se refiere al grado de centralización/descentralización de atribuciones y recursos, y por lo general abarca tres dimensiones:

- las competencias o atribuciones de cada esfera de gobierno en lo que respecta a gasto-ejecución de las políticas públicas;
- las bases propias de recaudación de los diferentes niveles de gobierno;
- el monto y la forma de las transferencias intergubernamentales necesarias para el cumplimiento de las atribuciones en cuanto al gasto “*vis-à-vis*” las bases propias de recaudación (que en algunos países con grandes disparidades regionales, implica transferencias entre regiones).

A este respecto, debemos poner énfasis, en el análisis de distribución de competencias, el gasto de cada esfera de gobierno y el formato de transferencias entre ellas. Para ello, no se puede partir de cualquier división ideal de responsabilidad basada en alguna lógica apriorística, sino aprehender el significado de esas cuestiones en un país continental, con enormes disparidades regionales, así como considerar el papel que los fondos públicos desempeñan en las alianzas políticas.

En principio, es importante destacar que la heterogeneidad estructural del país dificulta la adopción de cualquier división estricta y permanente de competencias o responsabilidades. No obstante, la situación actual, con diversas áreas caracterizadas por el vacío o la superposición de responsabilidades, es el resultado de una disputa por recursos o responsabilidades que extrapola esa determinación más general.

¿Cuál es la tesis usual? Se argumenta que la Constitución de 1988 descentralizó ingresos, mas no encargos, lo que agravó la crisis fiscal del gobierno federal y, por ende, dificultó la gestión macroeconómica. El corolario implícito es la

necesidad de revisar la descentralización “excesiva” de los ingresos en favor de estados y municipios.

Como hemos visto, esta visión no se sustenta. Hubo una redistribución tanto de los ingresos como de los egresos de la Unión en relación con los gobiernos subnacionales. No obstante, sucede que esa descentralización fue caótica, ya que se caracterizó por la disputa del control del gasto público con capacidad de articulación político-electoral.

En lo que respecta a los ingresos, el gobierno federal reaccionó a la pérdida de recursos ocasionada por la Constitución de 1988 de diversas maneras: utilizó cuanto pudo el recurso a los *floats* en las transferencias a los estados y municipios, aumentó las cuotas de los tributos no sujetos a la partida intergubernamental (IOF, contribuciones sociales), puso más obstáculos para la circulación de las deudas de los estados y exigió a los gobiernos estatales el pago de la deuda externa contraída con el aval federal.

En cuanto a la disputa por la distribución de competencias, observamos tres momentos distintos. Al final del gobierno de Sarney, hubo un tentativa de transferir responsabilidades a los estados y municipios, la cual se suspendió por la convergencia de ciertos factores. Por una parte, sectores del ejecutivo federal se negaron a renunciar a una forma privilegiada de control político (además de las resistencias corporativas de los sectores que resultarían afectados); por la otra, el Congreso tenía interés en mantener la distribución de recursos por menor, como forma de establecer su base de sustentación política; finalmente, los estados y municipios se resistieron a comprometerse con empleos sin garantía de constancia/continuidad de recursos y sujetos a negociaciones transitorias.

A principios de los años noventa, el agravamiento de la crisis fiscal hizo que el gobierno federal iniciara un proceso de transferencia del patrimonio y personal del área de salud (red del INAMPS) a los estados y municipios. Sin embargo, mantuvo bajo su dominio el control de transferencias de recursos (los criterios formales existentes no se respetan en

la práctica). Algunos analistas llaman a este periodo “descentralización tutelada”.

En la situación actual, la disputa se da en torno de dos posiciones. Por un lado, el gobierno federal, esgrimiendo como argumento la pérdida de su capacidad coordinadora, reivindica veladamente una recentralización de recursos; por el otro, los estados y municipios exigen, además del sostenimiento de la descentralización, transferencias automáticas y con criterios predefinidos. La “horizontalización” del conflicto federativo es evidente en la posición de los gobiernos municipales, al postular también estas transferencias automáticas para evitar que su tránsito por lo estados reproduzca la negociación política para la liberación de los recursos.

Lo que está en juego es la disputa por el control del gasto público. La antigua polarización de comienzos de los años ochenta entre la creciente autonomía política de los estados y municipios y la dependencia financiera en relación con el gobierno federal explícita, con el final de la redemocratización, su carácter más estructural. Un cambio más profundo, que transfiriera las actividades de prestación de servicios sociales y programas de asistencia a las esferas subnacionales de gobierno, implicaría un cambio significativo en la forma de ejercicio del poder en el país y en la manera en que se forjan las alianzas políticas regionales.

En lo referente al formato de las transferencia intergubernamentales, una vez más la heterogeneidad estructural del país se interpone como limitante para la adopción de criterios generales y rígidos. Es esa heterogeneidad lo que justificaría el uso de transferencias discriminatorias, no constitucionales o negociadas, capaces de acompañar las diferentes necesidades sociales regionales. No obstante, las transferencias negociadas han sido objeto de muchas críticas debido al alto grado de arbitrio político que conceden a la esfera de gobierno que efectúa la transferencia. De hecho, son elocuentes los datos relativos a esas transferencias en el periodo reciente. En 1988, en el gobierno de Sarney, la mayor parte de transferencias voluntarias (25%) se destina-

ron a Maranhão y en 1991, en el gobierno de Collor, el principal beneficiado fue el estado de Alagoas (14% del total).¹⁹

Las críticas a esta forma de transferencia ganan fuerza en el centro del proceso de descentralización de los años ochenta, generalizándose la reivindicación de transferencias regulares o constitucionales en todos los niveles (de la Unión a los estados y de éstos a los municipios). Esta propuesta, empero, tropieza con la diversidad propia de Brasil. Para llevarla a cabo integralmente, sería necesario establecer criterios de prorrateo en los que se consideraran las diferentes regiones, subregiones y sectores socioeconómicos relevantes, tal como se está intentando en Colombia, por ejemplo.

Por último, a título especulativo, vale la pena enunciar algunas consideraciones respecto a la relación entre la división de competencias, el formato de las transferencias y los sistemas de representación parlamentaria y de organización partidaria.

En algunos países, la representación parlamentaria es nacional, es decir, los diputados se eligen nacionalmente mediante listas partidarias (como en Alemania). Así pues, no existe una conexión estricta entre su actuación parlamentaria y la obtención de recursos/obras para una localidad específica. Esa negociación (legítima) queda a cargo de los poderes ejecutivos y legislativos regionales y locales.²⁰

En Brasil, los congresistas se designan en elecciones estatales con un fuerte tenor local. Este hecho, junto con la inexistencia de partidos programáticos y nacionales (con la posible salvedad del PT), establece la necesidad de obtener recursos públicos como forma primordial de constitución y reproducción de las bases partidarias. Así, el Congreso se transforma en una "Cámara Nacional de Asambleístas", lo que deja vacío el espacio de articulación nacional.²¹ En contrapartida, la Unión necesita disponer de competencias y

¹⁹ Al respecto, véase Roarelli (1992).

²⁰ Véase Simonsen (1993).

²¹ No se trata, obviamente, de limitar la expresión de los intereses locales, si no de evaluar cuál es el espacio y la forma más adecuados para su manifestación.

recursos libres (transferencias negociadas, dispendios de administración directa no vinculados y gastos de las empresas estatales) a fin de forjar las alianzas nacionales y contraponerse al peso político de las regiones/estados.

CONSIDERACIONES FINALES

El *pacto federativo* consiste, como hemos visto, en un intrincado sistema de intercambios, la mayoría de las veces implícito, centrado en gran parte en los fondos públicos y responsable de la unificación de los intereses regionales y de la constitución de un espacio nacional de poder. En los últimos años, han actuado *fuerzas centrífugas* disgregantes, tanto dentro como fuera del espacio nacional, que obstaculizan ese pacto federativo y su recomposición sobre nuevas bases. A esto le llamamos “crisis del federalismo” o “crisis de la federación”, que es una dimensión fundamental de la crisis del Estado. La referencia a la dimensión especial se impone sobre todo en un país caracterizado por disparidades regionales tan grandes.

Esta crisis se manifiesta en varias dimensiones. Sin embargo, la crisis fiscal aparece como un elemento central debido al papel de los fondos públicos en la articulación de los intereses regionales. En cierta forma, los conflictos federativos, así como otras disyuntivas de la crisis económica, se postegaron por el uso de los fondos públicos, en proceso de “fuga hacia el frente”, que dio por resultado el creciente debilitamiento financiero del Estado. La crisis fiscal acentúa y explica los conflictos federativos latentes. No obstante, es necesario considerar las otras dimensiones de la crisis de la federación en su conjunto. Una reforma de las relaciones intergubernamentales tiene implicaciones significativas sobre la división regional del poder, la relación de los poderes locales con el poder central y la propia conformación del poder central. El hecho de pasar por alto estas interdependencias y el tratamiento tópico de la cuestión fiscal han

llevado a los entes federados (estados y municipios) a adoptar posiciones maximalistas, lo que impide cualquier reforma estructural. En suma, la crisis fiscal acentúa la crisis federativa y ésta, a su vez, obstaculiza una reforma estructural del Estado.

Para que podamos abrir el camino de desarrollo económico sustentado, rescatando la enorme deuda social en nuestro país, es crucial realizar una amplia reforma del Estado que le permita enfrentar los desafíos presentados por las profundas transformaciones del ámbito internacional y por la pesada herencia de nuestras disparidades. Esa reforma pasará necesariamente por la definición de un nuevo pacto federativo.

BIBLIOGRAFÍA

- Affonso, Rui de Britto A. (1988), *Federalismo tributário e crise econômica*, Brasil 1975-1985. Campinas. Dissertação (Mestrado), Instituto de Economia, Universidades Estadual de Campinas.
- (1990), “A Ruptura do padrão de financiamento do setor público e a crise do planejamento no Brasil nos anos 80”, *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, núm. 4, diciembre, pp. 37-66.
- Afonso, José (reac.) (1992), “Aspectos conceituais das relações financeiras intergovernamentais”, *Estudos Econômicos*, São Paulo, vol. 22, núm. 1, enero-abril, pp. 5-34.
- (1994), *Descentralização fiscal: ser ou não ser, não é a questão*, Río de Janeiro, CEPP.
- Afonso, J.R. y N.C. Senra (1994), *Despesa pública - competência, serviços locais, descentralização: o papel dos municípios*, Río de Janeiro, CEPP.
- Barrera, Aglas W. (1994), *Aspectos federativos das relações fiscais intergovernamentais, Brasil 1988-1992*, São Paulo, Fundap/IESP. Projeto: Balanço e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil, vol. 7, t. 2.
- Botero, Dario I. Restrepo (1992), *Descentralización y neoliberalismo: balance de un proceso*, Colombia, Fondo Editorial (CEIR - Realidade Municipal).

- Brasil, Constituição (1988), *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília, Senado Federal.
- Coutinho, Luciano (1992), "A Terceira revolução industrial e tecnológica", *Economia e Sociedade*, Campinas, núm. 1, agosto, pp. 69-87.
- Draibe, Sonia M. (1993), *As Políticas sociais e neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latinoamericanas*, [s.l.], mimeo.
- Fiori, José L. (1994), *Globalização econômica e descentralização política: um primeiro balanço*, São Paulo, Fundap/IESP. Nota técnica: Projeto Balanço e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil.
- Foreign Affairs (1993), "The rise of the regional State", *Foreign Affairs*, [s.l.], primavera.
- Furtado, Celso (1992), *Brasil - A construção interrompida*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Guimarães Neto, Leonardo (1993), *Evolução e perspectivas das desigualdades regionais (um balanço das discussões recentes)*, São Paulo: Fundap/IESP. Projeto: Balanço e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil.
- Mello, João M.C. (1992), "Conseqüências do neoliberalismo", *Economia e Sociedade*, Campinas, núm. 1, agosto, pp. 59-67.
- Prado, Sérgio (1994), *O setor produtivo estatal e a questão federativa: Aspectos conceituais das relações financeiras intergovernamentais*, São Paulo, Fundap/IESP. Projeto: Balanço e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil.
- Quadros, Waldemir L. de (1994a), *A atual sistemática de tributação através de impostos sobre a produção e circulação de mercadorias e serviços*, São Paulo, Fundap/IESP. Projeto: Balanço e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil, vol. 7, t.3.
- (1994b), *Por que continua caindo a arrecadação do ICMS?*, São Paulo, Fundap/IESP (nota técnica, 7).
- Roarelli, Maria Liz de M. (1992), "As transferências negociadas. A distribuição de recursos dos órgãos federais aos estados, municípios e territórios por convênio", *Tributação em Revista*, Brasília, vol. I, núm. 2, outubro-diciembre, pp. 5-8.
- Serra, José (1994), *Orçamento no Brasil: as raízes da crise*, São Paulo: Atual Editora.
- y José Afonso (Reac.) (1991), "As Finanças públicas municipais: trajetória & mitos", *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, vol. 45, núm. 10, outubro, pp. 44-50.

- Simonsen, Mário H. (1993), "O princípio federativo no Brasil", en Reforma Fiscal, *Coletânea de estudos técnicos*, São Paulo, DBA Dórea Bokks and Art. Relatório da Comissão Executiva de Reforma Fiscal, vol. 2, pp. 569-574.
- Tavares, Maria da Conceição (1992), "Ajuste e reestruturacao nos países centrais", *Economia e Sociedade*, Campinas, núm. 1, agosto, pp. 21-59.

*Las regiones ante la globalización. Competitividad
territorial y recomposición sociopolítica*

se terminó de imprimir en septiembre de 2001
en los talleres de Encuadernación Técnica Editorial, S.A.
Calzada San Lorenzo 279-45, col. Granjas Estrella
09880 México, D.F. Se imprimieron 1 000 ejemplares
más sobrantes para reposición.

Centro de Estudios Internacionales

Las transformaciones del orden productivo y de la restructuración confieren a las regiones y localidades ciertas especializaciones que las definen con un determinado perfil en la división espacial del trabajo. Por ello, la dimensión territorial adquiere cada vez mayor importancia como el lugar donde ocurren los procesos de restructuración productiva. Esto significa que los agentes regionales y locales; las instituciones sociales y gubernamentales; los dirigentes económicos y otros actores, cobran gran relevancia para hacer valer su capacidad de intervención.

Las regiones se ven emplazadas para transformarse por sus requerimientos internos y por los apremios de la globalización. Su valor en el paradigma de la competencia internacional consiste en aprovechar las ventajas materiales, geográficas y sociales sobre su capacidad de innovar y modernizar la vida económica y de participar en la confección de vínculos con el exterior que les permitan insertarse sin menoscabo de sus valores económicos, sociales y culturales.



**CENTRE FRANÇAIS D'ÉTUDES MEXICAINES ET CENTRE AMÉRICAINES
INSTITUT FRANÇAIS DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE
POUR LE DÉVELOPPEMENT EN COOPÉRATION
EL COLEGIO DE MÉXICO**