

Esta obra presenta un extenso análisis sobre la globalización a partir de una perspectiva interdisciplinaria.

La primera parte, está organizada en tres secciones. Partimos de "El escenario mundial y la búsqueda de respuestas globales", para efectuar un replanteamiento histórico conceptual a partir de la nueva realidad del capitalismo mundial. A continuación pasamos a "El escenario latinoamericano y el entorno nacional", que centra la discusión en la especificidad histórica de la regionalización en el proceso de avance contradictorio de la globalización y las implicaciones de principio para América Latina. En la tercera sección se discute "La economía mexicana y sus nuevos problemas", en un análisis que abarca el cambio de modalidad de desarrollo e inserción internacional, las alternativas ante el proyecto dominante y las respuestas de los actores empresariales.

La segunda parte inicia con la sección "El nuevo contexto sociopolítico mundial", en la que se abordan aspectos clave del nuevo contexto mundial, las repercusiones espacio-temporales provocadas por la globalización, la reestructuración microgeográfica del capitalismo y los retos organizativos que enfrentan los trabajadores. La segunda sección, "Estado, política y sociedad en América Latina", se concentra en la interpretación del nuevo papel del Estado en la globalización, el embate ideológico al que se encuentra expuesto y su importancia en el desarrollo de América Latina, así como la experiencia de los pueblos indios en la globalización. En la tercera sección, "Política y educación en México", se presentan dos trabajos que se complementan: de un lado la discusión sobre las consecuencias de la conformación de la sociedad global y de otro la transformación del mundo del trabajo y la educación.

Globalización y alternativas



9 789707 012264

Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI

Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI

JORGE BASAVE
ALEJANDRO DABAT
CARLOS MORERA
MIGUEL ÁNGEL RIVERA RÍOS
FRANCISCO RODRÍGUEZ
Coordinadores



Facultad
de Economía



Facultad
de Economía



Colección Jesús Silva Herzog



Colectión Jesús Silva Herzog

- La alimentación de los mexicanos en la alborada del tercer milenio*
FELIPE TORRES
YOLANDA TRÁPAGA DELFIN
Compiladores
- Arquitectura de la crisis financiera*
IRMA MANRIQUE CAMPOS
Coordinadora
- Asociación y cooperación de las micro, pequeña y mediana empresas. México, Chile, Argentina, Brasil, Italia y España*
ISABEL RUEDA PEIRO
NADIMA SIMÓN DOMÍNGUEZ
Coordinadoras
- De la privatización a la crisis. El caso de Altos Hornos de México*
ISABEL RUEDA PEIRO
NADIMA SIMÓN DOMÍNGUEZ
Coordinadoras
- Desigualdad y pobreza en México, ¿son inevitables?*
GENARO AGUILAR GUTIÉRREZ
- Empresas mexicanas ante la globalización*
JORGE BASAVE KUNHARDT
Coordinador
- Políticas industriales y tecnológicas para las pequeñas y medianas empresas*
Experiencias internacionales
BERNARDO OLMEDO
JOSÉ LUIS SOLLEIRO
Coordinadores
- Exploración y reservas de hidrocarburos en México*
FABIO BARBOSA CANO
- El federalismo y la coordinación impositiva en México*
MARCELA ASTUDILLO MOYA
- Globalidad, crisis y reforma monetaria*
EUGENIA CORREA, ALICIA GIRÓN
IFIGENIA MARTÍNEZ
Compiladoras
- La globalización de la economía mundial. Principales dimensiones en el umbral del siglo XXI*
JAIME ESTAY, ALICIA GIRÓN
OSVALDO MARTÍNEZ
Coordinadores
- Globalización en México y desafíos del empleo femenino*
MARÍA LUISA GONZÁLEZ MARÍN
Coordinadora
- Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI*
JORGE BASAVE, ALEJANDRO DABAT, CARLOS MOREIRA, MIGUEL ÁNGEL RIVERA RÍOS y FRANCISCO RODRÍGUEZ
- Hacia un nuevo sistema monetario internacional*
ALMA CHAPOY BONIFAZ
- Marginación e ingreso en los municipios de México. Análisis para la asignación de recursos fiscales*
ADOLFO SÁNCHEZ ALMANZA
- Los mercados de trabajo femeninos. Tendencias recientes*
MARÍA LUISA GONZÁLEZ MARÍN
Coordinadora
- México y la política comercial externa de las grandes potencias*
MARÍA CRISTINA ROSAS
- La nueva economía mundial. Actualidad de las teorías del comercio internacional en un mundo globalizado*
ARTURO ORTIZ WADGYMAR
- Los nuevos pobres de Estados Unidos: los hispanos*
ELAINE LEVINE
- La seguridad social. Reformas y retos*
BERENICE P. RAMÍREZ LÓPEZ
Coordinadora
- Los terrenos de la política ambiental en México*
JAVIER DELGADILLO MACÍAS
Coordinador
- La Torre y la Calle. Vinculación de la universidad con la industria y el Estado*
HERIBERTA CASTAÑOS-LOMNITZ
- La universidad y sus dilemas. Tecnología, política y cambio*
HERIBERTA CASTAÑOS-LOMNITZ
Coordinadora

Colaboró en la corrección de estilo
y cuidado de la edición Marisol Simón del IIEC

Primera edición, marzo del 2002

© 2002

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS, UNAM
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES
MULTIDISCIPLINARIAS, UNAM
FACULTAD DE ECONOMÍA, UNAM
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS
DEL PERSONAL ACADÉMICO, UNAM
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD AZCAPOTZALCO, UAM-A

© 2002

Por características tipográficas y de edición
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 970-701-226-9

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

Agradecimientos

Queremos manifestar nuestro agradecimiento a diversas personas e instituciones que contribuyeron a la realización de este libro, el cual es resultado de los trabajos presentados en el seminario internacional "Globalización. Inserción de México y alternativas incluyentes para el siglo XXI", realizado del 13 al 15 de abril de 1999 en la Ciudad de México, gracias al apoyo de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).

En la organización del seminario participaron por la UNAM, la Coordinación de Humanidades, el Instituto de Investigaciones Económicas, el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, la Facultad de Economía y la Dirección de Asuntos del Personal Académico, por medio de su Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT, proyectos IN306800, IN309999 e IN300199, coordinados por Alejandro Dabat, Jorge Basave y Miguel Ángel Rivera Ríos, respectivamente). Por la UAM, Francisco Rodríguez del Departamento de Economía de la unidad Azcapotzalco.

La UAM-Azcapotzalco, proporcionó diversas facilidades materiales para la realización del seminario. Nuestro amplio reconocimiento a Mónica de la Garza Malo, entonces rectora de la UAM-A y a Víctor Manuel Sosa Godines, ahora rector y en ese momento director de la División de Ciencias Sociales y Humanidades. No sobra decir que su apoyo entusiasta para la realización del seminario que hoy se plasma en este libro, fue un aliciente para los participantes.

Agradecemos a Humberto Muñoz, entonces coordinador de Humanidades de la UNAM; Alicia Girón, directora del IIEC; Héctor Hernández Bringas, director del CRIM y a Guillermo Ramírez, director de la Facultad de Economía por su participación en la inauguración y la clausura del seminario.

La edición del libro contó con recursos financieros de la UNAM, por medio del IIEC, del CRIM, la FE (PAPIIT) y de la UAM-A.

La coordinación de los trabajos para su publicación estuvo a cargo de Carlos Morera del IIEC. María Dolores de la Peña y Marisol Simón revisaron los originales, el cuidado de la edición del libro se hizo en el Departamento de Ediciones del IIEC, y Georgina Naufal mantuvo los contactos con la editorial. También nuestro agradecimiento a Raúl Reynoso del CRIM y Juan Partida de la FE por su labor de enlace en la dictaminación del libro.

Un apoyo invaluable en la realización del seminario y posteriormente en la coordinación de la entrega de originales y en el trato con los autores nos fue brindado por nuestros ayudantes de investigación: Ulises Gaytán, Judith González, Maritza González, Rosalba Martínez, José Luis Pérez, Alejandra Ramírez y Olivia Tello.

LOS COORDINADORES

P resentación

La globalización es probablemente el más trascendental de los cambios que están afectando actualmente al mundo ya que otros procesos que actúan a su lado, como la revolución tecnológica, tienen efectos globalizadores, es decir, amplifican y profundizan el espacio mundial. La significación del fenómeno globalizador ha sido tan grande que ha pasado a constituirse en la idea símbolo más utilizada en la actualidad para captar, criticar o justificar las implicaciones del cambio mundial. Pero es precisamente esta saturación de contenido donde empieza el gran problema ya que a la hora de abrir la discusión sobre la globalización se advierte la enorme heterogeneidad de interpretaciones, ópticas e intereses que concurren, frecuentemente excluyéndose mutuamente, lo que al final pone en riesgo la integridad científica de este concepto, limitando las posibilidades de interlocución y debate.

Frente a esa situación habría que subrayar que el término globalización nació marcado por las grandes limitaciones que afectaban y aún afectan al pensamiento social contemporáneo (sobre todo su extrema parcelización disciplinaria) y que sus alcances iniciales fueron más bien intuitivos en cierto modo anticipando una realidad no totalmente presente. Tal situación empezó a transformarse poco después cuando se consolidaron un conjunto de cambios estructurales que hicieron necesaria una nueva conceptualización que recuperó la terminología preexistente pero con la exigencia de dotar al concepto de un nivel de concreción histórica del que antes carecía. La presente edición que contó con la participación del IIEC, la Facultad de Economía, el CRIM y la UAM-A así como el seminario internacional "Globalización. Inserción de México y alternativas incluyentes para el siglo XXI", que fue organizado por la UNAM-IIEC-FE-CRIM y por la UAM-Iztapalapa y Azcapotzalco con fecha del 13 al 15 de abril de 1999 se ubican dentro de la orien-

tación abierta por un conjunto de autores que, asumiendo aquella exigencia, trabajaron desde una nueva perspectiva analítica algunos de cuyos fundamentos podrían sintetizarse por medio de dos propuestas centrales, a saber: que la globalización es un fenómeno orgánicamente vinculado al nuevo capitalismo informático-global, implicando en tal sentido una reconfiguración espacial del capitalismo; dada su complejidad y la presencia simultánea de múltiples niveles, es un proceso abierto e inacabado susceptible de diversas vías alternativas de concreción final. Sobre todo, en cuanto a esto último, es que en su estado actual la globalización combina repercusiones positivas y negativas para el conjunto de la población mundial y que dicho balance sólo podrá modificarse favorablemente a partir de la lucha social progresiva.

Partiendo de esta breve ubicación teórico-metodológica e histórica, esta obra aborda la discusión sobre la globalización a partir de un extenso análisis efectuado desde una perspectiva interdisciplinaria. La primera parte, de enfoque económico, está organizada en tres secciones con un programa que va de lo general a lo particular. Partimos de "El escenario mundial y la búsqueda de respuestas globales", para efectuar un replanteamiento histórico conceptual a partir de la nueva realidad del capitalismo mundial; este replanteamiento proporciona bases cognoscitivas firmes para ampliar la agenda de investigación llevándolo al estudio e interpretación de los fenómenos concretos que dan contenido a esta categoría. A continuación pasamos a "El escenario latinoamericano y el entorno nacional", centrando la discusión en la especificidad histórica de la regionalización en el proceso de avance contradictorio de la globalización y las implicaciones de principio para América Latina, así como en las reformas que se verifican en nuestros países para integrarse a la economía global. En la tercera sección se discute "La economía mexicana y sus nuevos problemas", por medio de un análisis que abarca el cambio de modalidad de desarrollo e inserción internacional, las alternativas ante el proyecto dominante, las respuestas de los actores empresariales, concluyendo con una evaluación crítica de la regla de origen utilizada en la negociación del TLCAN.

Economía y políticas económicas alternativas

El escenario mundial y la búsqueda de respuestas globales

Alejandro Dabat propone, para el estudio de la globalización, entendida ésta como la expresión central del nuevo capitalismo informático

global, una metodología histórico estructural abierta. El autor define esta metodología como un camino de búsqueda que trata de integrar las proposiciones originales del materialismo histórico, la economía política clásica y la tradición gramsciana con las aportaciones actuales de otras corrientes principalmente el regulacionismo, el evolucionismo y el institucionalismo crítico.

El autor centra su atención en el debate sobre el significado e implicaciones de la globalización. De los cinco grandes núcleos interpretativos que se han formulado se sitúa en el que sostiene que la globalización es parte de una nueva etapa histórica del capitalismo mundial. Consecuentemente, la principal aportación del autor es la de tratar de fundamentar la noción de que la globalización no es sino la reconfiguración espacial-territorial del capitalismo informático-global. El punto de partida es por lo tanto la visión del capitalismo como un sistema que además de sus atributos estructurales y dinámicos posee una dimensión espacial y territorial. Dabat señala que los atributos espaciales del capitalismo derivan de cuatro determinantes: *a)* su extensión territorial frente a otros sistemas sociales; *b)* la existencia de ejes de articulación espacial situados en niveles no espaciales de la vida social (tecnológico, económico, etc.); *c)* los niveles de integración territorial directa del conjunto de la vida social (ciudad, región, Estado nacional, etc.), y *d)* la unidad histórica de conjunto de las determinaciones señaladas.

Después de considerar los atributos espaciales del capitalismo en cada una de sus fases, el autor concluye evaluando la problemática histórica que plantea la globalización. El primer gran problema, señala, es el de resolver la contraposición entre el creciente alcance mundial de las fuerzas productivas y la declinante capacidad regulatoria de los estados nacionales; el segundo resulta del conflicto entre el crecimiento de la sociedad urbano-industrial y la declinación de las reservas ambientales del planeta; el tercero se refiere al necesario restablecimiento del equilibrio internacional entre las principales regiones y países del mundo roto por el desmoronamiento del orden bipolar. Un cuarto problema es la ruptura mundial de los grandes pactos sociales anteriores (fordista-keynesiano, social-estatista, nacional-populista). Todos estos problemas conducen a la cuestión de la gobernabilidad que actualmente está en manos de las fuerzas de mercado y las decisiones estratégicas, principalmente de las empresas transnacionales y del gobierno estadounidense y sus socios mundiales.

A este respecto, considerando la naturaleza de la globalización, Dabat señala que la principal cuestión a resolver es la de reorientar el curso actual para lograr una forma de control social alternativa sobre la

globalización, que implicaría, al menos: la cooperación internacional de estados y bloques de estados, la democratización y reorientación política de los sistemas nacionales, y la incidencia directa de nuevos sectores y movimientos sociales derivados de la misma globalización, como ecologistas, de trabajadores, consumidores, feministas, etcétera.

Gary Gereffi discute uno de los aspectos más importantes de la llamada globalización productiva, esto es, la estructuración de las cadenas productivas en el nivel mundial, centrándose en la industria internacional del vestido. El autor distingue las cadenas productivas dirigidas por el productor de las dirigidas por el comprador a la que pertenece la industria textil. Su foco de análisis son las empresas de las economías dinámicas de Asia Oriental que desde los sesenta se integraron a las cadenas productivas de varias industrias ligeras. La clave para ascender a lo largo de los eslabones de la cadena productiva (*upgrading*), señala Gereffi, es el *aprendizaje organizacional* que permite a las empresas participantes ir más allá de la mera confección con insumos importados para situarse en el llamado surtido del paquete completo de fabricación o ser fabricante de marcas registradas, lo que ha sido logrado, agrega, en los NIC asiáticos.

El autor analiza la dinámica del otro polo de la relación, esto es, los cambios fundamentales en el sector minorista de Estados Unidos y otras economías desarrolladas; estas entidades, junto con los distribuidores de marcas y fabricantes de ropa de marca registrada, han seguido una ruta de mayor especialización por producto y abatimiento de precios, por lo que han establecido fuertes lazos con proveedores globales situados muchos en países de bajos salarios. Un tercer foco de análisis son los propios NIE de Asia Oriental que han sostenido su éxito exportador por varias décadas y creado una jerarquía multidivisional de abastecimiento regional. A esa jerarquía se van integrando, señala el autor, los países menos desarrollados de la región, pero en un proceso en el que las redes de abastecimiento siguen siendo coordinadas y controladas por los productores situados en los países relativamente más avanzados (los NIE).

El capítulo concluye con la discusión de las perspectivas de la experiencia asiática para Norteamérica. El autor subraya el relativo declive de las exportaciones de vestido terminado de los NIE asiáticos, que está provocando una brecha de abastecimiento en la industria estadounidense. Ello se debe, agrega, a las grandes distancias geográficas, a la complejidad logística implicada en la administración de las redes y a la tendencia hacia un *marketing* más directo en Asia, a medida que pre-

domina el sistema de OBM. Esa brecha ha abierto un espacio para países que reúnen ciertas condiciones, primordialmente mayor cercanía como México y los países de la cuenca del Caribe. La ventaja la tiene temporalmente México porque posee una industria textil y el TLCAN le da acceso preferencial, pero lo interesante es la forma como el avance de nuevas plataformas nacionales podría modificar la estructura de la cadena, en particular por la definición de los futuros "agentes organizadores", es decir, las empresas nacionales o no, que podrían fortalecer la competitividad de las empresas involucradas al desarrollar vínculos hacia atrás o adelante.

Antonio Vázquez Barquero dedica su análisis a las políticas de desarrollo local en el contexto de las nuevas condiciones de competencia global y nueva división internacional del trabajo impuestas por la globalización. El autor hace hincapié, tras una extensa reseña de experiencias históricas, en que los esfuerzos de regiones y ciudades de atraer inversiones ha dado lugar a una nueva generación de desarrollo local, cuyo aspecto más innovador y eficaz, es la "creación de masas críticas de actores económicos, políticos e institucionales a través de redes que mejoran la competitividad de las regiones y las ciudades".

Tras señalar la existencia de nuevos sistemas o modelos productivos de carácter territorial que resultan de diversas combinaciones de empresas, productos, tecnología y costos de factores (de excelencia, de polos tecnológicos, de polos de desarrollo y de industrialización endógena), trata las relaciones existentes entre la formulación marshalliana tradicional de "distrito industrial" y la actual de "entorno local" (*milieu*), que se diferencia de la primera en que, además de la concentración e interacción territorial de empresas, incluye redes de actores y relaciones que vinculan el sistema productivo con manifestaciones culturales propias, *dinámicas de aprendizaje* colectivo (punto en el que coincide con Gereffi y Mertens-Palomares) y la historicidad local.

En el nivel de las estrategias territoriales de las grandes empresas, el autor diferencia entre estrategias alternativas de "cambio radical" (basadas casi exclusivamente en consideraciones de eficiencia y de competitividad) y de "pequeños pasos" favorecida por el autor, que parte del "saber hacer" y el tejido productivo y la cultura existente en el territorio, dentro de una estrategia más amplia de combinación de la innovación, el empleo, el medio ambiente y el liderazgo y consenso de la comunidad local (estrategia que implica, sin embargo, atender al riesgo de caída en un modelo de economía asistida que obstruya la continuidad futura del desarrollo).

Para terminar su argumentación, el autor señala que la vinculación del nuevo paradigma tecnológico-globalización, al generar respuestas espontáneas de los agentes económicos, políticos y sociales locales, conduce a una integración de los mecanismos endógenos y exógenos del desarrollo. Su comentario final es que el éxito o fracaso de la adaptación a la globalización, "no depende tanto del nivel de desarrollo de las ciudades y regiones, como del potencial de desarrollo que tiene cada territorio y de la capacidad de adaptación y de respuesta de las economías locales y regionales".

Jaime Estay, en su capítulo, se ubica en el debate de si el proceso de globalización está produciendo una convergencia (en el sentido de disminución de las desigualdades socioeconómicas entre países y en el interior de los mismos) o si al contrario está produciendo una polarización (aumento de las desigualdades). El autor efectúa una revisión de tendencias de comportamiento y un debate, para inclinarse por la tesis de la polarización.

En la revisión de las tendencias en el comportamiento de variables, como niveles de bienestar o tasas comparadas de crecimiento del ingreso, advierte que hay evidencias contradictorias y discrepancias en la definición e interpretación de los datos. La mayoría de las fuentes que cita el autor avalan la tesis de la polarización, pero también recoge otras que advierten que: después de un aumento de la desigualdad en los ochenta y principios de los noventa comenzaron a aparecer signos de que la desigualdad puede estar estabilizándose y tal vez incluso declinando ligeramente.

Pero aunque puede haberse dado una leve disminución reciente de la desigualdad, el punto central para el autor son las políticas económicas que se aplican actualmente en el mundo que han desmantelado las viejas regulaciones nacionales o globales e instaurado mecanismos de mercado, tanto en los niveles productivo como financiero. Estos nuevos mecanismos de libre mercado son los responsables, señala el autor, del incremento de las desigualdades y por consiguiente del aumento de la polarización en todos los planos.

La conclusión del autor es que la plena asimilación del "automatismo de mercado" en las relaciones económicas internacionales, incluyendo por supuesto la normatividad de los tratados de libre comercio, significa que las tendencias a la polarización se reforzarán y proyectarán al futuro, afectando de manera particularmente severa a los países de América Latina, que adoptaron a fondo el programa de apertura y liberalización. Esa posibilidad sólo se podría evitar, subraya el autor, si

hubiera un cambio sustancial en las políticas de vinculación interna y de funcionamiento de nuestras economías.

James M. Cypher se sitúa en otro terreno central que es el de las contradicciones de la globalización. Comienza diferenciando la globalización como proceso objetivo de la globalización como ideología, esto último en el sentido de visión de inevitabilidad y deseabilidad de las tendencias objetivas a la integración mundial del capitalismo. A continuación Cypher pasa a centrarse en el estado actual de la economía mundial dando particular atención a los esfuerzos por mantener la ideología de la globalización en un periodo donde la disfuncionalidad y la patología de la globalización son cada vez más difíciles de manejar.

El primer punto de tal indagación se refiere al denominado "excepcionalismo" de la economía estadounidense al cual pone en entredicho. El principal peligro está en la presión sobre la tasa de interés que de elevarse pondría en peligro la burbuja financiera centrada en Wall Street. Con fundamento en el modelo Minsky-Keynes se percibe la relación entre el valor nominal de los activos, el consumo y el crecimiento del PIB, por lo que es fácil comprender que un descenso de cierta magnitud de la primera variable arrastraría a la economía estadounidense hacia la depresión.

El segundo escalón del análisis se refiere a los polos mundiales que ya muestran signos de tensión como Japón, Sudeste de Asia, Rusia y Brasil básicamente. El denominador común de estos focos de inestabilidad o crisis declarada no son las supuestas prácticas corruptas de los grupos en el poder (el capitalismo de compinches) ni las políticas precipitadas y obsoletas del FMI, sino el exceso de capacidad y la sobreproducción.

En términos de las soluciones de este cuadro de precrisis mundial el autor pasa a discutir las tres hipótesis formuladas en el contexto de la globalización. La primera es la hipótesis de la nueva economía que afirma que gracias al núcleo de la tecnología de la información, continuará la expansión de la economía estadounidense; el punto débil de tal hipótesis es por supuesto el confinamiento del *boom* y la prosperidad de la economía estadounidense. La segunda hipótesis, conocida como "el siglo del Atlántico" indica que EUA y Europa son los agentes duales de la propulsión de la economía mundial. Aceptando que Europa está asimilando el modelo π /nueva economía, creado en EUA y con el cual se nos diluye el concepto inicial de globalización del cual partimos, lo que problematiza esta solución. En tercer lugar está la posibilidad de una recuperación de la economía japonesa; desgra-

ciadamente en tanto el fundamento de la crisis japonesa es la sobreproducción dista mucha de haberse resuelto. En cuanto a los mercados emergentes, el autor desestima la posibilidad de una transferencia internacional eficiente de capital lo que obstruye sus posibilidades de desarrollo endógeno.

La conclusión se teje en torno a los esfuerzos de las instituciones pertenecientes al "Consenso de Washington" por introducir salvaguardias institucionales que contengan la crisis. Aunque se perfila cierto acuerdo en torno a los controles a los movimientos de capital, la lista de las omisiones es preocupante: por ejemplo, está ausente el tema de las fugas de capital, los bancos sin regulación o la sobreproducción. Estas omisiones determinan que las promesas de una nueva arquitectura financiera internacional se queden sin sustento. Finalmente, en lo que hace al futuro del neoliberalismo podría convertirse en una de las muchas víctimas de la crisis. De ser este el caso estaríamos, señala Cypher, ante un nuevo principio en la construcción de políticas económicas verdaderamente humanas.

El escenario latinoamericano y el entorno nacional

En su capítulo Alfredo Guerra-Borges aborda la discusión sobre el futuro de la regionalización proponiendo una delimitación más rigurosa del concepto para pasar posteriormente a revisar la dualidad globalización-regionalización.

Entrando al debate sobre la relación globalización-regionalización, el autor cuestiona las tesis escépticas más difundidas sobre la regionalización que ven su futuro en términos simplistas. Se apoya en Baghwati para llamar la atención sobre el hecho de que la regionalización, lejos de debilitarse se ha fortalecido como lo prueba el número récord de acuerdos de integración firmados en los últimos años. Ya en 1989, 21 de los 22 países industriales pertenecían a acuerdos comerciales regionales; la única excepción era y sigue siendo Japón.

El autor revisa posteriormente el argumento que dice que la globalización es el disolvente universal de todos los vínculos que anteceden a una economía abierta. Al respecto la previsión más anunciada es la de una economía sin estados o más bien una economía sin fronteras a los flujos de comercio. Pero, dice el autor, los datos contradicen esta afirmación en tanto una parte creciente del comercio está sujeto a normas administrativas, 80% en la actualidad, de acuerdo con la OMC. El problema, añade, es que por una parte el sistema actual de comercio no

es adecuado para el mundo multipolar de hoy pues fue diseñado para el mundo unipolar que encabezó EUA después de la segunda guerra mundial; por otra, no existe el liderazgo para garantizar el pasaje a otro sistema. Pero para llegar a una economía global abierta como la entienden los "defensores de la fe" se requiere que los bloques también sean abiertos, lo cual es un contrasentido, señala el autor. Los bloques regionales se forman para aumentar el poder de sus miembros y así estar en mejor posición de enfrentar la encarnizada competencia mundial.

El autor finaliza con el argumento de que esta realidad de la competencia está siendo peligrosamente ignorada por los gobernantes latinoamericanos, que siguen una ruta ya agotada hacia la liberalización y regulación indiscriminada con la esperanza de atraer mayores flujos de inversión extranjera. Ciertamente la globalización es un proceso en marcha, pero queda mucho por resolver de modo que el avance del desarrollo sólo podrá lograrse mediante el aumento de la regionalización.

A continuación Osvaldo Rosales comienza señalando que América Latina se encuentra inmersa en un intenso proceso de transformación caracterizada por avances en el pluralismo democrático, la gobernabilidad socioeconómica y por profundas reformas económicas. Pero una evaluación del conjunto de estas transformaciones, agrega, pone de manifiesto una diversidad de fallas que van desde la ruptura de la secuencia de las reformas, el limitado avance político-institucional y una insuficiente integración social acentuada por efecto de las realidades de la globalización y la apertura económica, lo que denota elevados costos sociales. Pese a ello, insiste el autor, el balance global es positivo y puede mejorar siempre que se corrijan los débiles esfuerzos públicos en diversos ámbitos, entre ellos el desarrollo institucional y la competitividad tecnológica.

A continuación el autor pasa a desahogar la agenda de la transformación productiva con equidad, haciendo un esfuerzo por interpretar las lecciones de los años noventa, en particular la crisis mexicana de 1994 y los efectos de la crisis en Asia, subrayando que pese a los peligros iniciales ambos fenómenos no arrastraron a los países de la región, lo que demuestra la consistencia de la reforma económica. Rosales argumenta que el Estado ha modificado su papel centrándose en el fortalecimiento de la competitividad vía progreso tecnológico y en la evolución hacia niveles razonables de equidad; paralelamente disminuye la importancia del Estado como productor directo. Si en un principio el énfasis se puso en la desregulación de los mercados, la experiencia

acumulada demostró la importancia de la regulación de los monopolios naturales con énfasis en la promoción de la competencia. Evidentemente la orientación de las funciones de regulación estatales orientadas a la competencia, dice Rosales, refuerza la necesidad de consolidar la modernización del sector público, resaltando el aspecto presupuestario, especialmente el acopio de ingresos fiscales.

Uno de los planteamientos más incisivos efectuados por Rosales se refiere a la evaluación del papel de la gestión económica de izquierda, que dejó un legado de inflación, mercado negro, crisis fiscal, etc. Hoy las lecciones son elocuentes: subestimaron los temas monetarios y financieros, hubo una actitud complaciente con la inflación y el déficit fiscal, los precios fueron usados con fines redistributivos, la redistribución del ingreso se apoyó básicamente en la demanda, se sobrevaloraron las posibilidades efectivas del sector público y se ignoraron sus ineficiencias, se despreció el mercado como instrumento asignador y se omitieron las restricciones que supone el contexto internacional. Sin embargo, la importancia otorgada al equilibrio macroeconómico no equivale a considerar el abatimiento de la inflación como un fin en sí mismo; al respecto la experiencia de México poco después de la firma del TLC es aleccionadora. El rezago cambiario que se acumuló, señala Rosales, demostró que se habían subestimado las tareas de elevación de la productividad y del ahorro interno. En relación con esto último, pero sobre todo por el gran aumento que se requiere para elevar la tasa de inversión, surge la cuestión del ahorro externo. Rosales subraya que la sensatez macroeconómica aconseja filtrar al máximo los movimientos financieros hacia la economía real, buscando transmitir solamente los aportes permanentes.

Por último, unificando el análisis anterior está la cuestión de la gobernabilidad y la reforma económica. La idea es que para responder a los desafíos de la economía global se requiere una concepción unificada de las políticas económicas y sociales. Asimismo, la política económica debe privilegiar una visión de conjunto de los equilibrios macroeconómicos, de manera que se evite avanzar rápidamente en algún objetivo a costa de los demás, garantizando además la transformación de la economía real bajo la perspectiva de un crecimiento estable que beneficie a todos los sectores sociales.

Leonard Mertens y Laura Palomares argumentan que en un capitalismo sometido a fuerzas globales, el aprendizaje de las organizaciones pasa a desempeñar un papel cada vez más decisivo, es decir, coincide

con el argumento previamente formulado por Gereffi (*upgrading*) en relación con las cadenas productivas.

Los autores se centran en el análisis de la dinámica del aprendizaje en América Latina en el marco del paradigma de la producción depurada (que junto con las economías de escala y la economía virtual constituyen los tres grandes megaparadigmas al que se adhieren las organizaciones que aprenden). Por medio de una muestra de 450 empresas los autores llegan a una tipología de las trayectorias de aprendizaje. El primero es el aprendizaje desde arriba, adoptado por las grandes empresas y como lo sugiere su nombre, la ejecución de la ruta de aprendizaje está en manos de la gerencia, siendo el trabajador el objeto (no el sujeto) del aprendizaje.

El segundo, el aprendizaje acotado y controlado va asociado a una racionalización extrema del trabajo en industria que pertenecen a cadenas de producción y distribución con ventaja competitiva estática (mano de obra, factores climáticos, materia prima, etc.). En estos casos sólo los mandos medio y superior están sujetos a procesos dinámicos de aprendizaje. Éste fue el modelo adoptado por muchas empresas de América Latina como respuesta a la apertura comercial. En tercer lugar, el aprendizaje a partir de la tradición y el empirismo que se encuentra en empresas pequeñas y medianas exitosas en su adaptación a las nuevas circunstancias del mercado. La pregunta que se formulan a continuación los autores es cuál debe ser el requisito para que surja un modelo con mayores atributos como para garantizar el éxito de las empresas de cualquier nivel. Parece que las mayores posibilidades de transferibilidad se encuentra en el primer paradigma en tanto se desdoble hacia una estrategia de aprendizaje incluyente donde el trabajador se convierta en el sujeto del proceso.

Finalmente los autores efectúan varias propuestas para abrir una nueva trayectoria de aprendizaje. Entre ellas destaca: la necesidad de distinguir los diferentes niveles del aprendizaje (el empresarial, el tecnológico y el administrativo); además, la insistencia en que el aprendizaje no se puede desprender de las estructuras de poder de las organizaciones. El mensaje final es que en la globalización el desarrollo de nuestros países depende de la capacidad de las empresas para pasar de una dinámica de aprendizaje inducida y preestablecida a otra interactiva y abierta.

Para cerrar la segunda sección, Clemente Ruiz propone discutir primero el carácter de la globalidad para de ahí proponer una agenda

para el desarrollo de las políticas nacionales compatibles con el quehacer internacional. Para el autor la globalización debe ser entendida como un cambio en la estructura institucional y organizacional de las naciones que ha determinado que la economía mundial esté en avanzado proceso de integración en los niveles de producción, comercio, comunicaciones y relaciones financieras y laborales.

Señala que aunque la globalización abre nuevas oportunidades para la creación de puestos de trabajo que pueden dar lugar a mejoras en la calidad del empleo y del salario, existe un notorio conflicto en la mayor parte de los países industriales, fundamentalmente en Europa. De un lado está la fragmentación, señala Ruiz, que es la tendencia dominante en los mercados laborales mundiales lo que ha contribuido a crear fuertes diferencias en los contingentes de trabajadores no sólo en términos de salarios sino también en la calidad de los empleos.

El autor propone el concepto de globalización heterogénea para destacar que la integración de los mercados en lugar de generar una estandarización en todos los ámbitos ha implicado un ensanchamiento de la brecha de los niveles de vida entre el mundo industrial y el mundo en desarrollo. A continuación se pregunta: ¿cuál debe ser la agenda del desarrollo ante la globalidad heterogénea? Para construir dicha agenda habría de actuar en función de varios atributos del proceso actual de globalización. Entre tales atributos destaca la flexibilidad productiva, así como la tendencia a debilitar las estructuras jerárquicas a favor de relaciones más igualitarias (lo que remite a la experiencia de los distritos industriales y de allí a la territorialización y a la regionalización).

La primera pregunta se transforma en otra: ¿qué papel hay para el gobierno en esta nueva dimensión de la flexibilidad y territorialidad? La respuesta es que se tiene que redimensionar el papel del Estado para dar lugar al Estado competitivo; su eficiencia no se mide en función de su tamaño sino por la capacidad para responder a los requerimientos de las economías locales que de este modo se proyectarían a lo global, pasando por lo regional. Un Estado y una economía reformados traerían a América Latina la estabilidad deseada y reducirían el grado de contradicción entre la globalización y la producción flexible, lo que permitiría enfrentar la crisis de manera diferente. Sin embargo, advierte el autor, este nuevo espacio de interacción entre lo estatal y lo civil aún está en construcción y las reglas del juego no están del todo claras, de modo que la sociedad de finales de siglo está construyendo todavía las instituciones del nuevo siglo.

Miguel Ángel Rivera Ríos abre esta parte planteando que México ha experimentado un proceso de reinserción en la economía global que tiene enormes implicaciones económicas, sociales y políticas. En el nivel productivo, dice Rivera, uno de los principales factores de integración son las cadenas productivas en el sentido definido por Gereffi (véase p. 10); pero la importancia de las cadenas productivas, añade, radica en su nuevo papel como transmisores del conocimiento tecnológico.

Considerando la importancia de la transferencia internacional de tecnología en la industrialización asiática, el autor pasa a efectuar una breve discusión sobre los diversos canales por medio de los cuales se efectúa la transferencia internacional de tecnología, para centrarse en las IED que originaron las llamadas plataformas de exportación de productos intensivos en mano de obra. Las plataformas de exportación favorecen el aprendizaje tecnológico (en el sentido definido en el artículo de Mertens y Palomares) cuando ofrecen un espacio para interacción empresarial conectada al surgimiento de un sujeto productivo nacional. En Asia nororiental ello condujo al surgimiento de la empresa subcontratista: esta empresa evolucionó hacia formas más complejas de relación con empresas extranjeras, como la manufactura de equipo original (OEM) y la manufactura y diseño propio (MDP).

Con esas bases conceptuales Rivera pasa a discutir el nuevo perfil de la reinserción internacional de México. La mayor exposición al mercado mundial, señala, modificó el peso relativo de las distintas ramas de la industria manufacturera: ascendieron las siguientes industrias: *commodities* industriales (industrias intensivas en capital procesadoras de materias primas); la industria automotriz y de autopartes y la industria electrónica. En contraste declinaron: las industrias que hacen uso intensivo de conocimiento tecnológico y servicios de ingeniería; maquinaria y equipo no eléctrico, y aparatos electrodomésticos. La mayor potencialidad para el aprendizaje tecnológico, señala Rivera, está en la industria de autopartes y en la electrónica por su integración a encadenamientos productivos globales.

Para lograr consolidar una integración cuyos polos más activos estén en la industria de autopartes y en la electrónica, Rivera señala que se requieren avances simultáneos en muchos frentes que en conjunto forman parte de lo que varios autores llaman "sistema nacional de innovación". Pero la conformación de un sistema de esta naturaleza requiere, señala Rivera, nuevas formas de intervención estatal y de concen-

tración y canalización de recursos públicos que rebasan con mucho lo que el Estado mexicano podría generar, precisamente por el deterioro de la capacidad recaudatoria del fisco a largo plazo. La conclusión es por lo tanto que la respuesta a los problemas industriales y tecnológicos de esta nueva etapa histórica están atados a soluciones macroeconómicas que van más allá de la simple estabilización de los precios.

José Luis Calva señala que la adopción del modelo neoliberal en México implicó la apertura de una etapa de menor dinamismo pero también de deterioro de las condiciones sociales del pueblo mexicano, por lo que un anhelo de las mayorías es el cambio de estrategia económica; pero dicho cambio debe ser compatible con la actual realidad del sistema mundial ya que de otro modo no será duradero...

Adentrándose en el debate sobre globalización, Calva señala que la vía neoliberal no es la única estrategia de inserción a la economía global, como lo corrobora la experiencia de las economías dinámicas de Asia Oriental. Por lo tanto la tarea histórica de México, señala el autor, es la construcción de una estrategia de integración internacional alejada del neoliberalismo que sin rechazar el TLC de América del Norte se proponga con una visión de largo plazo su eventual renegociación para lograr, entre otros temas, la inclusión de fondos compensatorios y el libre flujo de mano de obra.

Bajo el trasfondo de una crítica sistemática a la instrumentación de los programas neoliberales desde 1983, el autor señala que sería, sin embargo, un error deducir del fracaso de dicho modelo la conveniencia de volver al modelo keynesiano cepalino; las razones son fundamentalmente dos: por los errores en política cambiaria y comercial (hipertrofia proteccionista) y por el manejo imprudente de las finanzas públicas que condujo a la larga a una creciente brecha ingreso-gasto. El resultado de esos errores y omisiones fue el crecimiento dramático de los pasivos externos y del déficit fiscal que desembocaron en la crisis financiera de 1982 y en la brecha ingreso-gasto insostenible. La tecnocracia neoliberal llegó al poder en esas condiciones de bancarrota económica, agrega Calva, pero en vez de rectificar prudentemente los errores macroeconómicos y ajustar la estrategia de industrialización optó por un viraje de 180 grados inspirado en la ideología del *laissez faire*.

Como conclusión el autor formula los principios de una nueva estrategia de desarrollo sostenido con equidad. Esta estrategia combina el replanteamiento de la política industrial con el saneamiento de las bases financieras del desarrollo y el uso de un tipo de cambio

que posibilite el equilibrio de las cuentas externas. El objetivo debe ser la maximización del empleo y el bienestar social en un marco sustentable.

Carlos Morera plantea que la economía mexicana se ha transformado en las dos últimas décadas al pasar de un régimen cerrado a otro abierto con fuertes lazos con EUA. Este proceso fue posible gracias a las reformas económicas, comerciales y financieras aplicadas por los distintos gobiernos a partir de 1983. Por su naturaleza la transformación, señala el autor, implicó profundos cambios en el origen, la apropiación y la distribución de la riqueza social. Los agentes fundamentales de tal transformación son: las corporaciones transnacionales y nacionales, que se han reestructurado a fin de hegemonizar la reinserción internacional de México. En este marco el autor discute los cambios más relevantes operados de la gran corporación transnacional en México y en segundo lugar los cambios en la gran corporación privada de origen nacional en los años noventa. Pone el énfasis en el nuevo papel que desempeñan los flujos de capital y en particular la inversión extranjera directa que apuntan a la transformación de la empresa transnacional en empresa red cada vez más internacional, proceso al que se aproxima también la corporación privada nacional en su intento de adaptarse al nuevo entorno.

Después de analizar cómo están distribuidos sectorialmente los grupos empresariales más internacionalizados, llega a la conclusión de que aún tienen que realizar esfuerzos adicionales de reorganización productiva y financiera para consolidar su inserción internacional. Un elemento central de este proceso lo deberá desempeñar el Estado al proponer nuevas formas de regulación pública para evitar la repetición de los desafortunados sucesos que tuvieron lugar durante la crisis financiera de 1995.

Jorge Basave aborda uno de los aspectos más importantes del proceso de reestructuración que han emprendido los grupos empresariales mexicanos desde hace aproximadamente una década: su expansión internacional por medio de inversiones extranjeras directas. El autor se apoya en el concepto cadena productiva global impulsada por el productor (véase Gereffi, p. 10). Considera que ciertos grupos empresariales mexicanos tienen capacidad para integrarse a estos encadenamientos.

El autor señala que la transnacionalización emprendida en los noventa por los grupos empresariales mexicanos constituye una segunda etapa diferente de la que se verificó en los setenta, que se concentró

en EUA. En el nuevo ciclo, aunque se trata básicamente de las mismas empresas (oligopolios), ésta se da en condiciones de apertura de la economía mexicana, de reestructuración productiva y organizativa, orientación exportadora y alianzas estratégicas con empresas extranjeras.

El autor ofrece a continuación una clasificación de las modalidades de asociación con empresas extranjeras que se observan en la segunda fase, tomando una muestra de 27 grupos empresariales; se trata de a) establecimiento de filiales independientes; b) integración simple, y c) integración compleja. La primera variante es la tradicional de los años sesenta y setenta; la segunda implica subcontratación y en la tercera las entidades pertenecientes al grupo empresarial se distribuyen en la cadena productiva. La integración simple de alcance regional se da entre empresas mexicanas que se orientan principalmente al mercado estadounidense y en algunos casos al sudamericano; la integración compleja, también de alcance regional, implica la inserción en encadenamientos productivos liderados por transnacionales especializadas en bienes industriales tradicionales y finalmente, la integración compleja de alcance regional o global en la que actúan como núcleo generador. Esta última que es la más desarrollada está representada por Cemex, Pulsar, ICA, TMM y Televisa.

El autor concluye que la máxima integración en términos geográficos está ocurriendo en EUA donde se ha establecido el mayor número de plantas. La relación con proveedores y la potencialidad del mercado brinda la posibilidad de expansión futura para pasar a formas complejas. Los grupos con integración de alcance global parecen haberse consolidado, pero en productos de consumo final (Bimbo y Gruma), pueden enfrentar una agudización de la competencia. Las mayores posibilidades parecen estar de parte de aquellos grupos que actúan como centros dinámicos de cadenas productivas como es el caso del cemento. Pero sobre todo en la medida que la expansión de esos grupos (sean simples o complejos) implique extender las cadenas productivas hacia México, se abrirán nuevas oportunidades de desarrollo nacional.

Teresa Gutiérrez-Haces aborda el aspecto instrumental de la formación de acuerdos de regionalización, al discutir la evolución de la regla de origen en el TLCAN. Subraya que el regionalismo comercial contemporáneo no puede prosperar sin la aplicación de las reglas de origen ya que la complejidad de la producción mundial, concebida actualmente como una industria hipersegmentada y al mismo tiempo globalizada, dificulta la determinación del origen y subsecuentes transformaciones de una mercancía.

La autora señala que la aplicación de la regla de origen ha variado en los años noventa. Si previamente se utilizaban requisitos genéricos que se aplicaban a todos los productos, en la negociación del TLCAN a partir de 1989 se introdujo una medición diferente: en el caso de este acuerdo cada producto tiene una regla de origen específica, y el cálculo echa mano de tres criterios: 1. Determinar si el producto sufrió durante su transformación cambios en la clasificación arancelaria; 2. Si el grado de valor agregado que porta el producto cumple con el mínimo requerido; 3. Si se cumplen con ciertos requisitos técnicos en el proceso de producción. Estos nuevos principios se pusieron en práctica íntegramente en el sector automotriz y textil con una finalidad ultra proteccionista que refuerza los vínculos entre aquellos que se integran en detrimento de competidores externos.

Una de las conclusiones más relevantes es que al hacerse más interdependiente la producción mundial de bienes, el cálculo de la regla de origen se hace más y más complicado, creando distorsiones a la integración eficiente de los países debido a los efectos de desviación que produce.

Recuperando lo señalado en la primera parte de esta obra en cuanto a dos de las perspectivas centrales de análisis que la sustentan, a saber: que la globalización es un fenómeno orgánicamente vinculado al nuevo capitalismo informático-global y que se presentan simultáneamente múltiples niveles de análisis que le confieren complejidad y riqueza, los trabajos aquí incluidos avanzan en una propuesta integradora al centrarse en las dimensiones social y política de las transformaciones de la globalidad.

Tratándose de un proceso abierto y cambiante que avanza a gran velocidad, la temporalidad de las categorías que intentan aprehenderlo constituye un primer reto para el análisis sociológico y político. Lo mismo puede decirse con relación a los diversos intereses ideológicos que intervienen en su interpretación. De ahí la importancia del análisis multidisciplinario sobre un fenómeno que aparece parcializado por sus consecuencias económicas, sociales y políticas pero a la vez unificado en un solo término que no escapa a pretensiones paradigmáticas: el de globalización, que recurrentemente oculta las contradicciones generadas en el cruce de los diversos ámbitos o significados que se le atribuyen.

El Estado, la ciudad (o los nuevos espacios urbanos), el discurso político, la organización laboral y respuesta obrera, la educación, son,

entre otros tantos, espacios sociales invadidos por la globalización, trastocando nuestra cultura presente y que, por su diversidad, se constituyen en objetos de análisis polémicos que no escapan a la parcialización, a los vacíos o lagunas interpretativas y a las salidas ideologizantes.

Para discutir estos problemas la segunda parte de esta obra está organizada en tres secciones. La primera, denominada "El nuevo contexto sociopolítico mundial" que comprende un conjunto de trabajos que abordan aspectos clave del nuevo contexto mundial, empezando por las repercusiones espacio-temporales provocadas por la globalización, la reestructuración microgeográfica del capitalismo, los cambios institucionales de esta nueva era y los retos organizativos que enfrentan los trabajadores. La segunda sección, relativa a "Estado, política y sociedad en América Latina" se concentra en la interpretación del nuevo papel del Estado en la globalización, el embate ideológico al que se encuentra expuesto como parte de la crisis que precedió a la reinserción y la importancia que sigue manteniendo en el desarrollo de América Latina. Se aborda un aspecto poco estudiado que es la experiencia de los pueblos indios ante la globalización. En la tercera sección, sobre "Política y educación en México", se presentan dos trabajos que se complementan, de un lado la discusión sobre las consecuencias de la conformación de la sociedad global y de otro la transformación del mundo del trabajo y la educación.

Estado, sociedad y política en un mundo globalizado

El nuevo contexto sociopolítico mundial

Ricardo Pozas ubica la globalización como el eje de profundas transformaciones socioculturales y políticas cuyo origen se remonta a la revolución de los medios de comunicación. Hace hincapié en que la revolución tecnológica de las comunicaciones, que está en la base de la globalidad, ha compactado la dimensión espacio-tiempo. El principio que rige el tiempo social ha pasado de diacrónico a sincrónico modificando la percepción del devenir de los pueblos. Apunta que otro de los rasgos distintivos de la globalización está en el surgimiento de la conciencia sobre la conexión global, esto es, la actividad intelectual y valorativa reforzada por los medios de comunicación electrónica creadora de un nuevo imaginario colectivo que ha dado origen, a su vez, a una cultura planetaria de masas. La característica más importante

de la cultura planetaria de masas, continúa el autor, es su capacidad de homogeneizar las formas de identidad global sin disolver las culturas nacionales, sino operando racionalmente por medio de ellas, con estrategias de mercadotecnia que absorben las diferencias de valores y representaciones que sustentan el estilo de vida identificado como "americanización".

A continuación el autor pasa a discutir la paradoja política de la globalización que se funda en los términos irreconciliables de participación y exclusión. Sostiene que por una parte la creciente movilización "ciudadana" presiona a la apertura y diversificación de los sistemas de partido, pero por otra se da la exclusión mediante la elitización del poder, propio de una tecnocracia global apoyada en la racionalidad ultraliberal y con autonomía respecto al sistema económico.

El análisis anterior sienta las bases para revisar la nueva concepción sobre el Estado propia de la relación global. Como se sabe su fundamento se encuentra en el neoliberalismo y se ha realizado de manera paralela en el centro y en la periferia del mundo capitalista. Inmediatamente subraya que el proceso que condujo a la quiebra del Estado benefactor fue el uso irracional de recursos del sector público. Ello condujo a un cambio en la composición hegemónica de los gobiernos, en la que los políticos tradicionales cedieron su lugar a la tecnocracia, capa social capaz de introducir la regulación del mercado global en las economías nacionales.

El autor concluye evaluando la desagregación o descentralización de las funciones públicas que resulta de la creciente presión global externa. A la desagregación se añade la pérdida de la cohesión que el Estado nacional tenía sobre grupos regionales, lo que lleva a confrontaciones entre poderes locales y federales o al mayor ascenso de los agentes transnacionales. Pero la desagregación del Estado coincide con el despliegue de multitud de organizaciones civiles de carácter intermedio (entre ellas las ONG), cuya fuerza responde a formas de organización múltiple y ubicua, ya que sus miembros no muestran una adscripción definitiva y unilateral, sino que más bien actúan en ámbitos distintos y en un radio de acción e influencia que no está adscrito ni a una sola institución política ni a una sola organización social, ni se circunscribe a una sola especificidad geográfica.

El artículo de Allen Scott se centra en una de las implicaciones más importantes de la globalización, esto es, la reestructuración de la microgeografía del capitalismo que implica ante todo la emergencia de un mosaico intercontinental de grandes regiones urbanas que cons-

tituyen los motores básicos de la economía mundial. Para responder a la pregunta de por qué estas regiones se están convirtiendo en el elemento dominante del mapa mundial, el autor efectúa una ubicación histórica. Señala que la posguerra se caracterizó por la existencia de un patrón intranacional distintivo de desarrollo urbano y regional en América del Norte y Europa Occidental. En los cinturones de la gran manufactura fordista de estos países florecieron conglomerados de ciudades industriales que actuaron como el centro de prosperidad geográfica. El resto del territorio nacional funcionó como la periferia menos próspera y menos desarrollada. Con la crisis de la producción de masas del fordismo el centro se vio directamente afectado, en tanto que partes de la periferia o semiperiferia (la tercera Italia o el sur de Alemania, por ejemplo) mostraron signos de nuevo dinamismo industrial, lo que reconfiguró las relaciones geográficas globales. También parte de la periferia internacional se vio beneficiada con el surgimiento de la nueva división internacional del trabajo, integrándose al nuevo proceso.

A continuación Scott evalúa las repercusiones que el triunfo del neoliberalismo ha generado en la planeación urbana y regional que adquiere una nueva significación ante el cambio en microgeografía del capitalismo. Advierte enormes retrocesos en términos de gestión pública y canalización de recursos y el lamentable florecimiento del estrecho enfoque empresarial dirigido a ampliar la base municipal de negocios en medio de una creciente competencia regional. El autor señala a continuación que este cambio de prioridades y métodos coincide con un problema más amplio debido a que el Estado nacional se encuentra menos preparado para solucionar los problemas geográficos y seccionales bajo su dominio formal. Debido al atributo de alta interdependencia de los productores en las regiones urbanas, el mercado no puede garantizar una asignación óptima, por lo que existe la necesidad de que las instituciones locales desempeñen un papel activo para generar la coordinación, promoción y los servicios de dirección que se requieren.

Las actividades de gestión y de toma de decisiones que deben impulsar las instituciones locales implican coordinación sincrónica y planeación a largo plazo, nos dice el autor. La coordinación sincrónica está dirigida sobre todo a pequeñas y medianas empresas que son víctimas de las fallas propias de los sistemas económicos urbanos, pero también contempla el mejoramiento del desempeño industrial local.

La planeación a largo plazo por su parte prevé la definición de vías de desarrollo local cuando los procesos son dependientes de la trayectoria.

Pero cualquier esfuerzo concertado efectuado en las regiones urbanas para avanzar en aquella dirección puede tener importantes contrarrepercusiones debido a factores de interacción mutua, añade Scott. Las instituciones intrarregionales creadas para coordinar la acción económica local, podrían producir efectos indeseados como una más aguda competencia interregional con un mayor grado de politización (competencia en el otorgamiento de incentivos para atraer inversiones). Estos problemas llevan a la cuestión de cómo crear sistemas efectivos de coordinación supranacional en el marco de diferentes jurisdicciones nacionales. La regulación de las regiones urbanas nos lleva también a la aparición de nuevos entes o foros que complementan o sustituyen al Estado-nación tradicional y que se integran a una emergente geometría política que precede al nuevo régimen regulatorio global. Pero acompañando los cambios en el orden sociopolítico está la adhesión cívica de las masas: en el mundo de hoy en el que el sentido de ciudadanía tiende a dispersarse en cuatro direcciones, global, plurinacional, nacional y regional. Las regiones urbanas desempeñarían un papel reintegrador del sentido de ciudadanía a la que tienden a conferirle un nuevo sentido que difiere del derivado del Estado-nación. Para formalizar este nuevo estatus se requiere introducir un conjunto de normas y reglamentos que podrían abrir el camino a la incorporación de grandes poblaciones de inmigrantes marginados.

El autor concluye que la instauración de un orden más democrático y representativo en la región urbana requerirá más que simples reformas administrativas y debe ser apoyada por la movilización política para evitar que se reproduzcan los patrones neoliberales existentes. Insiste que cualquier prolongación de la agenda neoliberal en las regiones urbanas globales se traducirá en mayores niveles de exclusión social.

Ha-Joan Chang, en su trabajo, efectúa una crítica institucionalista al pensamiento neoliberal que desempeñó una función intelectual formativa en este periodo de globalización. Su punto de partida es que los neoliberales sentaron las bases de su propia crítica al recuperar la vertiente política de la economía, de modo que podemos hablar de una economía política neoliberal. Ante este reto, el autor se propone un doble objetivo: por un lado, demostrar que pese a la amplia aceptación que ha logrado, el neoliberalismo constituye una edificación intelectual que adolece de marcadas inconsistencias y es incapaz de delimitar

de manera científicamente coherente los límites de la intervención estatal; por otro, plantear simultáneamente una primera propuesta para identificar algunas de las bases de una economía política institucionalista que reemplace a la que propuso el neoliberalismo.

Los principales argumentos críticos de Chang son los siguientes: rechazar el principio neoclásico de la supremacía del mercado, esto es, la tendencia a ver en el mercado un producto natural en tanto que las instituciones extramercantiles, sólo tienen relevancia en el contexto de "fallas de mercado"; adicionalmente, Chang señala que al negar que el mercado es una construcción política, los neoliberales intentan definirlo al margen de una estructura de derechos y obligaciones históricamente definida, por lo que sólo proponen abstracciones que distorsionan nuestra comprensión del capitalismo; a su vez, la visión neoliberal de la política, una suerte de extensión del mercado, tiende a despojarnos de uno de los principales instrumentos de transformación social. Finalmente tenemos que reconocer, agrega Chang, que la negación de la diversidad institucional del capitalismo ha llevado a cancelar el debate sobre la intervención estatal y a la multitud de posibilidades que ésta encierra.

Para crear una economía política institucionalista, avanza Chang, debemos integrar varias ideas implícitas en la crítica a los neoliberales: al pronunciarnos contra la naturalidad del mercado, abrimos la puerta al estudio de las relaciones entre el mercado, el Estado y otras instituciones en una perspectiva histórica; al visualizar el origen político del mercado ampliamos las posibilidades en torno a la valoración de las estructuras contractuales y de propiedad, así como de los mecanismos de fijación de precios. La perspectiva de la diversidad nos abre la posibilidad de adecuar la intervención estatal a contextos diferenciados, lo cual aumenta su efectividad y en lugar de clausurar la intervención estatal, inaugura nuevas vertientes.

Chang reconoce en sus conclusiones que la tarea de perfeccionar esta propuesta satisfaciendo los criterios formulados al polemizar con los neoclásicos, es formidable, pero insiste que siempre el hilo conductor deberá ser el de lograr una recomposición radical de la manera como conceptualizamos el mercado, el Estado, la política y la relación entre ellos. Hace hincapié en que no podremos remontar la visión neoliberal sin consolidar una reconstrucción conceptual e interpretativa de lo que ellos llaman la economía de mercado.

En su capítulo Georges Labica, apoyándose en el concepto de ejército industrial de reserva de Marx, propone la noción de "hombres

sobrantes" para ilustrar y discutir los efectos sociales producidos por la globalización. La noción de hombres sobrantes que equipara al de exclusión y marginación la aplica primero a los trabajadores migratorios, o sea, los contingentes que del Tercer Mundo se dirigen a los mercados laborales de las naciones industrializadas. Pero el autor insiste en que la exclusión es un proceso que se extiende a todas las formas de la vida social y política, incluso a las de los países desarrollados. Afirma que en Estados Unidos, Francia y otras naciones desarrolladas existe un proceso voluntario de autoexclusión representado por el abstencionismo electoral el cual representa una forma de rechazo social a la mundialización.

A continuación el autor aborda en tono sombrío la cuestión de las formas de resistencia, ante el curso que está tomando el cambio histórico, como la de los "brazos cruzados" y se concentra en las políticas de la socialdemocracia, que también descarta por su subordinación e ineficacia, ya que no han podido impedir un aumento exorbitante del desempleo en Europa.

Para concluir Labica apunta hacia lo que llama un rango oculto de la globalización: gracias a ella ya no existe más que un solo enemigo y afirma: ante un solo enemigo no sólo se unifican los movimientos de resistencia, sino que también se multiplican para enfrentar lo nocivo que resulta la mundialización neoliberal y construir los fundamentos de un nuevo internacionalismo.

Peter Waterman argumenta que la era del capitalismo global conlleva enormes retos para el movimiento laboral y sindical en el mundo y que la única forma de afrontar esos retos es abrir un diálogo entre los trabajadores de todo el mundo. La necesidad de tal diálogo surge de la crisis (o de la impotencia) de las principales tradiciones del movimiento laboral. El discurso de las corrientes de izquierda que dominan el estudio de los problemas laborales, como la economía política y el institucionalismo, tiene aun una orientación estatal-nacionalista, que resulta obsoleta ante los nuevos problemas planteados por la globalización del capitalismo.

Si el discurso prolaboral dominante ofrece perspectivas muy limitadas para edificar un nuevo internacionalismo, las iniciativas de grupos ciudadanos y ONG, orientadas a construir una sociedad civil global en respuesta a las estrategias de las corporaciones globales, es más prometedora. Otra idea valiosa es la del sindicalismo global cuyo objetivo sería institucionalizar un sistema de asociación tripartita con el propósito de

regular la economía global en aras de una mayor igualdad, prosperidad y estabilidad.

Es de suma importancia, continúa el autor, la subversión del modelo tradicional de la economía política resultado del avance de la geografía social con su hincapié en que el espacio es un producto social. Esto posibilita hablar de una nueva clase trabajadora global. La cuestión a debate es si esta nueva clase deberá ser representada por una institución, como el sindicato, que perteneció a la estructura del desarrollo estatista/capitalista industrial ahora extinta. Castells concede a quien cita, afirmar que el sindicalismo es todavía necesario para la defensa de los trabajadores, pero carece de potencial emancipador. Como lo revela la experiencia de México y Japón, las señales de esperanzas las dan movimientos orientados hacia el piso de producción, la comunidad local, las alianzas migratorias y transfronterizas. Pero un movimiento laboral adecuado a un capitalismo globalizado y enlazado en redes, requerirá no sólo conciencia y organización espacial, sino también un nivel holístico y hasta cibernético que conlleve la misma organización en redes y la comunicación digital en la que se apoya el capitalismo. El autor sostiene que la era informática hace posible y necesaria una cultura de la solidaridad global apoyada en los instrumentos computacionales a favor del trabajo internacional, abriendo con ello nuevos espacios para el movimiento laboral internacional.

Aunque con graves fallas estratégicas y tácticas la ORT, como organización tripartita, es posiblemente el mejor ejemplo de cómo podría funcionar una futura asociación social global. Partiendo de que la forma apropiada para los movimientos actuales es la de la red, la coalición o la alianza, el *trabajo internacional* podría verse representado por una organización tipo ORT y los *movimientos laborales* por la red. El autor subraya que el trabajo internacional necesita ver a la ORT, no tanto como una fortaleza que lo protege, sino como una plataforma pública desde la cual pueda dirigirse al capital, al Estado y a la sociedad civil global.

El autor concluye que el movimiento laboral situado en la nueva realidad del capitalismo global ha realizado progresos significativos en términos de pensamiento y acción, lo cual favorece el surgimiento de un sindicalismo global necesario para enfrentar al capitalismo global, aunque lo que pudiera significar sindicalismo global todavía no está suficientemente claro, pero lo que no está en duda es que debe utilizar los instrumentos cibernéticos y digitales que utiliza el capital para organizarse, de otra manera nunca superaremos el estadio nacional-estatal en el cual se gestó y alcanzó su primer desarrollo.

Carlos Vilas examina las transformaciones sufridas en las bases organizativas del Estado, en sus funciones y en su radio de acción. Tales modificaciones establecen nuevas relaciones de poder que definen las atribuciones estatales, sus medios de acción, pero también los ámbitos que le quedan vedados. En seguida el autor realiza una crítica de las concepciones actuales sobre la "desaparición del Estado" a partir del análisis del papel estratégico que los estados nacionales han desempeñado en la configuración de diferentes modalidades de articulación de sus respectivos países a la dinámica del capital crecientemente internacionalizado (global). Nos recuerda cómo la tensión entre el principio territorial en que se asienta la dominación política en el Estado-nación y la dinámica transterritorial del capital recorre toda la historia del capitalismo. Por consiguiente, enfatiza el carácter ideológico de las tesis sobre la supuesta desaparición del Estado.

El análisis que efectúa el autor se sustenta metodológicamente en el manejo de las dos dimensiones básicas que se sintetizan en el Estado: la política, como expresión institucional de relaciones de poder y fuente de su legitimación, y la que se refiere a sus capacidades de gestión, usualmente referidas como de administración pública. Centra su argumentación en la forma como los cambios en las relaciones de poder entre los diversos actores económicos se traducen en modificaciones de la gestión pública, pero siempre en función de objetivos referentes a su politicidad, destacando las concepciones de autonomía y soberanía.

La permanente vinculación que realiza Vilas entre los datos económicos sobre el proceso de globalización y la importancia estratégica de las políticas activas de los estados-nación le permite afirmar que más que encontrarnos frente a una supuesta desaparición del Estado, estamos en realidad en presencia de una profunda reconfiguración de sus relaciones con el mercado y con el conjunto de sus principales actores.

En sus conclusiones el autor destaca que todos los momentos de transición de una modalidad de acumulación a otro (como el actual) se caracteriza por fuertes intervenciones estatales en la economía y la sociedad. Por lo tanto el intervencionismo y el *laissez faire* se combinan y conjugan en función de las necesidades de la acumulación y del grado de madurez de las fracciones hegemónicas del capital y no de preferencias ideológicas. Añade que lo que caracteriza a la globalización de

nuestros días es que ofrece condiciones de reestructuración económica durante mucho tiempo rechazadas por segmentos amplios y de hecho mayoritarios de la población de muchos países, al mismo tiempo que presentan dicha reestructuración como un proceso natural, fuera del alcance de intereses particulares e ideológicamente neutral.

Marcos Kaplan discute en torno a la aparición de una nueva forma de intervencionismo estatal en Latinoamérica en la era de la globalización. Señala que de manera aparentemente paradójica las reformas neoliberales de los años recientes en América Latina se apoyaron en un fuerte intervencionismo estatal y en prácticas autoritarias. Pero las políticas del Estado se volvieron contradictorias y dieron resultados ambiguos dado el carácter de "ensayo y error" predominantes.

En su análisis Kaplan recoge consideraciones históricas sobre el papel tradicionalmente intervencionista del Estado en Latinoamérica y constata sus límites e insuficiencias con relación a los problemas económicos que han enfrentado recientemente nuestros países. Debido a esta inadecuación, los requerimientos de inserción en un orden internacional cambiante han provocado que las estrategias y las políticas de desarrollo estatales dependan de centros de intereses económicos y de poder externos que no se han acoplado a las directrices tradicionales de administración pública propios de la región.

Las nuevas estrategias enfrentan graves dificultades para actuar fuera de la lógica de la acumulación de capital y su tendencia a imponer los principios mercantiles ha contribuido a la disgregación de los tejidos sociales nacionales y al predominio del individualismo exasperado. Ante las presiones externas e internas, afirma el autor, las intervenciones del Estado resultan ser improvisadas, inorgánicas y contradictorias. Pero en todos los casos son autoritarias, dando lugar a la posible resurrección de un neoestatismo de tipo gendarme-desarrollista que es el relevo del anterior Estado intervencionista semibenefactor.

Concluye que la crisis internacional en el contexto de un crecimiento insatisfactorio, multiplica conflictos y problemas para los cuales no parecen existir soluciones. Ello incrementó la necesidad de la mediación arbitral y la rectoría del Estado en tanto garantía de vigencia de las condiciones de recuperación o de la coherencia, de equilibrio y continuidad de los sistemas nacionales. La posible resurrección de un *neoestatismo* que resulta de las necesidades anteriores, dependería de varias condiciones entre ellas el desenlace de conflictos y crisis, de alianzas de clases y grupos, de factores externos y de los resultados de las políticas de desarrollo.

Clemente Ramírez señala que los nuevos procesos técnicos y de expansión de las comunicaciones ligados a la globalización suponen un nuevo desafío para los pueblos indígenas latinoamericanos. Para exponer el punto de vista de estos pueblos propone discutir las consecuencias del efecto globalizador en las economías nacionales y luego en las culturas indígenas latinoamericanas.

El autor destaca dos movimientos que se perciben en la era de la globalización: de una parte el movimiento hacia arriba que se remite a la competitividad internacional y a la transnacionalidad económica y cultural del poder político; por otra el movimiento hacia abajo que apunta hacia la descentralización, transfiriendo servicios públicos a los ámbitos locales. Como consecuencia de estos movimientos hay sensación de pérdida de influencia de estados nacionales en tanto que organismos supranacionales aumentan su influencia en la toma de decisiones. Por lo que respecta a la revolución de las telecomunicaciones que acompaña a la globalización, no se niega su importancia pero apunta que no abarca a todos los habitantes del planeta, además aquellos que controlan las telecomunicaciones modulan el efecto de los medios de acuerdo con determinados sectores económicos y culturales de diferentes países. Esta exclusión es parte de un proceso más amplio de "dualización" (coincidencia de concentración en el Norte y marginación en el Sur) que parece haberse convertido en un proceso creciente con particular intensidad en América Latina.

Con referencia a la forma como se integra América Latina a la globalización el autor subraya la diferencia con la vía seguida por los países de Asia Oriental. En América Latina, señala el autor, el proceso ha estado dominado por las filiales de las empresas transnacionales. Ellas se han convertido en los agentes que determinan el acceso a capacidades tecnológicas por medio de las cuales pueden darse procesos avanzados de inserción internacional.

En cuanto a la inserción de los pueblos indios (en referencia específica a los indios Aymará en el lago Titicaca del Perú), señala que los resultados siempre fueron muy desiguales, pero cabe hablar de una tercera ola que metió a las sociedades indígenas de lleno en el ámbito global. Las dos primeras olas de cambio corresponden *grosso modo* a los periodos colonial y republicano, respectivamente. La tercera ola corresponde a la globalización que implica una intensificación de los contactos en el nivel de las comunicaciones. A consecuencia de lo anterior los pueblos indígenas están viéndose afectados por procesos de deslocalización territorial y transnacionalización de su identidad política. Una

repercusión positiva de la globalización fue que las organizaciones indígenas lograron cortar la dependencia que las unía a sus antiguos mentores (misiones, funcionarios, antropólogos), estableciendo relaciones directas con las ONG representantes del Primer Mundo; el resultado ha sido que los líderes indígenas expandieran sus escenarios de lucha, pero a costa de perder el contacto cotidiano con sus bases que es la fuente de la autoridad.

El autor concluye señalando que la transformación cultural experimentada por las comunidades indígenas ha implicado una recomposición de su identidad que, aunque tiene efectos contradictorios, ha aumentado el poder de negociación de las asociaciones indígenas ante sus respectivos gobiernos. Efectivamente, los pueblos indígenas que han obtenido mayor éxito en el proceso de acumulación económica, mayor reconocimiento político y cultural son aquellos que han trasnacionalizado su identidad cultural con fines comerciales.

Política y educación en México

José Luis Tejeda se centra en la conformación de la sociedad global que ha emergido recientemente como consecuencia del explosivo crecimiento de las comunicaciones y la interacción en múltiples niveles que caracteriza el mundo globalizado de nuestros días. Uno de los efectos de la difusión instantánea de la información y de la tendencia hacia la homogeneización cultural es la aparición de una política mundial con amplias posibilidades de participación para todos, como lo puso de manifiesto la evolución del conflicto en Chiapas y el caso Pinochet. En el primero, el autor destaca el papel que tuvo la opinión pública internacional prefigurando la existencia de una sociedad civil mundial con derechos políticos que fueron reconocidos al aceptar el gobierno mexicano un alto al avance del ejército y el inicio de negociaciones, acciones que fueron decisivas para evitar el genocidio. En el mismo sentido evolucionó el asunto Pinochet al dejar en claro que la violación de los derechos humanos rebasa las fronteras nacionales para convertirse en una preocupación global.

La cuestión, agrega Tejeda, es que este enorme avance de la política en el nivel global y la aparición de nuevos fenómenos como la sociedad civil mundial, se dan a costa de una crisis del Estado-nación; efectivamente, el Estado nacional pierde soberanía y autonomía ante la fuerza de lo externo e internacional. El autor argumenta que debe replantearse el concepto de espacio, territorio y soberanía y dotar de nuevo contenido a los instrumentos de acción estatal. Para que este replan-

teamiento se dé en la dirección correcta, debemos ubicarnos en la realidad histórica del Estado-nación. Apoyándose en las tesis de Gellner sobre nación y nacionalismo, el autor hace hincapié en la importancia de ver la nación como una construcción histórica que también obedece a circunstancias sociales que la hacen posible y necesaria. Dicha combinación entre necesidades y posibilidades, acota, es lo que le permitió al Estado-nación del siglo xix la gestación de valores universales contrapuestos al particularismo y el tribalismo.

En este sentido, argumenta Tejeda, el Estado-nación se convirtió en un mediador entre la homogeneización del mundo y la preservación de la diversidad y la heterogeneidad. Es crucial para las grandes mayorías mundiales salvar y perfeccionar este espacio de mediación porque la globalización, aunque conduce a la uniformidad, a la homogeneización y a la integración mundial, lo hace de manera segmentada y polarizada con grandes peligros de exclusión y marginación, lo que le da un componente de deshumanización y brutalidad. Los enormes retos que derivan de este cambio histórico son particularmente evidentes en México, apunta el autor, ya que este país se enfrenta al reto de integrarse a la nación más poderosa del mundo por lo cual está urgida de crear una correlación de fuerzas que le posibilite negociar y asumir la integración en condiciones menos injustas.

A la pregunta de cómo defender el Estado-nación para que cumpla el papel que le corresponde en la globalización, el autor en primer lugar argumenta que se necesita dotarlo de otro contenido y sustancia. De ser un espacio homogéneo, centralizado y unificador debe volverse un espacio propicio para la diversidad, el pluralismo y la descentralización. El Estado nacional deberá ser multicultural y diverso, o difícilmente encontrará un sitio para mantenerse viable en los marcos del mundo globalizado. El Estado-nación tiene que aprender a convivir con un horizonte conflictivo, tiene que aprender a abrirse y afirmarse, en tanto sus fronteras se vuelven flexibles e inciertas, argumenta Tejeda. Tiene que nutrirse de la diversidad que le es sustancial y aprender a convivir en un mundo de crecientes roces culturales, políticos, sociales y económicos.

El autor concluye que otro pilar de la defensa del Estado-nación radica en el mantenimiento de las conquistas sociales que definieron su carácter en la segunda mitad del siglo xx. Pero insiste en que esta defensa no será efectiva sin la erradicación de la corrupción, la ineficiencia y el burocratismo. En la discusión sobre el Estado nacional, está en juego la posibilidad de crear un ámbito público y social alternativo y capacitado. Se trata, señala el autor, de enfrentar la trampa impuesta por

la derecha que sostiene que todo lo privado es superior a lo público y alienta por lo mismo el desprestigio de las áreas públicas. La preservación y actualización del Estado nacional son necesarias para mantener la vigencia de un proyecto válido para todos los mexicanos.

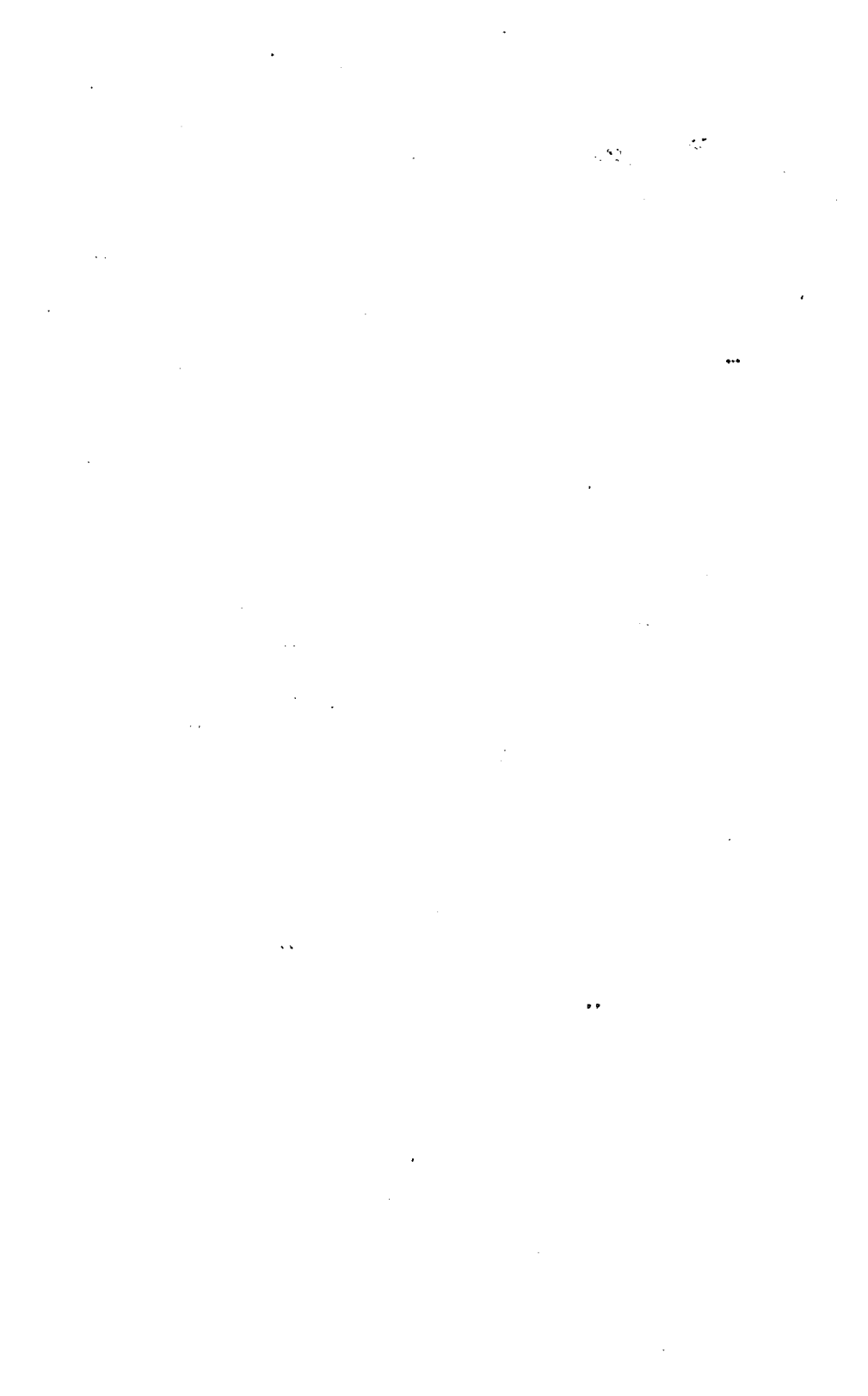
Lucino Gutiérrez y Francisco Rodríguez bosquejan las transformaciones que en el marco de la globalización han ocurrido dentro del trabajo y la educación centrando el análisis en la experiencia y futuro de nuestros países. Después de efectuar la ubicación del tema, revisan el nuevo marco institucional de los mercados de trabajo destacando la morfología del paradigma postaylorista. Señalan que los requerimientos de productividad y calidad aunados a los nuevos desarrollos tecnológicos han reforzado el papel de la competencia mundial, dando lugar a cambios en las formas de remuneración, en la organización del trabajo y la participación organizativa de los trabajadores. Los nuevos modelos de relaciones laborales enfatizan la importancia de la cooperación entre los trabajadores, sus habilidades y adiestramiento, la flexibilidad de las normas que rigen la asignación y uso de la fuerza de trabajo, la participación y el compromiso con el aprendizaje y la solución de problemas.

A continuación sitúan los mercados de trabajo dentro de la globalización por medio del pasaje de una economía cerrada a otra abierta. Apuntan que en una economía abierta la demanda de bienes es afectada por las condiciones de operación y vinculación con el mercado internacional, por lo cual la evolución del mercado de trabajo queda ligada al comportamiento de las exportaciones y a los efectos multiplicadores que este flujo demanda sobre el resto de la economía y la distribución del ingreso. Subrayan que bajo esta perspectiva el mercado de trabajo cumple el papel de *variable pasiva de ajuste* a los diseños estratégicos del desarrollo del mercado interno.

Al discutir la situación de la educación en un mundo globalizado, destacan la importancia que tiene la economía del aprendizaje, donde se apoyan en Mertens y Palomares (véase p. 16) cuya tipología adoptan. Sus conclusiones giran en torno a la necesidad de una nueva cultura ciudadana en el mundo del trabajo. Al respecto señalan que la interacción entre el cambio tecnológico y el mercado laboral es indeterminada, debido a la multitud de las trayectorias tecnológicas, a las diferencias en estrategias de gerentes y trabajadores y a la diversidad de tipos de relaciones industriales. Por lo anterior, la adaptación tecnológica le confiere una importancia especial a la educación en sus aspectos específicos y generales. La clave está, apuntan, en dotar a los trabaja-

dores de conocimientos-habilidades para interactuar con las máquinas programables, leer y comprender el sistema de señales, cuantificar y representar numérica y gráficamente el rendimiento y trabajar en equipo. El trabajador debe contar con la capacidad de aprender por el error, aprender haciendo, aprender por el uso y aprender mediante la interacción.

LOS COORDINADORES

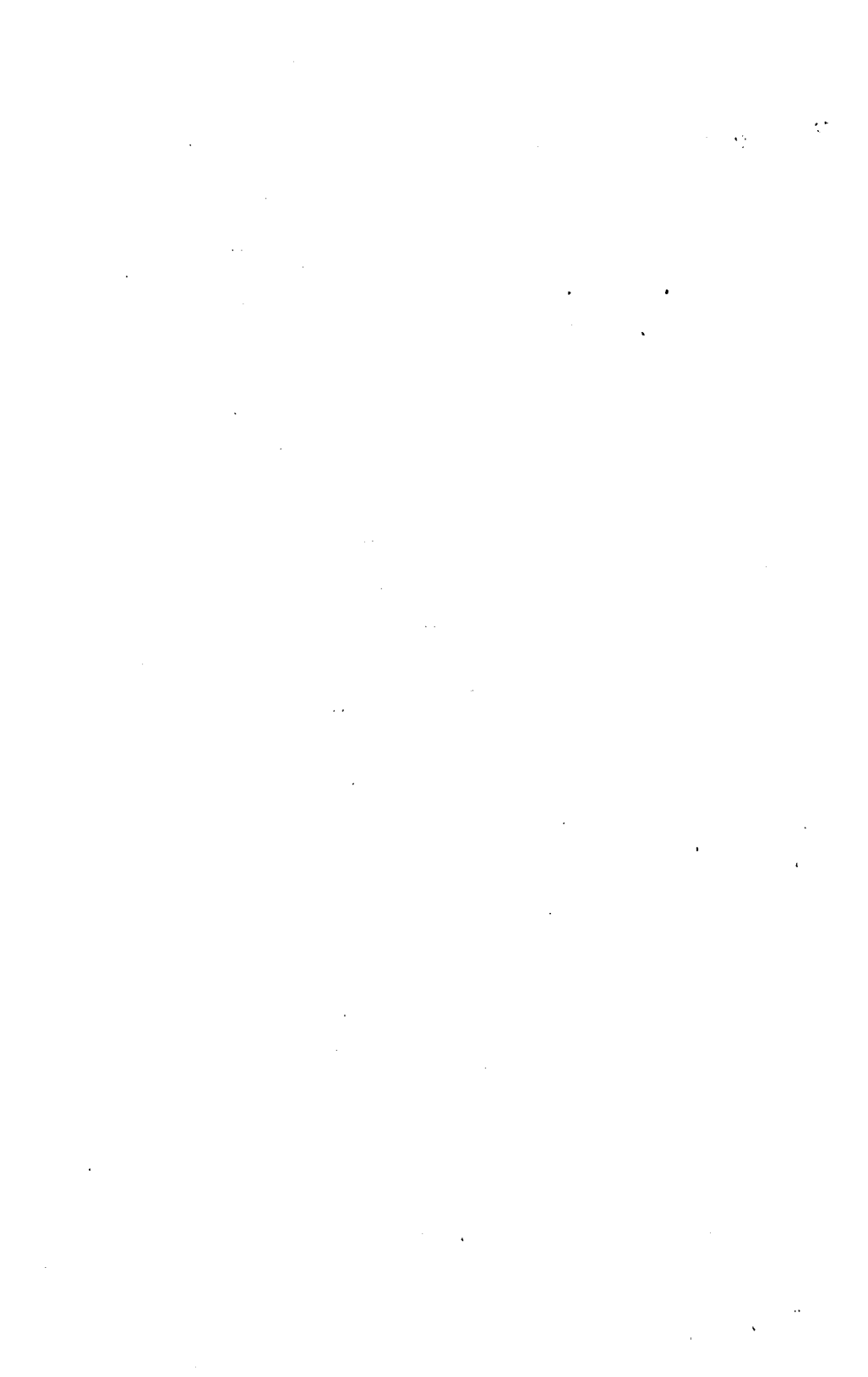


Primera parte

Economía y políticas económicas alternativas

Sección uno

El escenario mundial
y la búsqueda de respuestas globales



G

lobalización, capitalismo actual y nueva configuración espacial del mundo

Alejandro Dabat

Introducción

Junto con la revolución informática, la globalización es el principal de los grandes cambios que han transformado radicalmente el mundo en las últimas dos décadas, sea para bien (enorme salto en la integración potencial del mundo), como para mal (ahondamiento de desigualdades e inseguridades sociales). Es el referente económico-social más mencionado y debatido de los últimos años; la palabra de moda más utilizada para denotar los más diversos aspectos del cambio mundial o la idea-símbolo por excelencia de legitimación de políticas públicas o articulación de la protesta nacionalista, social, étnica o religiosa. Como puede esperarse de este tipo de nociones, la globalización ha dado lugar a una literatura muy vasta que abarca a prácticamente todas las esferas de la realidad, disciplinas de las ciencias sociales y géneros literarios.

Pero la globalización es también el más complejo y menos delimitado de los grandes temas actuales, tanto por la gran diversidad de problemas, campos de conocimiento y universalidad de intereses nacionales y sociales que afecta, como por las dificultades teóricas que entraña. Conforme el autor de que se trate, la globalización es una tendencia actual, un fenómeno futuro, un proyecto hegemónico, un mito, una etapa histórica concreta o varias de estas cosas juntas. Ello da lugar a la existencia paradójica de uno de los fenómenos más presentes en el discurso de las ciencias sociales, que carece de una definición conceptual precisa.¹ Por las razones expuestas, partiremos del hecho reconoci-

¹ Las palabras "global/globalización" carecen de una acepción unívoca y se refieren más bien a una totalidad vinculada de cosas. Según el *Oxford Dictionary*, el adjetivo "global" tiene dos acepciones principales: 1. esférico (muy poco usada según el diccionario) y 2. [derivado del francés: global] "perteneciente a, o abarcando la totalidad de

do de que el término globalización es mucho más una noción (conocimiento elemental) que un concepto científico.

Las dificultades para definir la globalización tienen mucho que ver con la novedad y complejidad del fenómeno. Con el hecho, de que éste no sea un proceso simple sino, como señala García Canclini [1999], un conjunto de procesos que están tanto homogeneizando al mundo, como fraccionándolo articuladamente de una nueva manera. Pero la dificultad también está anclada al interior de las propias ciencias sociales actuales, en cuestiones tales como la incomunicación casi absoluta de sus principales disciplinas o la inadecuación de sus paradigmas fundamentales para tratar adecuadamente problemas de la amplitud y complejidad de la globalización. Cuestión esta última que, por su importancia, merece algún comentario.

Por problemas históricos que hacen a la accidentada trayectoria de las ciencias sociales en el siglo xx, los estudiosos de la globalización han tenido que lidiar con por lo menos cuatro grandes obstáculos: el paradigma estatocentrista que aún domina la mayoría de las disciplinas sociales [Axford, 1995; Antal, 1999]; el ambiente intelectual antisistémico promovido por el posmodernismo, el individualismo metodológico o el pragmatismo tecnocrático; la herencia de casi un siglo de estatismo e ideologismo dentro del marxismo;² o la insuficiencia de la teoría espacial en el nivel de los aspectos más generales de determinación social, que es algo que trataremos en la última sección. Este contexto epistemológico y teórico favoreció un tipo de conocimiento sobre la globalización muy descriptivo, pragmático y metafórico,³ extremadamente pulverizado en torno a las diferentes convenciones disciplinarias y muy poco orientado hacia la síntesis histórico-geográfica y la generalización teórica.

un número determinado de aspectos, categorías, etc.; general, todo-incluyente, unificado, total; en especial perteneciente a, o comprendiendo el mundo entero; de amplitud mundial; universal".

²Aparte de lo señalado, el marxismo contemporáneo no ha logrado llenar adecuadamente los grandes vacíos teóricos de la obra original de Marx, referidos precisamente a los grandes temas que han pasado a estar en el centro del debate como el Estado, el comercio exterior o el mercado mundial, incluidas en el plan original de trabajo de Marx [Rosdolsky, 1979, ensayo 2; Dabat, 1993].

³García Canclini [1999: 49] considera que las dificultades para incluir las variadas dimensiones de la globalización en un solo sistema explicativo, han conducido al uso recurrente del lenguaje metafórico ("aldea global", "sociedad amébrica", "tercera ola", "nueva babel", "shopping center global", etc.) en sustitución de palabras conceptualmente precisas.

Afortunadamente, esto parece estar cambiando favorablemente en los últimos años (segunda mitad de los noventa), con la aparición de un conjunto de autores y trabajos de alto nivel de concreción histórico-geográfica o de búsqueda de explicaciones integrales del fenómeno estudiado (obra de autores como Gereffi, Petrella, Castells, Dicken o Axford). El presente trabajo trata de ubicarse dentro de esta orientación, sustentando la idea de que la globalización no es otra cosa que la nueva configuración espacial de la economía y sociedad mundial bajo las condiciones del nuevo capitalismo informático-global. Para ello, se apoya en una metodología de tipo histórico-estructural abierto,⁴ que intenta abordar conjuntamente las principales dimensiones del problema. Tal tratamiento se concreta en una exposición dividida en cinco partes (incluida la introducción) referidas respectivamente, a las condiciones históricas del fenómeno, a su percepción social y académica, al debate teórico sobre su naturaleza y a la exposición y fundamentación final de la tesis central del trabajo.

Las precondiciones históricas de la globalización

La globalización (o la nueva globalización para los que creen que ella existió desde mucho antes) es un fenómeno de las últimas décadas del siglo xx, en el contexto de los grandes cambios mundiales que siguieron a la gran crisis mundial capitalista de mediados de los setenta, el derrumbe del socialismo estatista, la emergencia ecológica mundial y el enorme desorden mundial que siguió al fin del orden bipolar de la segunda posguerra [Dabat y Rivera Ríos, 1995]. En tales cambios, confluyeron tanto procesos históricos relativamente "viejos" como la tecnología electrónica y de las comunicaciones, el telón de fondo de la crisis ecológica, la enorme extensión mundial de la empresa transnacional o la nueva división internacional del trabajo, con otros completamente nuevos como la reestructuración posfordista y de mercado del capitalismo, las redes de información e Internet, la casi completa desaparición del estatismo y el nacionalismo corporativo del Tercer Mundo, la constitución de un nuevo sistema financiero de características inéditas, la integración mundial de la producción o la apertura externa, reforma neoliberal e incorporación plena al mercado mundial de los países pe-

⁴Perspectiva analítica basada en un intento de síntesis entre las proposiciones originales básicas del materialismo histórico y la tradición gramsciana y las aportaciones más importantes de otras líneas de análisis como el institucionalismo crítico, el evolucionismo [Dosi y Freeman, etc.], el regulacionismo o el feminismo.

riféricos, incluidos la gran mayoría de los ex miembros del bloque comunista tras el ejemplo anterior de China.

Esta transformación, como todo gran cambio profundo, tuvo dos dimensiones diferentes: una extensiva (cuantitativa) y otra de cambio estructural (cualitativa). La dimensión extensiva puede sintetizarse en la extensión mundial del capitalismo prácticamente a todos los rincones del planeta,⁵ la expansión mundial de las redes de comunicaciones y transportes, del mercado mundial de mercancías y capitales, del alcance mundial de la empresa transnacional y la competencia de empresas, estados y regiones, de la enorme dimensión del intercambio de monedas o del alcance nunca antes visto de la movilidad nacional e internacional de las personas (migraciones laborales, turismo, viajes de negocio). La unificación tecnoeconómica del mundo, coincidió con la unificación política bajo la égida del capitalismo occidental, y la convergencia de ambos fenómenos abrió paso a un acelerado y amplísimo proceso de homogeneización social y cultural contradictorio y desigual, resultante de la acelerada expansión mundial de las relaciones de producción y vida del capitalismo y el enorme alcance de los medios de información y comunicación de Occidente. Pero eso está lejos de ser todo.

Más importante aún será el aspecto cualitativo del cambio, que dará lugar por lo menos, a tres grandes procesos de transformación radical del mundo: la revolución informática y de las comunicaciones, la reestructuración posfordista y de mercado del capitalismo y la completa unificación del mercado mundial por primera vez en la historia del capitalismo. Dada la gran importancia de cada uno de ellos para el estudio de la globalización los trataremos por separado.

La revolución informática y de las comunicaciones

La revolución informática fue el resultado de la conversión de la revolución microelectrónica (fenómeno específicamente tecnológico) en una nueva revolución productiva⁶ de enormes alcances económicos y sociales. El punto de inflexión de este pasaje, fue la reestructuración

⁵Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que la simple extensión del capitalismo al ex "Segundo Mundo" y la incorporación plena del mismo al mercado mundial junto con el "Tercer Mundo", dieron lugar por sí mismas a una transformación cualitativa del espacio económico, social y político mundial.

⁶Utilizamos el concepto de revolución productiva, en el sentido de revolución "industrial" de Marx, Mantoux o Landes, para diferenciarlo del de revolución tecnológica a secas, de alcance productivo y social mucho menor. El concepto de revolución indus-

capitalista de los ochenta y noventa, que siguió a la crisis de agotamiento del patrón fordista-keynesiano de acumulación (véase p. 47) y que abrió paso a la automatización flexible de los procesos productivos, la introducción de la computadora y las redes de computadoras, la revolución de las comunicaciones y la llamada economía del conocimiento. En una primera etapa, la revolución informática estuvo centrada en el conjunto de los principales países capitalistas con decisiva participación de Japón; pero en una segunda etapa propia de los años noventa, pasó a ser encabezada por Estados Unidos por su posición dominante en los nuevos sectores productivos líderes dominantes de la misma, como el *software*, las comunicaciones o Internet.

La transformación de las fuerzas productivas y los modos de vida resultantes, alteraron las condiciones de desenvolvimiento de la economía, la sociedad, la cultura y la geopolítica mundial. En el plano económico generó industrias revolucionarias nuevas como el semiconductor, la computadora o el *software* [Lester, 1998], que asociadas al nuevo equipo reprogramable y las redes de computadoras, transformaron el conjunto de las condiciones de la producción (automatización flexible, fraccionamiento de procesos productivos) y convirtieron el conocimiento en la principal fuerza productiva de la época. La transformación de las condiciones de la producción, del crédito, del consumo y del comercio, modificó las relaciones entre bienes y servicios y la estructura del empleo, la estructura de la empresa y las condiciones de la competencia. Cambió la estructura del empleo modificando, individualizando y mundializando los patrones de consumo. En términos de dinámica económica modificó la lógica de la acumulación de capital y dio lugar a un nuevo ciclo industrial comandado por el sector electrónico informático [Dabat, 2000b] y a una división global del trabajo [Gereffi, 1995] que redefinió las relaciones entre países y regiones del mundo.

Pero el efecto de la revolución informática trascendió ampliamente la economía. Vía la revolución de las comunicaciones, de la información o de las llamadas industrias culturales, modificó el conjunto de las relaciones sociales y los patrones culturales, sea directamente o

trial apunta a la transformación radical de la producción y la vida social, resultante de la utilización generalizada de la nueva tecnología. La anterior difusión de la tecnología microelectrónica en la segunda posguerra, fue un ingrediente subordinado de la revolución tecnológica y socioproductiva fordista o de la llamada revolución científica técnica de los autores soviéticos, asociada a la manipulación del átomo y la carrera espacial con fines político-militares y de poder mundial.

como resultado de las transformaciones de las relaciones de producción y cambio que consideraremos en la sección siguiente. Las transformaciones de la vida social alcanzaron a la composición del empleo, del consumo o de la familia, a la organización de la educación, la salud o la utilización del tiempo libre. Nuevas tendencias generales como la pluralización de las relaciones sociales, la individuación o reflexividad de las personas o los cambios en los principios de la organización social (pase de las organizaciones rígidas y verticales a organizaciones flexibles tipo red), favorecieron el desarrollo de movimientos sociales no corporativos, como los de mujeres, de ancianos, de homosexuales, de ciudadanos, de científicos, así como las comunicaciones directas entre las comunidades indígenas más apartadas.

En escala mundial, la revolución informática aceleró la descomposición de la Unión Soviética y el bloque oriental estableciendo nuevas condiciones de competencia, viabilidad económica y circulación de la información (los gobiernos y censores perdieron toda capacidad de administrar lo que podía o no conocerse en sus países). Implantó nuevos estándares tecnológicos y educativos, e impuso a los países la reconversión imperativa de su infraestructura básica, planta productiva y bases científico-educacionales. Fue el empujón final que condujo el triunfo del capitalismo y Estados Unidos en la guerra fría, ante la imposibilidad de la Unión Soviética de controlar el aluvión informativo y dar respuesta al nivel y ritmo de cambio tecnológico que le imponía su condición de superpotencia militar y económica.

Finalmente, no puede dejar de considerarse que la revolución tecnológica no vino sola, y que sus formidables logros potenciales no pueden separarse de la forma social y política de su entrada en escena como instrumento de competencia capitalista y poder. Entre sus consecuencias sociales favorables pueden contabilizarse grandes logros como la polivalencia y desburocratización del trabajo, la preeminencia del conocimiento y de la capacitación continua de amplios núcleos de trabajadores, los formidables avances médico-farmacéuticos o la mayor calidad y variedad de los bienes y servicios producidos. Entre las negativas, resaltan sobre todo la precarización del trabajo o la ampliación de las brechas tecnológicas y culturales entre pueblos, sectores sociales e individuos. Un problema sociocultural muy importante, es el que resulta del creciente monopolio de los medios de comunicación mundial por redes de empresas transnacionales, y la consiguiente comercialización de la violencia y otras lacras sociales.

La reestructuración de las dos últimas décadas alcanzó los principales planos de la actividad económica, como el paradigma tecnoeconómico [Pérez, 1986], la organización del trabajo y de la relación salarial [Coriat, 1992], la producción y la empresa [CET-ONU, 1988; Ernst y O'Connor, 1989], la instrumentación generalizada de la nueva tecnología [Castells, 1996], el sistema financiero [Dabat y Toledo, 1999], las reformas del mercado y del Estado [Petrella, 1995], la división territorial del trabajo [Gereffi, 1995] o el ciclo industrial [Dabat, 2000b] o la localización mundial de las actividades productivas [Dicken, 1998]. Como resultado de ello, se puede hablar de la entrada en una nueva etapa de desarrollo del capitalismo, la cuarta desde el capitalismo industrial de libre concurrencia del siglo XIX [Dabat, 1993], que ha comenzado a expresarse en cambios fundamentales en todos los niveles de la vida social (modo de producción y vida, estructura e instituciones sociales, patrones, culturas, Estado y política) [Castells, 1996].

Los aspectos más generales del cambio, tienen que ver con la sustitución de las anteriores relaciones fordistas de automatización rígida, especialización del trabajo en torno a la cadena de montaje y control burocrático, por otras mucho más flexibles y dinámicas [Piore y Sabel, 1984]. Entre los cambios de este tipo destacan *a)* la automatización flexible (reprogramable) y gestión computarizada; *b)* la nueva organización del trabajo a partir de los círculos de autocontrol de calidad; *c)* el fraccionamiento de los procesos productivos que posibilita la relocalización parcial de parte de los mismos; *d)* la aceleración del flujo continuo de información y materiales entre las secuencias del ciclo del producto (y consiguiente elevación de la eficiencia del control a distancia); *e)* la posibilidad de sustituir las grandes series estandarizadas por pequeñas series reprogramables con menores requerimientos de economías de escala y mayores posibilidades de descentralización.

Particularmente importante será el cambio en la organización y el funcionamiento de la empresa capitalista, bajo las nuevas condiciones de la competencia global, el nuevo sistema financiero y nueva división internacional del trabajo [Dabat, 2000]. De la corporación multinacional verticalmente integrada de la segunda posguerra, se pasará a la empresa transnacional versátil y mundialmente omnipresente ("empresa-red" de alcance global), concentrada de manera directa en los sectores y segmentos productivos donde cuenta con sus principales ventajas competitivas [Porter, 1990] y extendida mundialmente a partir de una

amplísima red de filiales, empresas asociadas, subcontratistas, distribuidores o franquiciatarios y de un conjunto de alianzas estratégicas temporales con ciertas empresas competidoras. Este tipo de cambio también afectará profundamente a las pequeña y mediana empresas, que quedarán cada vez más incluidas en grandes redes interempresariales de alcance mundial o regional.

Los cambios del sistema financiero abarcaron a prácticamente todo el universo del crédito, como los instrumentos del mismo (pasaje del crédito bancario a la emisión de bonos y acciones), su base técnica (informatización de las operaciones), la naturaleza de los intermediarios (fondos mutuales y de protección, sociedades y banca de inversión, fondos de pensiones, compañías de seguros), la administración de riesgos (instrumentos "derivados" como futuros o *swaps*), las relaciones con las instituciones de regulación pública (desregulación, seguida de controles muy laxos) o la llamada "globalización financiera".⁷ Este sistema se impuso sobre el anterior (de crédito bancario fuertemente regulado por la banca central) por el bajo costo financiero y agilidad operativa. Pero dio lugar al sistema altamente volátil y relativamente desvinculado de la esfera productiva.⁸

En el nivel de dinámica económica, los cambios estructurales dieron lugar a la progresiva conformación de un nuevo patrón de acumulación centrado en producción de bienes y servicios intensivos en conocimiento, encabezado por el sector electrónico-informático (*software*, semiconductores, computación, telecomunicaciones, servicios de apoyo) y el sector científico-educativo, dentro de una economía productiva de

⁷ En otro trabajo definimos a la globalización financiera en su forma actual, a partir de los siguientes rasgos: a) Estrecha interconexión de los mercados financieros nacionales y mundial a partir de la subordinación de los primeros al segundo, como resultado de la libre movilidad del capital-dinero y la unificación tendencial mundial de la tasa de interés; b) reducción considerable del ámbito de acción de los bancos centrales en la creación de dinero y crédito, en la fijación de tasas de interés y en la determinación de los tipos de cambio; c) conformación de un patrón de alineamiento errático de las principales variables financieras internacionales, resultante del flujo descontrolado del capital y las presiones especulativas, que tenderá a imponerse en el corto y mediano plazos sobre las determinaciones más profundas de la competencia comercial y el desarrollo desigual de la productividad mundial [Dabat y Toledo, 1999].

⁸ El nuevo sistema financiero mundial está bastante menos articulado a la esfera productiva que los de los estadios precedentes del capitalismo. En el capitalismo monopolista-financiero clásico existió una articulación directa derivada de la fusión entre banca e industria [Hilferding, 1971]. En el capitalismo fordista-keynesiano, primó la articulación impuesta por la regulación pública. En algunos países (Alemania o Japón), esto estuvo reforzado por el control o cruzamiento accionario [Albert, 1991], que en el caso del primer país fue una herencia histórica del sistema anterior.

servicios y una esfera crediticia profundamente transformada por la tecnología informática. Ello se tradujo en un nuevo tipo de ciclo industrial dependiente del sector electrónico-informático que en conjunción con la relocalización del capital hacia los países periféricos, generó la nueva dinámica internacional que tendió a subordinar progresivamente a las diferentes esferas productivas y economías nacionales.

La conjunción de los cambios señalados con los de los otros dos tipos de cambio que estamos considerando, permitieron el restablecimiento de la rentabilidad empresarial, del empleo y de la acumulación del capital, tanto en Estados Unidos [Lester, 1998] como en los nuevos centros dinámicos del capitalismo centrados particularmente en Asia Oriental, excluido Japón [Dabat, 1997]. Pero la experiencia histórica demuestra que la generalización y estabilización del desarrollo económico del mismo, requiere de instituciones de mediación y concertación político-social aún inexistentes, que permitan la inclusión del mundo del trabajo y la pluralidad de los sujetos sociales activos de la sociedad civil, como fue el caso de los anteriores pactos fordista-keynesianos o nacional-populistas.

Hasta ahora, todos los ciclos expansivos del capitalismo han requerido siempre de marcos regulatorios y pactos sociales que dieran sustentabilidad político-social al sistema, como fue el caso del sindicato, la reducción de la jornada de trabajo y la educación pública en la segunda mitad del siglo XIX, de la legislación social y el sufragio popular en la época clásica del imperialismo o del contrato colectivo de trabajo, el seguro social y el voto femenino en la segunda posguerra. Mientras no se haya avanzado sustancialmente en esta dirección, no se podrá pasar de la recuperación en ciernes del capitalismo, a un despegue global del mismo política y socialmente sustentable.

Fin de los "tres mundos" y reunificación-reestructuración del mercado mundial

La reunificación del mercado mundial que siguió al desplome del bloque comunista y estuvo sustancialmente determinada por el agotamiento histórico del estatismo y el nacionalismo corporativo del Tercer Mundo [Dabat, 1991; 1993]. En 1979, China, el país más poblado del mundo y segunda potencia político-militar del bloque comunista, había escogido voluntariamente el camino del reintegro al mercado mundial y la "economía socialista de mercado". Los países de Europa Oriental y la propia Unión Soviética tratarían poco después de seguir sus pasos

mucho más lentamente a partir de las reformas de mercado signadas por la Perestroika. Pero la lentitud e ineficacia de la reforma económica conduciría al desmoronamiento pacífico del muro de Berlín y la cortina de hierro, que abriría el territorio de la ex Unión Soviética y Europa Oriental a la economía mercantil-capitalista.

El derrumbe del nacionalismo corporativo del Tercer Mundo tuvo que ver (especialmente para los países menos desarrollados de África) con la desaparición del escudo económico, militar y diplomático del bloque comunista que canceló la posibilidad del juego pendular del nacionalismo corporativo del Tercer Mundo para mantener cerradas o entrecerradas sus puertas al capital internacional. Pero la principal causa del mismo (especialmente en el caso de América Latina) fue también el agotamiento interno del nacionalismo corporativo asociado a la sustitución de importaciones, y su incapacidad para adoptar el desarrollo exportador asiático-oriental y afrontar de esa manera la crisis de la deuda.⁹ De todas maneras, todo esto dará lugar al llamado "fin del Tercer Mundo" [Harris, 1996].

Pero el elemento detonante de la crisis histórica del estatismo y el nacionalismo corporativo, será la reestructuración informático-global del capitalismo, que determinará tanto la obsolescencia del arsenal atómico-balístico soviético, como la viabilidad de las economías cerradas preinformáticas carentes de competitividad internacional o la posibilidad de los estados nacionales de contener los flujos transnacionales de información. A partir de la segunda mitad de los ochenta, la nueva relación entre empresa, tecnología, competitividad y respaldo estratégico estatal [Ernst y O'Connor, 1989; Thurow, 1992; Chesnais, 1994] dará lugar a una competencia oligopólica encarnizada de fuerte sesgo mercantilista entre Estados Unidos, Japón y los países de Europa Occidental, que pareció apuntar en algún momento (antes de la culminación de la Ronda Uruguay del GATT en 1994)¹⁰ hacia una posible fractura proteccionista del mercado mundial.

La unificación del mercado mundial se concretará en los años noventa. A partir de la convergencia de procesos de diferente natura-

⁹ Como explican una serie muy amplia de autores [Rivera, 1992; Esser, 1993; Pérez, 1996] el sobreendeudamiento de América Latina fue el resultado de la incapacidad económica de los países de la región para integrarse al mercado mundial vía la reconversión y modernización de su planta productiva y el incremento de las exportaciones manufactureras.

¹⁰ La Ronda Uruguay del GATT, que acordó la constitución de la Organización Mundial de Comercio a comienzos de 1994, estuvo empantanada desde 1986 hasta pocos meses antes de su culminación.

leza, como el derrumbe del bloque comunista y los nacionalismos corporativos del Tercer Mundo, el efecto de la revolución tecnológica y la reestructuración del capitalismo, los procesos de liberalización, desregulación y privatización de los países en desarrollo y la conclusión librecambista de la Ronda Uruguay del GATT. La unificación de los noventa se caracterizará por una serie de hechos inéditos en la historia del capitalismo, como la extensión de las relaciones mercantil-capitalistas de producción al conjunto del planeta, la constitución de una enorme masa global de trabajadores móviles¹¹ en los países en desarrollo densamente poblados, la plena incorporación al mercado mundial de la gran mayoría de países, la conversión de los principales países periféricos en grandes exportadores manufactureros e importantes mercados financieros privados, la conformación de una infraestructura informático-comunicacional integrada de alcance mundial, la integración mundial de los sectores fundamentales de la producción en torno a cadenas productivas globales, redes empresariales flexibles de alcance global y una división global del trabajo, la libre movilidad de capitales entre prácticamente todos los países, el establecimiento relativo del libre comercio internacional,¹² la conformación de múltiples bloques regionales competitivos bajo los principios del llamado regionalismo abierto y la conversión de Asia Oriental (excluido Japón) en el espacio más dinámico de la economía mundial.

En la discusión sobre las razones de este proceso, no puede desconocerse la importancia de hechos como el triunfo político del capitalismo neoliberal, la recuperación de Estados Unidos o la presión diplomática externa. Pero entendemos que la principal razón fue la

¹¹ La constitución de una enorme masa flotante de trabajadores desempleados o subempleados en búsqueda de empleo (ejército industrial de trabajo para Marx), estará tanto en la base de los crecientes flujos internacionales de trabajadores, como de la relocalización de la producción internacional en países periféricos de bajos costos laborales unitarios (relación entre niveles salariales y productividades relativas). En la medida en que los flujos internacionales de trabajadores sean rígidamente regulados por las políticas restrictivas de los países importadores de fuerza de trabajo, la magnitud de las migraciones internacionales sean necesariamente muy inferior al de su magnitud potencial [Harris, 1996].

¹² El comercio internacional nunca fue completamente libre, porque siempre estuvo limitado por algún tipo de barreras nacionales. Lo que existió fueron tendencias históricas hacia la liberalización o el proteccionismo comercial con un único periodo histórico anterior al actual de claro predominio de la tendencia al libre cambio (1848-1873 aproximadamente). Aun así, la liberación comercial del tercer cuarto del siglo antepasado, fue mucho más limitada que la actual por no alcanzar a importantísimos países como Estados Unidos y darse a partir de un alcance mundial muchísimo menor de las relaciones mercantil-capitalistas en todas partes, incluso Europa.

disciplina concurrencial impuesta por la "competencia global" actuando en conjunción con las nuevas condiciones del crédito internacional (privatización del mismo y requerimientos mínimos de calificación internacional), los imperiosos requerimientos de nueva tecnología, las posibilidades abiertas por la nueva división global del trabajo¹³ o la imposibilidad del retorno a los anteriores patrones de crecimiento económico [Dabat, 1995].

La unificación y reestructuración del mercado mundial no estará exenta de grandes contradicciones. La primera de ellas, es que a pesar de la amplitud del proceso, el mismo tenderá a tener características excluyentes porque marginará a los países preindustriales y de escasa potencialidad de integración al nuevo mercado mundial (el llamado Cuarto Mundo). La segunda de ellas, es que la falta de correspondencia entre integración productiva y volatilidad cambiaria-financiera, se traducirá en una secuencia casi ininterrumpida de crisis financieras regionales sucesivas de un amplio efecto productivo, que por su gran profundidad y alcance potencial mundial, cuestionarán severamente los logros alcanzados. Precisamente esta cuestión, pondrá en el tapete de la discusión los requerimientos de regulación supranacional de los mercados financieros.

La percepción de la globalización por la sociedad y las ciencias sociales

Cuando se estudia el origen histórico del uso de las palabras global/globalización, debe partirse de dos hechos básicos. Que se trata de palabras de origen francés que recién comenzaron a utilizarse en idioma inglés hace unos cuarenta años;¹⁴ y que su empleo en el sentido

¹³ Por nueva división internacional o división global del trabajo, entendemos a la relación estructural entre países de diferente nivel de desarrollo social, que rige los patrones comerciales internacionales (tendencia al desplazamiento de las industrias y segmentos de la producción manufacturera hacia países en desarrollo de bajos salarios relativos, con el propósito de reducir los costos unitarios de la producción de exportación [Dabat y Rivera Ríos, 1988]. La nueva tecnología electrónica-informática no sólo favorece el fraccionamiento y relocalización parcial de los procesos productivos, sino que, como resultado de su gran cantidad de subsectores y eslabonamientos productivos de muy distinta intensidad de trabajo, amplía y profundiza los alcances del fenómeno [Dabat, 1998].

¹⁴ Según el *Oxford Dictionary* el primer uso en idioma inglés de la palabra "globalización" (con z) de la palabra francesa "globalisation", en un sentido parecido al actual, tuvo lugar en 1959 en un artículo de un político belga [Spaak, "Why NATO?"] referente al desafío global de la Unión Soviética. El segundo uso que registra, será 11 años después [Scientific Journal, "The meteorological global telecommunications system", abril de 1970, 52/3] referido al desarrollo de un sistema efectivo de predicción climática numérica global.

actual, es algo perteneciente a los últimos quince años,¹⁵ cuando comenzaron a ser usadas en respuesta a la aparición del conjunto de hechos nuevos intuitivamente apercibidos como componentes de un proceso más amplio [Guerra-Borges, 1999]. Este proceso de construcción social de la noción de globalización, atravesó en líneas generales por tres grandes etapas:

- a) la anterior a los ochenta, de visualización (en gran parte prefiguración) de antecedentes del fenómeno;
- b) la de la segunda mitad de los ochenta y comienzos de los noventa, de descripción y análisis detallado de aspectos particulares relativamente desconectados entre sí; y
- c) desde entonces al presente, de búsqueda de explicaciones más amplias e integradas.

Las primeras aproximaciones a la noción ulterior de globalización, serán bastante anteriores al de su conformación propiamente dicha como fenómeno nuevo. En 1964, McLuhan utilizará el concepto de "aldea global" como visión premonitrice del papel potencial de la alta tecnología y las comunicaciones internacionales, de permitir a los individuos de las más diversas partes del mundo experimentar simultáneamente a la totalidad del mismo. En la década siguiente, en las nuevas condiciones de crisis ambiental del planeta, las primeras grandes organizaciones ecologistas comenzarán a insistir en la idea de que la humanidad compartía "un futuro común" que dependía de la preservación ambiental de la tierra (club de Roma).

Durante estos años, las principales aproximaciones de los economistas estarán relacionadas con el estudio de la expansión internacional de la empresa multinacional o transnacional (denominación indistinta de mayoría de autores) y su relación con el Estado nacional [Dunning, 1976]. Dentro de este contexto, desde la economía política marxista se introducirán nuevos conceptos como "internacionalización del capital" [Murray, 1971; Palloix, 1975]¹⁶ para expresar la extensión a escala

¹⁵La cantidad de títulos de obras que incluyen la palabra "global" registradas en los últimos 15 años en el *Social Science Citation Index*, tienen la siguiente progresión: 1986: 2; 1987: 9; 1988: 8; 1989: 23; 1990: 17; 1991: 30; 1992: 44; 1993: 55; 1994: 55; 1996: 106; 1997: 196. (Investigación de J. Quigley, incluida en la compilación de F.W. Riggs [1998] de los trabajos del Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Sociología.)

¹⁶En las décadas siguientes, marxistas franceses comenzarán a utilizar palabras como "mundial" o "mundialización" de hecho en el mismo sentido de internacionalización del capital de Palloix [Michalet, 1985; Chesnais, 1994].

mundial del ciclo de valorización y acumulación del capital y la internacionalización de las funciones básicas de los estados nacionales en respaldo de la empresa multinacional de cada país,¹⁷ o como "global corporation" [Adam, 1975], en un sentido parecido. Otra nueva concepción muy importante del mismo origen fue la de "nueva división internacional del trabajo" [Froebel, Heinrichs y Kreye, 1978] para expresar el cambio que había comenzado a darse en la división tradicional del trabajo por la relocalización de industrias manufactureras intensivas en trabajo debido a las grandes mejoras en las comunicaciones y transportes y la constitución de un "ejército industrial de reserva" de carácter mundial.

El uso generalizado de los términos "global/globalización" será un fenómeno propio de la segunda mitad de los ochenta, cuando comenzará a ser utilizado ampliamente para hacer referencia a un conjunto muy amplio de fenómenos nuevos. Los politólogos y especialistas en relaciones internacionales, los usarán en sentido casi de sinónimo de "multilateralización" o de "trilaterización" de las relaciones entre gobiernos de los principales países capitalistas, bloques regionales y "élites" empresariales, en el contexto del cambio de la relación internacional de fuerzas entre Japón, Europa Occidental y Estados Unidos, el reconocimiento de la interdependencia económica mundial y la reorientación del gobierno de Estados Unidos hacia una *global policy* de búsqueda de responsabilidad hegemónica compartida [Blake y Walters, 1886; Gill y Law, 1988]. Globalización también será utilizado en el sentido de "multilateralismo" en el lenguaje burocrático de las organizaciones económicas internacionales, para referirse a la liberalización generalizada de los flujos comerciales internacionales.

En el mismo periodo, las palabras global/globalización, comenzarán a utilizarse ampliamente en la economía en dos sectores diferentes de actividad (financiera y empresarial). Banqueros, políticos y economistas comenzarán a hablar de "globalización financiera" desde perspectivas diferentes (descriptivas, apologéticas o críticas, según fuese el caso) como, por ejemplo, United States Congress [1987], Lamfalussy [1989] o Aglietta, Brender y Coudert [1990]. Dicho concepto será utilizado para denominar al conjunto interdependiente de cambios radicales del sistema financiero mundial acaecidos a comienzos de la

¹⁷El trabajo de Murray publicado casi simultáneamente en la revista *New Left Review* y la antología citada de Dunning de muy amplia circulación, será el punto de partida de una línea diferenciada de concepción (la internacionalización de la actividad del Estado), referida a las funciones probables que deberá continuar desempeñando el Estado nacional (o diversas formas de asociaciones de Estados) en una era de capital internacional.

década, como la informatización de las operaciones cambiarias, financieras y bursátiles; la titularización y bursatilización del crédito; los nuevos intermediarios financieros y la llamada "desintermediación bancaria"; el ascenso de la inversión de portafolio; la tendendencia a la unificación de los mercados financieros nacionales, o la magnitud desconocida del intercambio y la especulación cambiaria, o sus efectos disolventes sobre las políticas financieras y cambiarias nacionales.

En los *staff* de las escuelas y consultorías de negocios comenzará a utilizarse el término "competencia global", para describir las nuevas condiciones de la concurrencia "trilateral" [Ohmae, 1985] y la necesidad de nuevas respuestas competitivas [Porter, 1986]. Será seguido por el concepto de "competencia estratégica", que incorporará el respaldo gubernamental a las empresas multinacionales de cada país [Ernst y O'Connor, 1989] y que se vinculará al de "globalización de la tecnología" [Council, 1987; Petrella, 1989, 1990] usado por economistas, ingenieros, tecnólogos e investigadores, para tomar nota de los nuevos acuerdos y alianzas entre las empresas, gobiernos y universidades de distintos países, para costear y compartir el crecimiento desmedido de los costos de investigación y desarrollo y amortizar el drástico acortamiento del ciclo de vida del producto. Otra línea de desarrollo del concepto, será la de "competitividad de las naciones" [Porter, 1990] como conjunto de condiciones nacionales (naturales, población, infraestructura, educación, tecnología, mercado interno de consumo, calidad de gobiernos) que respaldan la actividad de las empresas que compiten desde los sectores y segmentos favorecidos de cada país. En una orientación completamente distinta a la de Porter, Ohmae [1990] formulará su conocida concepción aestatalista de la globalización como "mundo sin fronteras", que pasará a convertirse en uno de los principales referentes (si no en el principal) del debate sobre el tema.

Los sociólogos no quedaron demasiado atrás en el estudio del nuevo fenómeno. Tan tempranamente como 1985, Robertson y Lechner escribirán sobre las consecuencias culturales de la globalización. La revista inglesa *Theory, Culture and Society* comenzará poco después a publicar artículos sobre la "globalización cultural" [Featherstone, 1988; Smith, 1988]. En 1990 Giddens concebirá a la globalización como algo inherente a la modernización, lo que será precisado históricamente por Beck [1992] al relacionarla más propiamente, con lo que llamará "segunda modernidad" o "sociedad de riesgo". A partir de formulaciones originales de Harvey [1989] y de Featherstone [1990], Robertson [1992] popularizará las expresiones "compresión del tiempo y el espacio" y de espacio "glocal" (como síntesis concreta de lo global y lo

local) y desarrollará una de las primeras definiciones de la globalización como "creciente densidad y complejización de la interacción entre los actores sociales y creciente conciencia de ello".

Pero la percepción y generalización del nuevo fenómeno comenzará a darse pasados los primeros años de los noventa, siguiendo muy de cerca los grandes cambios tecnológicos, económicos, socioculturales y geopolíticos del espacio económico y político mundial. Entre los economistas y estudiosos de los problemas de la empresa y la producción, habrá un importante núcleo de autores e instituciones que reconocerá ampliamente el *global shift* en la base productiva de la economía mundial [Dunning, 1993; UNCTAD, 1993, 1994; Gereffi, 1994, 1995; Castells, 1996; Dicken, 1998] a partir del estudio y la conceptualización de cambios fundamentales como la emergencia de la "empresa-red" de alcance global, la "producción mundialmente integrada", las "cadenas productivas globales", la "división global del trabajo" o la nueva "geoeconomía" del mundo que en buena parte se nutrirán de las aportaciones de otros campos y disciplinas de las ciencias sociales.¹⁸ De la idea de globalización como multilateralización, se pasará a la de globalización como internacionalización [Oman, 1994; Ferrer, 1997] o como fenómeno estructural nuevo [Gereffi y Korzeniewicz, 1994; Petrella, 1996]. De la "trilateralización" se pasará al "regionalismo abierto" [CEPAL, 1994] y a la discusión sobre las relaciones entre globalización y regionalización (oposición o complementariedad). El concepto de globalización financiera se ampliará considerablemente para incorporar a los llamados "mercados emergentes"; y la temática de la deuda externa de los países en desarrollo será sustituida como preocupación central, por la de las nuevas crisis cambiario-financieras globales y el debate sobre la regulación mundial de los flujos financieros.

Prácticamente todos los campos de la realidad y el pensamiento social serán enlazados por la nueva familia de palabras (global, globalización, globalismo, globalizante). Con las nuevas categorías económicas como "agricultura global, globalización del consumo o industria cultural global", aparecerán otras como no económicas de no menor

¹⁸ Gereffi desarrolla una idea de "cadenas productivas globales", muy relacionada con la idea de Porter. Tales conceptos se relacionan con los de división global del trabajo y ascenso (*upgrade*) productivo de países en desarrollo vinculados a ello, a partir de procesos de aprendizaje tecnológico. Este último aspecto que vincula directamente el análisis de Gereffi a la aportación de la escuela evolucionista. En el desarrollo del nuevo concepto de empresa, será importante la recepción del concepto de red provisto por la sociología económica y de la organización [Alter y Hage, 1993; Grandori y Soda, 1995, etcétera].

efecto, como "ecología global, comunicaciones globales, red informática global, ciudades globales, sociedad civil global, globalización del crimen, marginalización global, cambio mundial global, globalismo imperial, solidaridad global, gobernabilidad global o ciudadanía global", generalmente acompañadas por nuevas nociones o categorías teóricas construidas para tratar de explicar o relacionar distintos aspectos del fenómeno estudiado. Éste será el caso de conceptos ya mencionados como *time-space compression* o "glocalización"; pero también de otros no menos importantes, como "virtualidad-real, des-territorialización y reterritorialización, complejización y reflexibilidad social o hibridación cultural".

Las ciencias políticas parecen haber sido las más cautas y defensivas en el tratamiento del nuevo fenómeno bajo el efecto de las llamadas "crisis de soberanía" y "crisis de gobernabilidad".¹⁹ Pero, a pesar de ello, darían un reconocimiento muy amplio (positivo o negativo) a la nueva problemática [Antal, 1999]. En el nivel propiamente internacional, se desarrollará una literatura muy amplia sobre la sociedad civil global y la entrada en acción de nuevos actores nacionales, regionales y mundiales en la determinación de la "gobernabilidad global", en conjunción con los sujetos tradicionales (estados y organizaciones internacionales), como será el caso de las empresas transnacionales y bloques regionales, las organizaciones no gubernamentales (ONG), los grupos de interés público y las comunidades epistémicas (de conocimiento). Dentro de los estados, se reconocerá la interpenetración práctica entre las esferas domésticas e internacionales en las agendas y políticas gubernamentales. Las ciencias y prácticas jurídicas comenzarán a ser conmovidas bajo el disímil efecto de los acuerdos de libre comercio y protección a la inversión extranjera y propiedad intelectual, y de la extraterritorialización de las normas de protección de los derechos humanos.

Una expresión muy generalizada de reconocimiento de la globalización, será la denuncia y el estudio de sus aspectos negativo-destructivos como el desmantelamiento del Estado social, la precarización del trabajo, el incremento de las desigualdades o la marginación de países, regiones y sectores sociales [Amin, 1988; Chossudovsky, 1997; Ruiz Contardo, 1999], la extrema acentuación de la incertidumbre y el

¹⁹Las dificultades de las ciencias políticas y la teoría de las relaciones internacionales para estudiar objetivamente a la globalización, parecen desprenderse de su carácter mismo de ciencias del Estado y del papel central que desempeña dentro de ellas el concepto rígido de soberanía, como poder supremo no subordinado a ninguna otra fuerza [Toledo Patiño, 1998].

riesgo en diferentes aspectos de la vida social y económica [Beck, 1992; Guillén Romo, 1997] o los efectos de la globalización cultural sobre las culturas nacionales y locales tradicionales [Featherstone, 1990]. Otra manifestación de reconocimiento crítico, será la de las políticas "globalistas" de otras grandes potencias planteada desde diferentes perspectivas analíticas [Saxe-Fernández, 1995; García Canclini, 1999].

En términos de respuestas, la izquierda comenzará a esbozar distintos tipos de alternativas frente al nuevo fenómeno. En el nivel de la orientación del movimiento social, las respuestas irán desde la orientación antisistémica [Amin, 1988], al nuevo internacionalismo de solidaridad global [Waterman, 1998]. En políticas económicas nacionales, girarán entre la aceptación del hecho de la globalización con nuevo tipo de políticas públicas de carácter social [Cox, 1992] o el rechazo de la misma y el impulso a políticas de desarrollo interno [Panitch, 1994]. Finalmente, en lo que hace al tipo de respuesta mundial global, se irá desde la postura inicial de "desconexión" de Amin [1988], a la de pacto social mundial de "gobernación global cooperativa" [Petrella, 1996].

El debate sobre la naturaleza de la globalización

Como señaláramos inicialmente, el reconocimiento de que llamáramos noción de globalización, no supuso nada parecido en materia de convergencia de opiniones sobre la naturaleza, significado, consecuencias o, incluso, nombre del fenómeno. Dado que la falta de consenso abarca un campo demasiado grande de problemas, nos limitaremos a considerar la cuestión de la naturaleza social de la globalización, con breves referencias a otras cuestiones conexas como, entre otras, la de su denominación más correcta.

Desde esta perspectiva analítica pueden diferenciarse grandes núcleos de convergencia de opiniones no excluyentes (en el sentido de que las de muchos autores pueden compartir aspectos de dos o más visiones).²⁰ Considerando al rasgo central que las agrupa, las posiciones pueden resumirse en las siguientes cinco visiones principales:

- a) la globalización como fin del Estado nacional;
- b) la globalización como mito;

²⁰El ordenamiento formulado en el texto es ligeramente diferente del que esbozamos en otro trabajo [Dabat, 1999], en la medida en que separamos y colocamos en primer lugar la visión del "mundo sin fronteras", para la mejor presentación y comprensión de la discusión.

efecto, como "ecología global, comunicaciones globales, red informática global, ciudades globales, sociedad civil global, globalización del crimen, marginalización global, cambio mundial global, globalismo imperial, solidaridad global, gobernabilidad global o ciudadanía global", generalmente acompañadas por nuevas nociones o categorías teóricas construidas para tratar de explicar o relacionar distintos aspectos del fenómeno estudiado. Éste será el caso de conceptos ya mencionados como *time-space compression* o "glocalización"; pero también de otros no menos importantes, como "virtualidad-real, des-territorialización y reterritorialización, complejización y reflexibilidad social o hibridación cultural".

Las ciencias políticas parecen haber sido las más cautas y defensivas en el tratamiento del nuevo fenómeno bajo el efecto de las llamadas "crisis de soberanía" y "crisis de gobernabilidad".¹⁹ Pero, a pesar de ello, darían un reconocimiento muy amplio (positivo o negativo) a la nueva problemática [Antal, 1999]. En el nivel propiamente internacional, se desarrollará una literatura muy amplia sobre la sociedad civil global y la entrada en acción de nuevos actores nacionales, regionales y mundiales en la determinación de la "gobernabilidad global", en conjunción con los sujetos tradicionales (estados y organizaciones internacionales), como será el caso de las empresas transnacionales y bloques regionales, las organizaciones no gubernamentales (ONG), los grupos de interés público y las comunidades epistémicas (de conocimiento). Dentro de los estados, se reconocerá la interpenetración práctica entre las esferas domésticas e internacionales en las agendas y políticas gubernamentales. Las ciencias y prácticas jurídicas comenzarán a ser conmovidas bajo el disímil efecto de los acuerdos de libre comercio y protección a la inversión extranjera y propiedad intelectual, y de la extraterritorialización de las normas de protección de los derechos humanos.

Una expresión muy generalizada de reconocimiento de la globalización, será la denuncia y el estudio de sus aspectos negativo-destructivos como el desmantelamiento del Estado social, la precarización del trabajo, el incremento de las desigualdades o la marginación de países, regiones y sectores sociales [Amin, 1988; Chossudovsky, 1997; Ruiz Contardo, 1999], la extrema acentuación de la incertidumbre y el

¹⁹ Las dificultades de las ciencias políticas y la teoría de las relaciones internacionales para estudiar objetivamente a la globalización, parecen desprenderse de su carácter mismo de ciencias del Estado y del papel central que desempeña dentro de ellas el concepto rígido de soberanía, como poder supremo no subordinado a ninguna otra fuerza [Toledo Patiño, 1998].

riesgo en diferentes aspectos de la vida social y económica [Beck, 1992; Guillén Romo, 1997] o los efectos de la globalización cultural sobre las culturas nacionales y locales tradicionales [Featherstone, 1990]. Otra manifestación de reconocimiento crítico, será la de las políticas "globalistas" de otras grandes potencias planteada desde diferentes perspectivas analíticas [Saxe-Fernández, 1995; García Canclini, 1999].

En términos de respuestas, la izquierda comenzará a esbozar distintos tipos de alternativas frente al nuevo fenómeno. En el nivel de la orientación del movimiento social, las respuestas irán desde la orientación antisistémica [Amin, 1988], al nuevo internacionalismo de solidaridad global [Waterman, 1998]. En políticas económicas nacionales, girarán entre la aceptación del hecho de la globalización con nuevo tipo de políticas públicas de carácter social [Cox, 1992] o el rechazo de la misma y el impulso a políticas de desarrollo interno [Panitch, 1994]. Finalmente, en lo que hace al tipo de respuesta mundial global, se irá desde la postura inicial de "desconexión" de Amin [1988], a la de pacto social mundial de "gobernación global cooperativa" [Petrella, 1996].

El debate sobre la naturaleza de la globalización

Como señaláramos inicialmente, el reconocimiento de que llamáramos noción de globalización, no supuso nada parecido en materia de convergencia de opiniones sobre la naturaleza, significado, consecuencias o, incluso, nombre del fenómeno. Dado que la falta de consenso abarca un campo demasiado grande de problemas, nos limitaremos a considerar la cuestión de la naturaleza social de la globalización, con breves referencias a otras cuestiones conexas como, entre otras, la de su denominación más correcta.

Desde esta perspectiva analítica pueden diferenciarse grandes núcleos de convergencia de opiniones no excluyentes (en el sentido de que las de muchos autores pueden compartir aspectos de dos o más visiones).²⁰ Considerando al rasgo central que las agrupa, las posiciones pueden resumirse en las siguientes cinco visiones principales:

- a) la globalización como fin del Estado nacional;
- b) la globalización como mito;

²⁰El ordenamiento formulado en el texto es ligeramente diferente del que esbozamos en otro trabajo [Dabat, 1999], en la medida en que separamos y colocamos en primer lugar la visión del "mundo sin fronteras", para la mejor presentación y comprensión de la discusión.

- c) la globalización como neoliberalismo;
- d) la globalización como internacionalización/mundialización;²¹ y
- e) la globalización como nueva etapa de desarrollo histórico.

La globalización como "mundo sin fronteras"

La versión extrema o "fundamentalista" de la globalización, es la que exagera desmedidamente la extensión de la trasnacionalización y mundialización de la tecnología y las relaciones económicas y sociales, atribuye a agentes trasnacionales las decisiones fundamentales del mundo de hoy y vaticina la pronta muerte del Estado nacional (difundida metáfora del "mundo sin fronteras"). Su principal exponente es Kenichi Ohmae a partir de libros de amplísima difusión como *The Borderless World* [1990] o *The End of the Nation State* [1996] derivados de la lógica operativa global de la nueva empresa trasnacional (el "pensar globalmente" de los centros estratégicos de decisión de las mismas); pero está presente en una gran cantidad de autores, funcionarios y propagandistas poco refinados del pensamiento neoliberal empresarial.

Aunque contiene aspectos limitados de verdad (como el enorme poder de las fuerzas trasnacionales o el arranque de una tendencia histórica de muy larguísimo plazo hacia la superación de los estados nacionales), no sólo exagera extremadamente las mismas, sino que como vimos, ignora hechos fundamentales constitutivos de la globalización, como la gran importancia del Estado y de la redefinición de sus funciones en la misma.²² En general, puede considerarse a esta visión como

²¹ Por internacionalización, trasnacionalización, mundialización y supranacionalización, se entiende lo siguiente: *Internacionalización*: extensión absoluta y relativa de las relaciones entre estados, entidades e individuos de distintas naciones (bi, tri o multinacionales), medida como razón E/I, donde E significa relaciones externas e I internas. *Trasnacionalización*: extensión a través de las naciones de actividades funcionalmente integradas, no necesariamente dependientes de alguna nación en particular (redes de comunicación, nuevo tipo de empresa trasnacional, etc.). *Mundialización*: alcance mundial de relaciones internacionales, trasnacionales o supranacionales. *Supranacionalización*: creación y extensión de instituciones multinacionales o mundiales que implican cesión formal de soberanía de los estados participantes a una entidad superior (caso de la Unión Europea).

²² Esta posición desconoce, por ejemplo, las importantísimas funciones actuales del Estado-nacional y los bloques regionales de estados ya señaladas, no sólo en el sentido general definido por Murray en los años setenta, sino en el más específico y actual de competitividad de las naciones [Porter, 1990] y de la alianza Estado-empresa que está necesariamente detrás de la competencia global [Ernst y O'Connor, 1989; Cohen, 1993, Castells, 1996].

una expresión apologética y propagandística del proceso, cuya amplia difusión mundial se explica tanto por su funcionalidad ideológica a las versiones más extremas de la globalización neoliberal, como por su conversión en el referente posiblemente más importante del debate académico y político sobre el proceso y en el *putching ball* por excelencia de los críticos reales o imaginarios de la misma²³ en desmedro de la discusión sobre posiciones más serias y fundamentadas. Este papel de falso “señuelo” de la globalización como “mundo sin fronteras”, pasó a ser, en nuestra opinión, otro factor de dispersión de la discusión sobre el fenómeno, de los ya muchos que hemos considerado al comienzo del artículo.

La globalización como mito

La coincidencia fundamental que agrupa bajo este común denominador a posturas en otras cuestiones muy diferentes, es la negativa a aceptar que los fenómenos asociados a la globalización impliquen un cambio muy importante en las relaciones internacionales y transnacionales que requieran de modificaciones de fondo de las teorías y las políticas económicas, sociales o culturales prevalecientes en sectores específicos de la comunidad académica, la sociedad o la política. En principio, los autores que comparten esta perspectiva, tenderán a concentrarse en la crítica a las versiones extremas (fundamentalistas) de la globalización [Wade, 1996; Hirst y Thompson, 1997; Ferrer, 1997; Veseth, 1998], para luego pasar a la negación o minimización del fenómeno mismo. En algunos casos, como la denuncia del “internacionalismo pop” hecha por Krugman [1996],²⁴ se tratará más bien de críticas frívolas con alta dosis de desconocimiento o incompreensión de la literatura más seria sobre los

²³La diferencia entre críticos reales e imaginarios de la globalización, surge precisamente de la distinción entre el rechazo de los hechos y tendencias reales constitutivas del proceso, y la de la crítica, no a tales hechos y tendencias, sino a la explicación imaginada por Ohmae de los mismos. Ello lleva a muchos autores a sostener (teniendo en mente la globalización pensada por este autor) que la globalización no es algo de hoy, sino de un futuro indefinido.

²⁴Krugman subestima completamente el alcance y profundidad de los cambios mundiales y niega importancia a cuestiones tales como la competitividad internacional, la división internacional del trabajo, los bloques comerciales o el “milagro” asiático, sin entrar siquiera a considerar la obra de los autores más importantes en el tratamiento de estos temas como Porter, Ernst, Cohen o Gereffi. En declaraciones a la prensa especializada, dirá que la globalización, de existir, se limita a simple comercio de bienes y servicios, movimientos de capital y migraciones internacionales, y que la economía mundial de hoy, no está más integrada que la del siglo XIX [Farnham, 1994].

temas que considera ligeramente en campos de conocimiento conexos al de especialización del autor (macroeconomía teórica en su sentido más estrecho).

En general la idea de que la globalización es un mito, se encuentra muy arraigada en las disciplinas y corrientes de las ciencias sociales más vinculadas a los paradigmas nacional-estadistas y de especialización disciplinaria rígida (macroeconomía, sociología funcionalista, cuerpos principales de las ciencias políticas y jurídicas, escuela realista en relaciones internacionales, etc.). En el nivel político, en sectores nacionalistas asociados a la vieja izquierda estatista o a la nueva derecha xenófoba. Pero también tiene una amplia base social que la nutre y retroalimenta, que es la visión espontánea de sectores y organizaciones sociales afectadas por la apertura externa o la nueva división internacional del trabajo.

La globalización como neoliberalismo

Para las múltiples posiciones que incluimos dentro de este punto de vista, la globalización (libre comercio, movilidad internacional de capitales, informaciones y personas, etc.) es un aspecto inseparable del triunfo político e ideológico del capitalismo occidental en la guerra fría y de la consiguiente consumación internacional contemporánea del viejo proyecto histórico liberal. A diferencia de la perspectiva anterior (globalización como mito), el eje de convergencia en torno a esta postura, no es el desconocimiento de la globalización como proceso realmente existente, sino su contingencia ideológica-política y artificialidad de sus bases históricas y tecnoproductivas. Como en el caso anterior, convergen de hecho en la misma perspectiva cognoscitiva, un amplísimo espectro de concepciones muy distintas sobre otros aspectos de la globalización, que van desde expresiones muy importantes del nuevo liberalismo a posturas radicales muy críticas al mismo.

En el campo liberal, pueden diferenciarse dos posturas básicas: la del liberalismo-globalización como orden natural y la del liberalismo-globalización como opción sin alternativas. La primera puede hallarse en neoliberales ortodoxos como Hayek o Buchanan que, consecuentes con la idea de que el liberalismo económico expresa propensiones psicológicas naturales del hombre, tienden a ver el conjunto del cambio mundial actual, incluida la globalización, como retorno a la racionalidad económica y libertad individual, pérdida del siglo XIX tras la superación de los extravíos estatistas y nacionalistas del siglo XX. La

segunda posición, de mayor difusión actual, se halla en autores como Fukuyama [1992] que asimilan la globalización al triunfo mundial de la democracia-liberal global en un contexto de falta de alternativas pre-visibles a la misma.²⁵ Estas visiones, aparte de su contenido ideológico-apologista, constituyen una visión superficial que desconoce de hecho los fundamentos históricos, tecnológicos, económicos y culturales más profundos de la globalización.

Pero este mismo tipo de superficialidad se halla también presente, bajo la forma de una valoración ética invertida (la globalización como mal, no como bien), en los trabajos de gran parte de los autores críticos radicales del fenómeno. La versión más general y radical de rechazo contestatario, es la idea de "neoliberalismo global" que está presente en trabajos como Esteva y Prakash [1996] que contraponen el mundo de las empresas y los poderes transnacionales al de las comunidades locales más marginadas. Para esta perspectiva, globalización y neoliberalismo son dos cosas inseparables, por lo que no cabría la posibilidad de algo parecido a una globalización alternativa. Una versión más atenuada de esa visión, es la que reduce el significado histórico de la globalización a las políticas, proyectos o estrategias reales o supuestas del neoliberalismo y agentes orgánicos, como sería el caso de los "intereses metropolitanos" [Alonso, s/f], las "élites corporativas mundiales" [Herman, 2000] o del capital especulativo. Como en el caso del pensamiento liberal, también aquí aparece la misma confusión entre factores subjetivos y objetivos, entre intenciones y realidad, entre aspectos de la realidad y el conjunto de la misma.

La globalización como internacionalización o mundialización

Esta difundidísima perspectiva, incluye a la gran cantidad de autores y corrientes que coinciden en que la globalización actual no es otra cosa que un nivel relativamente más elevado de los procesos históricos de internacionalización o mundialización de las relaciones económicas y sociales, sea que se las refiera al capitalismo, a la modernización social [Giddens, 1993] o la "inclusividad del orden económico mundial" [Ferrer, 1997]. Como consecuencia de ello, la globalización no constituiría un fenómeno novedoso, propio de las últimas décadas, sino algo existente desde bastante o mucho antes (siglos XV, XIX o segunda pos-

²⁵ Como recuerda Axford [1995: 45], la idea de Fukuyama no está fundada en hipótesis teleologistas o naturalistas, sino en suponer falta de alternativas actuales a la democracia liberal de Occidente. Por ello conlleva la posibilidad teórica de reversión.

guerra), según sea el caso. Dentro de esta perspectiva general puede distinguirse entre la visión más ampliamente aceptada, que llamaremos "internacionalización a secas", y otras dos posturas que difieren de la principal en torno al nombre del fenómeno (mundialización por globalización) y su explicación (teorías del sistema mundial).

La visión que identifica globalización con un nivel más elevado de internacionalización (o de otros términos sucedáneos utilizados para referirse a la misma idea), parte principalmente de la observación de los indicadores más tradicionales utilizados en el estudio de las relaciones internacionales, como comercio internacional, de mercancías o formas tradicionales de inversión de capital, en detrimento de otros indicadores mucho más precisos que permitan denotar la novedad cualitativa del proceso.²⁶ Tras reducir a la globalización a fenómenos principalmente cuantitativos, de crecimiento particularmente rápido de indicadores parciales, concluyen lógicamente en situar los orígenes históricos de la globalización en el arranque de la expansión mundial del capitalismo industrial moderno en el siglo XIX, continuada tras la superación del periodo de entreguerras. En la segunda posguerra, eclipse de varias décadas, se trata de una visión difundida por una gran cantidad de autores y publicaciones prestigiosas de disciplinas y tradiciones teóricas muy diferentes, como Robertson [1992]; Oman [1994]; MacEwan [1994]; Waters [1995]; Ferrer [1996, 1997] o *The Economist* [1997]. Es también la más utilizada recientemente por los *staff* de las principales organizaciones internacionales como OCDE, Banco Mundial o FMI, en sustitución del concepto más técnico de "multilateralización" que utilizaban anteriormente [Oman o Chesnais, 1994].

La perspectiva analítica desarrollada por la escuela del sistema mundial centro-periferia (o de la economía-mundo),²⁷ parte de la idea tautológica de que el capitalismo ha sido siempre global, que la globalización existió desde el siglo XV y que los cambios que ha sufrido el

²⁶Ferrer [1997], por ejemplo, reconoce cuatro manifestaciones principales del fenómeno (flujos comerciales, inversión extranjera directa y comercio intrafirmas, corrientes financieras y liberalización y desregulación de mercados) y no considera prácticamente ninguno de los cambios cualitativos de fondo que determinan una nueva realidad. En el caso de la revolución informática, la asimila de hecho a cambios tecnológicos muy anteriores como la microelectrónica o la navegación espacial, sin mencionar a otros como la automatización flexible, la computadora personal o Internet. La referencia que hace del comercio intrafirma no toma en cuenta que se tiende a perder importancia relativa frente al comercio intrarred.

²⁷Visión desarrollada a partir de la teoría de sistema mundial formulada por Immanuel Wallerstein en las décadas de los setenta y ochenta. Dicha teoría no puede ser confundida con otras visiones mucho más flexibles y objetivas del carácter sistémico de la economía y la sociedad mundial como, por ejemplo, los esbozos de Axford [1995].

sistema desde entonces, han sido de carácter secundario y se han derivado de los procesos cíclicos de expansión y contracción del propio sistema (ondas largas ascendentes y descendentes).

Como consecuencia de ello, los cambios mundiales propios de la globalización no pueden considerarse totalmente nuevos, salvo en un sentido puramente cuantitativo, no cualitativo [Arrighi, 1997: 1].²⁸

La última perspectiva (cambio espacial mundial como mundialización) corresponde sobre todo a autores franceses críticos de la renovada preeminencia del capitalismo estadounidense. Esta visión se caracterizará, sobre todo, por el rechazo al uso de la palabra globalización para denominar al fenómeno discutido, por considerar que es un anglicismo ambiguo menos preciso que la palabra "mundialización", e impuesto por las escuelas de negocios estadounidenses con fines apoloéticos [Chesnais, 1994, 1996].²⁹ Pasando del nombre del fenómeno a su contenido, debe diferenciarse entre una mayoría de autores que tienden a compartir de manera sustancial la perspectiva analítica de la internacionalización propiamente dicha con ciertas salvedades (énfasis en la crítica al nuevo sistema financiero y el capitalismo estadounidense) y la escuela marxista de la internacionalización o mundialización del capital [Michalet, 1985, 1993; Chesnais, 1994, 1996], que cuenta con un desarrollo teórico propio.

La idea de que la globalización existió desde mucho antes plantea por estos autores, no tiene asidero. Periodos de muy rápido crecimiento de los indicadores utilizados por esta perspectiva, pueden encontrarse no sólo en los siglos XX, XIX y XV, sino también en el siglo I de la era cristiana o, aun, bastante antes.³⁰ Pero lo que no puede prácti-

²⁸ Por lo que conocemos, son muy pocos los cambios no cíclicos que tienden a reconocer esta corriente. Uno de ellos, por ejemplo, sería el reconocimiento por Amin [1988] de la actual interpenetración de capitales entre los mayores países capitalistas.

²⁹ Tal crítica parece exagerada. Si bien es cierto que la palabra "mundialización" es más precisa para denotar un aspecto del proceso (la extensión mundial de las relaciones económicas y sociales) que la segunda acepción de la palabra globalización (véase nota 1), también lo es que la acepción principal de la palabra globalización tiene una acepción más amplia que permite una mayor aproximación a la naturaleza compleja y cualitativa del fenómeno (nuevo tipo de interacciones espaciales entre diferentes planos de la realidad mundial, nacional, regional y local). Lo del supuesto invento de la palabra globalización por las escuelas de negocios de Estados Unidos, no toma en cuenta que esa palabra fue introducida previa o simultáneamente por otros actores y en otros planos de la vida social, y que su aparición en las escuelas de negocios, se dio tanto bajo la formulación apoloética de Ohmae, como de la científica de Porter.

³⁰ El helenismo de los siglos III y IV antes de Cristo (expansión de la política, la economía y la cultura griega al mundo mediterráneo, el Medio Oriente, Persia, el Oeste de la India y Egipto), estuvo basado económicamente en un desarrollo muy amplio del capi-

camente encontrarse antes de la globalización, son los indicadores centrales de la misma, como el despliegue mundial de las nuevas redes interempresariales flexibles, los encadenamientos productivos transnacionales, el comercio y transferencias internacionales de *software* o servicios informáticos,³¹ las operaciones transfronterizas de subfacturación o franquiciamiento o la creación masiva de organizaciones no gubernamentales (ONG), para sólo citar algunos indicadores. Lo mismo puede decirse obviamente, del tipo de interacciones estructurales igualmente nuevas, entre las nuevas y viejas relaciones dentro de la globalización, o entre ellas y los estados nacionales, bloques regionales y espacios locales situados dentro de espacios nacionales y regionales.

La globalización como nueva etapa histórica

A diferencia de las visiones lineales que exageran, niegan o simplifican la especificidad histórica de la globalización, un número creciente de autores acuerdan de una u otra manera considerarla como un proceso histórico complejo de carácter inédito.³² Cabría incluir aquí a una gran variedad de aproximaciones y énfasis distintos sobre el aspecto central de la determinación del fenómeno como integración funcional de actividades económicas internacionalmente dispersas [Gereffi, 1995], concentración del tiempo y el espacio [Harvey, 1995], articulación en tiempo real de actividades sociales localizadas en espacios geográficos diferentes [Castells, 1998], articulación directa de lo global y lo local a partir de lo glocal [Featherstone, 1990], rebasamiento del Estado na-

tal comercial y el sistema monetario. El mundo helénico estuvo, además, comercialmente articulado tanto al conjunto del mundo mediterráneo, como al naciente imperio chino y otras partes de Asia Central y Oriental a través de la ruta de la seda.

³¹ A pesar de que la producción y comercio de *software* constituyen los aspectos más dinámicos de la actual economía mundial, no existen hasta ahora estadísticas oficiales sobre los mismos. Esto hace que las cifras de este tipo de comercio (como la de la mayoría de los servicios informáticos) no estén siquiera incluidas en la información suministrada por la OMC sobre comercio internacional de servicios, y que su elaboración haya quedado en manos de corporaciones privadas como International Date Corporation (IDC) o Gartner Group.

³² Mencionaremos en esta perspectiva a, por lo menos, los siguientes autores y trabajos: Axford [1995], Beck [1992, 1998], Castells [1996, 1997, 1998], Cerny [1995], Cox [1992], Dabat [1993, 1994, 1999, 2000], Dabat y Rivera [1995], Dabat y Toledo [1999], Dicken [1998], Dunning [1997], Estay [1995], García Canclini [1999], Gereffi [1994, 1995], Gereffi y Hampel [1996], González Casanova [1995], Guerra-Borges [1999], Harvey [1989, 1995], Hirsch [1997], McGrew, Lewis y otros [1992], Petrella [1989, 1990, 1992], Petrella y Grupo de Lisboa [1996], Scott [1998], Vázquez Barquero [1999], Waterman [1998], Zamagni [1995].

cional por las nuevas relaciones trasnacionales o mundiales [Petrella, 1992; Beck, 1998; Dabat, 2000b], mosaico global emergente de sistemas regionales de producción y cambio [Scott, 1998], sistematicidad de la nuevas interacciones [Axford, 1995] o nueva geoeconomía [Dicken, 1998]. Tales diferencias, sin embargo, no implican tanto puntos de vista excluyentes sobre la naturaleza del fenómeno, sino más bien, énfasis y jerarquizaciones distintas de aspectos diferentes de un mismo proceso complejo.

La convergencia básica de estas posiciones podría sintetizarse en varias coincidencias explícitas o implícitas, desprendidas del propio campo de coincidencias:

a) la globalización no es sólo un nivel superior de internacionalización, mundialización y, sobre todo, trasnacionalización de la economía y la sociedad mundial, sino también una realidad histórica cualitativamente diferente a las anteriores; b) la globalización es un proceso histórico inseparable de otros procesos igualmente nuevos y trascendentes como (usando un lenguaje propio no compartido por muchos autores) la revolución informática, la reestructuración posfordista/poskeynesiana del capitalismo o la economía y la sociedad mundial o la reunificación económica y política del mundo bajo la dirección del capitalismo; c) que la globalización no tiene que ver con una supuesta desaparición o minimización de existencia histórica del Estado nacional, sino con la redefinición de sus funciones y relaciones con la economía y la sociedad, y d) que los distintos aspectos jerarquizados son prácticamente todos o casi todos de carácter espacial-territorial (integración de actividades espaciales dispersas, concentración del espacio, nexos entre Estado nacional y relaciones trasnacionales o mundiales, integración de sistemas regionales, relación de lo global con lo local (glocal) (nueva geografía).

Pasar de este tipo de aproximación a una teoría consistente de la globalización conlleva, sin embargo, un conjunto de dificultades teóricas entre las que destacan la novedad e insuficiencia de los estudios sobre estructura espacial del capitalismo³³ y las etapas históricas del mismo. Pero dada la necesidad de abordar estos problemas, trataremos de desarrollar y fundamentar, con los elementos con que contamos, la idea de que la globalización no es otra cosa que la configuración

³³Según la opinión muy reconocida de Gregory y Urry [1985], el interés por las cuestiones espaciales de las ciencias sociales contemporáneas, fue un fenómeno muy tardío surgido desde los años setenta en adelante como respuesta a la internacionalización de la producción capitalista y sus formas regionales contradictorias. Antes que eso, bajo el impacto del positivismo y del ideologismo, había prevalecido durante casi todo

(o estructuración) del nuevo tipo de capitalismo que está reconfigurando el mundo.

La globalización como nueva configuración espacial del mundo

¿Qué debe entenderse por conceptos como "configuración"/"estructuración" o "dinámica espacial" del capitalismo? Al respecto cabe distinguir entre la utilización teórica de las mismas, reducida y reciente por las razones señaladas en la nota anterior,³⁴ y su empleo práctico implícito como orientación de la investigación, que ha estado presente en algunos de los más importantes estudios del siglo pasado sobre el capitalismo mundial.³⁵ En otros trabajos [Dabat, 1993, 1997, 1999] hemos utilizado tales categorías sin definir las, por lo que consideramos necesario dedicar la primera parte de esta sección, a la formulación de un esbozo de teorización que ayude a avanzar en el conocimiento de la globalización.

La estructura espacial del capitalismo y sus grandes cambios históricos

Según los más importantes científicos sociales de los últimos siglos [Smith, Marx, Shumpeter, Weber, Polanyi], el capitalismo es un sistema de producción, organización social o conformación cultural, que se distingue de otras formas históricas de la sociedad, por contar con un determinado tipo de estructuración y dinámica histórica.³⁶ Pero

el siglo xx, la radical contraposición entre el conocimiento causal-relacional propio de las disciplinas consideradas científicas y el conocimiento descriptivo-contingente atribuido a la geografía humana [Sayer, 1985], que tendió a extenderse de hecho al conjunto de los fenómenos espaciales.

³⁴ Entre los antecedentes más importantes están el trabajo clásico de Murray [1971] sobre Estado e internacionalización del capital, en el contexto de lo que llamará "dialéctica territorial" del capitalismo, o el capítulo de Harvey [1982] sobre la producción de "configuraciones espaciales del capitalismo" por la movilidad espacial del capital y el trabajo. También los de Ruggie [1993] y Walker [1993] sobre la especificidad histórica del Estado nacional a partir de la "configuración espacial" de la modernidad.

³⁵ Los trabajos de Bujarin, Lenin y en buena parte de Hilferding sobre la economía mundial y el imperialismo, de comienzos del siglo xx, estaban principalmente referidos a la configuración espacial del capitalismo y la economía mundial, en el periodo histórico situado entre la crisis mundial de 1873 y la primera guerra mundial.

³⁶ En opinión de Harvey [1989], tales autores tendieron a asumir el espacio como algo dado (más que como socialmente construido y reconstruido a lo largo del desarrollo histórico), y a unilateralizar el papel del tiempo en la explicación del carácter temporal de la dinámica del desarrollo histórico.

además, recientemente, autores como Murray [1971] o Harvey [1982], han señalado que también se cuenta con un determinado tipo o patrón específico de configuración y dinámica territorial. Si bien ello no se ha traducido todavía en una teoría desarrollada, su reconocimiento parece ser una consecuencia lógica del redescubrimiento teórico de la dimensión espacial de los fenómenos sociales propios de las últimas décadas, que una autora como Massey [1985] sintetiza brillantemente en la idea de que la dimensión espacial de todo fenómeno social debe ser incorporada como un aspecto central de los conceptos analíticos básicos utilizados para definirlos.

Como conclusión de lo anterior, partimos de la idea de que la configuración y dinámica espacial del capitalismo (o simplemente, patrón espacial del mismo, para abreviar) no es algo distinto a la estructura tecnosocial y dinámica histórica del capitalismo, sino sólo un aspecto particular de las mismas. Concretamente, que por patrón espacial del capitalismo debe entenderse a la sistematización de los principios y relaciones que rigen el despliegue y la articulación territorial de los componentes y relaciones básicas del mismo, tanto a partir de las propiedades espaciales de esos componentes y relaciones, como de las del espacio geográfico sobre las que se asientan y despliegan, como condición material de su desenvolvimiento.³⁷

Tratando de sistematizar la abundante literatura dispersa sobre esos temas, cabe distinguir por lo menos cuatro planos diferentes de determinación espacial, que debieran abstraerse y sintetizarse para tratar de construir teóricamente un modelo general de los componentes y relaciones básicas de la configuración y dinámica territorial del capitalismo y sus diferentes expresiones históricas. Estos planos diferentes son:

- el alcance territorial (extensión) del sistema capitalista frente a otros regímenes sociales;
- las instancias específicas de articulación espacial correspondientes a niveles no espaciales de la vida social (tecnológico, tecnoeconómico y socioeconómico, social, etcétera);

³⁷Debe distinguirse entre las propiedades espaciales de los fenómenos sociales derivadas de su naturaleza y potencialidades internas y de su articulación con otros fenómenos sociales, de las de las propiedades del espacio geográfico mismo (físicas y sociales) donde se localizan y despliegan. Ambas determinaciones son fundamentales, porque todos los fenómenos sociales se desenvuelven en algún tipo de espacio territorial que condiciona de alguna manera su tipo de desenvolvimiento.

- los niveles de integración territorial directa del conjunto de la vida social (ciudad, región, Estado nacional, relaciones internacionales, orden mundial); y
- la articulación de las determinaciones señaladas en torno a síntesis históricas sistémicas, que permitan explicar científicamente la lógica de articulación y despliegue espacial de la economía y la sociedad mundial en una época determinada.

La extensión territorial del capitalismo

El carácter potencialmente mundial del capitalismo,³⁸ no ha coincidido nunca con los alcances mucho más limitados del intercambio internacional efectivo, o sobre todo, de la producción capitalista (que en la mayor parte de su historia sólo ha abarcado partes relativamente reducidas del mundo). Desde su arranque hasta una etapa muy avanzada de desarrollo, la producción capitalista se ha expandido dentro de un contexto social mundial abrumadoramente no capitalista [Luxemburgo, 1967], a partir de un proceso no lineal (avance a saltos históricos y retrocesos) y de carácter espacialmente desigual, a partir de la destrucción, asimilación o subordinación de las relaciones sociales anteriores.

Los niveles no territoriales de articulación espacial

El segundo plano de determinación espacial está compuesto por el desarrollo de los diversos niveles horizontales (no territoriales) de articulación de la vida social (tecnológico, tecnoeconómico, socioeconómico, social, cultural, etc.), que contienen instancias específicas de articulación espacial.

Nivel tecnológico: Plano básico de configuración espacial en torno a la articulación de las fuerzas productivas básicas del sistema capitalista,³⁹ que autores como Dosi [1984] traducen en sucesivos paradig-

³⁸ El carácter mundial del capitalismo surge de: a) el carácter esencialmente móvil del capital, como tendencia a trascender toda frontera territorial o política, sin más límites que los impuestos por los sistemas de transporte; b) el papel integrador de los segmentos más avanzados de la producción de los diferentes países que cumple el mercado capitalista mundial, como condición de la reproducción mundial de las condiciones de vida materiales de las sociedades modernas; c) el papel regulador de las transacciones internacionales que cumple dicho mercado, traducido en su existencia ideal como punto de referencia necesario de las decisiones reales de los capitalistas de todo el mundo.

³⁹ Según Marx, sistema automático de máquinas, organización fabril y social del trabajo, fuerza motriz y fuentes de energía inanimadas, sistemas modernos de transportes y comunicaciones, sistemas tecnológicos, incorporación de la ciencia a la producción.

mas y sistemas tecnológicos [Dosi, 1984]. Tales sistemas determinan las modalidades de despliegue y organización espacial de las distintas fuerzas productivas, como por ejemplo, de las tecnologías de fijación territorial de la producción y el empleo (fábrica, *cluster*, yacimiento, cultivo) o de las de enlace de la producción y la población (transportes, comunicaciones, redes de energía, etc.) con diferentes grados de rigidez y flexibilidad.

Nivel tecnoeconómico: Esfera material de la vida social articulada en torno a las relaciones entre sectores y ramas productivos, tal como han sido constituidas por la industrialización y el desarrollo económico desigual en el espacio territorial. Las relaciones entre sectores y ramas productivas se articulan históricamente en torno a determinados patrones o sistemas productivos [Fajnzylber, 1983] asociados a etapas del capitalismo, conforme determinados tipos de agrupamientos y jerarquías entre sus componentes. Los patrones productivos se vinculan con la organización social a partir de la división social del trabajo, cuya expresión espacial es la división territorial del trabajo.

Nivel socioeconómico: Conjunto articulado de agentes, relaciones e instituciones sociales básicas de la producción, el cambio y el consumo de la sociedad capitalista, que expresa los cambios técnicos, sociales y espaciales de las distintas etapas de la misma. Compuesto por diferentes instancias específicas de organización social y articulación espacial, como el mercado (alcance, estructura), la empresa, el capital (estructura, dinámica, movilidad), el trabajo (localización, calidad, costo relativo, movilidad), el crédito (formas históricas y alcances) o la agencia económica del Estado,⁴⁰ que determinan lógicas particulares de despliegue y articulación espacial y diferentes combinaciones históricas y geográficas.

Nivel demográfico: Estructura poblacional generada básicamente por el desarrollo del mercado, la industrialización y la acumulación de capital y sus consecuencias sobre la separación de la población de la tierra, la concentración urbana y la diferenciación entre población ocupada y población excedente (desempleada y subempleada). La magnitud y características de la población excedente (cultura, género, etc.), constituyen la base principal (migración) de la movilidad territorial de la población.

⁴⁰ Debe distinguirse aquí entre el papel funcional del Estado en la reproducción del capitalismo, que corresponde a este nivel no territorial de análisis, del papel del Estado nacional como institución propiamente territorial, que corresponde a otro nivel de análisis.

Nivel societal: Conjunto de relaciones e instituciones sociales conformadas en torno al desarrollo de la sociedad capitalista (modernización social para la sociología funcionalista). Contiene diferentes instancias de estructuración espacial, como la estructura social (clase, género, ocupación, poder), la familiar o el despliegue de la sociedad civil (incluyendo movimientos político-sociales como fenómeno diferente al de la institucionalidad estatal). Cada instancia supone mecanismos diferentes de determinación espacial.

Nivel cultural: Estructurado en torno a las relaciones de las diferentes expresiones de la llamada cultura moderna con las culturas tradicionales y sus diferentes maneras de enlazar el espacio. Se vincula al territorio a partir del alcance espacial de las relaciones de identidad y significación que lo caracterizan (lingüísticas, de modos de vida y consumo, de creencias, de conocimientos, artísticas) y de sus determinadas condiciones de localización (centros de irradiación, de confluencia, de resistencia).

Nivel ambiental: Relación entre la sociedad y su medio ambiente natural, determinada por las consecuencias espaciales de los aspectos destructivos incontrolados de la industrialización, la urbanización, el crecimiento de la población o la cultura moderna, sobre las condiciones espaciales de la vida humana (atmósfera, aire, agua, floresta, biodiversidad, etc.). Supone, como los demás niveles considerados, problemáticas históricas específicas, resultantes de combinaciones determinadas de niveles y estructuras tecnoeconómicas, poblacionales y culturales.

Los niveles territoriales de integración económica-social

Comprenden las instituciones propiamente espaciales del capitalismo (ciudad,⁴¹ región, Estado nacional, sistema de estados, orden mundial) caracterizadas por integrar verticalmente dentro de un espacio territorial determinado a diferentes niveles de la vida social (económico, social, cultural, político) de una población determinada. Dentro de este plano, sin embargo, debe diferenciarse entre el complejo de relaciones basados en la ciudad, en el Estado nacional y en la organización internacional.

⁴¹ En los albores históricos del capitalismo mercantil (siglos xv y xv), la ciudad fue el centro económico-político de articulación del espacio territorial de las regiones más avanzadas de Europa, antes de ser absorbidas por el Estado absolutista dentro del espacio territorial mucho más amplio que sirvió de base al desarrollo ulterior de la producción capitalista.

La ciudad: Resulta de la concentración del comercio, los servicios, la producción, las actividades socioculturales y la población en puntos localizados del espacio territorial, a partir del desarrollo histórico del proceso de urbanización. Constituye la base de *los sistemas de ciudades*, unidos entre sí y con los núcleos dispersos de producción, mediante redes de transportes, comunicaciones o provisión de agua y energía. Las relaciones de la ciudad y los sistemas de ciudades con sus entornos rurales, centros dispersos de producción o áreas despobladas y reservas naturales, dan lugar a *la región*, con sus muy diferentes particularidades de constitución e integración.

El Estado nacional: Es la institución social más amplia y determinante de concentración espacial de la vida económica y sociocultural, a partir de núcleos políticos-militares de poder soberano y homogeneización (nacionalización) de la vida social (economías nacionales, sociedades nacionales y culturas nacionales) dentro de espacios territoriales delimitados. Pero es también el punto de partida de los capitalismos nacionales [Dabat, 1993, 1994: Introducción], en torno a un determinado tipo de relación entre desarrollo capitalista y territorio⁴² y entre esfera privada de desenvolvimiento interior del mismo y esfera pública de promoción y regulación estatal (protección del mercado interior, construcción de infraestructuras físicas y sociales, gestión monetaria, respaldo en competencia internacional).

La existencia de múltiples estados nacionales y capitalismos nacionales, da lugar a determinados tipos de relaciones internacionales competitivas. La más importante de ellas es la establecida en torno al *mercado mundial* como esfera universal de intercambios y transferencias internacionales de mercancías, capitales, trabajadores y conocimientos. El alcance espacial y la estructura del mercado mundial, están basadas en la extensión y naturaleza de la división internacional del trabajo, operando en conjunción con otros factores ya considerados, como la exten-

⁴² El territorio de una nación "constituye la base más general de producción, que contiene y sirve de base a todas las condiciones internas" [Borojov, 1979]. El capital se fija inicialmente al territorio a partir de la propiedad privada y títulos de crédito sobre suelos rurales, fincas urbanas, yacimientos minerales [Murray, 1971] y del uso de los recursos naturales de propiedad pública (agua, suelos, subsuelo, bosques, peces) que determinan tipos de agricultura, minería o industria. En su despliegue, se fija al territorio a partir del desarrollo del capital fijo, el empleo de la infraestructura física de transportes, comunicaciones o energía, o el aprovechamiento de los núcleos poblacionales y *cluster* industriales y el conocimiento tecnológico acumulado en trabajadores y empresas [Dosi, 1991]. Finalmente, la relación del capital con el espacio territorial, permiten al capital de un país apropiarse de los beneficios de la extensión del territorio [Hilferding, 1971], de la "productividad natural" del suelo y de las ventajas derivadas de las peculiaridades culturales de un determinado país.

sión mundial y el desarrollo desigual del capitalismo, el desarrollo tecnológico industrial, la estructura de la empresa, los mercados nacionales y las formas de competencia, los niveles y modalidades del comercio, la inversión internacional y las migraciones internacionales, los alcances y modalidades del intervencionismo estatal o las modalidades de la organización internacional. La conjunción de estos factores determinarán formas específicas de competencia entre empresas, países y regiones, que operarán como los principales motores de la economía mundial y el proceso de internacionalización.

La organización política internacional está compuesta por tres tipos de determinaciones diferentes:

- los *sistemas internacionales de estados* [Anderson, 1983], como instancias institucionales de equilibrio y resolución de problemas comunes entre estados soberanos, mediante relaciones diplomáticas, tratados internacionales y organizaciones mundiales y regionales;
- los *sistemas hegemónicos de Estado* [Gramsci, 1975], como relación integral de fuerzas entre estados (económicas, geopolíticas y militares, socioculturales) que condiciona el sistema institucional; y
- las *relaciones internacionales (no gubernamentales) entre sociedades*, que inciden sobre el curso de los acontecimientos mundiales (internacionales político-ideológicas, iglesias, o redes de ONG en la actualidad).

La unidad de esas instancias, da lugar a los denominados *órdenes mundiales*, como sistemas de gobernabilidad mundial y relaciones institucionalizadas de fuerzas entre estados y sociedades.

Etapas del capitalismo y configuraciones del espacio mundial

A partir de las determinaciones espaciales señaladas, las distintas etapas de desarrollo histórico del capitalismo, han tendido a conformar distintas configuraciones espaciales de la economía y la sociedad mundial. Entre mediados del siglo XIX y la actualidad, el capitalismo ha atravesado por cuatro grandes etapas correspondientes, respectivamente, al capitalismo industrial liberal del siglo XIX, al capitalismo monopolista-financiero clásico de las últimas décadas del siglo XX hasta la primera guerra mundial (o la década de los treinta para muchos autores), al capitalismo fordista-mixto (o keynesiano) vinculado a una economía de guerra desde entonces hasta finales de los setenta y al capitalismo

informático-global todavía en proceso de conformación, desde entonces. En todos los casos, el pasaje de una a otra forma histórica de estructuración y dinámica económico-social, se han traducido en conformaciones muy distintas del espacio mundial.

La configuración espacial del capitalismo industrial liberal del siglo XIX fue el resultado de la combinación productiva entre la producción fabril a pequeña y mediana escalas de unos pocos países europeos y la apertura a la moderna agricultura de exportación de las grandes llanuras "vacías" de América, Oceanía y Europa Oriental, con relativamente pocas repercusiones en otras partes del mundo salvo la India. Tal relación estableció la base de la constitución del mercado capitalista mundial moderno y de la división internacional "clásica" del trabajo (intercambio de productos manufacturados finales por productos agropecuarios), apoyadas en la primera red internacional de transportes y comunicaciones modernas (ferrocarril y navegación a vapor, telégrafo y cables submarinos), el arranque de la liberación comercial que siguió a la ley inglesa de granos de 1848, el gran salto del comercio internacional de la época que modificó radicalmente la relación entre comercio internacional y producción nacional en los países más dinámicos,⁴³ los inicios de la emigración europea y la inversión de cartera hacia las colonias agroexportadoras "de población"⁴⁴ y los comienzos de la internacionalización de las relaciones sociales (internacionales obreras y socialistas, agrupaciones feministas, sociedades geográficas, etc.). La internacionalización de la época coincidió con el inicio de la construcción generalizada de naciones y estuvo hegemonizada por la gran potencia industrial, marítima y financiera de la época (Inglaterra). Pero los procesos de industrialización, internacionaliza-

⁴³El salto comercial del siglo XIX, alteró radicalmente las relaciones entre comercio internacional y producto interno para los países involucrados en él. Según Maddison [1995: 48], la participación de las exportaciones con relación al PIB, en los países con los que se cuenta con registros confiables, pasó del 1% en 1820, al 5% en 1870 y al 8.7% en 1913. Pero el gran salto sostenido comenzó en realidad en 1850 y no en 1820, lo que convierte al periodo 1850-1873, en el de más rápido crecimiento del comercio internacional en la historia del capitalismo.

⁴⁴Los grandes movimientos de capitales y migrantes del siglo XIX tuvieron un carácter completamente diferente al actual. La forma principal de inversión internacional, fue en títulos de la deuda pública de estados en proceso de constitución nacional: las migraciones de trabajadores se dirigieron a los grandes espacios "vacíos" desocupados por la matanza de indígenas nómadas, como fue el caso de Estados Unidos, Argentina, Australia o Canadá. Otra gran diferencia fue el origen europeo de los trabajadores migrantes, particularmente inglés, irlandés, alemán, italiano y español, siguiendo la secuencia de generación de población excedentaria que acompañó a la expansión territorial del capitalismo industrial en Europa.

ción y construcción de naciones modernas alcanzaron muy poco a la gran mayoría de los países del mundo, aún dominados por relaciones sociales precapitalistas [Hobsbawm, 1998].

La etapa del capitalismo monopolista-financiero y el imperialismo clásico⁴⁵ se basó en la llamada segunda revolución industrial (industrias pesadas de flujo continuo; gran empresa monopolista verticalmente integrada; redes eléctricas, radioeléctricas y telefónicas) y la continuación de la expansión internacional del capitalismo por medios imperialista-militaristas. Drásticos cambios en la estructura y dinámica de la empresa, el mercado, la competencia, y los estados nacionales conducirán en los países industriales a la empresa monopolista, la fusión de banca e industria, el pasaje del libre cambio al proteccionismo, la expansión militarista, el ascenso de nuevos imperialismos que cuestionarán la supremacía inglesa, el fraccionamiento del mercado mundial y de la división internacional del trabajo en torno a imperios coloniales cerrados y la aparición de nuevos tipos de estados (social-imperialistas,⁴⁶ coloniales y semicoloniales, nacionales-oligárquicos financieramente dependientes). Del internacionalismo cosmopolita y liberal anterior, se pasará a otro de naturaleza imperial extremadamente conflictivo, que conducirá en el siglo xx a las dos grandes guerras mundiales de redistribución territorial del mundo y a las revoluciones democráticas, agrarias y nacionales que culminarán con la constitución de la Unión Soviética y el bloque social-estatista (comunista) de países⁴⁷ que llegará a abarcar a un tercio de la población mundial.

La configuración fordista-keynesiana del espacio territorial resulta más difícil de precisar, porque se desplegó en el contexto de fractura social, económica y político-militar del mundo y de guerra mundial o

⁴⁵Utilizamos la expresión imperialismo "clásico", para hacer referencia al tipo particular de expansionismo capitalista estudiado por autores como Hobson, Hilferding, Bujarin y Lenin dentro de un contexto histórico, económico y político determinado. Al mismo tiempo, para diferenciar esa forma de expansionismo económico y político-militar, de otras formas históricas como el llamado imperialismo "de libre comercio" que lo precedió [Gallegher y Robinson, 1953], que fue un fenómeno muy distinto y de diferentes alcances al del imperialismo clásico [Platt, 1980].

⁴⁶El "Estado social" (intervencionismo social con fines de estabilidad social y gobernabilidad política) comenzará a desarrollarse en Europa en el último cuarto del siglo xix (leyes de reducción de jornada y reglamentación del trabajo, seguridad social, legalización de sindicatos, escolaridad primaria, sistemas de salud) paralelamente a los avances del militarismo, el nacionalismo y el autoritarismo.

⁴⁷La idea de bloque hace referencia aquí a la unidad de factores estatal-territoriales y político-sociales e ideológicos (no territoriales), como unidad orgánica de estados, partidos políticos, movimientos sociales y adherencia individual a ideologías orgánicas de bloque.

civil crónica, con sus corolarios de contracción del comercio y las relaciones internacionales, desarticulación de la división internacional del trabajo, competencia política militar con el bloque comunista e integración nacional-autoritaria generalizada de la vida social y las reformas sociales impuesta por la lógica del conflicto mundial.⁴⁸ A las fracturas provocadas por la ruptura comunista y las tendencias autárquicas de las grandes economías nacionales, se sumará la constitución de un "Tercer Mundo" semiautárquico resultante de la descolonización, el nuevo capitalismo nacional-corporativo, las posibilidades de juego pendular entre Oeste y Este o la reorientación "hacia adentro" de la industrialización periférica. Estas nuevas relaciones espaciales limitarán fuertemente los alcances espaciales del capitalismo internacional. Pero también darán lugar a un nuevo orden mundial institucionalizado (el orden bipolar de los tres mundos), basado en las hegemonías absolutas de Estados Unidos y la Unión Soviética al frente de los bloques polares del sistema, la paridad nuclear, la administración bilateral de la guerra fría y una organización mundial de estados en torno a la ONU de funcionamiento más formal y simbólico que efectivo.

El capitalismo-fordismo "mixto" (keynesiano) resultará de la reorganización radical del capitalismo centrada en Estados Unidos, basada en las industrias automotriz, aeronáutica, metalmecánica, petrolera y bélica; la reestructuración fordista-sloanoista de los procesos de trabajo y la gran empresa, y los principios keynesianos de gestión nacional y social de la economía. Aparte de sentar las bases para un nuevo tipo de pacto social interior, tales cambios posibilitarán el relanzamiento del capitalismo mundial de la segunda posguerra, a partir del enorme peso de la economía y la hegemonía mundial estadounidense, la liberalización limitada del comercio internacional en torno a los países industriales, la expansión internacional de la corporación multinacional y la ulterior emulación europea-japonesa. Esto dará lugar al proceso de internacionalización de la producción y el capital, basado en la corporación multinacional gigante verticalmente integrada y su sistema de filiales dedicada al abastecimiento de mercados nacionales semicerrados y la constitución tardía del mercado financiero del eurodólar, orientado en buena parte al financiamiento de instituciones gubernamentales

⁴⁸ A partir de los años treinta, prevalecieron en los estados nacionales de los más diferentes signos ideológicos, procesos de integración corporativa y patriarcal de la vida social, en torno a reformas sociales nacionalistas controladas desde arriba, con supresión o restricción de la autonomía de las organizaciones sociales, consolidación de la familia patriarcal y eliminación o limitación de la democracia.

del Tercer y Segundo mundos. Tal proceso erosionará las bases del sistema de los tres mundos; pero no lo destruirá por sí mismo, porque no será incompatible con el marco nacional-keynesiano de relaciones entre capital, Estado y mercado.⁴⁹

La estructuración espacial del capitalismo informático-global

Como las anteriores formas históricas, el nuevo capitalismo también ha modificado la composición del espacio mundial y generado una nueva dinámica territorial. Sistematizando información presentada en las secciones anteriores para favorecer la comparación con las configuraciones previas, resulta posible acercarnos con bastante precisión a las líneas fundamentales de la actual configuración.

El alcance territorial del nuevo capitalismo será incomparablemente mayor al de etapas anteriores. Apoyándose en la unificación del mercado mundial, los gigantescos procesos de privatización y apertura externa del Segundo y Tercer mundos y los precedentes avances de la industrialización y la urbanización en esas partes del mundo (por medios no capitalistas o de capitalismo nacional), la producción y el intercambio capitalista pasará a ser la fuerza económica dominante en Rusia y Europa del Este, Asia, la mayor parte del mundo islámico, las islas del Pacífico, la casi totalidad de América Latina y gran parte de África, reduciendo a bolsones marginales a la producción no-capitalista y precapitalista. Como consecuencia de ello el capitalismo abarcará prácticamente al mundo entero, imponiéndole su dinámica territorial de desarrollo desigual e inclusión-exclusión. Un aspecto muy importante de ese logro, será su concomitancia con la emergencia de la crisis ambiental global, que presidirá la decadencia del capitalismo fordista "mixto" y el social-estatismo y el pasaje al capitalismo informático-global.

En los diferentes planos no territoriales de la vida social, también habrá cambios espaciales de fondo que alcanzarán a prácticamente todas las instancias de determinación. Como resultado de las potencialidades territoriales de la nueva tecnología, el mundo pasará a estar mate-

⁴⁹Tanto la inversión directa para el abastecimiento de mercados internos cautivos, como los préstamos bancarios sindicados a instituciones estatales del Segundo y Tercer mundos a efectos de su ulterior redistribución interna, no eran incompatibles con los fundamentos nacional-keynesianos de preeminencia del mercado interno, proteccionismo comercial o financiamiento interno público. Lo que los afectaría, sería la acción disolvente indirecta de la internacionalización del capital, en una época histórica en que las economías cerradas o semicerradas habían ya agotado sus posibilidades de desarrollo.

rialmente enlazado por dos tipos completamente nuevos de enlaces tecnoeconómicos: a) la infraestructura trasnacional de comunicación electrónica en tiempo real, cada vez más estructurada en torno al espacio virtual de internet y b) la integración mundial directa de la producción, a partir de cadenas productivas de eslabonamientos materiales e "inmateriales" previamente fraccionados por la tecnología electrónica.

Los cambios en la organización social de la producción y el intercambio modificarán radicalmente las anteriores formas de empresa, mercado, propiedad capitalista, crédito, intervención económica del Estado o utilización de las reservas de población. Aparecerán la empresa-red trasnacional flexible de alcance global, los mercados oligopólicos abiertos,⁵⁰ la preeminencia de la propiedad intelectual y los paquetes accionarios móviles; la titularización, bursatilización y globalización del crédito o la explotación global del trabajo subempleado y subpagado (población excedente) de los países periféricos. Como resultado, surgirá un mercado mundial global que subsumirá los mercados nacionales y dará lugar a tres mercados particulares de naturaleza muy distinta: a) el mercado global de mercancías y servicios estructurado alrededor de la competencia administrada entre empresas-redes y de la que tendrá lugar entre países, bloques regionales de países y ciudades y regiones; b) el mercado global de valores y dinero (financiero), caracterizado por su excepcional fluidez, ausencia de trabas regulatorias, volatilidad y relativa autonomía frente a la producción, el intercambio de mercancías o la inversión productiva,⁵¹ y c) el mercado mundial de fuerza de trabajo, constituido en torno al dese-

⁵⁰ El mercado oligopólico tradicional estudiado por autores como Bain o Lavini, era un mercado nacional básicamente cerrado por las barreras a la entrada y la concertación oligopólica de muy pocas empresas con poder de mercado. Este tipo de oligopolio, no sobrevivió a la apertura y desregulación de los mercados nacionales y las nuevas posibilidades de entrada de la nueva empresa-red multinacional (inversión directa, *joint venture*, alianza estratégica, fusión y adquisición, franquicia, etc.). Pero fue sustituido por otro basado en un nuevo tipo de comercio trasnacional administrado dentro de las grandes redes multinacionales, que conjuga el anterior comercio intrafirma con las nuevas formas de comercio intrared e intrasocios estratégicos. Sin embargo, este nuevo tipo de comercio administrado privado, se desenvuelve, a diferencia del anterior, en el contexto de una feroz competencia de gigantes globales.

⁵¹ El elevado nivel de autonomización del crédito frente a la producción, es una importante diferencia del capitalismo actual de los que lo precedieron. En el capitalismo monopolista-financiero clásico el crédito estaba vinculado a la producción a partir de las relaciones entre banca e industria. En el capitalismo keynesiano, la relación era mantenida bajo control por la banca central nacional dentro del contexto de la economía nacional organizada. En la actualidad no existe fuerza alternativa que cumpla ese papel.

equilibrio crónico entre la enorme oferta global móvil provista por la población excedente de los países en desarrollo y las distintas condiciones de la demanda global (cierre de fronteras a la migración internacional y aceleración de la inversión directa de la empresa transnacional para aprovechar los enormes diferenciales de costos internacionales del trabajo).

En el plano social y cultural, el enorme salto en el despliegue espacial del capitalismo y los procesos de internacionalización y transnacionalización, darán lugar a un tipo particular de modernización de las relaciones sociales y culturales, vinculado a las nuevas condiciones de trabajo y vida cotidiana y de sus múltiples expresiones "glocales". La multiplicación de las relaciones internacionales y transnacionales ha estrechado considerablemente los vínculos de las comunidades migratorias con sus comunidades nacionales de origen [García Canclini, 1999: 79], trasladado la multiculturalidad al seno de las familias, empresas, escuelas, iglesias, organizaciones sociales o comunidades virtuales y sacudido profundamente a las identidades e instituciones tradicionales de las sociedades a partir de complejos procesos de hibridación y conflicto. Un aspecto central de esa transformación, fue la constitución de una "sociedad civil internacional" [Petrella, 1996] a partir de una amplísima gama de movimientos sociales, sociopolíticos y culturales (derechos humanos, ecologistas, feministas, de protesta contra los excesos de la globalización, laborales, de solidaridad con los pueblos indígenas, etcétera).

En el nivel de las instancias de organización territorial del espacio, los cambios serán aún más impresionantes. El Estado nacional será desbordado por los múltiples procesos de transnacionalización, "puesto que tales Estados no podrán controlar más que una parte cada vez menor de sus asuntos" [Hobsbawm, 1995]. Por primera vez en su historia, la internacionalización capitalista correrá por andariveles separados al de la construcción e integración de naciones.⁵² El debilitamiento de la nación desarticulará a las instituciones y principios históricos clásicos de estructuración espacial del capitalismo, dando lugar a un nuevo tipo

⁵²Con la única excepción del periodo de entreguerras (época de colapso del mercado mundial), los diferentes procesos de internacionalización capitalista (liberal, imperialista clásico, fordista), fueron de construcción e integración de naciones (Estado, territorio, mercado interior, lengua, identidad, organización social) en todas partes del mundo. En la época del imperialismo clásico la organización colonial propiamente dicha, estuvo básicamente centrada en países prenaionales, mientras que en América Latina coincidiría con el gran salto en la construcción de los estados nacional-oligárquicos. La internacionalización de la segunda posguerra (crecimiento del comercio y la inversión internacional) favoreció la modernización y profundización social del desarrollo nacional de los países periféricos.

de pautas bastante diferentes que apuntan hacia un distinto tipo estatal-territorial.

Las ciudades y las regiones, tenderán a vincularse al comercio y las relaciones internacionales sin la intermediación del Estado nacional, dando lugar a la nueva organización competitiva del sistema de ciudades y regiones [Vázquez Barquero, 1999], a los complejos urbanos y regionales transfronterizos y a los separatismos micronacionales directamente integrados a la globalización. La competencia en el mercado global, llevará a las naciones vecinas a construir bloques comerciales exportadores⁵³ en torno a las potencias económicas regionales. Finalmente, las tendencias mucho más amplias que las puramente comerciales hacia la integración territorial de grandes espacios territoriales, harán que regiones como la Unidad Europea emprendan el camino de la integración supranacional, no sólo en torno a una moneda única, sino también de la libre circulación de personas y la ciudadanía común.

En el plano propiamente mundial, los cambios más importantes serán económicos y geopolíticos con pocas consecuencias inmediatas sobre la organización internacional de estados. Los más destacados serán la reconstitución relativa de la hegemonía estadounidense en condiciones diferentes a las de la segunda posguerra (alcance mundial más amplio y menor superioridad económica frente a otras potencias), el vertiginoso ascenso de Asia Oriental y China, la integración de América del Norte, los avances hacia el Este de la integración europea, la organización de Sudamérica en torno al Mercosur, la emergencia hindú o la acentuación de la marginación económica y social de África y numerosos países de otros continentes. Pero ninguno de estos cambios apuntará directamente a la resolución de la crisis mundial de gobernabilidad acentuada por las nuevas condiciones de integración supraestatal, desigual y excluyente del mundo. Los avances en este sentido, no serán tanto iniciativas de estados nacionales individuales, sino procesos sociales, políticos e intelectuales mucho más amplios, como las propuestas generalizadas de reforma y reorientación política de las organizaciones internacionales,⁵⁴ el agotamiento político del neoliberalismo, el

⁵³A diferencia de los anteriores acuerdos de libre comercio de la etapa histórica anterior (destinados a ampliar el comercio interior de los países miembros), los nuevos estarán principalmente orientados hacia la exportación, y estarán asociados a políticas más generales de liberación comercial con el resto del mundo, que perseguirán el objetivo de abaratar los insumos de la industria exportadora.

⁵⁴Debates en torno a la regulación internacional de los flujos financieros y operaciones cambiarias, a la sustentabilidad ambiental del desarrollo económico, a la protección de la biodiversidad, los derechos humanos, la mujer o el trabajo, a la promoción de las áreas y países marginados, etcétera.

amplio despliegue de la sociedad civil internacional o los logros en materia de integración regional, que en conjunto apuntan a la posibilidad de una reforma de nuevo tipo del orden mundial.

Las características territoriales del capitalismo actual que han sido señaladas, no son otra cosa que los rasgos que diferentes autores han atribuido a la globalización, sea como aspectos particulares, como combinaciones parciales o como proceso integral. Por esa razón y las que han sido planteadas a lo largo del trabajo, cabe definir conjuntamente a la globalización y al patrón espacial del nuevo capitalismo como la misma cosa. En otro trabajo [Dabat, 1999] definimos la globalización como la nueva configuración espacial de la economía y la sociedad mundial resultante del desbordamiento de la capacidad normativa de los estados nacionales por la interdependencia de las nuevas relaciones comunicativas, económicas, ambientales, sociales y culturales impuestas por la revolución informática, la unificación geopolítica del mundo y la reestructuración transnacional del capitalismo. De ello se deriva la redefinición de las relaciones espaciales entre el mundo, los estados nacionales, las macro y micro regiones y los espacios locales y la generación de un nuevo tipo de contradicciones, desequilibrios y riesgos sistémicos, que requieren de un nuevo tipo de soluciones macrorregionales y mundiales que contemplen la nueva complejidad y diversidad de las sociedades y culturas del mundo.

Bibliografía

- ADAM, G. [1975], "Multinational Corporations and World-wide Sourcing", en H. Radice (ed.), *International Firms and Modern Imperialism*, Baltimore, Penguin Books.
- AGLIETTA, M., Brender y Couder [1990], *Globalisation Financière: l'aventure Obligée*, París.
- ALBERT, M. [1991], *Capitalismo contra capitalismo*, México, Paidós.
- ALONSO, J.A. [s/f], "El suave encanto de la globalización o la rebelión de las élites mexicanas", *Foro Económico*, Facultad de Economía, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- ALTER, C. y J. Hage [1993], *Organizations Working Together*, EUA, Sage.
- AMIN, S. [1988], *La desconexión*, Buenos Aires.
- ANDERSON, Perry [1983], *El Estado absolutista*, México, Siglo XXI Editores.
- ANTAL, E. [1999], "La globalización y las relaciones internacionales", en *La sociedad mexicana frente al tercer milenio*, vol. I, México, UNAM/Porrúa.

- ARRIGHI, G. [1997], "Globalization State Sovereignty, and the «Endless» Accumulation of Capital," Paper, *Conference on States and Sovereignty in the World*, Fernand Brandel Center, <http://jbc.bigghamont.edu.gairvn> 97. hmt
- AXFORD, B. [1995], *The Global System*, Nueva York, St. Martin Press.
- BECK, U. [1992], *¿Qué es la globalización?*, Barcelona, Paidós.
- [1998], *La sociedad del riesgo*, Barcelona, Paidós, 304 pp.
- BLAKE D. y R.S. Walters [1986], *The Politics of Global Economic Relations*, Nueva Jersey, Prentice Hall.
- BOROJOV, B. [1979], *Nacionalismo y lucha de clases*, México, Siglo xxi, Cuadernos de Pasado y Presente 83.
- BUJARIN, N. [1973], *La economía mundial y el imperialismo*, Córdoba, Siglo xxi, Cuadernos de Pasado y Presente 21.
- CASTELLS, M. [1996], *The Information Age: Economy, Society and Culture*, vol. I, Cambridge, Massachusetts, Blanckwell Publishers.
- [1997], *The Information Age: Economy, Society and Culture*, vol. II, Cambridge, Massachusetts, Blanckwell Publishers.
- [1998], *The Information Age: Economy, Society and Culture*, vol. III, Cambridge, Massachusetts, Blanckwell Publishers.
- Centro de Estudios Trasnacionales de la ONU [1988], *Las empresas trasnacionales y el desarrollo económico mundial*, Nueva York, ONU.
- CEPAL [1994], *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CERNY, P.G. [1995], "Globalization and the Changing Logic of Collective Action", *International Organization*, vol. 49. <http://www.Mthdyoke.edu/acad/intrel/cerny.html>
- CHANDLER, A.D. [1989], *La mano visible*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- CHESNAIS, F. [1994], *La Mondialisation du Capital*, París, Syros.
- [1996], *Mundialisation du Capital & Regimen d'accumulation á Dominte Financiere*, París, Agone.
- CHOSSUDOVSKY, M. [1997], *The Globalisation of Poverty: Impacts of IMF and World Bank Reforms*, Penang Malasya, Third World Network.
- COHEN, S. [1993], "Geo-economics: Lesson From America's Mistakes", en Carnoy, Castells, Cohen y Cardozo, *The New Global Economy of Information Age*, Basingstoke, Penn Sale Press.
- CORIAT, B. [1992], *El taller y el robot*, México, Siglo xxi.
- Council of Academies of Engineering and Techonological Sciences [1988], *Globalization of Technology: International Perspectives*, Washington, D.C., National Academy Press.

- COX, R. [1992], "Global Perestroika", en R. Miliband y L. Panich (eds.), *New World Order*, Nueva York, The Socialist Register.
- DABAT, A. [1991], "El derrumbe del socialismo de Estado y las perspectivas del socialismo marxista", en A. Anguiano (coord.), *El socialismo en el umbral del siglo XXI*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- [1993], *El mundo y las naciones*, Cuernavaca, CRIM-UNAM.
- [1994a], *Capitalismo mundial y capitalismos nacionales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- [1994b], "Globalización mundial y alternativas de desarrollo", *Nueva Sociedad*, Caracas, julio-agosto.
- [1994c], "La coyuntura mundial de los noventa y los nuevos capitalismos emergentes", *Comercio Exterior*, México, noviembre.
- [1995], "La crisis mexicana y el nuevo contexto internacional", *Comercio Exterior*, México, noviembre.
- y M.Á. Rivera Ríos [1988], "Los cambios tecnológicos en la economía mundial y las exportaciones de los países en desarrollo", *Brecha*, núm. 4, México.
- y M.Á. Rivera Ríos [1995], "Las transformaciones de la economía mundial", en *Investigaciones Económicas*.
- [1997], "Tendencias y perspectivas de la economía mundial", *Comercio Exterior*, vol. 47, México, noviembre.
- [1998], Proyecto de investigación, *Globalización, nuevo ciclo industrial y división internacional del trabajo*, CRIM-UNAM.
- [1999], "La globalización en perspectiva histórica", *La sociedad mexicana frente al tercer milenio*, vol. 1, México, UNAM/Porrúa.
- y A. Toledo [1999], *Internacionalización y crisis en México*, México, CRIM-UNAM.
- [2000a], "Empresa trasnacional, globalización y países en desarrollo", en J. Basave, *La empresa mexicana ante la globalización*, México, IIEC-UNAM-Porrúa.
- [2000b], *Revolución informática, nuevo ciclo industrial y división internacional del trabajo*, Cuaderno de investigación, Cuernavaca, CRIM-UNAM.
- DICKEN, P. [1998], *Transforming the World Economy. Global Shift*, t. 1, Nueva York/Londres, The Guilford Press.
- DOSI, G. [1984], "Technological Paradigms and Technological Trajectories; the Determinants and Directions of Technical Change and the Transformation of the Economy", en C. Freeman, *Long Waves in the World Economy*, Londres, Frances Pinter.

- DOSI, G. [1991], "Una reconsideración de las condiciones y modelos de desarrollo. Una perspectiva «evolucionista» de la innovación, el comercio y el desarrollo", *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid.
- DUNNING, J.H. [1976], "La empresa multinacional", en J. Dunning, *La empresa multinacional*, México, Fondo de Cultura Económica.
- [1993], *The Globalization of Business: the Challenge of the 1990s*, Londres-Nueva York, Routledge.
- [1997], *The advent of aliance capitalism*.
- ERNST Y O'CONNOR [1989], *Technology and Global Competition*, París, OCDE.
- ESSER, K. [1993], "América Latina. Industrialización sin visión", *Nueva Sociedad*, núm. 125, mayo-junio.
- ESTAY, J. [1995], "La globalización y sus significados", en J.L. Calva (coord.), *Globalización y bloques económicos. Realidades y mitos*, México, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades/PEDEI/Juan Pablos Editor.
- ESTEVA, G. y Prakash [1996], "Beyond Global Liberalism to Local Regeneration: The International of Hope", *Interculture*, vol. 24, núm. 2.
- FAJNZYLBER, Fernando [1983], *La industrialización trunca de América Latina*, México, Nueva Imagen.
- FARNHAM, A. [1994], "Global or Just Globaloney?", *Fortune*, 27 de junio.
- FEATHERSTONE, A. [1988], "Global Culture: An Introduction", *Theory, Culture and Society*, 7 (2-3).
- (ed.) [1990], *Global Culture. Nationalism, Globalization and Modernity*, Londres, Sage.
- FERRER, A. [1996], *Historia de la globalización*, México, Fondo de Cultura Económica.
- [1997], *Hechos y ficciones de la globalización*, México, Fondo de Cultura Económica.
- FROEBEL, F., J. Heinrichs y O. Kreye [1978], "La nueva división internacional del trabajo", *Comercio Exterior*, México, julio.
- FUKUYAMA, F. [1992], *The End of History and the Last Man*, Londres, Hamilton.
- GARCÍA CANCLINI, N. [1999], *La globalización imaginada*, México, Paidós.
- GALLAGER, J. y R. Robinson [1953], "The Imperialism of Free Trade", *The Economic History Review*, vol. 6.
- GEREFFI, G. [1995], "Global Production System and Third World Development", en B. Stalling (ed.), *Global Change, Regional Response. The New International Context of Development*, Nueva York, Cambridge University Press.
- y M. Korzeniewicz [1994], *Comoditty Chains and Global Capitalism*.
- y Hampel [1996], *Latin American in the Global Economy*.

- GIDDENS, A. [1993], *The Consequences of Modernity*, Cambridge, Polity.
- GILL, S. y Law [1988], *Global Political Economy. Perspectives, Problems and Policies*, Londres, Hvester/Wheatsheaf.
- GONZÁLEZ CASANOVA, P. [1995], *Globalidad, neoliberalismo y democracia*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/UNAM.
- GRAMSCI, A [1975], "Obras de Antonio Gramsci, 1", en *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el estado moderno*, México, Juan Pablos.
- GRANDORI A. y G. Soda [1995], "Inter-firm Networks: Antecedents, Mechanism and Forms", *Organization Studies*, vol. 16(2): 183-214.
- GREGORY, D. y J. Urry [1985], *Social Relations and Spatial Structures*, Londres, McMillan.
- GUERRA-BORGES, A. [1999], "Acerca de la dispersión conceptual sobre globalización: una presentación", *La sociedad mexicana frente al tercer milenio*, vol. 1, México, UNAM/Porrúa.
- GUILLÉN ROMO, H. [1997], "Globalización financiera y riesgo sistémico", *Comercio Exterior*, noviembre, México.
- HARRIS, N. [1996], *The New Untouchables*, Londres, Pinguin.
- HARVEY, D. [1982], *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*, México, Fondo de Cultura Económica.
- [1989], *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*, Blackwell Publishers.
- [1995], "Globalization in Question", *Rethinking Marxism*, 8-4, invierno.
- HERMAN, E.S. [2000], *The threat of Globalization*, WTO&MAI, <www-interlog.com/mai_am68/mouchuk.html>
- HILFERDING, R. [1971], *El capital financiero*, La Habana, La casa del libro.
- HIRSCH, J. [1997], "¿Qué es la globalización?", *Cuadernos del Sur*, año 13, núm. 24, mayo, Buenos Aires.
- HIRST, P. y G. Thompson [1997], "Frequently Asked Questions and Some Surprising Answer", *Discussion Papers Labour a Society International*, núm. 2, Londres.
- HOBSBAWM, E.J. [1998], *La era del capital, 1848-1875*, Buenos Aires, Crítica.
- [1995], *Historia del siglo xx*, México, Grijalbo.
- KENWOOD, A.G. y A.L. Lougheed [1973], *Historia del desarrollo económico internacional*, Madrid, Istmo.
- KRUGMAN, P. [1996], *Pop Internationalism*, Cambridge, Massachuset, MIT Press.
- LAMFALUSSY, A. [1989], "Globalization of Financial Markets: International Supervisory and Regulatory Issues", *Economic Review*, núm. 74.

- LESTER, P.K. [1998], *The Productive Edge*, Nueva York y Londres, Norton & Company.
- LUXEMBURGO, R. [1967], *La acumulación del capital*, México, Grijalbo.
- MADDISON, A. [1995], *La economía mundial 1820-1992. Análisis y estadísticas*, París, OCDE.
- MASSEY, D. [1985], "New Directions in Economic Geography", en Gregory y Urry, *Social Relations and Spatial Structures*, Londres, Macmillan.
- [1994], *Space, Place and Gender*, Cambridge, Polity.
- MCEWAN, A. [1994], *Globalization and Stagnation*, México, CIIICH-UNAM.
- MCGREW, A., P. Lewis et al. [1992], *Globalization and the Nation States*.
- MCLUHAN, M. [1964], *Understanding Media: The Extension of Man*, Nueva York, McGraw-Hill.
- MICHALET, C.A. [1985], *Le Capitalisme Mondial*, París, Presses Universitaires de France.
- [1993], "Globalisation, Atractive et Politique Industrielle", en B. Coriat y D. Taddei, *Enterprise Rouce: Reade in France*, 12, París, Hachette.
- MOWERY, D. y N. Rosenberg [1998], *Paths of Innovation. Technological Change in 20th-Century America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MURRAY, R. [1971], "The Internationalization of Capital and the Nation State", *New Left Review*, 67, mayo-junio.
- OHMAE, K. [1985], *Triad Power: The Coming Shape of Global Competition*.
- [1990], *The Borderless World. Power and Strategy in the Interlinked Economy*, Nueva York, Harper.
- [1995], *The End of the Nation State*, Free Press.
- OMAN, Ch. [1994], *Globalisation and regionalisation*, París, Development Centre Studies.
- PALLOIX, Ch. [1975], *L' internacionalisation du capital*, París, Masperó.
- PANITCH, L. [1994], "Globalization and the State", en L. Panitch y R. Miliband (eds.), *Socialist Register*, Londres.
- PÉREZ, C. [1986], "Las nuevas tecnologías: una visión de conjunto", en C. Ominami, *La tercera revolución industrial*, Buenos Aires, GEL.
- [1996], "La modernización industrial en América Latina y la herencia de la sustitución de importaciones", *Comercio Exterior*, núm. 5, México, mayo.
- PETRELLA, R. [1989], "The Globalization of Technological Innovation", *Technology Analysis & Strategic Management*, vol. 1, núm. 4.
- [1990a], *Internationalization, Multinationalization and Globalization of R&D*, Fast.

- PETRELLA, R. [1990b], *Three Analyses of Globalization of Technology and Economy*, Fast.
- [1992], "Three Analyses of Globalization of Technology and R&D", *Technology Analysis and Strategic Management*, vol. 1, núm. 4.
- , Grupo de Lisboa [1996], *Los límites de la competitividad*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina, Editorial Sudamericana.
- PIORE, M. y Ch. Sabel [1984], *La segunda ruptura industrial*, Madrid, Alianza.
- PLATT, D.C. [1980], "Más objeciones a un «imperialismo de libre cambio», 1830-1860", en W. Louis, *El imperialismo (La controversia Robinson-Gallagher)*, México, Nueva Imagen.
- PORTER, M. [1986], *Competition in Global Industries*, Cambridge, Harvard Business School Press.
- [1990], *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, Macmillan.
- RIGGS, F.W. [1998], *Globalization Text*, <http://www.2hawaii.edu/~fredr/glotexts.htm>
- RIVERA RÍOS, M.Á. [1992], *El nuevo capitalismo mexicano. El proceso de reestructuración de los años ochenta*, México, Era.
- ROBERTSON, R. [1992], *Globalization Social Theory and Global Culture*, Londres, SAGE.
- [1995], *Globalization*, Londres.
- ROBINSON, R. y J. Gallagher [1978], "El imperialismo de libre cambio", en Owen y Sutcliffe, *Estudios sobre la teoría marxista del imperialismo*, México, Era.
- ROSDOLSKY, R. [1979], *Génesis y estructura del El capital de Marx*, México, Siglo XXI.
- RUGGIE, J. [1993], "Territoriality and Beyond: Problematising Modernity in International Relations", *International Organization*, 47(1).
- RUIZ CONTARDO, E. [1999], "Los mitos y los tiempos de la globalidad: el reto latinoamericano para México", en *La sociedad mexicana frente al tercer milenio*, vol. 1, México, UNAM/Porrúa.
- SAXE-FERNÁNDEZ, J. [1995], "La globalización: aspectos geoeconómicos y geopolíticos", en J.L. Calva (coord.), *Globalización y bloques económicos. Realidades y mitos*, México, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades/PEDEI/Juan Pablos Editor.
- SAYER, A. [1985], "The Difference that Space Makes", en Gregory y Urry, *Social Relations and Spatial Structures*, Nueva York, St. Martin Press.
- SCOTT, A. [1998], *Regions and the World Economy*, Oxford, Oxford University Press.

- SMITH, A.D. [1988], "Toward a Global Culture", *Theory, Culture and Society*, 7 (2-3).
- The Economist* [1997], *The dead of distance. A survey of telecommunications*, Londres, 13 de mayo.
- THUROW, L.C. [1992], *La guerra del siglo XXI*, Buenos Aires, Vergara.
- TOLEDO PATIÑO, A. [1998], *Globalización, Estado-nación y nuevos sujetos sociales*, Paper, UAM-Iztapalapa, Maestría de Sociología del Trabajo.
- UNCTAD [1993, 1994, 1997], *Trade and Development Report*, Naciones Unidas, Nueva York-Ginebra.
- United States Congress, Senate, Committee on Banking Housig and Urban Affairs [1987], *Globalization of Financial Markets and Related International Banking and Supervision Issues*, Washington.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. [1999], *Desarrollo, redes e innovación*, Madrid, Pirámide.
- VESETH, M. [1998], *Selling Globalization: The Myth of the Global Economy*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- WADE, R. [1996], "Globalization and its Limits: Reports of the Death of the National Economy are Greatly Exaggerated", en S. Berger y R. Dore (eds.), *National Diversity and Global Capitalism*, Cornell University Press.
- WALKER, R.J.B. [1993], *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- WATERMAN, P. [1998], *Globalization, Social Movements and the New Internationalism*, Londres, Maesell/Castells.
- WATERS, M. [1995], *Globalization*, Routledge.
- ZAMAGNI, S. [1995], *La globalización como especificidad de la economía postindustrial*, Paper, Bolonia, Departamento de Ciencias Económicas.

Globalización, cadenas productivas y pasaje de naciones a eslabonamientos superiores. El caso de la industria internacional del vestido

Gary Gereffi

Este artículo maneja una perspectiva mundial de las cadenas productivas en el contexto de la globalización, para centrarse en el análisis de las dimensiones sociales y organizacionales de las redes de comercio internacional. Al vincular el comercio internacional con el ascenso a niveles productivos superiores, este artículo especifica los mecanismos mediante los cuales ocurre el aprendizaje organizacional en las redes de comercio; las trayectorias típicas que van desde la confección hasta las operaciones de exportación OEM (manufactura de equipo original) y OBM (manufactura de productos originales de marcas registradas), y las condiciones organizacionales que facilitan los movimientos de ascenso productivo y que, en el caso del sector productivo que analizamos, implican un desplazamiento desde la confección hacia las redes del proceso completo de fabricación. El enfoque empírico es la industria del vestido, con atención especial en Asia.

La globalización ha alterado la dinámica competitiva de países, empresas e industrias. Esto se ve más claramente en los patrones cambiantes del comercio internacional, donde el crecimiento explosivo de importaciones de los países desarrollados muestra que el centro de gravedad de la producción y exportación de muchas manufacturas se ha desplazado a un conjunto siempre en expansión de economías de industrialización reciente (NIES, por sus siglas en inglés) del Tercer Mundo. Éste es un cambio fundamental para el "milagro de Asia Oriental", que se refiere al puñado de economías asiáticas de alto desempeño que desde los sesenta hasta mediados de los noventa, han logrado tasas elevadas de crecimiento per cápita, una desigualdad del ingreso relativamente baja, un avance educativo alto, niveles sin precedentes de inversión y ahorro internos y crecimiento acelerado de las exportaciones [World Bank, 1993]. Ya sea que el crecimiento se deba a ganancias en

la productividad o a la acumulación de capital [Krugman, 1994; Young, 1994, 1995, su éxito económico se atribuye, en gran parte, a la adopción de una industrialización orientada a las exportaciones como la estrategia principal de desarrollo en la región.

Este enfoque del comercio internacional como palanca de apoyo del crecimiento económico sustentable de Asia Oriental, aunque irreducible en su base macroeconómica, deja sin responder muchas cuestiones fundamentales con respecto a las bases microinstitucionales que apoyan el desarrollo de esa región. ¿Por qué Japón y las NIEs de Asia Oriental (Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong y Singapur) lograron con tanto éxito exportar a los lejanos mercados occidentales, a pesar de las formidables distancias espaciales y culturales que debieron cruzar? ¿Cómo estas naciones de Asia Oriental pudieron *sostener*, por más de tres o cuatro décadas, sus altas tasas de crecimiento orientado a las exportaciones, frente a una variedad de factores económicos adversos como las alzas en los precios del petróleo, las tasas salariales cada vez más elevadas, la escasez de mano de obra, las fluctuaciones monetarias, la recesión global y un difundido proteccionismo en sus principales mercados de exportación? ¿En qué condiciones el crecimiento basado en el comercio puede convertirse en un vehículo de ascenso productivo genuino, frente a las críticas frecuentes de bajo salario, poca capacitación y actividades de exportación orientadas a la confección? ¿Es posible que los logros de Asia, referidos a la industrialización enfocada al comercio, contengan lecciones significativas para otras regiones del mundo?

El artículo abordará estas preguntas usando la estructura de las cadenas productivas globales. Una cadena productiva se refiere al conjunto de actividades relacionadas con el diseño, la producción y el *marketing* de un producto; una diferenciación de suma importancia en este enfoque es que hay cadenas productivas que están dirigidas por el comprador y otras por el productor. Japón en los años cincuenta y sesenta, las NIEs de Asia Oriental en los setenta y ochenta, y China en los noventa, llegaron a ser exportadores en escala mundial porque dominaron la dinámica de las cadenas productivas dirigidas por el comprador, las cuales surten una amplia gama de productos para el consumidor que requieren mano de obra intensiva, como es el caso del vestido, el calzado, los juguetes y los artículos deportivos. La clave del éxito de las cadenas dirigidas por el comprador radicó en transformar la mera confección con insumos importados (asociados tradicionalmente con las zonas de procesamiento de exportación), en una forma más integrada nacionalmente y de mayor valor agregado, que se conoce ya sea como

*surtido del paquete completo de fabricación** o producción OEM (manufactura de equipo original).¹ Después, Japón y algunas empresas de las NIES de Asia Oriental rebasaron la forma de exportación OEM para convertirse en fabricantes de marcas registradas originales (OBM, por sus siglas en inglés) al conjuntar su destreza en la producción con el diseño y la venta de su propia mercancía de marca registrada en los mercados nacionales e internacionales.

Desde la perspectiva de las cadenas productivas globales, el tránsito de la confección hacia el surtido de paquetes completos de fabricación en Asia Oriental se deriva, en gran medida, de su capacidad para establecer vínculos estrechos con un conjunto de varias empresas líderes de cadenas dirigidas por el comprador. Estas empresas son fuentes primarias de insumo de materiales, transferencia de tecnología y conocimiento en estas redes organizacionales. En la cadena productiva del vestido, las empresas líderes utilizan diferentes redes y fuentes en diversas partes del mundo. Los distribuidores y vendedores minoristas tienden a confiar en las redes que abastecen el surtido del paquete completo de fabricación, donde compran ropa terminada, sobre todo en Asia; los fabricantes de lugares como Hong Kong, Taiwan y Corea del Sur se han especializado históricamente en este tipo de producción. Como resultado del alza de los niveles salariales en aquellos países, los fabricantes de Asia Oriental han tendido a desarrollar redes multinivel de abastecimiento global, donde la confección de bajo costo puede realizarse en otras partes de Asia, África y América Latina, aunque los fabricantes de la NIES desempeñan un papel coordinador muy importante en el proceso de manufactura total. En contraste, los fabricantes de marcas originales tienden a crear redes de producción que se enfocan a confeccionar ropa con insumos importados. Mientras que las redes de abastecimiento que surten paquetes completos de fabricación son globales en general, las redes de producción establecidas por los fabricantes de marcas originales son predominantemente regionales. Los fabricantes estadounidenses vienen a México y a la cuenca del Caribe, las empresas de la Unión Europea se dirigen a África del Norte y a Europa Oriental, Japón y las NIES del Asia Oriental buscan las regiones de salarios más bajos en Asia.

* *Full-package supply* [N. de la T.].

¹ En este artículo se usará la producción OEM como sinónimo de contrato relacional (*relational contracting*), contrato específico (*specification contracting*) y surtido de paquete completo de fabricación (*full package supply*).

Desde esta perspectiva, el ascenso a niveles productivos (o industriales) superiores, implica aprendizaje organizacional para mejorar la posición de las empresas o naciones dentro de las redes de comercio internacional [Gereffi y Tam, 1998]. La participación en las cadenas productivas globales es un paso necesario en el ascenso productivo porque ubica a las empresas y a las economías en curvas de aprendizaje potencialmente dinámicas. Sin embargo, hay muchos obstáculos para desplazar a estas cadenas, desde actividades de mano de obra intensiva (esto es, de la confección orientada a la exportación) hacia formas más integradas de fabricación, como la producción OEM y OBM que implican actividades económicas más lucrativas o de capacitación intensiva, como sucede en las grandes innovaciones en nuevos bienes y servicios, en diseño, *marketing* y finanzas. De ahí que debemos abordar no sólo *por qué* ocurre el ascenso a niveles productivos en las cadenas productivas globales, sino también *cómo* se origina. Una estructura de cadenas productivas que intenta vincular el comercio internacional con el ascenso a niveles productivos superiores debe especificar:

- los *mecanismos* mediante los cuales ocurre el aprendizaje organizacional en las redes comerciales;
- las *trayectorias* típicas de los procesos de exportación; y
- las *condiciones organizacionales* que facilitan los movimientos del ascenso productivo, como sucede cuando se desplazan desde la confección hacia redes de paquete completo de fabricación.

La teoría económica del ascenso a niveles productivos superiores afirma que, en la medida en que el capital (tanto humano como físico) se vuelve más abundante en relación con el trabajo y las dotaciones de otros países, las naciones desarrollan ventajas comparativas en capital y en industrias de capacitación intensiva [Porter, 1990]. No obstante, este artículo mostrará que el ascenso no ocurre en un conjunto aleatorio de capital, o de industrias o actividades de capacitación intensiva, sino más bien en productos que están relacionados organizacionalmente con empresas líderes en las cadenas productivas globales.

Los microfundamentos de este patrón de ascenso implican vínculos hacia adelante (*marketing*) y hacia atrás (fuentes de abastecimiento) a partir de la producción y del tipo de aprendizaje que ocurre por medio de estos segmentos. Con respecto al *marketing*, los países que practican el ascenso dentro de las cadenas productivas ya han identificado a los compradores de sus productos en esas cadenas. La implica-

ción es que el *marketing* fuera de la cadena es más difícil, debido a la búsqueda de costos y a que los compradores extranjeros brindan acceso a información que ayuda a los proveedores locales en el proceso de exportación y *marketing* [Rhee *et al.*, 1984]. En cuanto a los vínculos de abastecimiento, se dispone de información tecnológica y tácita acerca de cómo y dónde establecer nueva capacidad exportadora para productos terminados. Sin embargo, existe un patrón claro de secuencia organizacional en las cadenas dirigidas por el comprador, donde los compradores extranjeros que ocupan posiciones destacadas en los sectores minoristas de sus mercados de origen se abastecen en ciclos o secuencias distintivos en cada una de las principales naciones exportadoras de Asia [Gereffi, 1994]. Este mecanismo secuencial impulsa la expansión geográfica de las redes globales de abastecimiento, mientras que a los compradores de artículos de menor costo se les canaliza a sitios donde la producción es más barata; esto es crucial para el ascenso productivo porque las posiciones destacadas más altas de los minoristas de la moda exhiben productos más complejos y estilos diferenciados.

El enfoque empírico de este artículo será la industria del vestido, destacando el caso de Asia, lo que se justifica por muchas razones. La del vestido es una de las industrias más grandes y antiguas del mundo. Casi todos los países producen para el mercado internacional del textil y del vestido [Dickerson, 1995: 6], lo que la hace la industria más globalizada. Es el mecanismo típico de arranque de los países comprometidos en una industrialización orientada a la exportación y desempeñó un papel muy importante en el crecimiento inicial de la exportación de Asia Oriental. La industria del vestido es un prototipo de las cadenas productivas dirigidas por el comprador porque genera un patrón muy enérgico de abastecimiento global mediante una variedad de canales organizacionales, lo que incluye a las gigantescas cadenas de descuento (Wal-Mart, K-Mart, o Target), a los distribuidores de marcas registradas de renombre (Liz Claiborne, Tommy Hilfiger, Nautica), a las tiendas especializadas en ropa (The Limited, The Gap), y al florecimiento de programas de etiquetado privado entre los minoristas de mercancía masiva (JC Penney, Sears).

En conclusión, la industria del vestido comprende dos sistemas contrastantes de producción de cadenas dirigidas por el comprador: el modelo de confección y el modelo OEM. El modelo de confección es una forma de subcontratación industrial, en la cual los fabricantes proveen las partes para que se realice una confección sencilla en las plantas

maquiladoras de prendas de vestir; mientras que el modelo OEM es una forma de subcontratación comercial en que el vínculo comprador-vendedor entre comerciantes extranjeros y fabricantes nacionales induce un mayor aprendizaje local de los segmentos ascendentes y descendentes de la cadena del vestido.

El artículo está organizado así: primero se subraya la estructura de las cadenas productivas globales, haciendo hincapié en la estructura y en las dinámicas de las cadenas dirigidas por el comprador. En segundo término se destaca el papel desempeñado por cada uno de los grandes compradores (minoristas, distribuidores y fabricantes) en el forjamiento de las redes de abastecimiento global en las cadenas productivas de la industria del vestido. Tercero, se introduce una estructura de ascenso a niveles productivos superiores que ayude a explicar los cambios comerciales más significativos de los exportadores globales del vestido. Las bases organizacionales de este ascenso se asocian con los diferentes tipos de vínculos comprador-vendedor y con los patrones de secuencia organizacional entre los compradores extranjeros de los países exportadores. Cuarto, desde la perspectiva de las cadenas productivas, el ascenso a niveles superiores se asocia con el proceso de construcción, extensión, coordinación y terminado de la producción integrada y de las redes comerciales asiáticas. Estas redes son formas flexibles de capital social que representan un activo competitivo valioso en la economía global. Quinto, se evalúan las implicaciones de la experiencia asiática en el abastecimiento del vestido en Norteamérica. En la actualidad, Estados Unidos está importando ropa de México y de los países de la cuenca del Caribe que se ha confeccionado con insumos estadounidenses. Nuestro análisis del ascenso productivo en Asia sugiere que México tendrá que trascender la producción de maquila y establecer un modelo de fabricación total u OEM, con el objeto de promover una cadena productiva estadounidense integrada. Si México logra abastecer el producto terminado, deberá utilizar tipos de redes muy distintas a las de Asia, como resultado de las variaciones interregionales en la organización industrial y espacial de la cadena productiva del vestido.

Las cadenas productivas globales dirigidas por el productor y por el comprador

En el capitalismo global, la actividad económica es internacional no sólo en su campo de acción, sino también en su organización. La "internacionalización" se refiere a la expansión geográfica de las actividades

económicas que cruzan las fronteras nacionales. Como tal no es un fenómeno nuevo; de hecho ha sido una característica predominante de la economía mundial a partir del siglo xvii, cuando los imperios coloniales comenzaron a explorar el globo en búsqueda de materias primas y de nuevos mercados para sus exportaciones manufacturadas. La "globalización" es un fenómeno mucho más reciente que la internacionalización porque implica la integración y la coordinación funcionales de actividades dispersas en el orbe.

Tanto el capital industrial como el comercial han promovido la globalización al establecer dos tipos de redes económicas internacionales: las cadenas productivas "dirigidas por el productor" y las "dirigidas por el comprador". Las primeras son aquellas donde los grandes fabricantes, por lo general transnacionales, desempeñan papeles centrales en la coordinación de las redes de producción (incluyendo sus vínculos hacia delante y hacia atrás). Esto es característico de las industrias intensivas en capital y tecnología, como es el caso de la automotriz, la aeronáutica, la de computación, de semiconductores y de maquinaria pesada. La industria automotriz ilustra clara y clásicamente lo que es una cadena dirigida por el productor, con sistemas de producción multinivel que integran a miles de empresas (incluyendo a las matrices, las filiales y los subcontratistas). Por ejemplo, el sistema promedio de producción de automóviles japonés comprende a 170 subcontratistas en el primer nivel, en el segundo a 47 000 y a 31 600 en el tercero [Hill, 1989: 466]. Florida y Kenney [1991] han descubierto que, en efecto, los fabricantes japoneses de automóviles han reconstituido muchos aspectos de sus redes de proveedores nacionales en Norteamérica. Doner [1991] amplía esta estructura al destacar las complejas fuerzas que impulsan a los fabricantes japoneses a crear esquemas regionales de producción con el objeto de surtir autopartes en media docena de países del este y sudeste de Asia. Asimismo, Henderson [1989] y Borrus [1997], en sus estudios sobre la internacionalización de las industrias semiconductoras estadounidenses y japonesas, también corroboran la noción de que las cadenas productivas dirigidas por el productor han establecido una división del trabajo a la manera de Asia Oriental.

Las cadenas productivas dirigidas por el comprador se refieren a las industrias donde los grandes minoristas, los distribuidores y los fabricantes de marcas registradas son el eje principal para el establecimiento de redes descentralizadas de producción en varios países exportadores, y que por lo general se ubican en el Tercer Mundo. Este patrón de

industrialización dirigido al comercio es común en las industrias de bienes de consumo que requieren mano de obra intensiva, como son los casos del calzado, los juguetes, los artículos para el hogar, los electrónicos y una variedad de artículos hechos a mano. En general, las redes segmentadas de contratistas del Tercer Mundo se encargan de la producción y fabrican los artículos según las especificaciones de los compradores extranjeros.

La mayor utilidad económica está en los segmentos concentrados de las cadenas productivas globales, que se caracterizan por aplicar grandes barreras al ingreso de nuevas empresas. En las cadenas productivas dirigidas por el productor, los fabricantes de productos con tecnología de punta, como aeronaves, automóviles y computadoras, son los agentes económicos fundamentales, no sólo en términos de sus ganancias, sino también en su capacidad para controlar los vínculos hacia atrás con las materias primas y los proveedores de componentes, así como los vínculos hacia delante de la distribución y la venta al menudeo. Por lo general las compañías transnacionales de las cadenas productivas dirigidas por el productor pertenecen a oligopolios globales. En contraste, las dirigidas por el comprador se caracterizan por ser sistemas de producción dispersos en el orbe, altamente competitivos y de propiedad nacional. Las ganancias en las cadenas dirigidas por el productor no se derivan de la magnitud, el volumen o los avances tecnológicos, sino más bien por ser combinaciones singulares que comprenden investigación, diseño, ventas, *marketing* y servicios financieros de alto nivel. Esto permite que los minoristas, los distribuidores y los fabricantes de marcas registradas actúen como intermediarios estratégicos, al vincular a las fábricas ultramarinas con los nichos de productos en desarrollo en los principales mercados consumidores. De esta manera, mientras las cadenas productivas dirigidas por el productor son controladas por empresas industriales a partir del proceso mismo de producción, la fuerza principal de las dirigidas por el comprador la ejercen los minoristas, los distribuidores y los fabricantes, a partir de su capacidad para moldear el consumo masivo vía las poderosas marcas registradas y su confianza en las estrategias de abastecimiento global para satisfacer esta demanda.

Las principales empresas de las cadenas productivas dirigidas por el productor o por el comprador emplean barreras al ingreso para generar diferentes tipos de "renta" (definida, *lato sensu*, como los rendimientos de activos escasos) en las industrias globales. Estos activos pueden ser tangibles (como la maquinaria), intangibles (las marcas re-

gistradas) o intermedios (como las habilidades en *marketing*). Al adaptar y extender la tipología de rentas de Kaplinsky [1998], las cadenas dirigidas por el productor dependen principalmente de

- las *rentas de tecnología*, que surgen de los accesos asimétricos al producto y a las tecnologías de procesos clave; y
- las *rentas organizacionales*, que se refieren a una forma de proceso del conocimiento práctico intraorganizacional originado en Japón, que es particularmente importante en la transición de la producción masiva tradicional a una producción masiva especificada (o flexible) que comprende un conjunto de nuevas técnicas de organización, como la producción *justo a tiempo*, el control de calidad total, la producción modular, el mantenimiento preventivo o el perfeccionamiento continuo.

Las cadenas dirigidas por el comprador están más estrechamente ligadas a las *rentas relacionales*, que se refieren a varias familias de relaciones interempresariales e incluyen:

- las técnicas de manejo de las cadenas de insumos que vinculan a las grandes maquiladoras con la pequeña y mediana empresas;
- la construcción de alianzas estratégicas y el agrupamiento de pequeñas empresas en una localidad específica;
- la manifestación de elementos de eficiencia colectiva; asociados con la producción OEM;²
- las rentas de política comercial, entendidas como valor escaso creado por las políticas comerciales proteccionistas, como las cuotas del vestido; y
- las *rentas de marcas registradas*, que se refieren a los rendimientos de las técnicas de diferenciación del producto utilizadas para dar relieve a la marca registrada en los principales mercados del mundo.

²A pesar de que las rentas tanto organizacionales como relacionales están estrechamente relacionadas, difieren en que la primera es intraorganizacional y la segunda es interplanta productiva, interempresarial e interinstitucional (por ejemplo, los institutos de investigación o los programas de entrenamiento con apoyo del sector público y privado). El elemento renta surge del hecho de que todas estas características organizacionales son tácitas, acumulativas y sistémicas. Su adopción es cuestión del grado. Algunas economías y empresas son mejores en el empleo de estas técnicas que otras, originando un aumento en la difusión desigual y, en consecuencia, en la escasez y la renta [Kaplinsky, 1998].

En las cadenas productivas del vestido, las barreras de ingreso son bajas para la mayoría de las fábricas de ropa, aunque se elevan progresivamente en textiles y fibras. Las tiendas y los nombres registrados son activos competitivos alternativos que las empresas pueden utilizar para generar importantes rentas económicas. Los espléndidos presupuestos publicitarios y las campañas promocionales requeridas para crear y sostener marcas globales se suman a las refinadas y costosas tecnologías de información empleadas actualmente por los "megaminoristas" para desarrollar programas de *respuesta inmediata*³—que incrementan los ingresos y disminuyen los costos al conseguir proveedores que manejan los inventarios— ilustran el empleo de técnicas recientes, que han provocado que los minoristas y distribuidores desplacen a los fabricantes tradicionales en su papel de líderes en muchas de las industrias de bienes de consumo.

Grandes compradores y abastecimiento global

El sector minorista de Estados Unidos y de otras economías desarrolladas está realizando una restructuración fundamental. La industria minorista global está dominada por grandes organizaciones que se están desplazando hacia una mayor especialización por producto (el surgimiento de tiendas especializadas que venden un solo artículo como ropa, calzado o artículos de oficina) y por el precio (el crecimiento de cadenas de descuento de gran volumen y bajos costos). Más aún, el proceso de llenar el conducto de distribución está originando que los minoristas establezcan fuertes lazos con proveedores globales, en particular en países de bajo costo [Management Horizon, 1993].

En ningún otro lugar estos cambios son más visibles que en la industria del vestido, que es la esfera principal de mercancías para la mayor parte de los minoristas de bienes de consumo. De 1987 a 1991 las cinco cadenas más grandes de artículos blandos de Estados Unidos incrementaron su cuota en el mercado nacional del vestido de 35 a 45% [Dickerson, 1995: 452]. En 1995 los cinco minoristas estadouni-

³Un cálculo de 72% de una muestra de grandes fabricantes estadounidenses de ropa y textiles tenían programas de respuesta inmediata con sus clientes en 1995, arriba de 60% respecto al año anterior [Jones, 1995: 26]. Estos programas pueden reducir el ciclo típico de producción de mercancía de moda de nueve meses a unas cuantas semanas, aunque las empresas del vestido líderes en la adopción del programa de respuesta inmediata tienden a identificarse fuertemente con el nombre de la marca registrada y la lealtad del consumidor, y los minoristas que inician estos programas son bastante grandes.

denses más grandes –Wal-Mart, Sears, K-Mart, Dayton Hudson⁴ y JC Penney– sumaron 68% de las ventas totales de ropa, realizadas públicamente en los mercados minoristas. Los siguientes 24 minoristas más relevantes, corporaciones todas de miles de millones de dólares estadounidenses, representaron un 30% adicional de estas ventas [Finnie, 1996: 22]. Los dos gigantes principales del descuento, Wal-Mart y K-Mart, por sí solos controlan una cuarta parte de toda la ropa (por volumen unitario, no por valor) vendida en Estados Unidos.

Si bien la fuerza del mercado concentrada en los grandes minoristas estadounidenses puede ser enorme, en la mayoría de las naciones desarrolladas se está dando un cambio similar, que desplaza la fuerza de los fabricantes hacia los minoristas y distribuidores; esto, en virtud del aumento reciente de las fusiones y las adquisiciones de empresas en este sector. La venta minorista en la Unión Europea se ha distinguido por una concentración significativa en los últimos años. En 1992, los cinco grandes minoristas de ropa en Alemania (C&A, Quelle, Metro/Kauhof, Kardstadt y Otto) sumaron 28% del mercado de ese país, mientras que los dos principales minoristas del vestido en el Reino Unido (Marks and Spencer y el Grupo Burton) controlaron más de 25% del mercado en 1994 [OETH, 1995: 11-13]. La empresa minorista más grande y exitosa del Reino Unido, Marks and Spencer, con más de 260 tiendas en su territorio y otras en Europa y Canadá, compra alrededor de 20% de toda la ropa fabricada en el Reino [Dickerson, 1995: 472]. El papel desempeñado por los minoristas independientes de Francia e Italia ha disminuido desde 1985, mientras que la cantidad de cadenas especializadas, redes de franquicia e hipermercados se eleva rápidamente.

En Japón, la revisión de 1992 de la Ley para Grandes Tiendas Minoristas, que liberó las restricciones a la apertura de nuevos mercados minoristas, ha provocado un rápido incremento en el número de minoristas de gran volumen, y en el de cadenas de tiendas suburbanas. El gobierno japonés augura que para el año 2000 habrá 20% menos minoristas en el país que en 1985, debido principalmente al desgaste de las tiendas minoristas pequeñas y medianas [*Japan Textile News*, 1996].

Desde la posición ventajosa de las cadenas productivas dirigidas por el comprador, la importancia fundamental de la concentración minorista, cada vez mayor, es su tendencia a incrementar el abastecimiento

⁴La Corporación Dayton Hudson es propietaria de Target, Mervyn's, Dayton's, Hudson's y Marshall Field.

global. En la medida en que cada tipo de comprador organizacional en la cadena productiva del vestido se ha comprometido más activamente en el abastecimiento fuera de sus costas, la competencia entre minoristas, distribuidores y manufactureros se ha intensificado, provocando una confusión entre las fronteras tradicionales de estas empresas y el realineamiento de intereses dentro de la cadena.

Minoristas

En el pasado, los minoristas eran los principales clientes de los fabricantes de ropa, pero ahora se han convertido cada vez más en sus competidores. Como los consumidores exigen mejores precios, los minoristas han recurrido a las importaciones. En 1975, sólo 12% de la ropa vendida por los minoristas estadounidenses era importada; para 1984, las tiendas minoristas habían duplicado el manejo de prendas de vestir importadas [AAMA, 1984]. De acuerdo con información no publicada del Archivo de la Red de Importación del Servicio de Aduanas de Estados Unidos, los minoristas sumaron 48% del valor total de las importaciones realizadas en 1983 por los 100 importadores nacionales de ropa más importantes (los que colectivamente representan cerca de la cuarta parte del total de importaciones de ropa en 1993). Los distribuidores estadounidenses –que desempeñan funciones de diseño y *marketing*, pero que para la producción real de ropa contratan por fuera a proveedores locales o foráneos– representaron 22% del valor de estas importaciones y los productores locales configuraron otro 20% del total⁵ [Jones, 1995: 25-26]. La situación en Europa es sorprendentemente parecida. Los minoristas europeos se encargan íntegramente de la mitad de todas las importaciones de ropa, y los distribuidores o diseñadores suman aproximadamente otro 20% [Schefter, 1994: 11-12].

En la década de los ochenta muchos minoristas comenzaron a competir directamente con las marcas nacionales registradas de los productores y distribuidores de ropa, al expandir su abastecimiento de mercancía con etiqueta privada (o con marca de la tienda). Ésta se vende a un precio más bajo que las marcas nacionales, pero es más lucrativa para los minoristas, puesto que se eliminan algunos intermediarios en la cadena. Los programas de etiquetado privado han producido un creciente número de comerciantes que se encargan de las fun-

⁵Estas cifras no incluyen las actividades de producción compartida con México y la cuenca del Caribe de las empresas estadounidenses de ropa, que también se han expandido con mucha rapidez [usrrc, 1997].

ciones empresariales comunes de los fabricantes de ropa, como son el diseño del producto, la selección y adquisición de telas y la producción o abastecimiento de ropa. La mercancía con etiqueta propia, que constituyó cerca de 25% de todo el mercado estadounidense del vestido en 1993 [Dickerson, 1995: 460], puede disminuir el negocio de los fabricantes y de las líneas de diseñadores de renombre.

Por ejemplo, está el caso de JC Penney, que al igual que Sears se ha vuelto a posicionar como minorista de artículos blandos, y dentro de éstos ha transformado su imagen de comerciante masivo en vendedor de líneas de productos de costo más elevado con objeto de atraer al cliente tradicional de las tiendas departamentales. Sofocada entre las tiendas de descuento y las de moda especializadas, Penney intentó, a principios de la década de los ochenta, ascender de categoría, pero fue detenido bruscamente por marcas reconocidas para damas, como Liz Claiborne, Estée Lauder y Elizabeth Arden, que miraron con desprecio la imagen insípida y de clase media de JC Penney. Por tanto, ésta se concentró en transformar sus propias marcas –Hunt Club, Worthington, Stafford, St. John's Bay, Arizona Jeans y Jacqueline Ferrar– en marcas registradas de alta calidad, que comenzaron a dar rendimientos considerables en el territorio nacional y en el extranjero. En la actualidad, las líneas con etiquetas propias de Penney suman hasta 60% del volumen del vestido femenino y son la porción de más rápido crecimiento dentro de la combinación de productos de cadenas [*idem*]. Hoy día, las marcas registradas de Penney conforman la espinal dorsal de su próspero comercio en el extranjero, que incluye: tiendas de JC Penney en Canadá y México; ventas de sus marcas privadas de ropa en 300 tiendas departamentales, propiedad de Aoyama Trading, el minorista más grande de trajes para caballeros de Japón, y además acuerdos de licencias en Portugal, Grecia, Singapur, Indonesia, Chile y países del Medio Oriente, como los Emiratos Árabes Unidos y Dubay [Ortega, 1994; Warfield *et al.*, 1995: 46-47].

Distribuidores de marcas

Una de las características más destacadas de las cadenas dirigidas por el comprador es la creación, desde mediados de los setenta, de distribuidores prominentes cuyas marcas son muy conocidas pero no realizan producción alguna. Estos fabricantes sin fábrica incluyen compañías como Liz Claiborne, Nike y Reebok que, literalmente, “nacieron globales”, dado que su abastecimiento siempre ha sido de ultramar. Como

pioneros en el abastecimiento global, los distribuidores de marcas registradas fueron útiles al aportar proveedores de ultramar con experiencia, lo que más adelante les permitió mejorar su posición en la cadena del vestido.

El aspecto difuso y acumulativo de este aprendizaje se refleja en las observaciones de Jerome Chazen, uno de los fundadores de Liz Claiborne, quien comenta sobre los primeros años de la compañía con respecto al abastecimiento de la industria del vestido en Asia [Chazen, 1996: 42].

Hoy día, abastecerse en ultramar parece algo trivial: cuando iniciamos nuestra compañía en 1976, nadie con nuestra categoría de precios se abastecía allá. Pero los fabricantes con que tratábamos en ese entonces tenían poca o ninguna experiencia en dar servicio al mercado estadounidense. Como consecuencia, tuvimos que entrenarlos y desarrollarlos con asistencia técnica, adornos, soluciones y, virtualmente, todos los componentes. Aunque confiábamos en su mano de obra, debíamos decirles exactamente cómo emplear las habilidades básicas de su gente, por lo que tuvimos que observar cuidadosamente cada etapa del proceso. Sin embargo, nuestros fabricantes aprendieron rápidamente. Verificamos algunos productos de la primera compañía que usamos en Taiwan, y descubrimos que podíamos surtir mejores productos con mejores telas a un precio más asequible que el de la competencia, y lograr un margen respetable. Todo el mundo estaba contento... Éramos los líderes en la importación de mercancía de alto acabado. Navegamos en aguas desconocidas, tuvimos nuestra cuota de errores y logramos una enorme ventaja competitiva. La competencia (minorista y mayorista) que nos persiguió provino de un escenario diferente. Nuestros competidores exigieron y recibieron más de sus fabricantes, los que en ese momento habían mejorado bastante. Es como si muchos de los competidores de Liz Claiborne nos hubieran "brincado" de un salto.

Con el objeto de manejar el influjo de la nueva competencia, distribuidores como Liz Claiborne están adoptando diversas respuestas estratégicas que van a alterar el contenido y el enfoque de sus redes globales de abastecimiento: están descontinuando ciertas funciones de apoyo (como la graduación de patrones, el marcaje y la confección de muestras) para asignárselas a los contratistas; informan a éstos dónde

obtener los componentes necesarios, reduciendo así su adquisición y redistribuyendo actividades; están recortando sus cadenas de abastecimiento al utilizar menos fabricantes, pero de mayor capacidad; están adoptando sistemas más estrictos de certificación de vendedores para mejorar el rendimiento, y están cambiando, de Asia al hemisferio occidental, la geografía de su configuración abastecedora [Chazen, 1996]. En esencia, los distribuidores ahora reconocen que los contratistas de ultramar tienen la capacidad de manejar todos los aspectos del proceso de producción, lo cual restringe el margen de competitividad de los distribuidores en el diseño y las marcas registradas.

..

Fabricantes de ropa de marca registrada

Puesto que la producción foránea a menudo puede ofrecer cantidad, calidad y servicio similares a los productores nacionales, pero a precios más bajos, los fabricantes de ropa de los países desarrollados están atrapados. En Estados Unidos y Europa ha surgido una actitud de "si no puedes ganarles, úneteles", entre muchas de las pequeñas y medianas empresas del vestido, que se dan cuenta de que no pueden competir con el bajo costo de los bienes confeccionados en el extranjero; por lo tanto, están desertando hacia las filas de importadores.

Sin embargo, la decisión de muchos fabricantes grandes de los países desarrollados ya no es si se comprometen en la producción extranjera, sino más bien cómo organizarla y manejarla. Estas empresas brindan insumos intermedios (cortes de tela, hilo, botones y otros adornos) a extensas redes de proveedores de ultramar, ubicados generalmente en países cercanos con tratados comerciales recíprocos, donde los bienes confeccionados en el exterior se puedan reimportar sólo con un arancel sobre el valor agregado por la mano de obra extranjera. Este tipo de sistema de subcontratación internacional existe en todas las regiones del mundo. En Estados Unidos se le denomina el programa 807/9802, o "producción compartida" [USITC, 1997], y las redes de abastecimiento de los fabricantes estadounidenses están localizadas predominantemente en México, América Central y el Caribe; en Europa esto se conoce como comercio de procesamiento exterior (OPT, por sus siglas en inglés) y los principales proveedores se localizan en África del Norte y Europa Oriental [OETH, 1995]; en Asia, los fabricantes de economías de salarios relativamente altos, como Hong Kong, cuentan con tratados de procesamiento exterior (OPA, por sus siglas en inglés) con China y otras naciones de bajos salarios [Birnbaum, 1993].

Sin embargo, está surgiendo una contrapropuesta importante entre los fabricantes establecidos de ropa, los que están restándole importancia a sus actividades productivas, en favor de construir el aspecto del *marketing* en sus operaciones, al capitalizar sobre las marcas registradas y los mercados minoristas. La Corporación Sara Lee, una de las más grandes productoras de ropa en Estados Unidos –cuyo cuadro de marcas registradas famosas incluye las medias L'eggs, Hanes, Playtex, Wonderbras, Bali, y productos de piel Coach, por nombrar algunas– anunció recientemente sus planes de “desverticalizar” sus divisiones de productos al consumidor, importante restructuración que podría retirar-la de la fabricación de mercancías de marcas registradas. Declaró la portavoz de la Corporación Sara Lee:

En la medida en que el mundo se abre para hacer negocio, el modelo de operación de las empresas ejemplares de hoy ya no requiere incluir activos de fabricación importantes... Hemos decidido que no necesitamos poseer todos los activos requeridos en la fabricación de los productos que vendemos [Miller, 1997: A3].

Otros fabricantes reconocidos como Phillips-Van Heusen y Levi Strauss & Co. insisten en la necesidad de construir marcas globales, a menudo mediante adquisiciones de líneas de productos relacionadas con el consumidor, mientras cierran o venden a contratistas de ultramar muchas de sus instalaciones de producción.

El fortalecimiento de las marcas registradas ha transformado el enfoque sobre las “tiendas de concepto”, que por lo general exhiben todos los productos ofrecidos por los fabricantes y distribuidores, como son los casos de Levi Strauss, Nike, Disney y Warner Bros. Estas tiendas brindan un enlace directo entre fabricantes y consumidores, desviándose de su quehacer tradicional de minoristas. En 1993 Levi Strauss, la compañía más grande de ropa de Estados Unidos, tenía 126 tiendas minoristas Levi's, todas operadas por una especialista en ventas al por menor, la compañía Design Inc. Más de la mitad de las ganancias de Levi Strauss en 1993 fueron generadas en operaciones de ultramar, lo que incluye cerca de 900 tiendas con franquicias en 30 países de Europa, Asia y América Latina [Warfield *et al.*, 1995: 80-81]. Así pues, una “desverticalización” de la producción coexiste con una “reverticalización” de marcas registradas y de tiendas.

Cambios comerciales y ascenso a niveles superiores en las cadenas productivas del vestido

La industria mundial de textiles y vestido ha experimentado varias migraciones de su producción desde la década de los cincuenta y en todas está incluida Asia. La primera migración de la industria tuvo lugar desde Norteamérica y Europa Occidental hacia Japón en los años cincuenta y principios de los sesenta, cuando la producción occidental de textiles y ropa fue desplazada por el agudo incremento de las importaciones de Japón. El segundo cambio se dio desde este país hacia los "tres grandes" fabricantes asiáticos de ropa (Hong Kong, Taiwan y Corea del Sur), lo que le permitió a este grupo dominar las exportaciones mundiales de textiles y ropa durante los años setenta y ochenta. En los últimos 15 a 20 años hubo una tercera migración de la producción: esta vez, desde los tres grandes asiáticos hacia otras economías en desarrollo. En la década de los ochenta el cambio más importante se produjo hacia China continental, aunque también estaban incluidas varias naciones del Sudeste Asiático y Sri Lanka. En los noventa, los nuevos proveedores proliferaron, entre ellos los exportadores de ropa sudasiáticos y latinoamericanos y otros, como Vietnam, esperaban su turno [Khanna, 1993; Gereffi, 1996].

Estos últimos cambios, que pueden verse claramente en el cuadro 1, buscan importar ropa a Estados Unidos, el mercado más grande del mundo. En 1983, los "tres grandes" de Asia y China se responsabilizaron de las dos terceras partes de las importaciones estadounidenses de ropa; en 1997 esta participación bajó a una tercera parte. En los últimos 15 años se aprecian dos tendencias principales en estas importaciones: 1. Un cambio dentro de Asia que va de los "tres grandes" hacia una oleada sucesiva de exportadores de importancia cada vez mayor: primero China, seguida por el Sudeste Asiático capitalista, Asia del Sur y ahora el Sudeste socialista (Vietnam, Laos y Camboya) y 2. Un crecimiento de las fuentes no asiáticas de abastecimiento de insumos del vestido, en especial América Central y el Caribe como región (que duplicó su participación en las importaciones estadounidenses de ropa, de 8% en 1990 a 16% en 1997), donde destaca México (que casi ha cuadruplicado su participación en las importaciones de Estados Unidos: de 3 a 11% en el mismo periodo).

¿Cómo podemos explicar estos cambios comerciales en la cadena productiva del vestido? Una respuesta sencilla del mercado es que los

CUADRO 1
TENDENCIAS ESTIMADAS DE LAS IMPORTACIONES
ESTADOUNIDENSES POR REGIÓN Y PAÍS, 1983-1997
(Millones de dólares y porcentajes)

País de origen	1983		1986		1990		1993		1995		1997	
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
<i>Noreste de Asia</i>												
China	759		1 661		3 439		6 187		5 895		7 450	
Hong-Kong	2 249		3 392	:	3 977		4 019		4 342		4 028	
Taiwan	1 800		2 621		2 489		2 332		2 157		2 166	
Corea del Sur	1 685		2 581		3 342		2 539		1 841		1 665	
Macao	132		229		417		483		757		930	
Total	6 625	68	10 483	60	13 663	54	15 558	46	14 991	38	16 239	33
<i>Sureste de Asia</i>												
Indonesia	75		269		645		1 114		1 359		1 789	
Filipinas	319		473		1 083		1 361		1 633		1 650	
Tailandia	125		213		483		943		1 172		1 468	
Malasia	93		257		604		973		1 199		1 244	
Singapur	193		386		621		517		424		290	
Total	806	8	1 598	9	3 436	13	4 907	14	5 787	15	6 440	13

Sur de Asia						
India	220	344	636	1 079	1 263	1 508
Bangladesh	7	154	422	740	1 072	1 442
Sri Lanka	126	257	426	834	970	1 242
Pakistán	32	92	232	442	620	705
Total	385	4 847	5 1 716	7 3 094	9 3 924	10 4 897
Centroamérica y Caribe						
Rep. Dominicana	139	287	723	1 443	1 753	2 234
Honduras	20	32	113	510	934	1 688
El Salvador	7		54	251	583	1 052
Guatemala	4	20	192	552	691	976
Costa Rica	64	142	384	653	757	851
Jamaica	13	99	235	388	531	471
Otros	142	207	284	218	239	392
Total	389	4 797	5 1 985	8 4 015	12 5 486	14 7 665
México	199	2 331	2 709	3 1 415	4 2 876	7 5 350
Resto del mundo	1 328	14 3 283	19 4 009	16 4 914	14 6 595	17 7 664
Total estimado	9 731	100 17 341	100 25 518	100 33 904	100 39 660	100 48 492

Fuente: Compilado de estadísticas del Departamento de Comercio de Estados Unidos, importaciones para consumo a precios de mercado.
Los datos anteriores a 1989 son estimados.

segmentos que requieren de mano de obra intensiva se ubicarán en países con salarios más bajos. Esta afirmación se apoya en la reubicación secuencial de la producción de textiles y ropa desde Estados Unidos y Europa Occidental hacia Japón, los "tres grandes" de Asia y China, dado que cada nuevo contingente que entraba a la jerarquía de producción presentaba tasas salariales significativamente menores que las de sus predecesores. Sin embargo, el argumento de "mano de obra barata" no es tan sólido cuando vemos la proliferación de nuevos proveedores asiáticos y caribeños, cuya participación en el mercado estadounidense se ha expandido a pesar de que sus salarios son, a menudo, mucho más altos que los de China. Además, si bien la participación en las exportaciones estadounidenses de ropa de Hong Kong, Corea del Sur y Taiwan, disminuyó durante la década pasada, estas NIEs todavía ocupan una buena posición entre los principales exportadores asiáticos de ropa a Estados Unidos en 1997, aunque sus costos de mano de obra eran los más altos de la región, excluyendo a Japón [véase ILO, 1995: 35-36].

Los tipos de cambio y las políticas comerciales ayudan a explicar algunas de estas discrepancias. Un factor crítico en la severa baja de las exportaciones de ropa de Taiwan y de Corea del Sur a finales de los ochenta se debió no solamente a la elevación de las tasas salariales, sino a la aguda revaluación de sus monedas nacionales frente al dólar estadounidense después de la firma del Acuerdo del Plaza en 1985. De 1985 a 1987 el yen se revaluó casi 40%, el nuevo dólar de Taiwan en 28%, y de 1986 a 1988 el won coreano se revaluó 17% [Bernard y Ravenhill, 1995: 180]. Sin embargo, las políticas más importantes que dieron forma a las importaciones estadounidenses de ropa desde Asia, el Caribe y otras partes, fueron las cuotas y los aranceles preferenciales. Desde principios de los setenta, las cuotas sobre artículos del vestido y el textil fueron reglamentadas por el Acuerdo Multifiber (MFA, por sus siglas en inglés). Estados Unidos, Canadá y algunas naciones europeas han utilizado este acuerdo para imponer límites cuantitativos a la importación de una gran variedad de categorías de productos.

Si bien la intención de estas políticas era proteger a las empresas de los países desarrollados de una inundación de importaciones de bajo costo, que amenazaban con fracturar las principales industrias nacionales, el resultado fue exactamente el opuesto. El proteccionismo incrementó las capacidades competitivas de los fabricantes de los países en desarrollo, que aprendieron a producir artículos más refinados y, por ello, más lucrativos que los sencillos. El proteccionismo ejercido por las

naciones industrializadas también diversificó el campo de acción de la competencia extranjera, en la medida en que se requería de un círculo de exportadores en continua expansión, para satisfacer el rápido aumento de la demanda estadounidense y europea. La creación de la Unión Europea y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en años recientes, concedió aranceles preferenciales a estos bloques comerciales y ha fomentado una consolidación cada vez mayor de las cadenas de proveedores dentro de las regiones.”

La capacidad de las NIES de Asia Oriental para sostener su éxito exportador por varias décadas, y el hecho de crear una jerarquía multinivel de abastecimiento dentro de Asia, se relaciona sólo parcialmente con las tasas salariales y las políticas estatales. Desde la perspectiva de una cadena productiva, Asia Oriental es parte de una economía regional interrelacionada. El auge exportador del contingente menos desarrollado de Asia se ha producido, en gran medida, como resultado de la reestructuración industrial de las NIES del norte de esa región. Cuando las empresas del noreste asiático comenzaron a desplazar su producción fuera de sus costas, idearon formas para coordinar y controlar las redes de abastecimiento que habían creado. Finalmente se centraron en los sectores más lucrativos del diseño y *marketing* de la cadena productiva del vestido, para sostener su margen competitivo. Esta transformación puede conceptualizarse como un proceso de ascenso productivo fundamentado, en gran medida, en la construcción de diversos tipos de redes económicas y sociales entre compradores y vendedores.

El ascenso a niveles productivos (o industriales) superiores, es un proceso de mejoramiento en la capacidad de una empresa o de una economía, que se desplaza hacia nichos económicos más lucrativos, tanto de capital más refinado tecnológicamente como de destreza más intensiva. Este ascenso opera en varios niveles diferentes de análisis:

1. *Dentro de las fábricas*, donde implica trasladarse desde artículos baratos hacia los caros, de productos sencillos hacia los complejos, y de pedidos pequeños hacia los grandes.

2. *Dentro de las redes interempresariales*, aquí comprende un movimiento desde la producción masiva de bienes estandarizados hacia una flexible de mercancía diferenciada.

3. *Dentro de las economías locales o nacionales*, el ascenso productivo abarca el movimiento de fabricación sencilla de insumos importados hacia formas más integradas de producción OEM y OBM, lo que significa un mayor uso de los vínculos hacia adelante y hacia atrás en escala local o nacional.

4. *Dentro de las regiones*, incluye desplazarse desde los flujos del comercio bilateral, asimétrico e interregional hacia una división del trabajo interregional más desarrollada, que incorpora todas las fases de la cadena productiva, desde el suministro de materias primas hasta la producción, distribución y consumo.

Las dimensiones nacionales e internacionales del ascenso a niveles productivos superiores, se analizarán en las siguientes secciones de este artículo, pero aquí se esbozará la base organizacional para este ascenso en fábricas y empresas. Desde la perspectiva organizacional, el ascenso a niveles superiores en las cadenas productivas del vestido de Asia Oriental, fue producido por los flujos de información y el potencial de aprendizaje asociado con los vínculos del comprador-vendedor, establecidos por los diferentes tipos de empresas líderes (minoristas, distribuidores y fabricantes), y también por un patrón distintivo de secuencia organizacional entre estas empresas líderes, que impusieron diversos tipos de demanda a sus proveedores de ultramar.

Los minoristas, distribuidores y manufactureros comprometidos con el abastecimiento global, desempeñan papeles estructurales similares como grandes compradores en la cadena productiva del vestido, porque todos son importadores destacados de ropa. Lo que hace la diferencia por medio de las redes de producción y abastecimiento que establecieron, no es el desempeño de estas compañías como compradores organizacionales, sino el tipo de información que se transmite y, por lo tanto, el tipo de aprendizaje local que puede darse de acuerdo con la posición de cada uno de los compradores en la cadena. Por ejemplo, los fabricantes que se encargan de los acuerdos de producción compartida sólo requieren del nivel más bajo de experiencia con respecto a sus proveedores de ropa: la confección de piezas cortadas que resultan en trajes terminados. El conocimiento obtenido es importante sólo para el segmento de producción de la cadena productiva. Sin embargo, los minoristas y distribuidores necesitan proveedores que tengan la capacidad de confeccionar ropa y el conocimiento logístico para encontrar todas las partes necesarias para el producto terminado.⁶ Por lo tanto, requieren compañías que manejen un proceso completo más avanzado de fabricación u OEM, las que a su vez pueden subcontratar por fuera ciertas partes de estos pedidos con otras empresas locales. Además de aprender

⁶Algunos minoristas y diseñadores grandes, como The Limited o Liz Claiborne, también compran telas para sus contratistas de ultramar, y participan en las inspecciones de control de calidad de la mercadería terminada. Pero en general dejan todos los otros aspectos del proceso de abastecimiento a los fabricantes de ropa de ultramar.

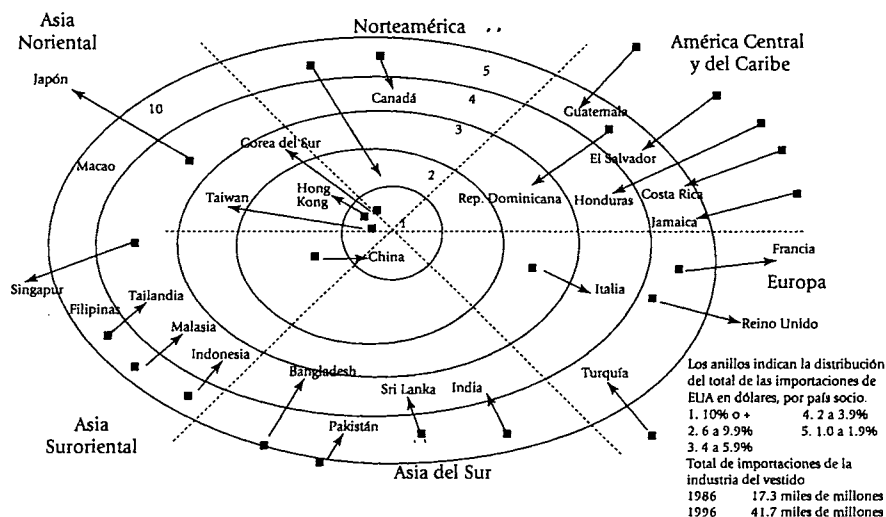
a organizar redes de producción, las compañías de proceso completo de fabricación también aprenden el aspecto *marketing* de la empresa. Este aprendizaje es el que permite que los proveedores asiáticos cambien su papel de exportadores OEM a OBM.

Un segundo mecanismo fundamental para obtener mayor productividad de los proveedores asiáticos de ropa, es el patrón de secuencia organizacional entre los diferentes tipos de compradores que contribuyen, de maneras singulares, a la expansión geográfica y al ascenso en los niveles superiores de estas cadenas que son dirigidas por el comprador. Entre los minoristas estadounidenses existe una jerarquía muy clara de estatus que influye en dónde y cómo participan en el abastecimiento global [Gereffi, 1994: 110-113]. Los que están orientados hacia la moda, que surten de productos de "diseñador" a una clientela exclusiva, obtienen su costosa mercadería de marcas registradas nacionalmente, de un pequeño grupo de exportadores de ropa de primera calidad (por ejemplo, Italia, Francia y Japón). Las tiendas departamentales y las cadenas especializadas que se inclinan por las fuentes de productos de etiqueta privada, se abastecen principalmente en las NIES de Asia Oriental y en los exportadores más reconocidos del Tercer Mundo. Las tiendas de descuento de gran volumen, que venden los productos más económicos, importan de los proveedores de costo más bajo que, por lo general, manufacturan mercancía relativamente sencilla o estandarizada.

La secuencia organizacional en la cadena productiva del vestido se refiere a que los diferentes tipos de compradores extranjeros pasan por cada uno de los contingentes de la matriz de abastecimiento global (véase la figura 1), mientras los países en ese contingente desarrollan su capacidad exportadora. Por ejemplo, las cadenas de tiendas de descuento como Kmart y los comerciantes masivos como JC Penney, fueron con frecuencia los primeros en utilizar las habilidades para producir mayor volumen en los nuevos sitios asiáticos de exportación. En el momento en que las tiendas departamentales o especializadas estuvieron dispuestas a pagar significativamente más por las mercancías de mayor calidad de las mismas prendas de vestir, las tiendas de descuento y los comerciantes masivos fueron "despedidos" de estas fábricas. Se vieron obligados a cambiarse, ya sea a fábricas de menor experiencia en el mismo país o a países más baratos. Este proceso se repitió cuando los compradores de estatus más elevado se presentaron, y lograron espacio fabril para mercadería más cara. En general, se conservaron algunos pedidos de gran volumen, con el objeto de que las fábricas nive-

laran sus programas de producción. Esta secuencia de compradores extranjeros permitió que los fabricantes mejoraran sus instalaciones para poder cumplir con las demandas de los compradores de productos más refinados.⁷

FIGURA 1



Las compañías comerciales pequeñas operan como “exploradores de la industria”, esto es, en los límites de la frontera de la producción internacional, con el objeto de colaborar en el desarrollo de nuevas fuentes potenciales de abastecimiento para la cadena productiva del vestido, en lugares como Saipán, la isla Yap en el archipiélago de Micronesia y Myanmar.*

⁷ Este patrón de ascenso se ilustra bien en la cita sobre Tailandia de un veterano de 25 años en el abastecimiento de la industria del vestido asiático: “Tailandia ha perfeccionado el modo de Corea, Taiwan y Hong Kong, en el sentido de que los fabricantes sólo surten producto de marca registrada y alto precio. En otro tiempo, yo compré mercancía ahí para venderla a los minoristas del mercado masivo. En la actualidad, esto es casi imposible de lograr. Visité la fábrica de un amigo cercano que opera de modo totalmente vertical. Él teje, tiñe, y cose *tops* de punto. Antes, sólo confeccionaba camisas promocionales para las tiendas de descuento del mercado masivo. Hoy sólo fabrica para marcas como Polo, Tommy Hilfiger y Donna Karan, y elabora la misma cantidad de unidades que hace 20 años, con la excepción de que ha más que duplicado sus precios de confección. Ésa es la realidad de la manufactura actual de Tailandia” [Bresky, 1997].

* Nombre oficial de Birmania [N. de la T.].

El escabroso papel de los exploradores de la industria lo define la mordaz observación de un especialista experimentado en el abastecimiento asiático: "Los novatos sueñan con viajar a los confines de la Tierra para producir prendas de vestir. Los profesionales ya han estado en los confines de la Tierra, y saben que no es bueno presionar ahí" [Birnbaum, 1993: 139]. Con este telón de fondo conceptual para los fundamentos organizacionales de las redes de comercio y producción en la cadena productiva dirigida por el comprador, examinaremos más de cerca la evolución de los patrones comerciales del vestido y del ascenso productivo asiático.

La evolución de la cadena productiva del vestido en Asia

El ascenso a niveles productivos (o industriales) superiores de esta cadena comprende el empleo de redes para crear nuevas fuentes abastecedoras con ventaja competitiva, en los ámbitos nacional y regional. Trazamos este proceso mediante cuatro etapas:

1. La construcción de redes de fabricación y *marketing* localmente integradas, que implican vínculos estrechos con los compradores extranjeros;
2. La internacionalización de la cadena productiva del vestido para integrar nuevos contingentes de proveedores asiáticos baratos, como respuesta a la combinación de restricciones colaterales de suministros y de presiones externas;
3. La coordinación de estas cadenas dirigidas por el comprador, por medio de los diferentes tipos de redes comerciales; y
4. La consumación o regionalización de la cadena productiva del vestido en Asia.

Este ciclo de ascenso productivo asiático está arraigado localmente, pero tiene importantes repercusiones en la forma en que se organiza en otras regiones del mundo, como en Norteamérica o Europa.

La construcción de cadenas productivas: OEM y OBM en Asia Oriental

En general, a las NIES de Asia Oriental se les considera el arquetipo del ascenso a niveles productivos superiores entre los países en vías de desarrollo. Transitaron rápidamente de la fase inicial de con-

fección, que hizo crecer las exportaciones (utilizando zonas de procesamiento de exportación ubicadas cerca de los puertos principales), a un sistema más generalizado de incentivos que se aplicó en todas las fábricas orientadas a la exportación de sus economías. El siguiente paso para Taiwan, Corea del Sur, Hong Kong y Singapur era la producción OEM, la cual tiene las siguientes características:

La empresa proveedora fabrica el producto de acuerdo con el diseño especificado por el comprador; el producto se vende con la marca registrada del comprador; el proveedor y el comprador son empresas separadas; el proveedor no tiene control sobre la distribución.

En poco tiempo, las empresas de Asia Oriental se convirtieron en proveedores del paquete completo de fabricación para los compradores extranjeros, y así forjaron una capacidad empresarial innovadora que implicó la coordinación de producción, comercialización y redes financieras complejas [Gereffi, 1995].

El papel de exportación OEM tiene muchas ventajas. Los empresarios locales incrementan su habilidad al conocer las preferencias de los compradores extranjeros, lo que incluye los estándares internacionales de precio, calidad y entrega de la mercancía de exportación. También genera importantes vínculos hacia atrás en la economía nacional, porque se espera que los contratistas OEM impulsen fuentes de abastecimiento confiables para muchos insumos. Más aún, la experiencia en producción OEM aumenta con el tiempo y se difunde mediante diferentes tipos de actividades. El proveedor OEM aprende mucho del comprador acerca de los segmentos ascendentes y descendentes de la cadena productiva de la industria del vestido. Este conocimiento tácito puede volverse más adelante una poderosa arma competitiva.

De esta manera, lugares específicos como las NIES de Asia Oriental conservan un margen competitivo constante en el desarrollo orientado a la exportación. Sin embargo, los productores de Asia del Este confrontan una intensa competencia con los exportadores más baratos de diversas partes del Tercer Mundo, y el precio de sus exportaciones a los países occidentales se ha elevado más por las agudas devaluaciones monetarias durante la década pasada.

En estas circunstancias, tiene sus ventajas establecer vínculos hacia delante con los mercados de los países desarrollados, donde las mayores ganancias se producen en las cadenas productivas dirigidas por el comprador. De ahí que muchas empresas NIES del este asiático, que iniciaron la OEM, ahora la impulsan hacia la manufactura de marcas registradas originales (OBM), al integrar su pericia en la manufactura, con el diseño y venta de su propia mercancía con marca registrada.

Corea del Sur está al frente de las NIEs de Asia Oriental en producción OBM, con sus marcas coreanas de automóviles (Hyundai), productos electrónicos (Samsung) y otros aparatos electrodomésticos (Samsung y Goldstar), entre otros, que se venden en Norteamérica, Europa y Japón.⁸ Las compañías de Taiwan han incluido la producción OBM en computadoras, bicicletas, equipo deportivo y calzado, pero no en prendas de vestir. En Hong Kong, las compañías de ropa son las que mejor han logrado el cambio de OEM a OBM. La cadena de ropa para damas Episode, controlada por el Grupo Fang Brothers de Hong Kong, uno de los principales proveedores OEM para Liz Claiborne en las décadas de los setenta y ochenta, cuenta con tiendas en 26 países, de las cuales sólo una tercera parte está en Asia. Giordano, la más afamada marca de ropa de Hong Kong, ha sumado a su base inicial de fábricas de ropa, 200 tiendas en Hong Kong y China, y otros 300 mercados minoristas dispersos por el Sudeste de Asia y Corea. Hang Ten, una línea de ropa más económica, tiene 200 tiendas en Taiwan, lo que la hace la franquicia más grande de ropa extranjera en la isla [Granitsas, 1998].

En la experiencia OBM existen trastornos significativos; la Corporación Mitac, principal competidor de Acer en el mercado de las computadoras personales de Taiwan, sufrió una reducción significativa: de 70% de ventas totales de su propia marca de computadoras en 1990, a 40% en 1993 [Selwyn, 1993]. Daewoo, la tercera compañía de Corea en enseres electrónicos para el consumidor (después de Samsung y Goldstar), retornó al método OEM después de invertir años en la construcción de marcas [Asiaweek, 1995].

¿Por qué el papel desempeñado por la OEM ha resultado tan adaptable? En gran medida, el asunto radica en las capacidades básicas y en las redes. El presidente de Mitac, C.S. Ho, afirma que su empresa era más lucrativa cuando se concentraba en sus capacidades básicas:

Nos preguntamos: ¿En qué funciones somos los mejores? Nuestra fortaleza radica en el R&D, diseño y manufactura. Ahora nos estamos orientando al diseño y surtimos productos y componentes fundamentales para los principales clientes OEM, cuyas marcas son más conocidas, pero que se han retirado de la manufactura completamente integrada [Selwyn, 1993: 24].

⁸En una encuesta de cerca de 100 empresas exportadoras de Corea del Sur, llevada a cabo en 1976, más de las dos terceras partes informaron que algunas o todas sus exportaciones a mercados extranjeros consistieron en sus propios productos de marca registrada [Rhee *et al.*, 1984: 123].

Por otra parte, el presidente y funcionario ejecutivo en jefe de Daewoo, S.II. Bae, señala: "Nuestra fortaleza es la manufactura. Si nuestros márgenes de ganancia son adecuados, a nosotros no nos importa elaborar productos para otros" [Asiaweek, 1995: 56].

Bae esperaba una recesión moderada en los enseres electrónicos para el consumidor en el año 2000, y concluía que las compañías tendrían que convertirse predominantemente en productores de bienes básicos.

Para mantener la OEM lucrativa en condiciones de intensa competencia salarial, entre los países en desarrollo y el proteccionismo de los mercados occidentales, las compañías NIES de Asia Oriental han montado elaboradas redes de producción fuera de sus costas. Por ejemplo, Daewoo ya cuenta con 16 plantas en China, Vietnam, Asia Central, Europa y México. Por medio de programas de capacitación laboral, Bae sostiene que "la planta (Daewoo) de Vietnam es casi tan eficiente como las nacionales" [*ibid.*: 57]. De esta manera, la clave de la utilidad económica en la producción OEM de las NIES de Asia Oriental parece ser su pericia en la manufactura (lo que incluye una inversión significativa en investigaciones y desarrollo), y en el aprendizaje de manejar con flexibilidad las redes de producción ultramarinas. Esto puede verse en los fabricantes de ropa de Hong Kong, en las compañías de calzado de Taiwan y en las empresas de computadoras de Singapur. Por lo tanto, la flexibilidad de la red se ha transformado en uno de los principales activos organizacionales utilizados por las NIES en sus estrategias de internacionalización.

La internacionalización de las cadenas productivas: abastecimiento allende las costas de los NIES de Asia Oriental

En cada una de las NIES de Asia Oriental, la combinación de restricciones colaterales nacionales (escasez de mano de obra, salarios altos y elevados precios de los predios), y de presiones externas (revaluaciones monetarias, de aranceles y cuotas), provocaron la internacionalización del complejo textil y del vestido a finales de los años ochenta y principios de los noventa. La internacionalización de la producción se inició en primer lugar por las cuotas, pero el proceso se aceleró más cuando los factores colaterales de suministro se volvieron adversos. Las cuotas determinaron *cuándo* comenzó el cambio externo de la producción, mientras que el acceso preferencial a los mercados allende las costas y a las redes sociales determinaron *dónde* fueron las empresas

de las NIES de Asia Oriental. En esta división internacional del trabajo, se retuvieron en Asia Oriental⁹ las actividades de capacitación intensiva y las actividades de trabajo intensivo fueron reubicadas.

Hong Kong

La internacionalización de sus empresas se desató como consecuencia de las restricciones a la importación de textiles, impuestas por el Reino Unido en 1964, las cuales obligaron a los fabricantes de Hong Kong a desplazar su producción a Singapur, Taiwan y Macao, hacia finales de la década de los sesenta. La población china en estos tres países tenía afinidades culturales y lingüísticas con los inversionistas de Hong Kong. Además, Macao se beneficiaba con la proximidad de este país, mientras que Singapur calificaba en las preferencias del *Commonwealth* en cuanto a las importaciones del Reino Unido. A principios de los setenta, las empresas del vestido pusieron en la mira a Malasia, Filipinas y Mauricio. Esta segunda vuelta de inversión externa fue provocada, de nuevo, por restricciones en la cuota, lo que se sumó a ciertos incentivos que ofrecía el país anfitrión. Por ejemplo, Mauricio estableció una zona de procesamiento de exportación como esfuerzo para seducir a los inversionistas de Hong Kong, en especial a los fabricantes de prendas de punto, los que dirigieron sus exportaciones a los mercados europeos por el acceso preferencial que ofrecían en términos de aranceles bajos.

El mayor incentivo de las compañías textiles y del vestido de Hong Kong para la internacionalización fue la apertura de la economía china en 1978. En un comienzo, la producción fue subcontratada a fábricas de propiedad estatal, pero a la larga se estableció con China un elaborado acuerdo de procesamiento externo, que se apoyaba en un amplio conjunto de empresas colectivas de manufactura, financieras y comerciales. La reubicación de la industria en el territorio continental chino provocó una depresión del sector manufacturero, a finales de los ochenta y principios de los noventa. En 1991, 47 000 fábricas tenían 680 000 empleados contratados en Hong Kong, una cifra 25% abajo del tope registrado de 907 000 trabajos de manufactura en 1980 [Khanna,

⁹En el sector de la ropa, las actividades asociadas con la producción OEM que tendía a permanecer en las NIES, consistieron en labores como el diseño del producto, la elaboración de muestras, el control de calidad, el empaque, el almacenamiento, el transporte, las transacciones de cuotas y el financiamiento local, por medio de cartas de crédito. Éstos proporcionaron rendimientos brutos o ganancias relativamente altas.

1993: 19]. Este descenso fue particularmente severo en los textiles y la ropa. El empleo en la industria textil cayó de 67 000, en 1984, a 36 000, en 1994; caída que representó 47%. Entretanto, los empleos en la industria del vestido cayeron verticalmente de 300 000, en 1984, a 137 000, en 1994; decremento de 56% en una sola década [De Coster, 1996a: 65].

Mientras la manufactura se reducía, crecían las actividades comerciales en Hong Kong hasta sumar aproximadamente 70 000 empresas y 370 000 empleos en 1991; el incremento quintuplicó el número de empresas y cuadruplicó el número de trabajadores en el sector comercial, comparado con 1978 [Khanna, 1993: 19]. De este modo, las compañías comerciales han remplazado, en gran medida, a las fábricas, como el agente económico fundamental para el crecimiento orientado a la exportación.

En 1995, los empresarios operaron más de 20 000 fábricas dando empleo a 4.5 o 5 millones de trabajadores sólo en el delta del río Perla, en las cercanías de la provincia china de Guangdong [De Coster, 1996b: 96]. Considerando que la totalidad de empleos en la industria se había reducido a 386 000 en 1995, un poco más de 15% de la fuerza laboral de Hong Kong [Berger y Lester, 1997: 9], los fabricantes incrementaron de hecho, su fuerza nacional de trabajo mucho más de 10 veces, mediante el acuerdo de procesamiento externo con China.

La enorme dependencia por parte de los fabricantes de Hong Kong, de la mano de obra china barata, tiene varios puntos vulnerables que podrían socavar la viabilidad de este modelo en el futuro [Berger y Lester, 1997: 158-162]. En primer término, aunque alguna vez Guangdong fue una zona de salarios bajos y fuerza laboral abundante, tanto los salarios como los costos de los predios se han elevado rápidamente. En la medida en que los costos de Guangdong se incrementen, los fabricantes que deseen conservar este sistema de producción en China, deberán desplazarse cada vez más hacia el interior donde, nuevamente, se encontrarán con caminos en mal estado, sistemas inadecuados de agua y electricidad, y falta de infraestructura comercial. En segundo término, si la producción se traslada tierra adentro, será cada vez más difícil mantener un equipo adecuado de administradores de Hong Kong. En vez de intentar reproducir tierra adentro el patrón del delta del río Perla a gran escala, sería mejor tratar de perfeccionar las operaciones en las plantas de Guangdong. Tercero, están surgiendo en Asia nuevas naciones exportadoras de ropa barata (Indonesia, Sri Lanka, India, Myanmar,

Vietnam y otras), mientras que las economías de México y la cuenca del Caribe son lugares de producción barata más cercanos al gran mercado estadounidense. Hong Kong no tiene ventajas especiales en muchas de estas localidades, lo cual sugiere que debería evitar verse encerrado en redes de manufactura ultramarinas de bajo costo; más bien debería sacarle provecho a la tendencia global que fortalece el servicio de manufactura, que es donde Hong Kong conserva un fuerte margen competitivo.

Corea del Sur

Al igual que en Hong Kong, la internacionalización de los productores de ropa de Corea del Sur y de Taiwan comenzó como una respuesta a las restricciones de cuota. Al no contar las empresas coreanas con las suficientes cuotas de exportación, establecieron inicialmente su producción ultramarina en localidades sin cuota como Saipán, territorio estadounidense en las Islas Marianas. Las oleadas más recientes de internacionalización fueron motivadas por las restricciones nacionales de incremento salarial y escasez de mano de obra. Las regiones de salarios bajos que han atraído al mayor número de compañías de Corea del Sur, son América Latina y el sudeste y sur de Asia. La preferencia de las empresas coreanas por invertir en América Latina (Guatemala, Honduras, República Dominicana, etc.), se debe a la proximidad de éstos con el mercado estadounidense y al fácil acceso de cuotas. El interés por naciones asiáticas como Indonesia, Sri Lanka y Bangladesh se debe principalmente a sus bajos salarios, ya que son de los más bajos del mundo.

Taiwan

Cuando las empresas de Taiwan se desplazaron más allá de sus costas a principios de los ochenta, también enfrentaron cuotas obligatorias. Aunque los salarios, a finales de los años setenta y principios de los ochenta, eran todavía relativamente bajos, las rentas de cuota eran altas. Las empresas debieron comprarlas (su valor fluctuaba mucho en los mercados secundarios) para expandir sus exportaciones, lo cual provocaba una merma de las ganancias en las empresas que carecían de la cuota suficiente [Appelbaum y Gereffi, 1994]. Esto dio como resultado un interés cada vez mayor en los mercados libres de cuotas de los exportadores de Taiwan. Los mercados de cuota (Estados Unidos, la Comunidad

Europea y Canadá) sumaron más de 50% de la exportación de textiles y ropa de Taiwan a mediados de los ochenta, pero este porcentaje bajó 43% en 1988, y 35% en 1991. Estados Unidos, que por años habían sido el mercado de exportación taiwanés más grande, importó una cuarta parte de los textiles y ropa en 1991; la Comunidad Europea, 8% y Canadá sólo 2%. Los principales mercados sin cuota, que absorbían cerca de las dos terceras partes del textil y el vestido a principio de los noventa eran Hong Kong (30%), Japón (6%) y Singapur (3%) [Khanna, 1993: 29-30]. Hong Kong, hoy principal mercado exportador de Taiwan, es básicamente un conducto para embarques de hilos, telas y ropa hacia China, donde posteriormente se procesa y reexporta.

La coordinación de las cadenas productivas: el triángulo de fabricación y las oficinas ultramarinas de compra

Un mecanismo muy importante que facilita la expansión geográfica y el desplazamiento hacia actividades de un mayor valor agregado en las industrias exportadoras plenamente desarrolladas como la del vestido, es el proceso del "triángulo de fabricación". La esencia de este triángulo, que fue iniciado por las NIES de Asia Oriental en las décadas de los setenta/ochenta, es que los compradores estadounidenses surten sus pedidos con los fabricantes de las NIES que los abastecían antes, los que a su vez trasladaron parte o toda la producción requerida a fábricas ultramarinas afiliadas en países baratos (por ejemplo, China, Indonesia o Vietnam). El triángulo se completa cuando la mercancía terminada se embarca directamente al comprador extranjero, con las cuotas estadounidenses expedidas al país exportador. De esta manera, el triángulo de fabricación modifica el estatus de las NIES: de proveedores establecidos para los minoristas y distribuidores estadounidenses, a intermediarios en las cadenas productivas dirigidas por el comprador, que pueden incluir a no menos de 50 o 60 países exportadores [Gereffi, 1994].

Las redes del triángulo de fabricación están enraizadas histórica y socialmente. Los comerciantes asiáticos establecían largas rutas de abastecimiento, que dependían enormemente de los lazos sociales entre productores asiáticos y sus mercados de exportación. Los *sogo shosha* japoneses se encargaban de transferir la producción de textiles, ropa y calzado de Japón a Hong Kong, Taiwan y Corea, lo hacían en la década de los cincuenta. Todos estos países manejaban principalmente la logística de surtir maquinaria, mercaderías intermedias y capital de trabajo a los exportadores de ropa y calzado de Asia Oriental. Las casas mercantes

británicas, cuya intención original era que fungieran como intermediarias entre China y Occidente, fueron útiles cuando Hong Kong transitó a una economía basada en la manufactura. Proporcionaron el conocimiento y el apoyo logístico necesarios para que las empresas industriales de Hong Kong exportaran a países distantes, y también le ayudaron a que los compradores extranjeros tuvieran confianza y buena voluntad hacia los productos de Hong Kong.

Empero, cuando los mercados del vestido de Hong Kong se diversificaron después de la segunda guerra mundial, e incluyeron a los países de Norteamérica y Europa, las compañías chinas se convirtieron en un canal cada vez más importante de exportaciones, desde mediados de los cincuenta en adelante. Estos comerciantes chinos desempeñaron un papel crucial como intermediarios, porque la mayor parte de la primera generación de fabricantes chinos de Hong Kong no hablaba inglés y, por lo tanto, no podía comunicarse de manera efectiva con los compradores o comerciantes foráneos. Menos conocidos pero también cruciales para el desarrollo temprano de la industria del vestido en Hong Kong fueron las compañías comerciales de la India, que eran parte de una red de comerciantes hindúes diseminados en Asia y África, y especialistas en la exportación al Medio Oriente y África [Leung, 1997: cap. 5].

En la actualidad, cada una de las NIES de Asia Oriental tiene un conjunto diferente de países preferidos donde establecer nuevas fábricas. Hong Kong y Taiwan han sido los principales inversores en China y en el sudeste de Asia; Corea del Sur ha sido particularmente prominente en Indonesia, Guatemala, la República Dominicana y Corea del Norte; y Singapur es una fuerza líder en Malasia e Indonesia. Estas redes de producción se explican en parte por factores sociales y culturales (por ejemplo, lazos étnicos o familiares, idiomas comunes, características singulares de la herencia histórica de un país, como es el caso de los vínculos coloniales británicos que le dieron a Hong Kong una pista interna acerca de cómo realizar inversiones en Mauricio y Jamaica). Sin embargo, a medida que el volumen de pedidos se expande a nuevos sitios de producción de bajo salario, la presión crece para que los grandes compradores estadounidenses pasen por alto a sus intermediarios de Asia Oriental, y traten directamente con las fábricas que satisfacen sus pedidos.

El vínculo más directo entre los compradores de Estados Unidos y sus proveedores asiáticos son las oficinas ultramarinas de compra de los principales minoristas estadounidenses, los que unen los pedidos

de temporada¹⁰ procedentes de las oficinas centrales en ese país, con la producción de sus redes de proveedores allende las costas, que incluyen entre 200 y 400 fábricas. Las habilidades organizacionales de estas oficinas de compra comenzaron a expandirse en la medida en que los minoristas se comprometieron, con más intensidad, en el desarrollo de productos para surtir sus colecciones en expansión de mercancía con etiqueta privada. Antes de la instalación de estas oficinas, el vínculo principal entre los minoristas estadounidenses y las fábricas foráneas eran los importadores. Sin embargo, a medida que creció el volumen y rango de los productos importados, los minoristas decidieron iniciar compras directas allende sus costas, no sólo para ahorrarse la comisión que se pagaba a los importadores, sino también para controlar mejor la cantidad, la calidad y el momento oportuno de sus pedidos. En la década de los sesenta, Sears, Montgomery Ward y Macy's fueron las primeras compañías estadounidenses en instalar oficinas de compra en Hong Kong, donde adquirieron inicialmente bienes duros (como aparatos electrodomésticos, accesorios de iluminación, muebles, utensilios de cocina y juguetes). Los pedidos de ropa verdaderamente grandes llegaron cuando K-Mart y JC Penney instalaron sus oficinas en Hong Kong en 1970, y le siguieron rápidamente sucursales en Taiwan, Corea y Singapur.

A mediados de los setenta muchos minoristas, como la Compañía de Tiendas Departamentales May, la Corporación Associated Merchandising (AMC) y Woolworth se unieron a la causa triunfante de la compra directa en el Lejano Oriente [Gereffi y Pan, 1994].

En el cuadro 2 puede verse un panorama detallado de las 10 principales oficinas de compra minorista de EUA en Taiwan para 1992. K-Mart y Wal-Mart, los dos más grandes, reunieron el volumen mayor de negocios en Taiwan, con pedidos anuales para 1992 de 500 y 300 millones de dólares, respectivamente. JC Penney, AMC (una oficina de compra, propiedad de sus socios, para 40 tiendas estadounidenses diferentes), Industrias Mast (el principal brazo abastecedor ultramarino de The Limited), Montgomery Ward y Woolworth, compraron entre 100 y 200 millones de dólares en mercancía por medio de sus oficinas en Taiwan; mientras que Sears, las tiendas departamentales May y Macy's adquirieron entre 50 y 75 millones de dólares. Nótese que estas cantidades se refieren al valor de *pedidos* ordenados a las oficinas de compra minorista en Taiwan por las oficinas centrales estadounidenses, no al

¹⁰Hoy día, el año de la moda se divide en seis u ocho temporadas por lo menos.

CUADRO 2

PRINCIPALES CADENAS DETALLISTAS ESTADOUNIDENSES CON OFICINAS EN TAIWAN, 1992

Compañía	Órdenes giradas en Taiwan (mdd)	Tipos de mercancías		Canales de origen		Principales países receptores de embarques procedentes de EUA ^c
		Suaves ^a	Duras ^b	Taiwan	Otros	
K-Mart	500	45	55	35	65	Indonesia, Emiratos Árabes Unidos, Filipinas y más de 10 países adicionales.
Wal-Mart ^d	300	30	70	50	50	Gente de China, Indonesia y Sri Lanka.
JC Penney	200	50	50	25	75	Filipinas, Indonesia, Tailandia y Bangladesh.
Associated Merchandising Corporation (AMC) ^e	180	65	35	70	30	Filipinas, Singapur, Malasia, Indonesia, Tailandia y gente de China.
Mast Industries ^f	140	100	0	100	0	Ninguno.
Montgomery Ward	135	35	65	33	67	Indonesia, Tailandia, Filipinas y Chile.
Woolworth	110	46	54	75	25	Gente de China, Indonesia, Sri Lanka, Bangladesh, Vietnam y Lesotho.
Sears	75	40	60	92	8	Bangladesh y Filipinas.
May Department Store	70	65	35	80	20	Indonesia, Singapur y Filipinas.
R.H. Macy & Company	50	73	27	85	15	Filipinas e Indonesia.

Fuente: Entrevistas realizadas por el autor en Taiwan.

^aLos porcentajes de las mercancías suaves son estimados, con las siguientes excepciones: K-Mart, Wal-Mart y Montgomery Ward.

^bEl porcentaje de Taiwan se refiere a la proporción de cada una de las oficinas de las cadenas compradoras que son embarcadas desde Taiwan.

^cLos embarques provenientes de otros países se refieren a las órdenes dadas por las oficinas compradoras a los maquiladores taiwaneses, quienes en su oportunidad transfieren las órdenes a las fábricas de otros países para producir y exportar bajo las cuotas de los países designados. Las fuentes del exterior son enlistadas de acuerdo con su importancia por las oficinas compradoras de Taiwan.

^dEl único agente de Wal-Mart en Taiwan y muchos del resto de Asia, son Exportadores de Recursos Limitados del Pacífico (EARP). Sin embargo, son registradas como compañías comerciales de Hong-Kong. EARP pertenece al Grupo Salim de Indonesia, uno de los más grandes conglomerados industriales de Asia.

^eAMC es un grupo de oficinas compradoras que sirven acerca de cuarenta tiendas diferentes en los Estados Unidos, incluyendo a la Dayton-Hudson, Federated Department Stores, Target y Bradlees.

^fMast Industries es la oficina extranjera más importante, mejor equipada y dirigida por The Limited.

volumen de *embarques* desde Taiwan. Por lo general, una porción significativa de los pedidos ordenados a Taiwan, a principios de la década de los noventa, fue transferida por los fabricantes taiwaneses a países de más bajo costo, vía el proceso de triángulo de fabricación descrito con anterioridad. Taiwan, empero, sirvió como centro logístico para cumplir con los pedidos trasladados allende las costas, mediante el suministro de telas y otros materiales intermedios (que todavía se fabrican en Taiwan)¹¹ y la coordinación de una variedad de servicios, como son las inspecciones de control de calidad, el embarque, y la transferencia de fondos para cartas de crédito.

También se muestra en el cuadro 2, la proporción de pedidos de ropa ordenados por los minoristas estadounidenses a las oficinas de compra en Taiwan que, de hecho, eran abastecidos internamente. Las compañías cuentan con una amplia variedad de estrategias. En tanto que tres oficinas de compra minorista (K-Mart, Montgomery Ward y JC Penney), sólo dieron 25 o 35% de sus pedidos a las fábricas locales, otras seis abastecieron 70% o más de sus pedidos de ropa en Taiwan; y las Industrias Mast, la abastecedora más grande, ordenó 100% de sus pedidos a fábricas taiwanesas. Estas diferencias en las estrategias son el resultado de una serie de factores: la disponibilidad de cuotas para los tipos de productos solicitados; la preferencia del minorista por el bajo costo o la alta calidad; y la rapidez con que se surte el pedido. Las industrias Mast, que se especializan en "abastecimiento rápido", y cuya reputación es ser la más veloz del gremio (de 30 a 40 días, desde el pedido hasta el embarque), cumplió con todos sus pedidos en Taiwan, en virtud de que las fábricas locales eran la única opción que tenía Mast para responder a los estrechos márgenes de tiempo.

Por último, en el cuadro 2 vemos también cuáles son los principales países hacia donde las oficinas estadounidenses de compra minorista transfirieron la porción de sus pedidos fuera de las costas. En muchos de los países de esta lista existe una considerable comunidad empresarial china que proporciona a las empresas taiwanesas contactos políticos, infraestructura empresarial y el conocimiento local necesario para disminuir los riesgos en una operación de ultramar. Así los lazos sociales forman las redes de abastecimiento.

¹¹ Entre 1985 y 1996, las exportaciones de ropa de Taiwan bajaron de 56 a 20% del total en textiles y ropa, mientras que la parte representada por bienes intermedios (fibras textiles, hilos y telas) se elevó de 44 a 80% [Gereffi y Pan, 1994: 130]; se le agregaron datos más recientes proporcionados por la Federación Textil de Taiwan.

La consumación de las cadenas productivas: de la plataforma exportadora al marketing de marcas registradas

Para las NIES, hay dos tendencias –el cambio de OEM a OBM, y la importancia cada vez mayor de los mercados sin cuota– que apuntan hacia un hecho importante: las redes de producción y comercio de la cadena productiva de la industria del vestido se están concentrando en Asia. Ha habido un agudo descenso de las exportaciones de ropa desde Asia a Norteamérica (de 27% del total global en 1984 a 16% en 1996); una caída en las exportaciones asiáticas de ropa a Europa Occidental

CUADRO 3

DISTRIBUCIÓN DEL COMERCIO REGIONAL EN LAS EXPORTACIONES MUNDIALES DE VESTIDO Y TEXTILES

	1980	1984	1987	1990	1993	1996
<i>Textiles</i>						
Mundial (mdd)	55.6	53.9	80.2	104.8	115.4	150.2
Mundial (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Intra-Europa Occ.	40.1	34.9	40.0	41.4	32.8	30.0
Intra-Asia	13.1	17.4	18.2	20.6	26.6	27.6
Asia a Europa Occ.	1.6	4.6	5.9	5.6	5.8	5.3
Europa Occ. a Europa Or/E. Bálticos/CEI*	n.d.	n.d.	n.d.	2.3	3.1	4.4
Asia a Norteamérica	2.9	5.4	4.9	3.6	4.3	3.5
Asia a Medio Oriente	n.d.	n.d.	n.d.	2.2	3.0	2.8
Europa Occ. a Asia	1.6	2.4	2.0	3.0	2.6	3.1
Europa Occ. a Norteam.	1.6	3.2	2.9	2.4	2.3	2.0
Otros	39.1	32.1	26.1	18.9	19.5	21.3
<i>Vestido</i>						
Mundial (mdd)	41.8	48.2	81.9	106.4	133.0	163.3
Mundial (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Europa Occidental	36.6	29.3	33.7	35.2	28.7	28.1
Asia a Norteamérica	14.8	26.8	22.5	19.5	19.6	15.8
Intra-Asia	4.3	6.2	6.0	8.8	10.5	12.3
Asia a Europa Occ.	14.4	11.0	13.2	12.9	13.6	11.0
A. Latina a Norteam.	1.7	2.1	2.3	2.4	3.9	5.1
Europa Or/E. Bálticos/CEI a Europa Occ.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	4.1
África a Europa Occ.	1.9	1.2	2.1	n.d.	3.0	n.d.
Otros	26.3	33.4	20.2	21.1	20.7	23.6

Fuente: GATT, *International Trade* y OMC, *Annual Report*, varios años.

*Incluye a Europa Central y del Este, los Estados Bálticos y a la Confederación de Estados Independientes (CEI).

n.d. = no disponible.

(hasta 11% del comercio global); y un sorprendente aumento en el comercio intra-asiático de ropa (de 4.3% en 1980 a 12.3% en 1996). El aumento de este comercio es todavía más fuerte en los textiles, donde se incrementa de 13% de total mundial en 1980 a casi 28% en 1996 (véase el cuadro 3).

La importancia creciente de Asia, como mercado para su propia producción de textiles y ropa, y la continua migración de la producción hacia localidades proveedoras de bajo costo alrededor del mundo, sugieren que puede emprenderse un camino hacia una reestructuración general, en la cual se estarían dando dos procesos paralelos de regionalización de la cadena productiva del vestido dentro de Asia, Norteamérica y Europa. Es probable que las relaciones emergentes de suministros que se están formando con productores cercanos baratos en cada área (Asia del Sur y Vietnam en Asia, América Central y el Caribe *vis-a-vis* con Norteamérica, y África del Norte y Europa Oriental para la Unión Europea), fortalezcan el comercio intrarregional y las redes de producción en la cadena del vestido; por consiguiente, surgirán nuevas formas de coordinación económica y competencia entre empresas locales y globales.

Implicaciones de la experiencia asiática para Norteamérica

Nuestro análisis de la cadena productiva de la industria asiática del vestido, sugiere dos hipótesis principales para el futuro del sector textil y del vestido en Norteamérica. Primera, el relativo declive en la exportación del vestido terminado de las NIES de Asia Oriental, está provocando una "brecha de abastecimiento" en la cadena productiva de la industria estadounidense del vestido. Esto se debe, en parte, a las grandes distancias geográficas y a la complejidad logística implicada en la administración de las redes del triángulo asiático de manufactura; y también a la tendencia hacia un *marketing* más directo en Asia, a medida que los fabricantes se desplazan de OEM a OBM. Segunda, dado que el abastecimiento asiático de ropa a Estados Unidos, se ha orientado, principalmente, a cumplir los pedidos OEM de minoristas y distribuidores de marcas registradas, los fabricantes estadounidenses de ropa deberán desarrollar la capacidad de abastecer el paquete completo de fabricación. Con anterioridad, esto sólo lo habían hecho las NIES de Asia Oriental para el mercado masivo de Norteamérica, o en los centros de moda de alta costura en Europa. En lo que resta de este artículo se presentará un esquema interpretativo que ofrece respuestas tentativas a estas dos hipótesis.

La figura de la página 112 muestra cambios significativos, entre 1986 y 1996, en los patrones regionales del abastecimiento estadounidense de ropa. Durante estos 10 años las importaciones de ropa se incrementaron de 17.3 a 41.7 miles de millones. Los cinco círculos corresponden a los diferentes niveles de importancia de las naciones proveedoras: cada una de las que están en el círculo central responde a 10% o más, del valor total de las importaciones de ropa en 1995, mientras que las ubicadas en el círculo exterior sólo integran de 1 a 1.9% del total de importaciones. Dicho de otra manera, en la medida en que nos desplazamos de los círculos interiores a los exteriores de este diagrama, disminuye la importancia relativa de los proveedores de ropa.

En esta figura se muestran varios aspectos fundamentales de la dirección y magnitud del cambio en el abastecimiento de ropa.

Primero, existen sorprendentes diferencias regionales en el patrón de importaciones estadounidenses de ropa. Los proveedores de Europa Occidental y las NIES del noreste asiático, son cada vez menos relevantes en el abastecimiento estadounidense de ropa, mientras que el Sudeste y Sur de Asia, América Central y el Caribe, y México, están ganando importancia.

Segundo, a pesar de la considerable movilidad en la pasada década, subsiste un fuerte patrón centro-periferia que domina la geografía de la actividad exportadora en la matriz abastecedora de ropa de Estados Unidos.¹² Sólo cuatro economías (Hong Kong, Taiwan, Corea del Sur y China), fueron proveedoras básicas (por ejemplo, 10% o más de la importación) durante la pasada década, y en la actualidad sólo China mantiene esa distinción. Hay mucha dispersión entre los proveedores de los dos últimos círculos exteriores (lo que indica una participación de 1 a 4% en el mercado estadounidense del vestido). Sólo hay seis naciones en los tres círculos interiores.

Tercero, aunque en la mayoría de los países (19 de 27) el nivel de cambio, de 1986 a 1996, ha sido relativamente modesto (cambiaron su posición en un círculo o no cambiaron), otros países han mostrado grados más significativos de avance (México, República Dominicana, Honduras y Bangladesh), o descenso (Corea del Sur, Taiwan, Japón y Singapur). Sin embargo, el desplazamiento hacia dentro, incluso en un círculo, puede ser bastante significativo para las economías más peque-

¹²Según Krugman [1991: cap. 1], el patrón de centro-periferia que resulta de una concentración geográfica de las importaciones estadounidenses, pueden estar relacionados con exigencias externas de la demanda y con dinámicas de competencia imperfecta en las cadenas productivas dirigidas por el comprador.

ñas, en razón del destacado crecimiento total de las importaciones estadounidenses de ropa en los últimos 10 años.

No obstante, hay otras dos características importantes del abastecimiento de ropa, que no da a conocer este diagrama. Primero, existen dos sistemas de producción en pugna: el procesamiento de fabricación de las exportaciones (producción compartida) y el abastecimiento del paquete completo de fabricación (producción OEM). Los países que han penetrado más a fondo en el mercado estadounidense del vestido han sido expertos, ya sea en el abastecimiento OEM (Hong Kong, Taiwan y Corea del Sur) o están tratando de desarrollar capacidades para surtir el paquete completo (China y México). Todos los demás países que aparecen en esta lista están relegados a la producción compartida. Segundo, hay diferentes tipos de redes implicadas en historias exitosas de exportación, que vinculan de diversas formas a los países reseñados en el diagrama. Ya hemos analizado el esquema del triángulo de manufactura de Asia Oriental, ahora debemos considerar las redes relevantes en la combinación del abastecimiento en Norteamérica.

Si visualizamos que la cadena productiva de la industria del vestido abarca materias primas, hilos y fibras sintéticas, textiles, ropa y distribución a minoristas [Appelbaum y Gereffi, 1994], entonces las cadenas productivas mexicanas y estadounidenses son totalmente distintas. México tiene varias compañías de fibra sintética, grandes y razonablemente exitosas, una multitud de empresas *maquiladoras* que exportan productos del vestido a Estados Unidos, y un pujante sector minorista que está formando una serie de alianzas estratégicas con sus contrapartes estadounidenses. El vínculo más débil de la cadena productiva mexicana es, por mucho, el segmento textil. La gran mayoría de las compañías textiles está descapitalizada, es tecnológicamente atrasada e ineficiente, y produce mercadería de baja calidad. En contraste, Estados Unidos es muy fuerte en cuanto a fibras sintéticas, textiles y venta minorista, pero limitado en la capacidad de producir ropa, especialmente para damas y niños. Por lo tanto, la cadena mexicana del vestido parece ser más fuerte donde la cadena estadounidense es relativamente débil: la producción de ropa.¹³

El panorama se hace más complejo cuando tomamos en consideración la índole diferenciada de los sistemas de producción del vestido, y si expandimos las fronteras de Norteamérica para incluir a América

¹³El apoyo empírico de este argumento se encuentra en OTA [OTA, 1992: cap. 9] y Gereffi [1997].

Central y el Caribe.¹⁴ En América Latina, la confección orientada a la exportación está centrada en México y la cuenca del Caribe, en virtud de sus bajos salarios y de su cercanía con el mercado de Estados Unidos, donde se vende más de 90% de sus exportaciones. El sector *maquilador* es el que más se ha beneficiado con la apertura de México al comercio en 1988. Entre 1990 y 1997, el total de importaciones estadounidenses de ropa, confeccionadas con partes hechas en Estados Unidos (gracias al programa de producción compartida 807/9802), se elevó de 2.4 a 11.7 mil millones. México es el actor principal de la década de los noventa. Las exportaciones de las plantas *maquiladoras* a Estados Unidos, se incrementaron siete veces: de un poco más de 600 millones en 1990, a 4.4 mil millones en 1997. El comercio de la confección predomina en el sector del vestido en Norteamérica, en 1997 sumaba 82% de las importaciones de ropa de México hacia Estados Unidos, y 84% de las del Caribe y América Central [Gereffi y Bair, 1998: 28].

Desde una perspectiva regional, México compite más directamente por el mercado de Estados Unidos con los países de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI, por sus siglas en inglés). En 1997, la exportación total de ropa (*maquila* y comercio *maquilador* combinados) de los países de la CBI fue de casi 50% más que el total de México (7.7 contra 5.4 mil millones, respectivamente). La exportadora principal de la CBI fue la República Dominicana (2.2 mil millones) que, de hecho, tuvo un mayor nivel de exportación que México a principios de los noventa, antes de que éste tomara la delantera en 1997. Las otras exportadoras de ropa de la CBI son: Honduras (1.7 mil millones), El Salvador (1.1 mil millones), Guatemala (980 millones), Costa Rica (850 millones) y Jamaica (470 millones) (véase el cuadro 1). Sin embargo, la falta de equivalencia del Tratado de Libre Comercio con el régimen legal de la cuenca del Caribe, ha truncado severamente el crecimiento de la manufactura de ropa orientada a la exportación, en estas economías más pequeñas. En 1995 y 1996, más de 150 plantas de ropa cerraron en el Caribe y se perdieron 123 000 empleos "como consecuencia directa del traslado del comercio y la inversión a México", según el Instituto de la Ropa del Caribe en Kingston, Jamaica [Rohter, 1997].

Dado que están ocurriendo cambios de poder entre las empresas estadounidenses del textil, el vestido y minoristas, la pregunta fundamen-

¹⁴En el mejor de los casos, Canadá es un actor de nicho en el sector del vestido de Norteamérica. La considerable fuerza textil de Canadá está dirigida al mercado de artículos para el hogar (tapizados, alfombras y cortinas). Dentro del sector del vestido, el principal nicho de exportación de Canadá a Estados Unidos son los trajes de lana.

tal es: ¿Cuáles serán los principales "agentes organizadores" que modernizarán la cadena productiva de la industria de la ropa en México? El concepto de agentes organizadores, se emplea para referirse a las empresas foráneas o nacionales, que podrían fortalecer la competitividad de la cadena productiva de la ropa en México, mediante vínculos hacia delante y hacia atrás con los principales productores y minoristas. Agentes organizadores en potencia, ubicados en cada segmento de la cadena productiva, ya han comenzado a manejar grandes inversiones en México: fibras (Celanese Mexicana, Cydsa, DuPont); textiles (Industrias Burlington, Guilford Mills, Cone Mills, Grupo Kalach, Grupo Saba); ropa (Sara Lee, Corporación VF, Levi Strauss); y minoristas (JC Penney, Sears, K-Mart-Liverpool, Wal-Mart-Cifra). Existen diferencias importantes en el campo de acción y contenido de estos distintos intentos de integración vertical y horizontal en la economía mexicana [Gereffi y Bair, 1998].

La creación de nuevas redes de producción y comercio entre Estados Unidos y México en los ramos textil y de ropa, vincula estrechamente al sur de Estados Unidos con las regiones norte y centro de México. El sur de Estados Unidos está en posición de transformarse en el centro coordinador de la cadena productiva de la industria del vestido de Norteamérica. Carolina del Norte y Texas son los centros nerviosos de las redes México-estadounidenses centradas en la manufactura. El primero es sumamente importante porque ahí está la oficina central de la mayoría de las grandes plantas textiles estadounidenses, muchas de las cuales están realizando nuevas inversiones en México. Cuando el TLC esté totalmente implantado, las compañías textiles estadounidenses podrán surtir ropa libre de impuestos a las plantas mexicanas, desde los centros productivos ubicados en México.

Las empresas más importantes de estas redes, centradas en la fabricación y el comercio minoritario en la cadena productiva del vestido de Norteamérica, están en posición de desempeñar un papel directo en el ascenso productivo mexicano. Los fabricantes textiles de Estados Unidos están entrando en negocios de producción conjunta con sus contrapartes mexicanas, para construir grandes complejos textiles en el norte y centro de México, con el objeto de surtir a las plantas locales de ropa. Los fabricantes estadounidenses pueden aportar tecnología e incentivos a sus filiales mexicanas, con el objeto de enfrentar la competencia internacional. El siguiente paso sería que los minoristas estadounidenses que están yendo a México, desempeñen un papel similar en ascenso productivo de las redes de proveedores locales.

En contraste con la evolución de la cadena productiva del vestido en Asia, que utilizó a los fabricantes de las NIES de Asia Oriental como eje central de las redes del triángulo de manufactura y entretejió a proveedores de distintos países con diferentes niveles de desarrollo a lo largo de la región, es probable que los agentes coordinadores en la cadena productiva estadounidense del vestido, sean grandes empresas ubicadas en cada uno de los segmentos principales de la cadena (fibras, textiles, producción de ropa, *marketing* y venta minorista). Las razones principales para obtener resultados tan diferentes son diversas. En primer término, tanto México como los países miembros de la CBI, están geográfica y culturalmente más cerca de Estados Unidos, que los proveedores asiáticos, esto permite a dichas empresas desempeñar un papel preponderante en la cadena estadounidense. En segundo término, el Tratado de Libre Comercio otorga a México un margen de ventaja, aunque sea temporal, sobre los proveedores de la CBI, los que hasta ahora no han obtenido equiparación con México en el TLC. Incluso, garantizándoseles ésta, México cuenta con mayor capacidad para desarrollar el abastecimiento del paquete completo de fabricación, porque la producción textil en América Central y el Caribe es virtualmente inexistente. Por último, nosotros pronosticaríamos que los intermediarios del abastecimiento surgirán en México para desempeñar el mismo tipo de servicios de "paquete completo" que las compañías comerciales y los fabricantes integrados proporcionaron en Asia Oriental. Aunque la cadena productiva del vestido en Norteamérica permanece dirigida por el comprador, es probable que los proveedores formen redes rivales mediante los segmentos de la cadena proveedora, con el objeto de competir por los pedidos grandes.

Bibliografía

- AAMA [1984], *Apparel Manufacturing Strategies*, Arlington, VA, Asociación Norteamericana de Fabricantes de Ropa.
- APPELBAUM, R.P. y G. Gereffi [1994], "Power and Profits in the Apparel Commodity Chain", en E. Bonacich *et al.* (eds.), *Global Production: The Apparel Industry in the Pacific Rim*, Filadelfia, PA, Temple University.
- Asiaweek [1995], "What's in a Name? After Years of Building a Brand, Daewoo's back to the OEM Game", 12 de mayo, pp. 56-57.
- BERGER, S. y R.K. Lester [1997], *Made by Hong Kong*, Nueva York, Oxford University Press.

- BERNARD, M. y J. Ravenhill [1995], "Beyond Product Cycles and Fleeing Geese: Regionalization, Hierarchy and the Industrialization of East Asia", *World Politics*, vol. 47, núm. 2, pp. 171-209.
- BIRNBAUM, D. [1993], *Importing Garments through Hong Kong*, Hong Kong, Third Horizon Press.
- BORRUS, M. [1997], "Left for Dead. Asian Production Networks and the Revival of US Electronics", en B. Naughton (ed.), *The China Cycle. Economics and Technology in the PRC, Taiwan, and Hong Kong*, Washington, Brookings Institution Press.
- BRESKY, B. [1997], "That Sourcing Scene much Changed", *Bobbin*, vol. 32, núm. 12, p. 40.
- CHAZEN, J.A. [1996], "Notes from the Apparel Industry. Two Decades at Liz Clairborne", *Columbia Journal of World Business*, vol. 31, núm. 2, pp. 40-43.
- DE COSTER, L. [1996a], "Hong Kong and China: The Jointing of Two Giants on Textiles and Clothing", *Textile Outlook International*, 68, pp. 63-79.
- [1996b], "Productivity. A Key Strategy of the Hong Kong Textile and Clothing Industry", *Textile Outlook International*, 68, pp. 80-97.
- DICKERSON, K.C. [1995], *Textiles and Apparel in the Global Economy*, 2a. ed., Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall.
- DONER, R.F. [1991], *Driving a Bargain: Automobile Industrialization and Japanese Firms in Southeast Asia*, Berkeley, University of California Press.
- FINNIE, T.A. [1996], "Profile of Levi Strauss", *Textile Outlook International*, 67, pp. 10-37.
- FLORIDA, R. y M. Kenney [1991], "Transplanted Organizations: The Transfer of Japanese Industrial Organization to the United States", *American Sociological Review*, vol. 56, núm. 3, pp. 381-398.
- GEREFFI, G. [1994], "The Organization of Buyer-Driven Global Commodity Chains. How US Retailers Shape Overseas Production Networks", en G. Gereffi y M. Korzeniewicz (eds.), *Commodity Chains and Global Capitalism*, Wesport, CT, Praeger.
- [1995], "Global Production Systems and Third World Development", en B. Stallings (ed.), *Global Change, Regional Response: The New International Context of Development*, Nueva York, Cambridge University Press.
- [1996], "Commodity Chains and Regional Division of Labor in East Asia", *Journal of Asian Business*, vol. 12, núm. 1, pp. 75-112.
- [1997], "Global Shifts, Regional Response: Can North America Meet the Full-Package Challenge", *Bobbin*, vol. 39, núm. 3, pp. 16-31.

- y J. Bair [1998], "US Companies eye NAFTA's prize", en *Bobbin*, vol. 39, núm. 7, pp. 26-35.
- y M.L. Pan [1994], "The Globalization of Taiwan's Garment Industry", en E. Bonacich et al. (eds.), *Global Production: The Apparel Industry in the Pacific Rim*, Filadelfia, PA, Temple University.
- y T. Tam [1998], "Industrial Upgrading through International Chains: Dynamics of Rent, Learning, and Mobility in the Global Economy", artículo presentado en la 93 Reunión Anual de la American Sociological Association, San Francisco, CA, del 21 al 25 de agosto.
- GRANTISAS, A. [1998], "Back in Fashion: Hong Kong Leading Garments Makers are Going Global-Learning to Add Value and High Technology", *Far Eastern Economic Review*, 21, pp. 52-54.
- HENDERSON, J. [1989], *The Globalisation of High Technology Production: Society, Space and Semiconductors in the Restructuring of the Modern World*, Nueva York, Routledge.
- HILL, R.C. [1989], "Comparing Transnational Production Systems. The Automobile Industry in the USA and Japan", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 13, núm. 3, pp. 462-480.
- ILO [1995], *Recent Developings in the Clothing Industry*, Reporte 1, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.
- Japan Textile News [1996], "Japan's Distribution and Retail Industry", *JTN Quarterly*, vol. 2, núm. 2, pp. 14-30.
- JONES, J. [1995], "Forces behind Restructuring in US Apparel Retailing and its Effects on the US Apparel Industry", *Industry, Trade and Technology Review*, marzo, pp. 23-27.
- KAPLINSKY, R. [1998], "Globalisation, Industrialisation and Sustainable Growth: The Pursuit of the nth Rent", *Artículo de discusión*, 365, Brighton, Institute of Development Studies, Universidad de Sussex.
- KHANNA, S.R. [1993], "Structural Changes in Asian Textiles and Clothing Industries: The Second Migration of Production", *Textile Outlook International*, 49, pp. 11-32.
- KRUGMAN, P. [1991], *Geography and Trade*. Cambridge, MA, MIT Press.
- , "The Myth of Asia's Miracle", *Foreign Affairs*, vol. 73, núm. 6, 1994, pp. 62-78.
- LEUNG, H.C. [1997], *Local Lives and Global Commodity Chains: Timing, Networking, and the Hong Kong based Garment Industry, 1957-1993*, Durham, NC, Department of Sociology, Universidad de Duke. Tesis de doctorado no publicada.
- Management Horizons [1993], *Global Retailing 2000*, Columbus, OH, Management Horizons Divisions of Price Waterhouse.

- MILLER, J.P. [1997], "Sara Lee plans «fundamental reshaping»", *Wall Street Journal*, 15 de septiembre, pp. A3, A10.
- OETH [1995], *The EU Textile and Clothing Industry, 1993/94*, Bruselas, L'Observatoire Européen du Textile et de L'Habillement.
- ORTEGA, B. [1994], "Penneys Pushes Abroad in unusually Big Way as it Pursues Growth", *Wall Street Journal*, 1 de febrero, pp. A1, A6.
- OTA (Office of Technology Assessment) [1992], *US-Mexico Trade Pulling Together or Pulling Apart?*, ITE, 545, Washington, US Government Printing Office, Congreso de Estados Unidos.
- PORTER, M.E. [1990], *The Competitive Advantage of Nations*, Nueva York, Free Press.
- RHEE, Y.W., H. Ross-Larson y G. Pursell [1984], *Korea's Competitive Edge: Managing the Entry into World Markets*, Baltimore, MD, John Hopkins University Press.
- ROHTER, I. [1997], "Impact of NAFTA Pounds Economies of the Caribbean, Jobs Flowing to Mexico", *The New York Times*, 30 de enero, p. 1.
- SCHEFFER, M. [1994], *The Changing Map of European Textiles: Production and Sourcing Strategies of Textile and Clothing Firms*, Bruselas, OETH.
- SELWYN, M. [1993], "Radical Departures", *Asian Business*, agosto, pp. 22-25.
- USITC (United States International Trade Commission) [1997], "Production Sharing: Use of US Components and Materials in Foreign Assembly Operations, 1992-1995", *USITC Publication 3032*, Washington.
- WARFIELD, C., M. Barry y D. Cavender [1995], "Apparel Retailing in the USA", parte 1, *Textile Outlook International*, 58, pp. 37-91.
- World Bank [1993], *The East Asian Miracle*, Nueva York, Oxford University Press.
- YOUNG, A. [1994], "Lessons from de East Asian NICs: A Contrarian View", *European Economic Review*, vol. 18, pp. 964-973.
- [1995], "The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asia Growth Experience", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, núm. 3, pp. 641-680.

El desarrollo endógeno, respuesta de las comunidades locales a los desafíos de la globalización

Antonio Vázquez Barquero

Introducción

La economía funciona de manera cada vez más globalizada, por lo que las ciudades, las regiones y los países han adoptado como referencia las nuevas condiciones del mercado global y la nueva división internacional del trabajo. Éste es un fenómeno que hunde sus raíces en el proceso de ajuste que siguió a los *shocks* del petróleo de los años setenta y que se ha visto impulsado por la difusión de las nuevas tecnologías de la microelectrónica, las telecomunicaciones y la información en el sistema productivo durante los años ochenta y noventa.

Para ajustarse a los desafíos de la competencia en la economía global, los sistemas de organización de la producción se han hecho más flexibles, desarrollándose los sistemas de empresas locales y adaptando la organización de las grandes empresas a las nuevas condiciones de los mercados. Estos procesos de cambio estructural han convertido a las ciudades y regiones en el espacio de la gestión del ajuste y, por tanto, de la globalización, lo que ha impulsado la nueva generación de políticas de desarrollo económico. Así pues, en un mundo en el que la competencia entre las ciudades y territorios crece y en el que la difusión de las innovaciones y la mejora de la calidad de los recursos humanos son estratégicas para impulsar el ajuste productivo, los actores locales (organizaciones públicas y privadas, asociaciones de empresarios, sindicatos, gobiernos locales) están respondiendo a los desafíos de la globalización, impulsando las iniciativas de desarrollo local.

Este trabajo se propone presentar algunos de los procesos territoriales relevantes en el momento actual y responder a preguntas como las siguientes: ¿Cuáles son los factores que explican la flexibilización de las formas de organización de la producción? ¿Existe relación entre

la formación de redes de pequeñas empresas y los cambios en la organización de las grandes empresas? ¿Cómo se puede conceptualizar la estrategia de desarrollo local? ¿Cuáles son las herramientas más singulares de las políticas locales? ¿De qué forma el proceso de globalización condiciona a la política de desarrollo territorial?

El trabajo se inicia con una reflexión sobre el proceso de globalización y sus efectos sobre la competitividad de las empresas y el territorio. A continuación se presentan algunos de los modelos actuales de organización de la producción y se describen la estrategia y los instrumentos más usuales del desarrollo local. Se concluye con una discusión sobre la relevancia de las transformaciones en curso en el área de la acumulación y regulación del capital.

Globalización y competencia entre las empresas y los territorios

Las empresas y los territorios compiten actualmente en un escenario en el que a las necesidades del ajuste productivo, que han creado la introducción de innovaciones de producto y de proceso y las nuevas formas de organización de la producción, se han añadido en la última década las exigencias del fuerte proceso de integración de las empresas y las economías en mercados cada vez más globales. La aceleración del proceso de globalización, desde principios de los años noventa, afecta directamente a la competencia de las empresas y economías locales.

El proceso de globalización e integración económica se caracteriza por el aumento de la apertura externa de las economías y el crecimiento de los intercambios, en el ámbito planetario. Los factores responsables de la aceleración del proceso de globalización han sido, entre otros, los siguientes [OCDE, 1996]: los cambios en las políticas económicas y comerciales, que han generalizado la liberalización de los mercados de bienes, servicios y factores; las estrategias de las empresas multinacionales que utilizan las nuevas oportunidades de localización que la integración les presenta; y la introducción de las innovaciones en los transportes y comunicaciones que facilitan la integración de los mercados y la producción multinacional, y reducen los costes de producción.

La internacionalización de los mercados, sobre todo de los de bienes intermedios, ha aumentado en las últimas décadas. Entre 1980 y 1995, el *ratio* entre el comercio exterior (importaciones más exportaciones) y el PIB se incrementó, pasando de 36.5 a 49% en la UE, de 12.8 a 21.6% en EUA y de 15.8 a 18.5% en Japón. Una parte creciente del comercio mundial corresponde a los intercambios entre empresas

multinacionales (el comercio intrafirma representa cerca de la tercera parte del comercio mundial).

El desarrollo de las empresas multinacionales aumentó progresivamente, como lo muestra el hecho de que las inversiones directas externas crecieron a tasas elevadas (los flujos se multiplicaron por ocho, de 1980/1985 a 1997, y el *stock* de inversiones externas directas pasó de 4.6% del PIB mundial en 1980 a 10.6 % en 1996), como consecuencia, sobre todo, de la necesidad de las grandes empresas de utilizar recursos estratégicos existentes en otros territorios, de adquirir una posición ventajosa en los mercados nacionales y regionales que estaban sometidos a procesos de integración, y de ajustarse a las condiciones y regulaciones de los mercados locales.

Sin embargo, el rasgo que caracteriza la forma actual de globalización es el hecho de que la internacionalización de los mercados y de la producción está vinculada a la información y a la utilización de las nuevas tecnologías, diferenciándose de experiencias anteriores vinculadas a la búsqueda de materias primas o de nuevos mercados [Oman, 1994].

Las grandes empresas innovadoras, frecuentemente multinacionales, se han convertido en el motor del proceso de globalización y sus estrategias de inversión y localización condicionan el nuevo orden internacional. El liderazgo de la economía global correspondería a los países de la OCDE, los nuevos países industrializados del Este Asiático y algunos latinoamericanos, con políticas de libre mercado y apertura al capital extranjero y cuyos sistemas económicos estarían vinculados globalmente mediante los intercambios de bienes y servicios, de capitales y mano de obra. Las economías de los demás países se integrarían dentro de las reglas de juego del libre comercio en posiciones de menor relieve dentro de la competencia global [Ohmae, 1990]. Existe, por tanto, un conjunto de actividades y economías globalizadas y otras que no lo están, lo que estaría dando lugar a una nueva división internacional del trabajo [Ugarteche, 1997].

En resumen, aunque pueda considerarse a la globalización como un fenómeno antiguo [Ferrer, 1996], la fuerza con que se manifiesta en el momento actual, impulsada por la difusión de las tecnologías de la información, de las comunicaciones y de los transportes, ha generado fuertes transformaciones en los mecanismos de acumulación y regulación de la economía. Pero quizás el hecho más significativo sea que altera las condiciones y formas de competencia de las empresas y de los territorios.

Los procesos de integración económica, inducidos por la globalización, crean un nuevo escenario para las empresas y territorios, debido al aumento de la competencia en los mercados. A las empresas se les presenta la oportunidad de estar presentes en mercados cada vez más amplios, que tienden a ser más estables, por lo que pueden optimizar el funcionamiento de sus organizaciones y conseguir ventajas competitivas, pero también han de enfrentarse a nuevas amenazas. Se trata de empresas y de sistemas de empresas innovadores, pero también de territorios, que tienen la capacidad de fijar y atraer inversiones, que les permitan superar las amenazas de sus competidores.

Ahora bien, la actividad productiva se realiza en un territorio concreto en el que las empresas establecen sus relaciones de producción y de intercambio. La eficiencia productiva, como nos recuerda Alburquerque [1998], no depende sólo de las características productivas y organizativas de la empresa sino que es el resultado de las infraestructuras y servicios del entorno en el que se radica la empresa y del conjunto de relaciones y de redes de la hilera de producción de la empresa. Por tanto, las empresas no compiten aisladamente sino que, en realidad, compiten conjuntamente con el entorno productivo e institucional, lo que implica la competencia entre ciudades y regiones.

Pero, como sostiene Castells [1996], la economía global es fuertemente asimétrica. A diferencia de lo que propugna el viejo paradigma centro-periferia, es policéntrica. Además las categorías Norte y Sur han reducido su capacidad analítica ya que los centros y las periferias en el nuevo orden internacional no se sitúan simétricamente a ambos lados de la hipotética línea divisoria entre el "Norte" y el "Sur". Existen ciudades y regiones en el Sur articuladas a la economía global y existen ciudades y regiones del Norte que no lo están. Es más, la pobreza es una cuestión que no sólo afecta al Sur sino que los bajos niveles de renta, la baja capacidad tecnológica y la injusta distribución de la renta caracterizan, también, a las regiones y ciudades del Norte, aunque los niveles de pobreza en el Norte y en el Sur no son siempre comparables.

En resumen, las ciudades y regiones compiten entre sí por mantener las inversiones locales y atraer empresas e inversiones procedentes del exterior. Los factores que los hacen atractivos son, entre otros, la calidad de los recursos e infraestructuras, la capacidad innovadora de sus empresas e instituciones, la organización del sistema productivo susceptible de generar economías de escala y bajos costos de transacción, la disponibilidad de un entorno institucional que favorezca el desarrollo

de un clima empresarial proclive a la competitividad y la cooperación y, por último, la existencia de una política de desarrollo local que sea una respuesta estratégica a los desafíos de la globalización.

Así pues, el proceso de globalización está estimulando los procesos de desarrollo endógeno. El aumento de los intercambios internacionales y de la competencia hace que los actores responsables de las decisiones en los sistemas productivos locales, y en las ciudades y regiones, respondan estratégicamente a los desafíos de la globalización y refuercen sus sistemas de relaciones (productivas, tecnológicas y de intercambio) y sus redes (organizativas). Es decir, la globalización refuerza la territorialización hasta el punto que, como dice Boisier [1998] el "territorio se ha convertido en un elemento importante en la defensa individual contra la alienación y la homogeneización, que viene de la mano de la globalización".

Los modelos territoriales y la flexibilidad de las organizaciones

Después de dos décadas de cierres de plantas industriales, de adaptación y ajuste de empresas, y de surgimiento de otras nuevas, se están formando nuevos espacios productivos, impulsados por la introducción de innovaciones de producto y de procesos y por los cambios en la organización de la producción [Becattini, 1979; Fuá, 1983; Piore y Sabel, 1984; Vázquez, 1984, 1988; Scott, 1988; Porter, 1990; Garofoli, 1992; Grabher, 1993; Saxenian, 1994; Castells, 1996; Van Dijk y Rabellotti, 1997; Rabellotti, 1997; Nadvi, 1997].

Los modelos territoriales

Como consecuencia de los procesos de ajuste productivo y espacial, han surgido nuevos sistemas productivos en el territorio, de carácter muy diverso. A partir del tipo de tecnología utilizado en el proceso productivo (tecnología moderna cercana a la frontera tecnológica, que tiene que ver con las innovaciones incrementales; y alta tecnología, innovaciones radicales) y del carácter endógeno o exógeno de los recursos (capacidad empresarial y/o recursos financieros), se pueden identificar cuatro modelos territoriales de desarrollo industrial: el modelo de excelencia o de alta tecnología; el de polos tecnológicos; el de polos de desarrollo, y los sistemas productivos locales.

a) Los modelos de excelencia estarían formados por empresas que producen bienes nuevos y/o utilizan tecnologías nuevas y cuyo surgi-

miento y consolidación obedece, en buena medida, a la utilización del potencial de desarrollo local (recursos humanos, financieros). Algunos ejemplos como el Cambridge Scientific Park, el Silicon Valley, la Route 128, la Ciudad Científica de París, o los *milieux* innovadores como el Jura suizo, indican que las grandes aglomeraciones, pero también las ciudades medias, han actuado como catalizadores de algunas de las actividades más dinámicas del sistema productivo.

b) Los polos tecnológicos constituyen *clusters* de empresas de alta tecnología que han provocado la atracción de grandes plantas por disponer de mano de obra calificada, centros de I+D y buenas instituciones de formación e investigación, estar cerca de mercados de productos nuevos en expansión y/o recibir fuertes incentivos financieros para su localización. Entre ellos pueden citarse Seattle, donde se localizan empresas como Microsoft y Boeing; Toulouse con la localización de actividades aeronáuticas como Airbus; el Silicon Glen en Escocia o Singapur con la formación de un parque científico alrededor de Conner Peripherals y Hewlet Packard.

c) Los polos de desarrollo constituyen *clusters* de empresas de tecnología moderna, que se forman como consecuencia de la localización de plantas de grandes empresas atraídas por el relativo bajo precio de los factores de producción (como el suelo, la mano de obra), el efecto de las deseconomías de urbanización en localizaciones previas y/o la existencia de fuertes incentivos financieros. En unos casos la concentración se produce como consecuencia de políticas económicas específicas y en otros por decisiones espontáneas de localización de las grandes empresas. Se está asistiendo al renacimiento de las políticas de polos en la Unión Europea, lo que ha dado lugar en Italia, por ejemplo, a acuerdos de planificación entre el Estado y las empresas y la consiguiente localización de plantas en regiones periféricas como los casos de Olivetti y de IBM en Bari o los de Barilla y Olivetti en Marcianesi (provincia de Caserta). Pero también se están produciendo decisiones de localización e inversión en regiones periféricas como las de Unilever, Unicable y Levis en Olvega (una localidad de 3 100 habitantes en la provincia de Soria, España).

d) Por último, los sistemas productivos locales han surgido y se han consolidado como consecuencia de procesos de industrialización endógena. Se han identificado y analizado casos en los países de desarrollo tardío del sur de Europa (como la Terza Italia en Italia, la Comunidad Valenciana en España o la región Norte de Portugal), pero también en los países de industrialización reciente (como Nova Hambur-

go en Río Grande do Sul de Brasil, o Guanajuato en México), en economías en proceso de industrialización (como Sialkot en Pakistán o Tiruppur en India), e incluso en países de industrialización antigua (como Baden-Wurtemberg en Alemania o Jutland en Dinamarca).

Distritos industriales y entornos innovadores

Los análisis de los nuevos modelos territoriales han permitido identificar la formación y desarrollo de redes de empresas locales que constituyen formas flexibles de organización de la producción en el territorio. En unos casos se trata de sistemas de pequeñas empresas, organizadas en *clusters* o distritos industriales, que permiten obtener economías de escala y de alcance y reducir los costos de transacción; en otros casos, se trata de grandes empresas que han sustituido las formas de organización jerárquica por otras más flexibles, lo que permite a las plantas subsidiarias una mayor integración en el territorio [Vázquez, 1999].

El funcionamiento de los sistemas productivos locales se interpretó en términos de los distritos industriales, tal como los había teorizado Marshall [Becattini, 1979; Bellandi, 1986]. Se rescató, entonces, la noción de distrito industrial como la concentración de muchas pequeñas empresas, de naturaleza similar, en un territorio de asentamiento común y definido (la ciudad industrial), que interactúan entre sí formando redes de relaciones en ellas, lo que propicia la generación de economías de distrito.

Esta definición permite identificar dos dimensiones, una de carácter urbanístico, asociada con la aglomeración de empresas en una ciudad y otra sectorial, que se manifiesta mediante las relaciones entre las empresas. La concentración de empresas en un territorio, les permite compartir el mismo mercado de trabajo, utilizar los servicios públicos y sociales existentes y vincularse a través del sistema de transportes y comunicaciones, lo que favorece la reducción de los costos medios de las empresas y la utilización de las economías de aglomeración que se forman en la ciudad.

A su vez, la especialización productiva de la red en un producto o gama de productos afines y la de cada empresa en fases del proceso productivo o productos acabados propicia la formación de un sistema de intercambios múltiples, que genera economías de escalas en la red como consecuencia de la formación de escalas en la producción del sistema. Además, los intercambios de información y de conocimiento tecnológico propician la reducción de los costos de transacción entre las empre-

sas y favorecen la difusión de las innovaciones, lo que genera economías externas no comerciales.

Un elemento central en el análisis de Marshall es el beneficio que proporciona a la red de empresas y establecimientos el estar encadenadas en localidades que tienen una atmósfera industrial específica. Pero es el conocimiento mutuo y la confianza entre los actores el mecanismo articulador del distrito [Dei Ottati, 1994]. Fuà [1983], además, sostiene que los distritos industriales han surgido y se han desarrollado en áreas, que se caracterizan por un sistema sociocultural específico y fuertemente vinculado con el territorio.

El concepto de distrito tiene la virtud de haber señalado el valor interpretativo y analítico del entorno de las empresas en la dinámica de los sistemas productivos locales. Pero si se le considera desde la perspectiva del desarrollo económico local, el concepto de distrito no indica con claridad el papel que desempeñan variables como la innovación, que son clave en los procesos de crecimiento económico y cambio productivo.

Por ello, conviene utilizar la noción de entorno local (*milieu*), tal como lo han conceptualizado los grupos de investigación que forman la asociación GREMI [Aydalot, 1986; Aydalot y Keeble, 1988; Maillat y Perrin, 1992; Maillat, 1995], ya que amplía y complementa el concepto de distrito industrial.

Un entorno local estaría formado por una red de actores locales y las relaciones que configuran el sistema productivo, en el que los agentes económicos, sociales, políticos e institucionales poseen modos específicos de organización y regulación, tienen una cultura propia y generan una dinámica de aprendizaje colectivo [Crevoisier *et al.*, 1990].

La noción de entorno local tiene tres rasgos que la diferencian. En primer lugar, hace referencia a un territorio, sin fronteras precisas pero que forma una unidad, que no sería el mero soporte de los recursos, de las actividades productivas y de las relaciones económicas y sociales, sino más bien el lugar en el que los agentes locales se organizan, utilizan los recursos materiales e inmateriales, y producen e intercambian bienes, servicios y conocimientos [Vázquez, 1988].

Los actores locales (los habitantes, las empresas, las instituciones, los poderes locales) forman una red a través de las relaciones (sociales, comerciales, tecnológicas, políticas, administrativas) y contactos, que estimulan la creación y desarrollo de vínculos de cooperación e interdependencia. La lógica de organización permite al entorno local cooperar para innovar y para competir.

Un entorno local contiene, además, procesos de aprendizaje colectivo, que le permiten responder a los cambios mediante la movilidad del trabajo en el mercado local, los intercambios de tecnologías de producto, proceso y organización, la provisión de servicios especializados, los flujos informales de información de todo tipo o las estrategias de los actores. Aydalot [1986] considera que los entornos locales funcionan como incubadoras de las innovaciones. Dado que las empresas son los elementos decisivos en los procesos de creación y difusión de las innovaciones y que no son agentes económicos aislados sino que forman parte de entornos locales específicos, la creación y difusión de las innovaciones dependería de la organización del territorio, de la interacción de los agentes, de la dinámica de aprendizaje y, por tanto, de la propia historia local. Es decir, existe una estrecha relación entre territorio e innovación que configura el carácter territorial de los procesos de desarrollo.

Las estrategias territoriales de las grandes empresas

Las grandes empresas han recuperado el protagonismo en las últimas décadas gracias a su adaptación organizativa y estratégica a las transformaciones comerciales, tecnológicas e institucionales ocasionadas por el proceso de globalización. Los cambios en la organización de las grandes empresas y los grupos industriales están propiciando la recomposición de las relaciones entre empresa y territorio, e impulsando a las empresas a adoptar estrategias espaciales que persiguen una mayor adaptación de las unidades a los contextos locales [Vázquez, 1997; Dupuy y Gilly, 1997].

Las nuevas condiciones de la competencia de las últimas décadas han obligado a las grandes empresas a ir introduciendo, progresivamente, aquellos principios y prácticas que les permiten mejorar la eficiencia de la organización [Cotorruelo, 1996]: la reorganización del trabajo en torno a los resultados y no a las funciones que realizan los departamentos; la gestión del tiempo en el aprovisionamiento de materias primas y de productos intermedios y en la entrega de productos a los clientes; la producción según las capacidades de la empresa que subcontrata aquellas tareas y funciones en las que no está especializada.

Las grandes empresas innovadoras han ido adoptando modelos de organización más flexibles, abandonando el modelo fordista de empresa centralizada, funcionalmente departamentalizada, convirtiéndose en organizaciones o grupos de empresas cada vez más flexibles [Bueno

Campos, 1992]. Entre las nuevas formas cabe destacar el modelo de organización federal, la organización cuasi-arborescente, la organización en forma de trébol y la organización molecular en torno a segmentos de mercado.

Las formas más flexibles de organización permiten que las plantas locales tengan mayor autonomía y responsabilidad en la definición y desarrollo de los productos, en el control de los procesos de producción y en la comercialización y distribución. Sustituyen las relaciones de jerarquía entre los departamentos por el aumento de la cooperación de las diversas unidades entre sí y con las oficinas centrales. En resumen, las plantas locales adquieren mayor libertad en la gestión y participan activamente en la toma de decisiones que afectan a la unidad productiva local.

Las nuevas formas de organización, de producción y de gestión tienen importantes implicaciones territoriales debido a que las estrategias competitivas que siguen las empresas se han convertido en factor condicionante del emplazamiento de las nuevas actividades empresariales. Los grupos y las empresas innovadoras producen bienes en actividades industriales de alta tecnología (como la microelectrónica, la biotecnología, la robótica o la industria aeroespacial), pero también en actividades manufactureras que en los años cincuenta y sesenta se caracterizaban por la producción en serie, se han reestructurado y han diferenciado la producción a través de la introducción de innovaciones (como la industria de la confección, la química o la del automóvil).

Las empresas innovadoras tienden a localizar sus plantas en función de los atributos del territorio, que le permiten obtener ventajas competitivas. Se sienten atraídas por localizaciones, que tienen recursos e infraestructuras de calidad y capacidad innovadora, cuyo sistema local de empresas es susceptible de generar economías externas de escala y de producir bienes y servicios, en condiciones de competencia creciente, y cuyo marco institucional favorece el desarrollo de un clima empresarial proclive a la cooperación y la competitividad. Estos atributos de los territorios de acogida les permiten mejorar la eficiencia y aumentar o mantener la cuota de mercado.

La respuesta local a los desafíos de la globalización

Los desafíos de la globalización han estimulado, también, la respuesta de las ciudades y regiones por medio de iniciativas cuyo objetivo es facilitar los procesos de ajuste de los sistemas productivos locales [Vázquez, 1993].

Ante todo, hay que afirmar que el fenómeno está muy difundido. En Europa, las iniciativas han surgido en territorios cuyo proceso de reestructuración productiva está asociado con sectores productivos muy diferentes (como la agricultura, el textil, el calzado, el naval, la industria manufacturera, los servicios), como muestra Bennett [1989], y en ciudades y localidades de todo tipo de dimensiones (grandes métrópolis, ciudades medias y pequeñas, localidades de áreas rurales), como señala Stöhr [1990].

En España, por ejemplo, según Valcárcel-Resalt [1992] en 1990 existían 258 experiencias de desarrollo local. Se trata de iniciativas de ciudades medias, que en unos casos son capital de provincia (Vitoria-Gasteiz), en otras ciudades industriales en declive (Alcoy y Berga), de ciudades que atraviesan por fuertes procesos de reestructuración (Vigo) o que pertenecen a regiones agrarias (Estepa y Lebrija). Están localizadas en regiones desarrolladas (Cataluña), en regiones periféricas (Galicia y Andalucía), en regiones dinámicas de desarrollo intermedio (Valencia) o en regiones en declive industrial (País Vasco) de la península y de las islas.

Las respuestas locales a los desafíos de la globalización son un fenómeno que caracteriza, también, a las ciudades y localidades en América [Giloth y Mier, 1989; Clarke, 1995; Borja y Castells, 1997]. En Estados Unidos, grandes ciudades como Chicago y ciudades medias como Seattle, Tacoma o Dayton han impulsado políticas de desarrollo económico local. En América Latina la respuesta de las ciudades y regiones está aumentando en los años noventa, instrumentada mediante los planes estratégicos como los de Río de Janeiro, Caracas o Quetzaltenango o las iniciativas de desarrollo de la ciudad de Curitiba o de la región de Bio Bio.

La explosión de iniciativas locales durante los años ochenta y noventa presenta importantes interrogantes. ¿Por qué han aparecido las iniciativas locales? ¿Qué objetivos pretenden alcanzar? ¿Existe una estrategia para alcanzarlos? ¿Pueden conceptualizarse como una nueva política de desarrollo?

Una primera reflexión sobre las experiencias europeas y estadounidenses de desarrollo local mostraría que las comunidades locales han pasado por un fuerte proceso de aprendizaje sobre el fenómeno del ajuste y de la reestructuración productiva. Ante problemas como el desempleo, la caída de la producción y la pérdida de mercados, los gestores públicos se plantean la necesidad de mejorar la respuesta local a los desafíos que significan el aumento de la competitividad y los cambios de la demanda.

El diagnóstico toma formas diferentes en cada territorio en función de sus condiciones específicas, de su especialización productiva, de los recursos naturales y humanos existentes, de la apertura de la economía local a los mercados nacionales e internacionales, y de la capacidad de organización y de respuesta local.

En todo caso, la cuestión a resolver es cómo conseguir que las economías locales estén más integradas en la economía internacional y cómo lograr que sus sistemas productivos sean más competitivos. La solución pasa por reestructurar el sistema económico y ajustar el modelo institucional, cultural y social de cada territorio a los cambios del entorno y de la competencia.

De forma simplificada, se puede decir que el problema al que se enfrentan las ciudades y las regiones consiste en reestructurar su sistema productivo de manera que sus explotaciones agrarias y empresas industriales mejoren la productividad y aumenten la competitividad en los mercados domésticos y externos. Las experiencias de desarrollo local muestran que el camino a seguir pasa por la definición y ejecución de una estrategia de desarrollo empresarial, instrumentada mediante acciones que persigan los objetivos de productividad y competitividad.

Existe un acuerdo generalizado acerca de que el aumento de la productividad y de la competitividad son metas que deben orientar el proceso de cambio estructural de las economías locales y regionales. Pero, estos objetivos se pueden alcanzar por medio de caminos diferentes, que se pueden simplificar en dos estrategias alternativas: una de cambio radical formada por el conjunto de acciones, cuyo objetivo prioritario es el aumento de la competitividad (eficiencia/eficacia) del sistema productivo regional, cualquiera que sea el costo en términos de empleo y de impacto ambiental; otra, la de pequeños pasos, que combina acciones que persiguen los objetivos de eficiencia y equidad a corto y largo plazos.

La primera supone un salto tecnológico, la producción de nuevos bienes, localizaciones alternativas y, en todo caso, un cambio radical del centro de gravedad del sistema productivo de la ciudad o región, con impactos negativos, a corto y largo plazos, sobre el empleo, los sistemas de organización de la producción, el medio ambiente y la cultura local.

La segunda opta por utilizar el saber-hacer y la cultura tecnológica existente en el territorio, dar un paso adelante en el cambio estructural a partir del tejido productivo existente, combinar la introducción de innovaciones con el mantenimiento de empleo, y realizar las transfor-

maciones de forma que sean asumidas, lideradas y adoptadas por la sociedad local.

Esta segunda opción combina de hecho los objetivos de eficiencia y equidad y es, por tanto, una alternativa que da prioridad a la dimensión social. Ahora bien, existe el riesgo de que la economía local caiga en un modelo de economía asistida, dada la necesidad de apoyo público que tiene este tipo de estrategia, con los consiguientes problemas para la continuidad del proceso de desarrollo económico.

Ésta es, sin duda, una simplificación de la problemática a la que se enfrentan las comunidades locales y regionales cuando abordan los procesos de reestructuración y desarrollo económico, ya que el conflicto de intereses en la sociedad es más amplio. En realidad, el desarrollo es un proceso de objetivos múltiples que pretende mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos, fomentar la equidad en la distribución de la riqueza y el empleo, y satisfacer las necesidades presentes y futuras de la población con el uso adecuado de los recursos naturales y medioambientales.

Los objetivos de eficiencia, equidad y ecología expresan el conflicto de intereses existentes en todos los territorios. Por ello, cuando se define la estrategia de desarrollo local se pretende encontrar un conjunto de acciones que permitan lograr un equilibrio dinámico entre estos objetivos. En la realidad es necesario establecer prioridades entre los objetivos y las acciones dado lo limitado de los recursos. Así, cuando los intereses económicos se anteponen a los sociales y ambientales, la cohesión social y la conservación de patrimonio histórico y ambiental funcionan como restricciones al proceso de crecimiento y cambio estructural. A su vez, cuando privan los objetivos sociales (como la erradicación de la exclusión y de la pobreza), la competitividad del sistema productivo y la conservación actúan como condicionantes del proceso de reequilibrio social.

Las políticas de desarrollo local

La respuesta local a los desafíos globales se instrumenta mediante un conjunto de acciones de carácter muy diverso [Blakely, 1989; Stöhr, 1990; Vázquez, 1993]. Unas se dirigen a la mejora de las infraestructuras, otras tratan de suplir las carencias y mejorar los factores inmateriales del desarrollo y otras, por último, se proponen fortalecer la capacidad organizativa del territorio.

Las infraestructuras que sirven de base a los procesos de cambio estructural son instrumentos indispensables para el funcionamiento del sistema productivo ya que, como indica Chisholm [1990] al referirse al caso de Sheffield, las inversiones en infraestructuras y capital social se proponen mejorar el atractivo de la ciudad y sus alrededores y convertirla en un lugar adecuado para vivir y trabajar. Por tanto, entre las medidas de desarrollo local hay que considerar las que se dirigen a mejorar las redes de transporte y comunicaciones; crear suelo acondicionado que facilite la localización de empresas; o construir instalaciones de capital social (como hospitales, o escuelas). Se trata, como se ve, de acciones que eran frecuentes en la primera generación de políticas regionales.

Un elemento diferenciador de la política de desarrollo local lo constituyen todas las iniciativas que inciden sobre los aspectos cualitativos e inmateriales del desarrollo. Se incluirían las medidas que inciden sobre los factores como la calificación de los recursos humanos, el *know-how* tecnológico e innovador, la difusión tecnológica, la capacidad emprendedora local, la información existente en las organizaciones y empresas, la cultura de desarrollo de la población.

Las iniciativas locales dirigidas a favorecer la creación y desarrollo de empresas son las más frecuentes. El ejemplo por excelencia en la Unión Europea son los Business Innovation Centres, promovidos por la Comisión desde 1984 [DG XVI, 1984]. Las iniciativas para la creación de empresas [Greffé, 1989; OCDE, 1985], varían en función de quien sea el promotor de la iniciativa (local o externo; público o privado), de que haya tenido un carácter espontáneo (aparición de las *boutiques* de empresas a finales de los años setenta) o regulado (ley 44/86 en Italia, para el estímulo al surgimiento de empresarios jóvenes), de que se proponga o no incidir sobre *target groups* específicos.

Las iniciativas para el desarrollo de empresas tratan de proporcionar servicios financieros y servicios reales. Así, por ejemplo, organizaciones privadas de Lolland (Dinamarca) crearon el Fondo Lalandia para la financiación de pequeñas empresas, cuando se cerró el astillero Nakskov, la empresa más importante de la zona [LEDA, 1990]. El Centro de Información Textil de la Emilia Romagna (CITER), creado en 1980, es un buen ejemplo de cómo la provisión de servicios de información a las pequeñas y medianas empresas de una región avanzada favorece la reestructuración productiva y la articulación del sistema local en el sistema económico internacional.

La difusión de las innovaciones es uno de los ejes principales de la política de desarrollo local. La proliferación de los parques cien-

tíficos y tecnológicos en Europa y América, la creación de los tecnopolos en Francia y el fomento de las tecnópolis en Japón y los institutos tecnológicos promovidos por el gobierno de la región de Valencia en España son un buen ejemplo [Greffé, 1989; Stöhr, 1987; Vázquez, 1993].

Por último, las iniciativas de formación desempeñan un papel estratégico en el desarrollo empresarial. Desde la perspectiva del desarrollo local, la política de formación trata de responder a las necesidades que crea la obsolescencia, cada vez más rápida, del capital humano, por un lado, y, por otro, a las nuevas demandas de los empresarios y/o trabajadores. El cambio productivo precisa ir acompañado de la mejora de la formación tradicional y de la introducción de los nuevos oficios demandados por el mercado (como sucede en las iniciativas de Vitoria en el País Vasco y de Tilburg en Holanda).

Las iniciativas de formación se convierten en el núcleo de la estrategia, cuando se trata de reestructurar un sistema productivo, que históricamente se ha dedicado a actividades (agricultura, industria básica o de transformación) que han quedado obsoletas, como ocurre en las zonas mineras y agrarias de Le Bruaysis (Francia) o de Sitia (Grecia). En estos casos es necesario acompañar el cambio de la actitud de la población con respecto al desarrollo y a la economía, mediante acciones de estimulación.

En el centro de la nueva política de desarrollo regional están las acciones dirigidas a mejorar la organización del desarrollo local. Se trata de organizar las iniciativas de los actores de la ciudad o la región, de tal forma que la respuesta sea eficaz, y se puedan superar los problemas y desafíos que plantea el aumento de la competencia.

El desarrollo de una localidad o de un territorio se organiza mediante las decisiones de inversión y de localización que toman los agentes públicos y privados. Frecuentemente, la existencia de líderes locales (como en el caso de Hamburgo, Vitoria, Curitiba o Quetzaltenango) cataliza el surgimiento de la política local, pero en todo caso es necesario contar con el apoyo explícito o tácito de los demás actores locales. El aumento de la competencia y de la incertidumbre en los mercados, a su vez, ha impulsado a las instituciones y organizaciones a cooperar y a hacer esfuerzos conjuntos que le permitan reducir los riesgos y las amenazas y aprovechar las oportunidades que permitan la integración de las economías. El asociacionismo y las redes, entre empresas y organizaciones territoriales, son las formas de colaboración y de cooperación más utilizadas.

Para poder alcanzar las metas que los agentes locales se han marcado no es suficiente con haber concebido una estrategia afortunada y haber iniciado las acciones más adecuadas [Boisier, 1997]. Es necesario, además, gestionar la estrategia y las iniciativas y utilizar eficientemente los recursos humanos y financieros disponibles.

Las unidades de gestión de las administraciones públicas no son siempre las más adecuadas, ya que carecen de las competencias suficientes en materia de desarrollo local, les falta la flexibilidad funcional y financiera necesaria, y están demasiado burocratizadas. Las estrategias de desarrollo local ganan en efectividad si se instrumentan por medio de oficinas con autonomía operativa y flexibilidad en la gestión [Pellegrin, 1991], como muestran los ejemplos europeos como las Local Enterprise Agencies del Reino Unido, las Boutiques de Gestion en Francia, los fondos de desarrollo local de Suecia, los centros tecnológicos de Alemania o los institutos tecnológicos en España.

La estrategia de desarrollo local, por último, tiende a instrumentalizarse, preferentemente, mediante la planificación estratégica que es una técnica, que proporciona un conjunto de conceptos, procedimientos y herramientas que ayudan a las ciudades (regiones) a definir y ejecutar sus planes de desarrollo, en función de los cambios que se han producido en su entorno de relaciones [Bryson y Roering, 1987].

El punto de partida consiste en considerar que la ciudad (la región) es una organización emprendedora, que produce bienes y servicios y compite con otras ciudades (regiones) en los mercados nacionales e internacionales. Cuando se considera que la ciudad (región) actúa de forma racional y coherente con sus propios intereses, es posible hacer un diagnóstico estratégico de la ciudad (región), y se pueden diseñar y poner en marcha acciones estratégicas que mejoren su posicionamiento frente a la competencia de las demás ciudades (regiones).

Kaufmann y Jacobs [1987] entienden que la planificación estratégica tiene ventajas importantes con respecto a las formas tradicionales de planificación pública. Es más pragmática ya que está orientada a la acción y a la obtención de resultados; procura la participación de los agentes públicos y privados en la formulación y realización de los planes; pone un gran énfasis en el diagnóstico de la dinámica económica de la ciudad (región), en función de sus relaciones con el entorno que es cada vez más competitivo.

Las nuevas dinámicas de la acumulación y regulación flexible

La discusión anterior pone de manifiesto que durante las dos últimas décadas han coincidido dos procesos simultáneos: el desarrollo de nuevos modelos de organización de la producción, de un lado, y el surgimiento de la política de desarrollo local, de otro. Se trata de formas flexibles de acumulación y de regulación del capital que favorecen el proceso actual de reestructuración productiva [Vázquez, 1995].

Estas transformaciones de la economía y la política surgen y se desarrollan debido al impulso del nuevo paradigma tecnológico, que orienta los procesos de reestructuración productiva en la economía global. La coincidencia en el tiempo de ambos fenómenos no implica que haya determinismo en el proceso. En realidad ambos fenómenos han surgido espontáneamente como respuesta de los agentes económicos, políticos y sociales a los desafíos que presenta el aumento de la competencia en la economía global.

Así pues, la primera consecuencia del proceso de adaptación y ajuste del sistema productivo a los cambios de la demanda y la introducción de innovaciones es la aparición de múltiples formas de organización de la producción, más adaptadas a los cambios del entorno. En unos casos se trata de la formación de redes de empresas, según los viejos esquemas marshalianos, en otros de la evolución de las viejas formas de organización fordista de las grandes empresas. En realidad, como sugiere Castells [1996], se han ido desarrollando "diferentes trayectorias organizativas", que han permitido mejorar la productividad y competitividad de las empresas y territorios en la economía global.

Por ello, la discusión entre localistas y globalistas sobre la salida a la crisis del modelo fordista ha resultado, en gran medida, estéril. Los defensores de la especialización flexible [Piore y Sabel, 1984; Sabel, 1989; Hirst y Zeitlin, 1989a, 1989b; Zeitlin, 1989; Pyke *et al.*, 1990] argumentan que las transformaciones en los mercados demandan formas de organización que respondan rápida y eficientemente a los cambios de la demanda, lo que no pueden hacer las grandes empresas fordistas sino los sistemas de pequeñas y medianas empresas que utilizan máquinas de control numérico, disponen de tecnologías modernas de información y comunicaciones y pueden conseguir economías de escala y de transacción que les hacen competitivas en los mercados.

Por el contrario, los defensores de la tesis de la centralización y concentración del capital [Harrison, 1994; Amin, 1989, 1993; Amin y

Robins, 1991] argumentan que la globalización ha estimulado la concentración del capital y de los mercados y que las empresas pequeñas y medianas continúan bajo el control tecnológico y comercial de las grandes empresas, por lo que los cambios en la reestructuración de las ciudades, regiones y países están condicionados por el proceso de globalización, y, por tanto, por la estrategia de las grandes empresas.

Cuando la discusión se pone en términos del desarrollo económico local y/o del modo de desarrollo dominante, que Castells denomina informacional, se identifican dos niveles diferentes del análisis: de un lado, la transformación de las formas de organización de la producción y su contribución a la dinámica económica; y, del otro, la cuestión del control de las grandes transformaciones del sistema económico internacional y del reparto del poder a escala global.

En realidad, hay que reconocer que los sistemas productivos locales tienen formas de organización flexible que permiten responder a los cambios de la demanda de forma eficiente y, por tanto, son un instrumento adecuado en los procesos de crecimiento y cambio estructural. Pero, en el momento actual, como consecuencia de la integración en la economía global, las empresas y los sistemas productivos locales se enfrentan a la necesidad de superar la pérdida de posición competitiva y de posicionamiento. La respuesta frecuente es la prolongación de su ciclo de vida del sistema productivo, si bien en ocasiones el distrito entra en declive y, ocasionalmente cambia la forma de organización y la lógica de funcionamiento del sistema local [Vázquez y Sáez, 1997; Camagni y Rabellotti, 1997]. Pero estas transformaciones no permiten refutar la tesis de que los sistemas locales de empresas muestran que existen diferentes sendas de desarrollo en el sistema económico internacional.

Una cuestión diferente es, sin duda, la del reparto del poder y del control de la tecnología, que ciertamente reside en las grandes empresas innovadoras, pero que carecen de un control excluyente y monopolístico en los mercados de productos y de materias primas. Actividades económicas que producen bienes de calidad con alto contenido en tecnología, bienes diferenciados o servicios especializados para gustos específicos dependen cada vez más de recursos materiales e inmateriales que están localizados en territorios concretos [Vázquez, 1997].

Por ello, en el momento actual la globalización y la creciente competencia en los mercados han estimulado el aumento de la territorialización de los procesos productivos de las empresas y, por tanto, limitado los niveles de poder a escala global. El aumento de la competencia

induce a las grandes empresas a cambiar sus sistemas de organización y buscar localizaciones para sus plantas en territorios que disponen de recursos (materiales e inmateriales) específicos, lo que revaloriza los lugares y territorios [Storper, 1997].

La dinámica productiva y territorial, a su vez, presenta nuevos escenarios competitivos a las ciudades y regiones, a los que han de dar respuesta con nuevas iniciativas [Boisier, 1996]. Maillat [1998] sugiere que desde principios de los noventa se está definiendo una nueva generación de políticas de desarrollo regional, que sería la tercera después de la política redistributiva de los años sesenta y setenta y de la política de desarrollo local de los años ochenta y noventa.

Las acciones incidirían sobre los factores inmateriales y organizativos del desarrollo. Por un lado destacan aquellos instrumentos que permiten mantener y potenciar la calidad de los recursos humanos mediante la ampliación y mejora del conocimiento, la formación específica y el fortalecimiento de los mecanismos de relación, aquellos que mejoran la selección y gestión de la información sobre mercados y tecnologías y aquellos que abren y movilizan nuevos canales de financiamiento.

Pero, quizás, el área de acción más innovadora y más eficaz tiene que ver con la organización del desarrollo y entre las iniciativas cabe destacar aquellas que permiten crear masas críticas de actores económicos, políticos e institucionales mediante redes que mejoran la competitividad de las ciudades y las regiones, aquellas que estimulan la formación de alianzas para la cooperación interregional, y aquellas que impulsan la obtención de nuevos compromisos institucionales entre las autoridades locales, centrales y regionales.

Por último, el proceso de globalización necesariamente impulsa la integración de los mecanismos endógenos y exógenos del desarrollo. Como se ha señalado anteriormente, los cambios organizativos e institucionales pueden convertir a las grandes empresas innovadoras en uno de los instrumentos catalizadores del crecimiento económico mediante sus estrategias territoriales y a las ciudades y regiones con potencial de desarrollo en espacios preferentes para la localización de empresas innovadoras, por medio de las iniciativas de desarrollo local [Vázquez, 1997].

La cuestión, por tanto, residiría en redefinir la política de desarrollo regional en términos de las estrategias de las empresas innovadoras y de las ciudades y regiones. El primer paso sería reconsiderar las políticas de incentivos de los gobiernos nacionales y regionales. Habría que revisarlas e incorporar una regulación precisa que garantizara la inte-

gración de las inversiones externas en los procesos de desarrollo endógeno. Uno de los elementos centrales sería la creación de un Fondo para el Desarrollo Local, de carácter nacional, al que podrían acceder las empresas que contribuyeran con sus inversiones al desarrollo local.

La referencia obligada para la negociación de incentivos a las empresas sería la formulación de planes de desarrollo en las ciudades y regiones, que defina los objetivos y las acciones prioritarias, entre las que figurarían los proyectos de inversión de las empresas externas y de las administraciones públicas.

Los incentivos se negociarían caso por caso, y se regularían mediante un acuerdo de planificación entre la gran empresa, la administración central y/o regional y el gobierno local. En él se expresarían los compromisos públicos y privados para alcanzar los objetivos del plan de desarrollo local y se indicaría la cuantía y forma de los incentivos, así como los compromisos del gobierno local y de la gran empresa.

En resumen, el acuerdo de planificación recogería los objetivos estratégicos de la gran empresa y de la ciudad/región, coordinaría las acciones de interés común de la empresa y el territorio, fijaría los mecanismos de control y seguimiento de los compromisos adquiridos. En realidad, no haría otra cosa que formalizar la convergencia entre la estrategia territorial de la gran empresa y la estrategia económica del territorio.

Comentarios finales

La discusión anterior muestra que las ciudades, las regiones y los países han entrado en un nuevo modo de desarrollo que ha impulsado la flexibilización de las formas de acumulación y regulación del capital.

Se han consolidado sendas diferentes de crecimiento y cambio estructural en las que confluyen sistemas de organización de la producción más flexibles y adaptados a los cambios del entorno que permiten mejorar la productividad y la competitividad de la economía, conjuntamente con las respuestas estratégicas de las ciudades y regiones que mediante las iniciativas locales facilitan la mejora de la calidad de los factores de producción, la difusión de las innovaciones y la formación de redes de actores económicos, sociales e institucionales.

Estos procesos están abiertos de tal manera que tanto la territorialización de la acumulación de capital como las respuestas estratégicas de los actores a los desafíos de la globalización continúan desarrollán-

dose. Se trata de un juego abierto y no predeterminado en el que las decisiones de inversión y de localización de las empresas e instituciones tienen como referencia la economía global y, por tanto, se rigen por estrategias que se proponen no sólo mejorar la productividad y competitividad de las empresas y territorios sino también la equidad y la ecología. La interrelación de las fuerzas y procesos que impulsan la dinámica económica tiene resultados asimétricos.

El éxito o el fracaso en la adaptación al proceso de globalización no depende tanto del nivel de desarrollo de las ciudades y regiones como del potencial de desarrollo que tiene cada territorio y de la capacidad de adaptación y de respuesta de las economías locales y regionales. Por ello, existe un espacio, mayor que en épocas pasadas, para las políticas de desarrollo y la actuación de la sociedad civil, que se ven favorecidos por la profundización de la democracia y la descentralización administrativa.

Bibliografía

- ALBURQUERQUE, F. [1998], *Cambio tecnológico, globalización y desarrollo económico local* (mimeo.), Madrid, Consejo de Investigaciones Científicas.
- AMIN, A. [1989], "Flexible Specialization and Small Firms in Italy: Myths and Realities", *Antipode*, 21:1, pp. 13-34.
- [1993], "The Globalization of the Economy. An Erosion of Regional Networks?", en G. Grabher, *The Embedded Firm*, Londres, Routledge.
- y K. Robins [1991], "These are not Marshallian times", en R. Camagni (ed.), *Innovation Networks*, Londres, Belhaven Press.
- AYDALOT, P. [1986], *Milieux Innovateurs en Europe*, París, Economica.
- y D. Keeble (eds.) [1988], *High Technology Industry and Innovative Environments*, Londres, Routledge.
- BECATTINI, G. [1979], "Dal Settore Industriale al Distretto Industriale: Alcune Considerazione sull'Unità di Indagine dell'economia Industriale", *Rivista di Economia e Politica Industriale*, núm. 1, pp. 7-21.
- BELLANDI, M. [1986], "El distrito industrial en Alfred Marshall", *Estudios Territoriales*, núm. 20, pp. 31-44.
- BENNETT, R. [1989], "Local Economy and Employment and Development Strategies: An Analysis for LEDA Areas", en *LEDA Report*, DG V, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas.
- BLAKELY, E.J. [1989], *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*, Londres, Sage.

- BOISIER, S. [1996], *Política regional en una era de globalización ¿Hace sentido en América Latina?*, Serie Ensayos, ILPES-CEPAL, documento 96/33.
- [1997], *Sociedad civil, participación, conocimiento y gestión territorial*, Serie Ensayos, ILPES-CEPAL, documento 97/39.
- BORJA, J. y M. Castells [1997], *Local y global*, Madrid, Santillana, S.A., Taurus.
- BRYSON, M.J. y D.W. Roering [1987], "Applying Private-Sector Strategic Planning in the Public Sector", *Journal of the American Planning Association*, vol. 53, pp. 9-22.
- BUENO CAMPOS, E. [1992], *Organización flexible y gestión del cambio*, documento IADE, núm. 28, Universidad Autónoma de Madrid.
- CAMAGNI, R. y R. Rabellotti [1997], "Footwear Production System in Italy: A Dynamic Comparative Analysis", en R. Ratti, A. Bramanti y R. Gordon, *The Dynamics of Innovative Regions*, Aldershot, Ashgate.
- CASTELS, M. [1996], *La sociedad red*, Madrid, Alianza Editorial.
- CHISHOLM, M. [1990], *Regions in Recession & Resurgence*, Londres, Unwin Hyman.
- CLARKE, S. [1995], "Institutional Logics and Local Economic Development: A Comparative Analysis of Eight American Cities", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 19, núm. 4, pp. 513-533.
- COTORRUELO, R. [1996], *Competitividad de las empresas y de los territorios* (mimeo.), Madrid, Inmark.
- CREVOISIER O., Maillat y J. Vasserot [1990], *L'apport du Milieu Dans le Processus d'innovation: Le Cas de l'Arc Jurassien* (mimeo.), IRER, Universidad de Neuchâtel.
- DEI OTTATI, G. [1994], "Trust, Interlinking Transactions and Credit in the Industrial Districts", *Cambridge Journal of Economics*, núm. 18, pp. 529-546.
- Dirección General de Políticas Regionales [1984], *Centros Europeos de Empresa e Innovación de la Comunidad Europea, documento XVI/37/84*, versión actualizada enero de 1990, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas.
- DUPUY, J.C. y J.P. Gilly [1997], "Las estrategias territoriales de los grupos industriales", en A. Vázquez Barquero, G. Garofoli y G. P. Gilly (eds.), *Gran empresa y desarrollo económico*, Madrid, Editorial Síntesis.
- FERRER, A. [1996], *Historia de la globalización*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- FUA, G. [1983], "L'industrializzazione nel Nord Est e nel Centro", en G. Fuà y C. Zachia (eds.), *Industrializzazione Senza Fratture*, Bolonia, Il Mulino.
- GAROFOLI, G. (ed.) [1992], *Endogenous Development and Southern Europe*, Aldershot, Avebury.

- GILOTH, R. y R. Mier [1989], "Spatial Change and Social Justice: Alternative Economic Development in Chicago", en R.A. Beauregard (ed.), *Economic Restructuring and Political Response*. Urban Affairs Annual Reviews, Newbury Park, CA., SAGE Publications.
- GRABHER, G. [1993], "Rediscovering the Social in the Economics of Interfirm Relations", en G. Grabher, *The Embedded Firm. On the Socioeconomics of Industrial Networks*, Londres, Routledge.
- GREFFE, X. [1989], *Decentraliser pour l'Emploi. Les Initiatives Locales de Développement*, París, Economica.
- HARRISON, B. [1994], *Lean and Mean. The Changing Landscape of Corporate Power in the Age of Flexibility*, Nueva York, Basic Books.
- HIRST, P. y J. Zeitlin (eds.) [1989a.], *Reversing Industrial Decline? Industrial Structure and Policy in Britain and her Competitors*, Oxford, Berg.
- [1989b], "Flexible Manufacturing and the Competitive Failure of UK Manufacturing", *Political Quarterly*, 60 (2) pp. 164-178.
- KAUFMANN, L.J. y H.M. Jacobs [1987], "A Public Planning Perspective on Strategic Planning", *Journal of the American Planning Association*, vol. 53, pp. 23-33.
- LEDA [1990], "Orientations for Local Employment Development in Urban Areas: Good Practice in Policy Instruments", en *LEDA Report*, DG V, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas.
- MAILLAT, D. [1995], "Dinámica territorial y política regional", en A. Vázquez Barquero y G. Garofoli (eds.), *Desarrollo económico local en Europa*, Madrid, Colegio de Economistas de Madrid.
- [1998], "Innovative Milieux and New Generations of Regional Policies", *Entrepreneurship & Regional Development*, vol. 10, pp. 10-16.
- y J.C. Perrin (eds.) [1992], *Entreprises Innovatrices et Développement Territorial*, Neuchâtel, EDES.
- NADVI, K. [1997], "The Cutting Edge: Collective Efficiency and International Competitiveness in Pakistan", *IDS Discussion Paper*, núm. 360. Brighton, Institute of Development Studies.
- OCDE [1985], "Un Exemple de Structures Intermediaires d'appui aux ILE: les Boutiques de Gestion en France", *Cahiers des ILE*, núm. 4, pp. 23-26.
- [1996], *Globalisation and Linkages to 2020. Challenges and Opportunities for OECD Countries*, París.
- OHMAE, K. [1990]. *The Borderless World. Power and Strategy in the Global Marketplace*, Londres, Harper Collins.
- OMAN, Ch. [1994], *Globalization and Regionalization. The Challenge for Developing Countries*, París, OCDE, Development Centre Studies.

- PELLEGRIN, J.P. [1991], *Le Rôle des Organismes Intermediaires dans le Developement territorial* (mimeo.), París, OCDE, Programa ILE.
- PIORE, M.J. y C.F. Sabel [1984], *The Second Industrial Divide*, Nueva York, Basic Books.
- PORTER, M. [1990], *The Competitive Advantage of Nations*, Nueva York, The Free Press.
- PYKE, F., G. Becattini y W. Sengenberger (eds.) [1990], *Industrial Districts and Inter-firm Cooperation in Italy*, Ginebra, International Institute for Labour Studies.
- RABELLOTTI, R. [1997], *External Economies and Cooperation in Industrial Districts: A Comparison of Italy and Mexico*, Londres, Macmillan.
- SABEL, C.F. [1989], "Flexible Specialization and the Reemergence of Regional Economies", en P. Hirst y J. Zeitlin (eds.), *Reversing Industrial Decline? Industrial structure and Policy in Britain and her Competitors*, Oxford, Berg.
- SAXENIAN, A. [1994], *Regional Advance. Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- SCOTT, A.J. [1988], *New Industrial Spaces*, Londres, Pion Ltd.
- STÖHR, W.B. [1987], "Innovación regional tecnológica e institucional. La política japonesa en relación a las Tecnópolis", *Estudios Territoriales*, núm. 23, pp. 29-43.
- (ed.) [1990], *Global Challenge and Local Response*, Londres, Mansell.
- STORPER, M. [1997], *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy*, Nueva York, The Guilford Press.
- TAMARIT, C.R. [1996], "La política comercial entre bloques regionales: ¿integración versus multilateralismo?", *Papeles de Economía Española*, núm. 66, pp. 23-39.
- UGARTECHE, O. [1997], *El falso dilema. América Latina en la economía global*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- VALCÁRCEL-RESALT, G. [1992], "Balance y perspectivas del desarrollo local en España", en C. del Canto (ed.), *Desarrollo rural. Ejemplos europeos*, Madrid, IRYDA, Ministerio de Agricultura y Pesca.
- VAN DIJK, M.P. y R. Rabelloiti (eds.) [1997], *Enterprise Clusters and Networks in Developing Countries*, Londres, Fran Cass.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. [1984], "Desarrollo con iniciativas locales en España", *Información Comercial Española*, mayo, pp. 57-69.
- [1988], *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*, Madrid, Pirámide.
- [1993], *Política económica local*, Madrid, Pirámide.

- VÁZQUEZ BARQUERO, A. [1995], "Desenvolvimento Local: Novas Dinâmicas na Acumulação e Regulação do Capital", *Ensaio FEE* 1, (16) pp. 221-241.
- [1997], "Gran empresa y desarrollo endógeno", *Eure. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanorregionales*, núm. 70, pp. 5-18.
- [1999], *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*, Madrid, Pirámide.
- y A. Sáez [1997], "La transformación de los sistemas productivos locales y la globalización", *Revista Valenciana d' Estudis Autònoms*, núm. 19, pp. 37-58.
- ZEITLIN, J. [1989], "Local Industrial Strategies: Introduction", *Economy and Society*, 18 (4), pp. 367-373.

Globalización económica: ¿convergencia o polarización?*

Jaime Estay Reyno

Conforme avanzan los años de la presente década, se continúan multiplicando las referencias puntuales y los análisis de distinta profundidad sobre la globalización económica, y se acentúa la diversidad de perspectivas desde las cuales se aborda el tema. Los orígenes, las causas mediatas e inmediatas, los contenidos profundos y los desenvolvimientos posibles de la globalización, son estudiados desde todo tipo de marcos teóricos y metodológicos, dando por resultado un verdadero mosaico de escenarios presentes y futuros de funcionamiento de la economía mundial.

En este trabajo veremos sólo una pequeña parte de ese mosaico, limitándonos a revisar los análisis que vinculan directa o inversamente globalización y convergencia económica, y asociando los análisis que postulan una supuesta tendencia a la "convergencia" con algunas de las políticas que se han estado negociando o ya aplicando en el terreno de las relaciones internacionales.

Globalización y convergencia/divergencia: un nuevo escenario para una vieja discusión

Las propuestas teóricas acerca de una tendencia a la "convergencia" –esto es, a la disminución de la brecha entre los estándares de vida y en el comportamiento de las variables macroeconómicas que definen dichos estándares– tanto entre países como dentro de ellos, han estado presentes desde hace ya mucho tiempo en el pensamiento eco-

* En el presente documento, se retoman y amplían partes de otros materiales recientes, tanto inéditos como publicados. De materiales publicados, véase Estay [1998a, 1998b, 1998c].

nómico, formando parte incluso de las ideas de Adam Smith [1776] sobre la "mano invisible" y "el progreso natural de la opulencia".

En el terreno de las relaciones económicas internacionales, además del importante papel que esas propuestas han tenido en las teorías tradicionales del comercio exterior basta recordar el papel central que ellas desempeñaron en las "teorías del desarrollo" formuladas en la posguerra, en las cuales la propuesta básica apuntaba precisamente a la identificación de un conjunto de condiciones cuyo cumplimiento permitiría a los países atrasados avanzar a etapas superiores del desarrollo e igualar –o al menos acercarse notablemente– a las economías industrializadas.

En el ámbito del funcionamiento interno de los países, y asimismo en la inmediata posguerra, el "etapismo" recién mencionado se complementó con formulaciones en las cuales el desarrollo económico se acompañaba con la convergencia de ingresos, si bien ella sólo ocurría una vez superadas las etapas iniciales. En palabras de S. Kuznets [1955: 18], que en los años cincuenta fue el más conocido exponente de este tipo de propuestas:

"La limitada evidencia empírica sugiere que el estrechamiento en las desigualdades de ingreso en los países desarrollados es relativamente reciente y probablemente no caracterizó las etapas iniciales de su crecimiento."

También desde hace ya tiempo, las propuestas de "convergencia" han sido objeto de severas críticas, tanto con relación a los efectos del comercio exterior, como respecto a las modalidades inter e intranacionales asumidas por el desarrollo económico. Además de los planteamientos de corte marxista desarrollados en los países industrializados –el propio Marx, la "teoría del imperialismo" y los autores que en los años sesenta encabezaron la polémica sobre el "intercambio desigual", entre otros– no está por demás tener presente que durante la posguerra fue en América Latina donde se presentó una buena parte de esas críticas: en los años cincuenta y sesenta por parte de la CEPAL, en cuyos análisis la "heterogeneidad estructural" se reproducía en nuestros países junto con la industrialización, sumándose a los frenos al desarrollo derivados de las relaciones centro-periferia; y, en los años sesenta e inicios de los setenta, por la corriente de la dependencia, la cual destacó no sólo distintos componentes de las relaciones externas y del orden mundial al que estaban sometidos los países de América Latina, sino también fenómenos internos como la marginalidad y las crecientes disparidades de ingreso.

En suma, un primer punto a destacar es que el debate sobre la existencia o no de tendencias a la convergencia económica es ya antiguo, que respecto al tema han existido opiniones encontradas y que ellas han provenido de las principales corrientes del pensamiento económico, correspondiendo en buena medida a las posturas de aceptación plena, de crítica parcial o de rechazo al orden capitalista mundial presentes en esas corrientes.

Por consiguiente, en sentido estricto las discusiones que hoy se dan sobre globalización y convergencia no son nuevas, aunque sí lo son en buena medida distintos componentes del escenario mundial e internacional en el que ellas se vienen desenvolviendo, empezando por varios de los contenidos del proceso de globalización; en efecto, la globalización económica está significando un despliegue mucho más pleno de la vocación universal del capital, una profundización de los vínculos y de los niveles de integración entre las distintas economías nacionales y entre los distintos mercados, y un comportamiento de las relaciones económicas internacionales notoriamente más dinámico que el comportamiento de los ritmos de la actividad económica interna de los países.

Si bien uno de los muchos aspectos no resueltos en los debates sobre la globalización se refiere a la existencia o no de precedentes históricos en comportamientos como los que hoy se dan en las relaciones económicas internacionales, y en tal sentido el punto recurrente de comparación es el periodo de fines del siglo XIX y comienzos del XX,¹ al identificar situaciones nuevas lo evidente es que el conjunto de tendencias asociadas desde los años ochenta a la globalización ha tenido como soporte importantes avances científico-técnicos, los cuales han abierto posibilidades antes desconocidas en las opciones tecnológicas, en las formas de organización, control y segmentación geográfica de la producción, en las opciones de inversión y los grados de movilidad de los flujos financieros, etc., reduciendo al mínimo las rigideces derivadas de la base tecnoproductiva previamente existente y facilitando el máximo de flexibilidad al desenvolvimiento del capital.

En particular, tanto el despliegue sin precedentes de las empresas transnacionales, como la llamada "globalización financiera", hasta la fecha se han constituido no sólo en los rasgos económicos más destacados del proceso de globalización –y en la más notoria manifestación de

¹Véase, por ejemplo, Hirst y Thompson [1996: 18-34]; CEPAL [1996a: 19-26]; Ferrer [1998: 13-18]; y [1996: 14-15]; Lewis: [1981], Madisson: [1995] y Bairoch y Kozul Wright [1996].

quienes son sus principales destinatarios-, sino también en los ejemplos más claros del elevado grado en que el avance científico-técnico se ha constituido en soporte material de dicho proceso, de tal manera que los actuales montos y modalidades del movimiento internacional de todo tipo de inversiones serían impensables sin la existencia de las revoluciones ocurridas en áreas tales como la microelectrónica, la informática, las telecomunicaciones, etcétera.

En ese contexto, y bajo supuestos bastante "idílicos" sobre las posibilidades de que el avance científico-técnico efectivamente se traduzca en un mejoramiento generalizado y rápido de los niveles de bienestar, en diversos análisis la globalización es ubicada como el medio por el cual esas posibilidades logran concretarse. Así, luego de que al inicio de la presente década aparecieron formulaciones en las cuales de la caída del "socialismo real" se desprendía la próxima llegada de una era de superación de contradicciones y desaparición de desigualdades como resultado del triunfo e imposición universal de la democracia liberal y el libre mercado -recuérdese Fukuyama-, y a pesar de que esas formulaciones fueron sometidas a una dura crítica, en los años recientes han seguido estando presentes, pero moviéndose varias de ellas en niveles más particulares y más relacionados al análisis económico.

En efecto, en la literatura económica reciente es posible identificar una línea de análisis que, desde una perspectiva principalmente neoclásica, argumenta la existencia de tendencias hacia la "convergencia" entre los distintos países, tanto en el desempeño económico general como en aspectos particulares de dicho desempeño. En términos generales [véase, entre otros, Sala-i-Martin, 1995; Sala-i-Martin y Barro, 1996; Ben David, 1993], en esos análisis se vinculan las teorías del crecimiento endógeno con las implicaciones de convergencia que están presentes en los modelos neoclásicos, estableciendo a partir de allí modelos econométricos en los cuales se identifican trayectorias tanto de rápido crecimiento de las economías atrasadas, como de disminución de los grados de dispersión existentes en dichas economías respecto de variables como el ingreso per cápita, todo ello a condición de que esas economías estén lo suficientemente abiertas y desreguladas, para lo cual se ha introducido el concepto de "convergencia condicional".

En ese marco, haciendo uso de modelos de regresión se postula la existencia de dos tipos de convergencia [Sala-i-Martin y Barro, 1996]: la convergencia beta, que ocurre a partir de una relación inversa entre el valor inicial de una variable y su crecimiento posterior, de tal manera que en aquellos países o regiones que inician con un menor nivel de produc-

to, inversión, productividad, etc., mayor será el crecimiento de esas variables; y, la convergencia sigma, que consiste en la disminución de los grados de dispersión per cápita asociados a distintas variables indicativas de niveles de bienestar.

El que esas convergencias se den, y en particular la convergencia beta, depende principalmente de que la economía de que se trate haya adoptado las medidas necesarias de disminución del papel del Estado y sobre todo de apertura al resto del mundo de tal manera que, a partir de ese criterio, mientras más cerrada sea una economía más lejos estará de ingresar a la senda de la "convergencia" y, por ende, menos posibilidades tendrá de acceder a los niveles de bienestar que predominan en los países desarrollados.

El sentido último de la propuesta neoclásica actual sobre el tema, nos parece que queda bien reflejado en la siguiente cita, con la que inicia un artículo de Ben David [1993: 653]:

En 1969 Arghiri Emmanuel escribió sobre el "intercambio desigual" que él creía que había sido originado por el "imperialismo comercial". Este artículo proporciona la evidencia de que el movimiento hacia el libre comercio tiene más bien justamente el efecto contrario, conduciendo a una *reducción* de la desigualdad de ingresos entre los países.

Al respecto, interesa destacar que algunos de los documentos más sólidos de crítica directa a esas posiciones –y de confrontación entre ellas y el actual comportamiento de la economía mundial– han venido siendo elaborados en el marco de la UNCTAD, tanto en los informes anuales de esa institución [UNCTAD, 1997a, 1997b] como en sus *Occasional Papers* [Bairoch y Kozul-Wright [1996], sobre todo; y, especialmente, Rowthorn y Kozul-Wright [1998].

Además de los análisis referidos al comportamiento económico global y a las tendencias hacia la "convergencia" que en ese nivel supuestamente existen, también el tema está presente con relación a espacios más específicos del funcionamiento económico. Así, se postulan tendencias a la convergencia en el desempeño de las empresas transnacionales (ET), como consecuencia del desarrollo de una base industrial y tecnológica de carácter "global" que compartirían, todas ellas, lo que estaría asociado con un abandono de la base nacional de funcionamiento por parte de dichas empresas y su asunción de un despliegue plenamente planetario. En tal sentido, en un reciente análisis en el cual se

revisa ese tema sobre todo con relación a las empresas de EUA, Alemania y Japón [Doremus *et al.*, 1998], la conclusión es negativa respecto de ambas tendencias: por una parte, las ET siguen teniendo fuertes vínculos con sus respectivos estados y con las correspondientes estructuras de sus países de origen;² y, por otra parte, dentro de la globalización se reproducen importantes diferencias entre las ET de distinto origen geográfico, diferencias que abarcan diversos aspectos del desempeño de esas empresas y que apuntan en un sentido opuesto al de la “convergencia” que supuestamente estaría teniendo lugar. Al respecto, Doremus *et al.* [1998: 3]³ plantean:

Las firmas multinacionales basadas en Estados Unidos, Alemania y Japón tienen fundamentalmente diferentes estructuras internas de gobierno, diferentes accesos a financiamientos, diferentes tipos de vínculos con recursos de ciencia y tecnología nacionalmente específicos, diferentes grados de exposición a la competencia de inversiones internas, y diferentes grados de acceso a oportunidades tecnológicas y de mercado entre las economías nacionales.

En relación con el funcionamiento de los mercados financieros también han adquirido fuerza las tesis de “convergencia”, según las cuales se tiende no sólo a un comportamiento homogéneo de dichos mercados, sino que mediante ese comportamiento se logra la disminución progresiva de disparidades tanto entre distintas economías como dentro de ellas.

En lo que respecta específicamente a los países atrasados, en las propuestas de convergencia aplicadas al funcionamiento de los sistemas financieros ha tenido un peso importante la tesis de “represión financiera” [McKinnon, 1973, 1980, 1981], Shaw [1973] y Roubini y Sala-i-Martin [1992]. En la formulación de dicha tesis hace ya más de dos décadas, McKinnon partía de considerar que el mayor problema de los países atrasados es la fragmentación existente en su funcionamiento económico, y que dicha fragmentación “ha sido en gran parte

²En ese sentido, Barnett y Cavanagh [1994: 281], luego de revisar el despliegue de las trasnacionales, agregan: “Pero al mismo tiempo en todas partes las compañías globales miran hacia sus gobiernos de origen para proteger sus mercados existentes y para proveerse fuerza para penetrar nuevos mercados.”

³En dicho libro, se revisan asimismo algunas de las diferencias referidas al comportamiento de las ET en los países “huéspedes”, tema éste que también está tratado –con particular referencia a las empresas de EUA en América Latina vs. las empresas japonesas en Asia–, por Michael Mortimore [1994].

consecuencia de la política gubernamental", proponiendo que "...a fin de suprimir otras formas de fragmentación, es esencial la unificación del mercado de capitales, la cual acrecienta pronunciadamente las tasas de rendimiento a los ahorradores internos, al ampliar las oportunidades de inversión explotable" [McKinnon, 1973: 12]. De ahí, entonces, su conclusión de que la liberalización del mercado de capitales abre las puertas a un correcto funcionamiento económico y a una apertura generalizada de la economía "una vez puesto en su lugar el perno monetario, séguense, de manera natural, las estrategias adecuadas para liberalizar el comercio exterior y racionalizar la política del impuesto y del gasto interno" [*Ibid.*: 4].

En la misma dirección de ese párrafo de McKinnon, pero un cuarto de siglo después, en un libro recientemente publicado por la OCDE se hace el siguiente balance acerca de los costos de la "represión financiera" para los países atrasados [Hughes, 1999: 17]:

En los países en desarrollo, la represión financiera –la supresión de las tasas de interés de mercado a través de la propiedad pública y de la regulación de las instituciones financieras– reduce las ganancias privadas, limita la disponibilidad de fondos de inversión y fomenta las fugas de capital; sin embargo, tempranas reformas de los sectores financieros incrementaron la eficiencia productiva de algunos países. El racionamiento crediticio, inevitable con la represión financiera, resulta altamente ineficiente.⁴

Y en el mismo sentido del material de la OCDE recién citado, en marzo de 1998 el director del FMI contestó de la siguiente manera a la pregunta de si, a la luz de la crisis asiática, los mercados de capitales abiertos todavía se justifican [Camdessus, 1998]:

Desde un punto de vista teórico, la respuesta es claramente sí: los movimientos libres del capital ayudan a canalizar los recursos a

⁴Por el contrario, cabe señalar que a la luz de las crisis mexicana y asiática el propio McKinnon ha venido adoptando una posición bastante más dubitativa que las de la OCDE y el FMI, respecto de las consecuencias que ha traído el fin de la "represión financiera". En documentos recientes [McKinnon y Pill, 1997, 1998] ha argumentado que dichas crisis se deben a un "síndrome de sobreendeudamiento", en el cual ha desempeñado un papel de primer orden la insuficiente supervisión y regulación que existe sobre las instituciones crediticias, concluyendo que "una política de *laissez faire* completo hacia el sistema financiero es extremadamente errada. [...] Perversamente, un sistema financiero desregulado debe estar más necesitado de supervisión efectiva que uno que es sujeto de controles administrativos extensivos e intervención gubernamental" [*Ibid.*: 1279].

sus usos más productivos y por lo tanto incrementan el crecimiento económico y el bienestar –nacional e internacionalmente–. Y en la práctica ha habido una amplia evidencia a lo largo de los años de los muchos beneficios que se derivan de las cuentas de capitales abiertas: para las economías de mercado emergentes, mayores niveles de inversiones, crecimiento económico más rápido e incremento en los niveles de vida [...].

En suma, las actuales condiciones de funcionamiento⁵ de la economía mundial son postuladas como el escenario ideal para alcanzar la prosperidad por medio de aceleradas tasas de incremento de la actividad económica global y de una disminución generalizada de disparidades, con el sólo requisito de no oponer obstáculos ni demoras a las reformas económicas que se requieren para el pleno despliegue de las tendencias asociadas a la globalización. Bajo esa perspectiva, para los países atrasados la privatización, la desregulación y la apertura –y, en general, la confianza plena en los automatismos del mercado–, se constituyen en condición necesaria y suficiente para acceder finalmente al desarrollo, en una reedición bastante simplista del “etapismo” que predominó en la posguerra y al cual nos referimos en páginas anteriores.

Paralelamente a las propuestas de *convergencia*, y en un sentido totalmente opuesto al de ellas, el incremento de la polarización es un tema que ha ido cobrando cada vez más fuerza conforme avanzan los años noventa y se van definiendo los perfiles del nuevo escenario mundial que se abre paso desde el término de la guerra fría.⁵ En dicho escenario, son muchas las evidencias que apuntan a un funcionamiento sistémico en el cual, bajo sus actuales modalidades, el avance científico-técnico y las verdaderas revoluciones que se están produciendo en distintos campos, lejos de conducir a una mejor atención de las necesidades humanas y a un aumento generalizado del bienestar que podría esperarse de ellas, se están acompañando de una acentuación de los grados de concentración de la riqueza y del ingreso, y de un incremento de las desigualdades intra e internacionales.

Si bien lo antes dicho tiene expresiones muy notorias dentro de los países atrasados y en las distancias existentes entre éstos y el

⁵ En palabras de N. Chomsky [1994: 85]: “En una economía global diseñada para los intereses y necesidades de las corporaciones y finanzas internacionales, y los sectores que las sirven, la mayor parte de la especie se hace superflua. Será puesta de lado si las estructuras institucionales del poder y privilegio funcionan sin el desafío o control populares.”

mundo desarrollado, se trata de una tendencia global que también se manifiesta en el funcionamiento interno de una buena parte de las economías industrializadas, en las cuales se ha acentuado la generación de "espacios tercermundistas". En tal sentido, ya desde comienzos de la presente década M. Albert [1991] argumentaba un acelerado "desarrollo del dualismo" en la economía estadounidense, del que resultaba una "sociedad que se mueve en dos velocidades" no sólo respecto a ricos y pobres, sino también en relación con el sistema educativo y de salud, y asimismo desde hace varios años N. Chomsky [1993, 1995] viene llamando la atención sobre la "sociedad de dos niveles" (o el "tercer mundo interno") que se está produciendo en los países industriales y sobre todo en Gran Bretaña y Estados Unidos, país este último en relación con el cual L. Thurow [1996: 56] ha planteado el siguiente balance:

"Probablemente, ninguna nación que no haya experimentado una revolución o una derrota militar con una ocupación subsiguiente ha tenido un aumento tan rápido o extendido de la desigualdad como ha ocurrido en los EE.UU. en las dos últimas décadas."⁶

Respecto a ese mismo país, resulta ilustrativo constatar la importancia asignada al reconocimiento y análisis de la desigualdad en dos de los recientes reportes económicos de W. Clinton al Congreso estadounidense:

- Por una parte, en el *Reporte* de 1997 [CAE, 1997] se dedicó el quinto capítulo al tema de "Desigualdad y logros económicos", entregando un conjunto de cifras respecto de las "diferentes dimensiones de la desigualdad" y planteando que al final de los años setenta "la desigualdad comenzó a incrementarse" y que "la brecha entre riqueza y pobreza continuó creciendo a través de los 80s y en el inicio de los 90s", de tal manera que si bien

en los últimos años han comenzado a aparecer algunos signos de que la desigualdad puede estar estabilizándose y tal vez incluso declinando ligeramente, sin embargo la brecha de logros económicos

⁶En ese mismo libro, L. Thurow [1996: 16] menciona las siguientes cifras: "En los Estados Unidos el producto bruto interno (PBI) real per cápita (una vez corregido por la inflación) aumentó un 36% de 1973 hasta mediados de 1995, pero los salarios reales por hora de los trabajadores no supervisores (aquellos que no tienen personal a cargo, es decir una vasta mayoría de la fuerza laboral) declinaron un 14%. En la década de los ochenta todos los aumentos de ingreso fueron para el 20% superior de la fuerza laboral y el 1% superior acumuló un sorprendente 64%. ¿Hasta dónde puede llegar la desigualdad antes de que el sistema se derrumbe?"

entre riqueza y pobreza es todavía mucho mayor de lo que era hace veinte años.

• Por otra parte, en el *Reporte* de 1998 [CAE, 1998] el capítulo IV se titula "Desigualdad económica entre los grupos raciales y étnicos", y en dicho capítulo además de revisar los distintos componentes del problema, se plantea lo siguiente:

En la expansión de los ochenta, el crecimiento económico estuvo acompañado de agudos incrementos en la desigualdad general de ingresos. Como consecuencia, a pesar del crecimiento de este periodo, las diferencias de ingreso entre las familias negras e hispanicas, por un lado, y familias blancas no hispanicas, por el otro, no disminuyeron. La recesión de la primera parte de los noventa trajo apuros económicos posteriores, mientras el índice de pobreza se elevó a su mayor altura en cerca de treinta años.

Para el conjunto de los países desarrollados, dos temas que han estado estrechamente vinculados con el del incremento de las desigualdades, y que también han pasado a ser objetos prioritarios de discusión, son el lento crecimiento de la actividad económica y los altos niveles de desempleo. En lo que respecta al lento crecimiento, sólo recordaremos, por una parte, que él se hizo presente hacia el inicio de los años setenta y que desde ese entonces a la fecha se ha ido acentuando, a tal punto que para lo que va de los años noventa la tasa promedio de incremento del PIB para el conjunto de los países industrializados ha sido de alrededor de 2% anual, en tanto que para los años sesenta ella era cercana a 5%,⁷ y, por otra parte, que en correspondencia con ello son ya muchos los análisis que se han desarrollado para explicar el lento crecimiento, tanto a partir de la interpretación de "ondas largas" como apoyándose en interpretaciones alternativas.

En cuanto al desempleo, hay un reconocimiento generalizado de la baja capacidad de generar empleos que viene acompañando al funcionamiento de las economías industrializadas, y en relación con las ma-

⁷En lo que respecta al comportamiento de la producción mundial, en el World Economic Outlook (WEO) de abril de 1999, del FMI, se presenta la siguiente síntesis para las últimas tres décadas [FMI, 1999]: "En los hechos, el promedio anual de crecimiento de la producción mundial en esta década es ahora estimado en sólo un 3.1%, el cual es menor que la tasa promedio de crecimiento de los años ochenta (3.4%) y de los setenta (4.4 por ciento).

yores disparidades salariales presentes en esos países; así, en el informe 1996/1997 de la OIT [1996: xiii] se plantea:

A la persistencia de un desempleo alto en muchos países industrializados se suma la preocupación creciente por la exclusión social que ello genera, amén del problema de la intensificación de la desigualdad salarial y del número cada vez mayor de "trabajadores empobrecidos" en algunos países.

En esas economías, la discusión de temas tales como la caída absoluta del empleo industrial y el desplazamiento de trabajadores por procesos automatizados, se ha acompañado con elevadas tasas de desempleo desde hace ya bastante tiempo, las cuales en la mayor parte de los casos no tienden a disminuir.⁸ En tal sentido, resulta sugerente comparar las perspectivas que al revisar las posibles consecuencias sociales de la segunda revolución industrial enunciaba A. Schaff [1985] a mediados de los años ochenta, y en particular la "opción pesimista" que él presentaba – "un ejército de personas estructuralmente desempleadas que han perdido sus puestos de trabajo a causa de la automatización de la producción y los servicios" –, con algunos libros de más reciente publicación en los cuales el comportamiento actual del empleo se acerca peligrosamente a lo planteado por Schaff.

- Por una parte, el libro de J. Rifkin titulado *El fin del trabajo*, [1996: 33] en el que se argumenta que "entramos en un nuevo periodo de la historia, en el que las máquinas sustituyen cada vez más, a los seres humanos en los procesos de fabricación, de venta, de creación y suministro de servicios", por lo que el sector terciario está dejando de cumplir el papel que desempeñó en los últimos 40 años, de absorción de los trabajadores desplazados de la producción industrial. En dicho libro, se critican las viejas y nuevas visiones "tecnoutópicas", confrontándolas con un escenario en donde [*ibid.*: 1996: 81] "las amenazas y las de-

⁸Según cifras del FMI [WEO, varios números], los únicos países industrializados donde se informan disminuciones significativas en la tasa de desempleo son el Reino Unido –que desde un máximo de 10.3% en 1992 ha pasado a 4.8% para 1998 y a un estimado de 5.3% para 1999– y Estados Unidos, que pasó de un máximo de 7.5% en 1992 a 4.5% en 1998 y a un estimado de 4.3% para 1999; en la mayoría de los demás países industrializados el desempleo se ha mantenido o incluso ha aumentado, con tasas para 1998 cercanas o superiores al 10% para Alemania, Francia, Italia y Finlandia, y de casi 19% para España. Al respecto, el PNUD [1997] plantea: "...muchos países industrializados han visto aumentar el desempleo a niveles desconocidos desde los años treinta, y la desigualdad de ingreso ha llegado a niveles que no se conocían desde el siglo pasado".

cepciones que afectan a las modernas tecnologías se han incrementado en los años recientes" y, respecto de EUA se plantea [*ibid.*: 214]:

Dos Américas muy diferentes parecen estar emergiendo a medida que nos acercamos al final del siglo xx, a los umbrales del xxi. La nueva revolución tecnológica puede terminar por acelerar las crecientes tensiones existentes entre los ricos y los pobres y más tarde dividir la nación en dos campos completamente incompatibles y cada vez más integrados. Los signos de desintegración social se hallan en todas partes.

• Por otra parte, el libro de V. Forrester [1996], en el cual aborda los problemas de marginación, desigualdad y en primer lugar desempleo, que hoy conforman lo que ella califica como "Horror económico" en "una sociedad basada en «el trabajo», es decir, el empleo, cuando el mercado laboral está menguado y en vías de desaparecer" [*ibid.*: 65], de tal manera que en el nivel global, y al contrario de la "esperada propagación de la prosperidad", lo que se observa es una "mundialización de la miseria" [*ibid.*: 115]. Así, para esa autora [1996: 46]:

El escándalo consiste en que, lejos de ver a las regiones siniestradas salir del desastre y alcanzar a las naciones prósperas –como se pudo creer, como se creyó que se podía creer–, se asiste a la instauración del desastre en sociedades hasta ahora en expansión y en todo caso tan ricas como antes, pero donde los modos de apropiación de las ganancias sufrieron transformaciones.

En los análisis referidos ya no a los países desarrollados, sino al conjunto de la economía mundial y a las relaciones económicas internacionales, las referencias al incremento de la polarización se han ido multiplicando, al igual que las cifras que dan cuenta de esa situación.

En el ámbito de los organismos internacionales, una parte importante de esas cifras y análisis ha sido presentada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Así, por ejemplo, en el cuadro 1 se entregan algunas cifras recientes tomadas del PNUD, respecto de las disparidades que hoy predominan en escala mundial; y a ellas cabría agregar al menos otras dos comparaciones que hace el mismo PNUD, y que también dan cuenta de las enormes disparidades con que ha venido avanzando la globalización.

Por una parte, que: "La diferencia de ingreso entre el quinto de la población mundial que vive en los países más ricos y el quinto que vive en los países más pobres era de 74 a 1 en 1997, superior a la relación de 60 a 1 de 1990 y a la de 30 a 1 de 1960" [PNUD, 1998: 7].

Por otra parte, que "en 70 países con casi mil millones de habitantes el consumo es hoy más bajo que hace 25 años" [PNUD, 1998: 7].

40

CUADRO 1

PARTICIPACIÓN EN LOS TOTALES DE 20% MÁS RICO Y DE 20% MÁS POBRE DE LA POBLACIÓN MUNDIAL PARA 1997
(En porcentaje del total)

	20% más rico	20% más pobre
PIB mundial	86.0	1.0
Exportaciones	82	1.0
Inv. extranj. directa	68.0	1.0
Líneas telefónicas	74.0	1.5

Fuente: PNUD [1999: 3].

Además de cifras como las recién mencionadas, que el PNUD ofrece en sus sucesivos *Informes Sobre Desarrollo Humano*, tanto en esos informes como en los *Ocasional Papers* –que se elaboran como documentos preparatorios para cada Informe– dicho organismo ha venido elaborando un conjunto de análisis sobre los distintos aspectos del funcionamiento de los países atrasados y de la economía mundial, que inciden en los niveles de pobreza, exclusión y polarización económica y social. Como propuesta general, el PNUD ha venido insistiendo en la necesidad de una "gestión de la globalización" [PNUD, 1997: 10, 125], con lo que busca responder a las múltiples evidencias de que dicha globalización, bajo sus formas actuales –"avanzando a una velocidad extraordinaria pero sin mapa ni brújula"– ha multiplicado las desigualdades, aumentando la brecha en la totalidad mundial entre ricos y pobres, y en el escenario internacional entre países desarrollados y atrasados. Así, en el *Informe 1997* se plantea que "a menos que se gestione cuidadosamente la globalización, los países pobres y los pobres quedarán cada vez más al margen"; más adelante se agrega que "todos los países y todos los principales organismos financieros e internacionales deben hacer más que alabar pasivamente la globalización"; y, en

otro lugar se señala: "Necesitamos abandonar la ilusión de que, más tarde o más temprano, el desarrollo goteará hacia abajo." Y en esa misma línea, en su *Informe 1999* [PNUD, 1999] se presenta como tema central el de una "Globalización con rostro humano", identificando una serie de rasgos –éticos, de equidad, de inclusión, de desarrollo, de sustentabilidad y de seguridad humana– cuya presencia permitiría que la globalización "trabaje para las personas y no sólo para las ganancias"; así también, en el mismo *Informe 1999* se propone una agenda de acciones en el plano nacional e internacional para "asegurar el desarrollo humano en la época de la globalización".

El mismo PNUD, a lo largo de sus informes ha ido introduciendo modificaciones y agregados en el instrumental que ocupa y en las cuantificaciones que realiza, que según nos parece obedecen a un reconocimiento de realidades que tienen más que ver con la reproducción ampliada de la pobreza y la desigualdad que con un verdadero avance del desarrollo humano. Así, por ejemplo, en el *Informe 1996* [PNUD, 1996: 22-23] se opuso el concepto de privación al de progreso, en el *Informe 1997* se introdujo el Índice de Pobreza Humana Para Países en Desarrollo (IPH-1) y en 1998 el Índice de Pobreza Humana Para Países Desarrollados (IPH-2),⁹ con los cuales se propuso "medir la privación que todavía existe".

Algo similar ha ocurrido en el caso de la UNCTAD, la cual en 1997, en su informe anual sobre países menos desarrollados [UNCTAD, 1997a], introdujo el concepto de "economías en regresión" –tomado de A. Sen–, para oponerlo al de "economías en desarrollo" y reflejar con ello una realidad que nada tiene que ver con el desarrollo en un número importante de países "que han sufrido una declinación crónica o un colapso súbito en sus condiciones socioeconómicas. En ambos casos, el nivel de vida y las condiciones de la mayoría o de una gran parte de la población, han caído sustancialmente", lo que se expresa en "un marcado deterioro en uno o más de sus principales indicadores de bienestar económico y social".

También en lo que respecta a la UNCTAD, conviene tener presentes tanto sus *Ocasional Papers* –en varios de los cuales, según ya dijimos,

⁹En relación con los resultados obtenidos con la aplicación de ese índice, en el *Informe 1998* [PNUD, 1998: 2] se dice: "El IPH-2 revela de manera concluyente que el subconsumo y la privación no son sólo el destino de los pueblos pobres del mundo en desarrollo. Más de cien millones de habitantes de países ricos sufren una suerte semejante."

se desarrolla una crítica a las actuales teorías de la “convergencia” – como sus informes anuales sobre *Comercio y Desarrollo*, y en particular los dos más recientes:

- En el correspondiente a 1998 [UNCTAD, 1998], varios de los capítulos están dedicados al tema Inestabilidad financiera internacional y la economía mundial y en ellos se hace una severa crítica al actual funcionamiento de los mercados financieros internacionales y a las políticas que se han venido aplicando para enfrentar la crisis asiática.
- En el informe de 1997 [UNCTAD, 1997], que tuvo como tema especial Globalización, distribución y crecimiento, se revisa en detalle dicho tema a lo largo de varios capítulos, dando cuenta de un incremento de la polarización, la marginalización y la pobreza en el funcionamiento de la economía mundial: un crecimiento económico demasiado lento como para generar el suficiente empleo con pago adecuado o para aliviar la pobreza; una acentuación de las tendencias a la divergencia entre países desarrollados y en desarrollo; una primacía de las finanzas sobre el resto de las actividades y de los rentistas con relación a los inversores; un triunfo del capital respecto del trabajo, con las ganancias creciendo en todos los países; el incremento en la desigualdad salarial transformado en un problema global; el deterioro de los ingresos de la clase media en muchos países; y, el aumento generalizado de la inseguridad en lo laboral y en los ingresos.

Si bien en distintos documentos e informes de otros organismos internacionales las menciones al incremento de la polarización sólo son hechas al pasar, el reconocimiento de la tendencia se ha ido generalizando. Así, en materiales de reciente publicación se encuentran referencias como las siguientes:

En el *Informe Sobre el Desarrollo Industrial* de la ONUDI [1997: 1]: “La economía mundial se ha vuelto más global, pero también más polarizada, a medida que las diferencias de crecimiento han aumentado la distancia económica entre los países ricos y los pobres.”

En el *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*. 1997, de la CEPAL [1997a: 19]:

los profundos cambios estructurales, a los que se suma la transformación de las economías industrializadas en economías de servicios basadas en el conocimiento y la tecnología, no están propulsando

el crecimiento ni tampoco mejorando la distribución del ingreso y la riqueza, tanto entre países como dentro de ellos. Al contrario, las evidencias empíricas demuestran convincentemente que los procesos de globalización y de liberalización de las fuerzas de mercado han acrecentado las diferencias entre los niveles de ingreso de los países industrializados y los en desarrollo, y principalmente entre los grupos de ingreso dentro de cada país.

En el informe *Poverty Reduction and The World Bank* [Banco Mundial, 1997: 7]:

Se ha alcanzado un gran progreso en reducir la pobreza en el mundo en desarrollo [...] A pesar de ese progreso, sin embargo, queda mucho por hacer. Más de mil millones de personas viven con menos de un dólar por día y casi tres mil millones viven con menos de dos dólares por día. En 1995, en los países en desarrollo más de nueve millones de niños menores de cinco años murieron por causas evitables. Excepto en Asia del Este, el número de gente pobre se incrementó entre finales de los ochenta y principios de los noventa. En la mayoría de los países hay mayores disparidades en el ingreso y el acceso a la salud y la educación, algunas veces asociadas con una fuerte exclusión social.

Para el caso más específico de los países latinoamericanos, también abundan las señales sobre un incremento de la polarización. En tal sentido, en el cuadro 2 se presentan –para distintos años del periodo 1950-1997– cifras en las cuales se compara el PIB per cápita de siete economías de la región, con el del promedio de seis países industrializados. En términos generales, para todos los casos la tendencia de largo plazo es al incremento de la distancia respecto de los países desarrollados y, para el periodo más reciente, el único caso en que esa “brecha” disminuye de manera significativa es Chile.

En efecto, al menos hasta la fecha los países latinoamericanos están resultando un caso ejemplar no sólo de aumento de distancias respecto de los países desarrollados, sino también de incremento de las disparidades de ingreso en el funcionamiento interno de las distintas economías. En tal sentido, además de los informes del PNUD que entregan cifras para los distintos países desarrollados y atrasados, en el ámbito regional organismos como el BID y la CEPAL han venido realizando un seguimiento para nuestros países.

CUADRO 2

SIETE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA: PRODUCTO PER CÁPITA EN COMPARACIÓN CON EL PROMEDIO DE SEIS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS* (Promedio aritmético de seis países industrializados = 100)

	1950	1973	1992	1997
Promedio de seis países industrializados	100	100	100	100
América Latina (promedio siete países)	57	43	33	33
-Argentina	82	61	42	44
-Brasil	28	30	26	27
-Chile	63	38	40	46
-Colombia	34	27	28	29
-México	34	32	28	26
-Perú	37	30	16	19
-Venezuela	122	82	50	43

Fuente: 1950 a 1992 [Maddison, 1995]; 1993 a 1997 para países industrializados con base en el FMI, WEO, varios números; 1993 a 1997 para países de América Latina con base en la CEPAL [1997d].

* Los países considerados son: EUA, Francia, Inglaterra, Canadá, Italia y Alemania.

En el caso del BID, su informe anual 1998-1999 lo dedicó al tema de América Latina frente a la desigualdad y en él, luego de plantear en la introducción que "En promedio, los países de la región se ven afectados por la mayor desigualdad del mundo en materia de ingresos" y que "el problema no muestra señales claras de mejoramiento", dedica el resto del documento a revisar las dimensiones y causas del problema y a proponer un conjunto de políticas para enfrentarlo.

En cuanto a la CEPAL, en las distintas ediciones del *Panorama social de América Latina* [CEPAL, 1996b, 1997b, 1998] y en el documento *La brecha de la equidad* [CEPAL, 1997c] ha identificado un conjunto de tendencias que vienen acompañando a la globalización en las economías de la región: aumento de la brecha entre nuestros países y las economías industrializadas; incremento de las distancias entre salarios y ganancias; aumento de las disparidades entre los salarios; crecimiento económico, apertura y liberalización vinculándose con mayor desempleo, con creación de empleos "precarios" -de escasa productividad y baja retribución- y con la permanencia del deterioro salarial, etcétera.

Fuera del ámbito de los organismos internacionales, son ya innumerables los análisis que han venido destacando un funcionamiento sistémico en el cual la globalización ha traído aparejado un incremento sustancial de las desigualdades económicas, y en muchos de ellos ese incremento se vincula con los límites de las actuales modalidades de desenvolvimiento de la economía mundial. Así, por ejemplo, para Barnett y Cavanagh [1994: 421]:

El superávit de seres humanos talentosos, cualificados, subvalorados y no deseados es el talón de Aquiles del sistema global emergente. El problema es absolutamente sencillo: un número de personas sorprendentemente alto y en crecimiento no es necesario o no es deseado para la fabricación de bienes o para prestar los servicios que los clientes del mundo que pagan, se pueden permitir. Las presiones recogidas de la competencia global para recortar costes amenazan a la gran mayoría de los 8 000 millones de seres humanos que se supone vivirán en la Tierra el primer cuarto del próximo siglo con la perspectiva de que no serán productores ni consumidores.

A conclusiones semejantes llegan otros muchos autores. Así, y sólo por mencionar algunos trabajos escritos en los últimos años, Wallerstein [1995] considera que "el sistema mundial está yendo hacia una mayor polarización Norte-Sur que la existente hasta ahora"; Arrighi [1994], identifica un escenario global en el cual "Comunidades enteras, países, e incluso continentes, como en el caso del África Subsahariana, han sido declarados «redundantes», superfluos para la cambiante economía de la acumulación de capital a escala mundial"; Hobsbawm [1994], ubica la que a su juicio parece estarse convirtiendo en "la principal causa de tensión internacional de cara al nuevo milenio: la creciente separación entre las zonas ricas y pobres del mundo"; Chomsky [1997: 180] destaca que las "diferencias dentro de las naciones se producen en los «tres mundos»"; Martín y Schuman [1996], así como Rifkin [1996], coinciden en identificar la consolidación de una "Sociedad 20-80", en la cual 20% tiene un lugar y el 80% restante sale sobrando; Beck [1998: 108-209] plantea que "las rentas decrecientes del trabajo y las rentas crecientes del capital generan una escisión en aumento entre el mundo de los ricos y el de los pobres" y propone un "pacto social contra la exclusión"; Castells [1996, III: 186] argumenta la existencia de "agujeros negros del capitalismo informacional"; Samir Amin [1996] prevé que en las próximas décadas se dará "el surgimien-

to de nuevas dimensiones de polarización"; y Shutt [1998: 153] analiza la "catástrofe del Tercer Mundo" y, en relación con los países atrasados, concluye que "la condición de gran parte de los tres cuartos de la raza humana que habita allí ha empeorado durante los últimos veinte años y es ahora, cerca del fin del siglo veinte, tan temible como en cualquier momento desde el inicio del siglo".

De entre esos autores Castells, bajo el título de "El cuarto mundo: el capitalismo informacional, pobreza y exclusión social" [1996, II: 95-191], hace una revisión del "aumento de la desigualdad y la exclusión en todo el mundo", abordando el tema para los países atrasados –en particular los africanos– y para los países desarrollados –en particular EUA–, así como en lo referente al trabajo infantil. De dicha revisión, saca la siguiente conclusión, misma que compartimos:

He tratado de mostrar [...] el complejo conjunto de vínculos que existen entre las características del capitalismo informacional y el aumento de la desigualdad, la polarización social, la pobreza y la miseria en la mayor parte del mundo. El informacionalismo crea una aguda divisoria entre pueblos y localidades valiosos y sin valor. La globalización avanza de forma selectiva, incluyendo y excluyendo a segmentos de economías y sociedades dentro y fuera de las redes de información, riqueza y poder que caracterizan al nuevo sistema dominante.

En suma, por consiguiente, las evidencias y análisis disponibles son bastante claros al mostrar un incremento de las disparidades de ingreso en el funcionamiento de la economía mundial, incluida desde luego América Latina, para un periodo en que dicho funcionamiento ha estado marcado por el despliegue de la globalización, y en el cual ese despliegue ya debería haber revertido de manera importante las disparidades si en efecto la globalización significara tendencias a la "convergencia", como las anunciadas por las corrientes que revisábamos en el inicio de este apartado.

Las políticas de la "convergencia"

En este último apartado nos interesa confrontar brevemente lo que hemos venido revisando, respecto de la ausencia de "convergencias" en el actual funcionamiento de la economía mundial, con algunas de las políticas que en la actualidad se aplican en el nivel internacional.

En términos generales, nos parece que las evidencias y las políticas apuntan en sentidos totalmente opuestos. A pesar, tanto de los cuestionamientos analíticos a las actuales teorías de la convergencia, como de las evidencias de que dichas teorías en nada se corresponden con las tendencias que hoy imperan en el escenario mundial, la definición de políticas asume por completo un escenario de convergencia generalizada como el resultado "natural" al cual tiende el actual proceso de globalización.

En correspondencia con dicha asunción, una dirección central de las políticas que hoy se aplican consiste en crear las condiciones necesarias para que dicha convergencia pueda tomar cuerpo sin ser estorbada por la "interferencia" de regulaciones nacionales o globales al funcionamiento del mercado y al desplazamiento de los capitales.

En el terreno internacional, esa ausencia de regulaciones ha ido tomando cuerpo con la mayor fuerza y mediante diversos mecanismos, de tal manera que para los grandes capitales la reducción de rigideces derivadas de los cambios ocurridos en la base tecnoproductiva —a los cuales hacíamos referencia al inicio de este material— se ha sumado a una disminución incluso más aguda en las ataduras institucionales a las que antes estaban medianamente sujetos.

Si bien en América Latina probablemente la reducción más conocida de ataduras institucionales sea la referida a la apertura comercial, y a la consiguiente libre circulación de mercancías, lo cierto es que los procesos más profundos de desregulación han estado ubicados en la esfera del movimiento internacional de capitales de cartera y directos.

En lo que respecta a los capitales de cartera, la liberalización de sus ingresos y salidas ha estado presente en la gran mayoría de los países, de tal modo que la "apertura" de las bolsas de valores a dichos capitales se ha acompañado por una ausencia casi total de requisitos de permanencia, de desempeño y de resultados, así como por un libre funcionamiento de los mercados cambiarios.

En lo que respecta a los capitales directos, las facilidades otorgadas para la acción de las empresas trasnacionales han sido múltiples, y se han ido acentuando en el transcurso de los años noventa en distintos ámbitos:

- En el ámbito de la normatividad interna de los países, en los años recientes se han multiplicado tanto las "Leyes de Competencia", con cláusulas referidas al tratamiento no discriminatorio de las

inversiones extranjeras y a fusiones y adquisiciones, como distintas medidas legales específicas de liberación y promoción de dichas inversiones.

- En el nivel bilateral, han proliferado los "Tratados Bilaterales de Inversión", en los cuales los firmantes se aseguran mutuamente las mejores condiciones para la promoción y protección de las inversiones de la contraparte.
- En el ámbito multilateral, algunas de las facilidades para los capitales se incluyeron en los convenios finales de la Ronda Uruguay del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y en la puesta en marcha de la Organización Mundial de Comercio (OMC): el "Acuerdo Sobre Medidas de Inversión Relacionadas con el Comercio" (TRIMS), el "Acuerdo General Sobre el Comercio de Servicios" (GATS) y, en menor medida, por medio del "Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio" (TRIPS), el "Acuerdo Sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias" y el "Acuerdo sobre Contratación Pública".

A todo lo anterior cabría agregar, también en el ámbito multilateral, las negociaciones desarrolladas en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) respecto del "Acuerdo Multilateral de Inversiones" (AMI), las cuales si bien están actualmente estancadas, es probable que se reinicien ya sea en el mismo marco de la OCDE o trasladándolas a la Organización Mundial de Comercio (OMC).

El AMI, de no cambiar sustancialmente los contenidos presentes en su versión más reciente de mayo de 1998 [OCDE, 1998], amenaza transformarse en el mecanismo principal de la más profunda y generalizada desregulación de los flujos de inversión y, con ello, en la expresión más acabada de la reducción de barreras institucionales para el gran capital. A partir de una definición extremadamente amplia de "inversión" –que incluye a "todo tipo de activo que directa o indirectamente esté bajo el control o sea de propiedad de un inversionista"– en ese borrador del AMI se contemplan aspectos como los siguientes:

- el otorgamiento de "Trato Nacional" y "Trato de Nación más Favorecida" para los inversionistas extranjeros en todo lo referido al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta de inversiones;
- el compromiso de "seguridad" y una "protección completa y constante" para las inversiones extranjeras, incluyendo la prohibición

de "expropiar o nacionalizar directa o indirectamente una inversión" excepto para un propósito de interés público, en cuyo caso deberá ocurrir el pago "sin dilación" y "en efectivo" de una compensación "adecuada" y "libremente transferible" equivalente al "valor libre de mercado" de la inversión expropiada;

- el otorgamiento, a los inversionistas extranjeros, de los mismos derechos y la misma posición legal que los gobiernos soberanos, pudiendo esos inversionistas llevar directamente a juicio a dichos gobiernos ante árbitros internacionales;
- la eliminación de cualquier posibilidad para que los gobiernos fijen algún requisito de desenvolvimiento o de resultados para las inversiones extranjeras. Así, por ejemplo, en el borrador más reciente del AMI se establece explícitamente la prohibición de que los gobiernos apliquen a la inversión extranjera directa políticas referidas a niveles de exportación, saldo comercial, porcentajes de contenido nacional, transferencias de tecnología, generación de empleos, asociación con capitales nacionales, etcétera.

Como se puede observar, en el terreno de las relaciones internacionales la tendencia dominante es a la desaparición de todo tipo de normas sobre la actuación del capital, y a la aplicación de un principio de "trato igual" sin importar las desigualdades que estén presentes entre aquellos que reciben el mismo trato. Con ello, resulta evidente que lejos de buscar la "convergencia", lo que se hace es asumir –en el mejor de los casos– que ella llegará por sí sola en la medida en que se otorgue plena libertad a los "automatismos del mercado", lo que en la práctica significa otorgar al gran capital multinacional todas las facilidades y el máximo de seguridad para su pleno despliegue.

Esa plena asunción en el terreno de las relaciones internacionales, de vínculos automáticos entre globalización, libertad del capital y convergencia económica, que por cierto también ha estado claramente presente no sólo en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y en el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), sino también en buena medida en los acuerdos latinoamericanos de integración, implica por sí sola una drástica limitación a la posibilidad de aplicar estrategias y políticas por parte de los gobiernos en una serie de campos –por ejemplo, el medio ambiente y la defensa de los derechos humanos– y, en particular, implica una reducción al extremo de los márgenes para la aplicación de estrategias nacionales destinadas a fomentar el desarrollo de pequeñas o medianas empresas o de

determinadas industrias o regiones, ya que todo ello significaría una discriminación hacia los capitales extranjeros.

Finalmente, y sin intención de argumentarlo en el presente trabajo, nos interesa destacar que la aceptación plena de esa reducción de márgenes por parte de los gobiernos de América Latina, a nuestro juicio se corresponde claramente con una suerte de "indiferencia ante las desigualdades" –o de confianza en el "advenimiento de la convergencia"–, que está presente también en las políticas propiamente internas que hoy se aplican en el nivel latinoamericano.

En tal sentido, la falta de correspondencia, entre tendencias a un incremento de las divergencias y políticas definidas a partir de supuestos de convergencia –a la cual nos hemos referido en páginas anteriores–, es particularmente notoria y grave para el caso de los países latinoamericanos. Por una parte, en nuestros países es donde las divergencias tienden más claramente a multiplicarse, tanto en el funcionamiento económico interno como en las brechas con respecto al mundo desarrollado; por otra parte, es también en América Latina donde más a ultranza se asumen los supuestos de "convergencia plena" y donde más claramente ellos se traducen en una devaluación de las estrategias de inserción internacional y de objetivos de desarrollo sectorial y regional.

En esas circunstancias y de no mediar un cambio sustancial en las políticas de vinculación externa y de funcionamiento interno de nuestras economías, lo que se avizora es una multiplicación de las enormes desigualdades que históricamente han existido en los niveles de desarrollo sectorial, ramal, de grupos sociales y de las diversas regiones geográficas en los países latinoamericanos, con partes de la economía vinculadas de manera directa y ventajosa al nuevo escenario mundial y con otras partes sustancialmente excluidas de dicho escenario, sin mayor apoyo estatal y reproduciendo situaciones extremas de pobreza y deterioro económico y social.

Bibliografía

- ALBERT, Michel [1991], *Capitalismo contra capitalismo*, Argentina, Paidós.
- AMIN, Samir [1996], "El futuro de la polarización global", en Pablo González Casanova y John Saxe-Fernández (coords.), *El mundo actual: situación y alternativas*, México, Siglo XXI.
- ARRIGHI, Giovanni [1994], *The Long Twentieth Century. Money, Power, and the Origins of Our Times*, Londres, Verso.

- BAIROCH, Paul y Richard Kozul-Wright [1996], *Globalization Myths: some historical reflections on integration, industrialization and growth in the world economy*, Discussion Papers núm. 111, Ginebra, UNCTAD.
- Banco Mundial [1997], *Poverty Reduction and The World Bank*, Internet.
- BARNET, Richard y John Cavanagh [1994], *Global Dreams. Imperial Corporations and the New World Order*, Nueva York, Simon & Schuster.
- BECK, Ulrich [1998], *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, España, Paidós.
- BEN-DAVID, Dan, "Equalizing exchange: trade liberalization and income convergence", *Quarterly Journal Economic*, vol. 108, 1993.
- CAMDESSUS, Michel [1998], *Capital Account Liberalization and the Role of the Fund*, intervención en el Seminario sobre "Liberalización de la cuenta de capitales", Washington, 9 de marzo, Internet.
- CASTELLS, Manuel [1996], *La era de la información. Economía, sociedad, cultura* (tres volúmenes), España, Alianza Editorial.
- CEPAL [1996a], *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*. 1996, Santiago de Chile.
- [1996b], *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, febrero.
- [1997a], *Panorama de la inserción mundial de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, noviembre.
- [1997b], *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, febrero.
- [1997c], *The Equity Gap*, Santiago de Chile, abril.
- [1997d], *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*. 1997, Santiago de Chile.
- [1998], *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, abril.
- CHOMSKY, Noam [1993], *Año 501. La Conquista Continúa*, España, Libertarias/Prodhufl.
- [1994], *Lo que realmente quiere el tío Sam*, México, Siglo XXI.
- y Heinz Dieterich [1995], *La sociedad global*, México, Joaquín Mortiz, 1996.
- [1997], *El nuevo orden mundial (y el viejo)*, Barcelona, Crítica, 1997.
- Consejo de Asesores Económicos (CAE). [1997], *Economic Report of the President*, Internet.
- [1998], *Economic Report of the President*, Internet.
- DOREMUS, Paul, William Keller, Louis Pauly y Simon Reich [1998], *The Myth of the Global Corporation*, Princeton University Press.

- ESTAY, Jaime [1998a], "Globalización, empresas transnacionales y la sociedad civil", *Sociedad Civil. Análisis y debates*, núm. 2, vol. II.
- [1998b], "Globalización económica y convergencia", en Jaime Ornelas y Germán Sánchez (coords.), *Puebla, modelo para armar*, BUAP, octubre.
- [1998c], "El incremento de la polarización", en Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio (coords.), *Los rostros de la pobreza. El debate* (tomo I), ITESO-Universidad Iberoamericana, noviembre.
- FERRER, Aldo [1996], *Historia de la globalización. Orígenes del desorden económico mundial*, Argentina, FCE.
- [1998], *El capitalismo argentino*, Argentina, FCE.
- FMI, *World Economic Outlook* (WEO), varios números.
- FORRESTER, Viviane [1996], *El horror económico*, Argentina, FCE, 1997.
- HIRST, Paul y Grahame Thompson [1996], *Globalization in Question. The international economy and the possibilities of governance*, Inglaterra, Polity Press.
- HOBBSAWM, Eric [1994], *Historia del siglo XX*, Barcelona, Grijalbo Mondadori, 1995.
- HUGHES, Helen [1999], "Perspectives for an Integrating World Economy: Implications for Reform and Development", en Ulrich Hiemenz (ed.), *Growth and Competition in the New Global Economy*, Serie Developments Centre Seminars, Francia, OCDE.
- KUZNETS, Simon [1955], "Economic Growth and Income Inequality", *The American Economic Review*, marzo.
- LEWIS [1981], "The rate of Growth of World Trade, 1830-1973", en Grassman, Spand y Lundberg (eds.), *The World Economic Order: Past and Prospect*, Basingtoke, MacMillan.
- MADDISON, Angus [1995], *Monitoring the World Economy 1820-1992*, Francia, OCDE.
- MARTIN, Hans-Peter y Harold Schuman [1996], *The Global Trap. Globalization & the Assault on Democracy & Prosperity*, Nueva York, Zed Books Ltd.
- MCKINNON, Ronald [1973], *Dinero y capital en el desarrollo económico*, México, CEMLA, 1974.
- [1980], "Financial Policies", en John Cody, Helen Hugues y David Wall (eds.), *Policies for Industrial Progress in Developing Countries*, Oxford University Press.
- [1981], "Financial Repression and the Liberalisation Problem within Less-Developed Countries", en Grassman, Spand y Lundberg

- (eds.), *The World Economy Order: Past and Prospect*, MacMillan, Basingstoke.
- y Huw Pill [1997], "Credible economic liberalizations and overborrowing", *American Economic Review*, núm. 87 (2).
- [1998], "International Overborrowing: a Decomposition of Credit and Currency Risks", *World Development*, vol. 26, núm. 7, julio.
- MORTIMORE, Michael [1994], *La inversión extranjera directa, el cambio técnico y la competitividad internacional de los países en desarrollo*, Santiago de Chile, CEPAL, junio.
- OCDE [1998], *Multilateral Agreement on Investment: Consolidated Text and Commentary*, Internet.
- Oficina Internacional del Trabajo [1996], *El empleo en el mundo 1996/1997. Las políticas nacionales en la era de la mundialización*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- [1996], *Informe sobre desarrollo humano 1997*, Nueva York.
- [1997], *Informe sobre desarrollo humano 1997*, Nueva York.
- [1998], *Informe sobre desarrollo humano 1998*, Nueva York.
- [1999], *Informe sobre desarrollo humano 1999*, Nueva York.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) [1997], *Desarrollo Industrial. Informe Mundial 1997*, México.
- RIFKIN, Jeremy [1996], *El fin del trabajo*, México, Paidós.
- ROUBINI, Nouriel y Xavier Sala-i-Martin [1992], "Financial repression and economic growth", *Journal of Development Economics*, núm. 39.
- ROWTHORN, Robert y Richard Kozul-Wright [1998], *Globalization and Economic Convergence: an assessment*, Discussion Papers, núm. 131, Ginebra, UNCTAD.
- SALA-I-MARTIN, X. [1996], "The classical aproach to convergence analysis", *Economic Journal*, vol. 106, julio.
- y Robert Barro [1995], *Rechnological diffusion, convergense and growth*, Center Discussion Paper, núm. 735, Universidad de Yale.
- SCHAFF, Adam [1985], *¿Qué futuro nos aguarda? Las consecuencias sociales de la segunda revolución industrial*, España, Crítica.
- SHAW, Edward [1973], *Financial Deepening in Economic Development*, Oxford University Press.
- SHUTT, Harry [1998], *The trouble with Capitalism. An Enquiry into the Causes of Global Economic Failure*, Londres y Nueva York, Zed Books.
- SMITH, Adam [1776], *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, México, FCE, 1982.

THUROW, Lester [1996], *El futuro del capitalismo*, Argentina, Javier Vergara Editor.

UNCTAD [1997a], *The Least Developed Countries. 1997 Report*, Ginebra.

——— [1997b], *Trade and Development Report, 1997*, Ginebra.

——— [1998], *Trade and Development Report, 1997*, Ginebra.

WALLERSTEIN, Immanuel [1995], *Después del liberalismo*, México, Siglo XXI, 1996.



endencias a la crisis en los noventa: ¿obstáculos a la ideología de la globalización?

James M. Cypher

Introducción

La globalización es tanto una tendencia como una ideología. Como tendencia objetiva, la globalización implica una profundización y fortalecimiento del comercio, el mercado financiero y los sistemas de producción que cruzan las fronteras nacionales. Impulsando esta tendencia encontramos cambios institucionales de amplio alcance que fortalecen la integración de los circuitos comerciales, financieros y productivos. La globalización implica un mayor grado de convergencia de mercados e instituciones y la homogeneizan, a un grado más elevado, los movimientos disfuncionales, como las crisis económicas, que rápidamente se desplazan a través de las fronteras nacionales.

Como ideología, la globalización implica tanto una visión de inevitabilidad y deseabilidad de las tendencias arriba mencionadas como la negación de la existencia de disfuncionalidades. La negación de lo evidente implica un reto al que normalmente se le da respuesta mediante la aserción de que las crisis u otros desajustes estructurales como la asimetría del poder, son errores momentáneos o excepciones que pueden ser remediados rápidamente.

Este documento examina el estado actual de la economía mundial dando particular atención a los esfuerzos por mantener la ideología de la globalización en un periodo en donde la disfuncionalidad y los aspectos patológicos de la globalización se toman crecientemente difíciles de manejar o negar.

¿No hay crisis? Una sinopsis de la economía estadounidense

Estados Unidos está embelesado por el mercado y feliz de ver el ascenso de los precios de las acciones, lo que interpreta como la validación de su supremacía en la economía mundial. Editorial del *The New York Times*, titulado "10 000", del 30 de marzo de 1999 (el día que el promedio industrial Dow Jones sobrepasó los 10 000 puntos).

La globalización como tendencia implicaría que la economía de EUA no podría eludir el giro adverso de la actividad económica que recorrió el mundo desde 1997 en adelante, pero que tuvo su antecedente en la prolongada recesión que abatió a Japón desde principios de los noventa. Dada la importancia de lo anterior debemos examinar detenidamente el llamado "excepcionalismo" de la economía estadounidense.

En EUA desde principios de los noventa se percibió una actitud de triunfalismo adecuadamente representada por el concepto de "nueva economía" que traducía el enfoque ortodoxo de los análisis económicos. La inflación era virtualmente inexistente, la baja del desempleo estaba por romper un nuevo récord, el espectro de una crisis de pagos en el sector público se había evaporado, el crecimiento de la productividad era fuerte, el crecimiento del PIB había detonado a un tasa anualizada de casi 6% en el último trimestre de 1998, lo que significaba que la expansión que empezó en 1991 era la segunda más larga desde la segunda guerra mundial. El nivel de las ganancias y su crecimiento han estado fuertes por años, creciendo a una tasa anual de más de 10% en 1996 y 1997. La bolsa de valores de Nueva York registró niveles récord de crecimiento económico y los de los salarios de los trabajadores han crecido continuamente desde 1993.

Una revisión más a fondo de esta expansión demuestra que tiene sus flaquezas, como lo indica el hecho de que el nivel promedio de salarios en 1998 está 17% por debajo del nivel de 1973. Aunque pasó prácticamente inadvertido, los despidos por empequeñecimiento empresarial llegaron a un récord en 1998. La inflación no era un tema relevante debido en parte al débil crecimiento de los salarios (un mero 24% de crecimiento real entre 1993-1997) y en parte también por el colapso de los precios de los productos primarios. Por su parte, el colapso de los precios de los productos básicos provino de un conjunto de factores, incluyendo la crisis por sobreproducción en las economías de Asia Oriental. Los nuevos patrones de internacionalización de la producción, como el que se perfiló a partir del TLC, han traído al merca-

do estadounidense un flujo de manufacturas a bajo costo. Como se advierte, más que una "nueva economía", lo que confirmamos es que la moderación de la inflación deriva de las condiciones depresivas que recorren la mayor parte de la economía mundial. Más que el producto benigno de la "ley" de las ventajas comparativas que los economistas ortodoxos toman como la base de los bajos incrementos de precios, la causa está en la extendida sobreproducción que ha adquirido proporciones planetarias.

La sobreproducción y la competencia de precios a escala global provocó que los beneficios totales en EUA declinaran un 22% en 1998 [Naysar, 1999: C1]. Quizá el mejor ejemplo de lo anterior podría estar en el sector automotriz global cuya capacidad ha llegado a los 75 millones de vehículos por año, en tanto que la demanda se mantiene por debajo de los 55 millones de unidades, eso sin olvidar que cada mes se añaden nuevas plantas [Brasher, 1999: C3]. Lejos de encontrarnos ante una "nueva economía" o ante un benigno sistema de "globalización", EUA efectuó crecientes importaciones de diversas líneas productivas que se obtuvieron mediante violación sistemática de los estándares laborales más fundamentales y la "flexibilización" de los procesos productivos en otros países.

Una de las amenazas que pesan sobre la expansión fue el déficit comercial crónico proyectado para llegar a un nivel récord de 3.5% del PIB, en vísperas de la escalada de precios en el mercado internacional del petróleo de marzo de 1999. Después del acuerdo de los países productores de marzo de 1999 para controlar la oferta (que contó con la aprobación implícita de las trasnacionales petroleras), el déficit comercial de EUA se expandiría rápidamente y la tasa de rentabilidad caería más [Sanger, 1999: A1; Morgenson, 1999: 40; Ibrahim, 1999: C1]. A medida que el déficit se amplifique en una cantidad estimada en 83 000 millones de dólares, los modelos econométricos suponen que se perderán unos 581 000 empleos en el sector manufacturero. Estos mismos modelos suponen también que el incremento adicional del déficit en cuenta corriente en 1998 le costará a Estados Unidos en ese año unos 819 000 empleos potenciales en el sector manufacturero [Scott, 1998: 14].

¿En qué momento la ampliación del déficit, en tanto que provoca movimientos de cobertura en los circuitos financieros globales de corto plazo, desatará una carrera en busca de la salida? *Business Week* observa que los operadores del mercado de divisas estimaban que un déficit de 3% del PIB era una barrera crítica más allá de la cual los grandes partici-

pantes en los mercados financieros globales abandonarían los activos nominados en dólares [Cooper y Madigan, 1998: 21]. La presión sobre el dólar derivará tanto del déficit en cuenta corriente como de la abultada deuda externa: la posición crediticia internacional neta de EUA en 1998 fue de menos 2.3 miles de millones de dólares, muy arriba de los -1.3 miles de millones correspondientes a 1995, un incremento alarmante de 92%-. El método clásico de retener y reatraer esos flujos explosivos es elevar las tasas de interés. Ésa es la prescripción que el FMI y el Departamento del Tesoro brindan a los países que se encuentran en condiciones críticas en cualquier latitud el planeta. A medida que los pasivos externos de EUA continúan su ascenso en 1999, la presión sobre la tasa de interés y el tipo de cambio será necesariamente mayor y no precisamente de manera gradual y ordenada.

Cualquier incremento de cuantía en la tasa de interés estadounidense revelará la fragilidad de la expansión y el verdadero contenido ideológico de la perspectiva que ofrece la "nueva economía". La reducción temporal de la tasa de interés y el masivo incremento en la oferta de crédito del orden de 16.4% a finales de 1998 permitió que EUA evitara la baja del mercado accionario [Morgenson, 1999: C12]. La inyección masiva de crédito creó la base para un repunte del mercado de 30%, precisamente en el momento que sobrevino el *default* en Rusia que se extendió de agosto de 1998 a marzo de 1999. La explosión bursátil creó cerca de 300 000 millones de dólares de nueva riqueza en manos de familias en 1998, dejando 45% de los hogares con activos financieros en el mercado financiero igual a 100 000 millones de dólares [Morgenson, 1999: C12]. El valor capitalizado de las acciones en la bolsa de valores de EUA en manos de familias estadounidense, corporaciones e inversionistas extranjeros representa 150% del PIB, o sea cerca del doble del porcentaje alcanzado en 1929. Es precisamente esta extraordinaria multiplicación de la riqueza y la posibilidad de apoyarse en ella para adquirir crédito, lo que está causando el incremento del consumo, la inversión y el crecimiento del PIB.

Irónicamente, los hogares de altos ingresos en EUA se han beneficiado de un incremento masivo de su riqueza en parte porque el resto del mundo esta languideciendo: en 1997-1998 los europeos derramaron 135 000 millones de dólares en la compra de acciones en las bolsas estadounidenses, pese a que el número existente de acciones en el mercado declinó [Koretz, 1999: 30].

Todo indica ahora que inevitablemente la burbuja creada por el sector financiero y centrada en Wall Street estallará en tanto los conve-

nios derivados basados en el crédito se vuelvan más costosos y menos redituables y la disponibilidad de crédito se vea limitada por el banco central (la FED) y los grandes prestamistas. Con el inicio de las restricciones crediticias, una gran cantidad de contratos espurios creados por la alquimia del mercado financiero y los "científicos" del mercado financiero saldrán a la superficie, de la misma manera que el colapso del *Long Term Capital*, considerado previamente como lo mejor de los fondos de protección en Wall Street, reveló un conjunto de maniobras financieras insostenibles e insólitas. Como señaló Hyman Minsky, cualquier cambio positivo sustancial en la tasa de interés, en el valor de las acciones (negativo) o en el crecimiento de las ventas (negativo) en el contexto de una expansión impulsada por el crédito, es un indicador de la extrema fragilidad subyacente. Los análisis en la tradición Minsky-Keynes enfatizan el papel desproporcionado de los incrementos de la deuda corporativa durante las expansiones. Entre 1991 y 1998 la deuda corporativa en EUA, como regla, se aceleró año con año, rebasando 9% en 1997 y llegando a 11% en 1998, la tasa más alta desde mediados de los ochenta [Mandel, 1999: 31].

El efecto Minsky-Keynes en la interacción entre finanzas e inversión de capital será amplificado por una caída súbita en el consumo a medida que el valor nominal de los activos se derrumbe. Un efecto riqueza negativo de magnitud sin precedentes está siendo pronosticado por varios economistas. Utilizando su supuesto de por cada merma de 100 000 millones de dólares en la riqueza de los hogares significarán una reducción de 7 000 millones de dólares en el consumo, significa que si el mercado estadounidense regresa a sus niveles de agosto de 1998 (7 500 puntos) el consumo caerá unos 210 000 millones de dólares [Pennar, 1999: 32]. Utilizando un análisis basado en el multiplicador macroeconómico, una caída del consumo agregado de 3.5 a 4% puede hacer bajar el PIB hasta en un 5%. Esta estimación tosca toma en cuenta solamente el efecto riqueza negativo. Otros *shocks* macroeconómicos (sin relación con la riqueza o los efectos del multiplicador) se dejarán sentir también en este contexto, incluso con una rápida declinación en la inversión y en el empleo, tanto en las industrias de bienes de capital como de consumo. Se prevén esos efectos porque una parte de la nueva economía está atada a la inversión en infraestructura que sirve de soporte al mercado financiero, incluyendo computadoras, *software* y sistemas complejos de telecomunicaciones.

En línea con los análisis ortodoxos tanto del FMI como del Departamento del Tesoro, un "ajuste" a los limitantes de balanza de pagos

implicará una depreciación del tipo de cambio que generará una ronda inflacionaria en el sector ligado a las importaciones. Es difícil (pero posible) imaginar que la Fed ignoraría las presiones inflacionarias generadas por la depreciación cambiaria y que no subirá las tasas de interés y restringirá el crédito. Al subir las tasas se revelarían nuevos estratos de fragilidad financiera, esencialmente en los bienes raíces para fines comerciales.

Con la economía estadounidense desempeñando el papel de "consumidor de último recurso" para gran parte de la economía mundial, cualquier compresión del déficit comercial traería consecuencias sombrías para muchas naciones vulnerables. En tal momento ninguna nación es tan frágil y dependiente a los desequilibrios comerciales de EUA como México. Irónicamente, una baja del dólar revelaría la naturaleza mítica tanto de la "nueva" economía estadounidense como de la renovación de la economía mexicana, todo de un solo golpe. México, que es frecuentemente etiquetada como la nación que superó exitosamente la crisis de 1995 reteniendo su estatus de mercado emergente, podría correr con peor suerte que EUA cuando la expansión llegue a su fin inevitable.

Tendencias a la crisis: ¿Japón, Sudeste de Asia, Rusia, Brasil y...?

A lo largo de los noventa la economía de Japón languideció. Cada nueva iniciativa o paliativo falló. Con una participación de 16% en la economía mundial, el albatros japonés estableció las bases de su propia debacle en los noventa. En 1998 una tasa de interés negativa "imposible" confirmó la inutilidad de la política monetaria. Los repetidos intentos de política fiscal no tuvieron resultados. Dada la centralidad de Japón en la parte asiática de la tríada mundial (primer agrupamiento: Europa con Medio Oriente y Norte de África; segundo: EUA, América Latina y Canadá; tercero: Japón con Asia Sudoriental, Corea y Taiwan) no es sorprendente que Asia Sudoriental y Corea fueran arrastrados al vórtice creado por el hundimiento de Japón. Este país es mercado para las exportaciones asiáticas, es un importante y generalmente benigno prestamista de capital a largo y corto plazos, así como inversor directo, proveedor de tecnología y fuente de capital accionario para esos países.

Si EUA, como parte de su estrategia hegemónica en Asia Sudoriental, no hubiera desplazado parcialmente a Japón y si EUA no hubiera sido capaz de financiar su déficit comercial crónico (lo que brindó salida a las manufacturas asiáticas), la crisis que emergió primero en

Tailandia en 1997 hubiera aparecido antes. No obstante, pese al perdurable poder de la economía estadounidense, las economías asiáticas cayeron una tras otra. Destacando la magnitud de la crisis financiera asiática a finales de 1997, la inquebrantable economía coreana se hundió. En 1995 el préstamo conjunto EUA/FMI de casi 50 000 millones de dólares a favor de México no tenía precedente. Cuando la economía de Corea se colapsó a finales de 1997, el rescate de 40 000 millones era algo tan rutinario como alarmante.

El clima de alarma disfrazada y la expectativa de que la "crisis asiática" sería rápidamente revertida mediante ajustes de precios, de tipo de cambio y de interés, no duró hasta el verano de 1998. Con el *default* de Rusia en agosto de 1998 la duda e incluso el pánico se empezaron a propagar al mercado financiero en su conjunto. La zozobra llegó a los centros clave de los modernos mercados globales –a los fondos de protección y a los grandes bancos– que están íntimamente involucrados en el comercio de derivados. El sistema crediticio de EUA empezó a ser presa de agitación, revelando las locuras de varios de los fondos de protección y colocando la "ciencia" de los "mercados racionales" –uno de los elementos más favorecidos de la teoría neoclásica– en una nueva perspectiva. Incluso dos premios Nobel de economía se vieron ensombrecidos cuando el colapso de su castillo de naipes, el atinadamente denominado "capital de largo plazo" (*Long Term Capital*) amenazó con arrastrar a algunos de los principales bancos de EUA. La identificación teórica con el dogma neoclásico no fue un obstáculo para que la intervención estatal que guió la mano invisible del mercado financiero los condujera a aguas seguras por medio de un rescate orquestado por la Fed. La intervención activa mediante la política monetaria renovó el flujo de crédito y reparó las fisuras aparecidas en el sistema financiero. Sin embargo, la economía rusa se fue al colapso a finales de 1998 y Brasil se convirtió en el primer gran desastre de 1999. ¿Podría ser Brasil el último? El pequeño Ecuador fue el siguiente y durante el curso de 1999 pareció concebible que Chile, por mucho tiempo el ejemplo de que puede haber excepciones en América Latina, fuera un candidato a un programa de rescate del FMI.

Si la OPEP, con el apoyo de los mayores exportadores de petróleo fuera del cartel (incluso México) y las grandes compañías petroleras no hubieran orquestado un recorte de la producción global en marzo de 1999, Arabia Saudita (poseedor de un cuarto de las reservas mundiales de petróleo) hubiera sido, como dice *Business Week*, el siguiente candidato a un rescate financiero. Su PIB cayó 12% en 1998 y los pros-

pectos son sombríos [Rossant, 1999: 35]. Corrientemente, las especulaciones sobre cuál país sigue en la lista incluyen a Inglaterra, Alemania y México.

A medida que la economía mundial discurre por 1999 parece extremadamente improbable que la ola de crisis y colapsos que empezó en 1997, se vea abatida. También es igualmente improbable que EUA y otras potencias económicas estén dispuestas a adoptar incluso los cambios estructurales moderados recomendados por el FMI, como devaluaciones, aliento a las exportaciones junto con mayor participación del capital extranjero. Tampoco hay interés en limitar los flujos financieros o emprender cualquier otra reforma sustancial.

¿Cuáles son las lecciones que debe extraerse de una década de colapso en Japón, de la crisis de 1994 en México, del *default* de 1998 en Rusia y de la implosión brasileña de 1998/1999? La respuesta es amplia y diversificada. Muchos analistas culpan a las propias víctimas del colapso al hacer hincapié en el término "capitalismo de compinches" que se perfila como una explicación para todo uso. Otros culpan al FMI por haber puesto demasiado énfasis en la astringencia financiera ante las caídas de los tipos de cambio. La mayoría ignoraron o subestimaron el factor más obvio: exceso de capacidad y sobreproducción. El abrumador "punto de vista del Tesoro" propagado por el secretario del Tesoro, Robert Rubin, y su omnipresente asistente, Lawrence Summer, tiene, aparentemente dos facetas: por un lado, culpan a las naciones atrapadas por la crisis por la respuesta política que dieron. Por el otro, señalan que son determinantes las prerrogativas del capital financiero de recorrer el globo a su arbitrio, alternativamente derramando capital y luego drenándolo de acuerdo con los cálculos de ganancia y riesgos anticipados. El secretario Rubin fijó en varias ocasiones su posición respecto al control de capitales y al Banco Central Mundial (que actuara como prestamista de última instancia). En el mejor de los casos el "punto de vista del Tesoro" fue que los cambios debían ser incrementales y limitarse a un aumento amplio (de un tercio) de las cuotas aportadas al FMI, acción que se ejecutó en enero de 1999 [Rubin, 1999: 126-127; IMF, 1999: 34].

Otros, lejos de los corredores del poder, han hecho amplias recomendaciones: el ubicuo Paul Krugman tímidamente se inclinó por los controles de capital, mientras que Barry Eichengreen, con el respaldo del prestigioso Instituto para la Economía Internacional demandó un paquete de cambios sustanciales incluyendo el control al capital de corto plazo [Krugman, 1999; Eichengreen, 1999]. Pero nadie discute las

implicaciones del modelo de desarrollo basado en las exportaciones con un mercado de capitales abierto tal como está planteado en el "Consenso de Washington"; tampoco ha sido objeto de atención el persistente exceso de capacidad y los efectos desestabilizadores de IED bajo el modelo propuesto por el citado "Consenso de Washington".

Un signo de esperanza, ¿sugerencia o solución?

Tres hipótesis que conciernen a la globalización

Existen esencialmente tres propuestas de solución a un problema que ha salido a la superficie en los pasados tres años prácticamente como una venganza. Cada una de tales soluciones deja fuera a las "naciones emergentes". El primero es la hipótesis de la "Nueva economía" que indicaría que la economía de EUA podría continuar ocho años de expansión: de acuerdo con la hipótesis de la tecnología de la información (π) las industrias como producción de computadoras, manufacturas tipo *info-tech* (como tecnologías tipo Internet), firmas de comunicaciones, servicios financieros y de consultoría, etc., están generando una nueva base industrial. Estas industrias brindan el eje del incremento sustancial en la productividad y están generando empleo a una tasa de cerca del doble que las generadas en otros sectores. Aún más, las industrias que están en el epicentro de la π han generado un *boom* en gastos reales de capital que ha implicado un incremento de 60% de 1995 a 1998 [Mandel, 1999: 30-32]. Incluso, cualquiera que sea el mérito del argumento π /Nueva economía, en el mejor de los casos su hipótesis deja a EUA como una isla de prosperidad en un mar de desesperación. No da salida a las cuestiones fundamentales planteadas por la globalización, excepto de manera indirecta: sugiere por *default*, que la globalización no tiene contenido al favorecer la prosperidad "solitaria" en EUA; también sugiere que Canadá y México, como los socios jóvenes del TLC, podrían, aunque sea de manera desigual, gozar de algún beneficio de la π /Nueva economía. Pero aún no se ha explicado cómo podría esta suerte de máquina de movimiento perpetuo operar fluidamente mientras el resto del mundo se hunde.

La segunda hipótesis conocida como "el siglo del Atlántico" argumenta que EUA y Europa son los agentes duales de la propulsión de la economía mundial. La globalización tampoco tiene en esta hipótesis significado o papel al sugerir que el futuro de Europa se encontrará en el binomio π / Nueva economía que rige en EUA. Europa, dicen los

proponentes de esta hipótesis, está moviéndose lentamente hacia el modelo estadounidense, como lo revela el hecho de que la manufactura tradicional está en crisis, mientras las industrias de alta tecnología (*software* y telecomunicaciones), son los principales generadores de nuevos empleos. De acuerdo con la hipótesis del "siglo del Atlántico", los gerentes europeos comparten los valores de negocios y los métodos de organización productiva y de ventas de su contraparte estadounidense. Las fusiones internacionales (EUA-Europa) están en aumento (265 000 millones de dólares en 1998), lo que solidifica a esta elite internacional. También se visualiza una convergencia de políticas en las cuales el Banco Central Europeo, es visto como una institución que lleva la flama de la Reserva Federal de Estados Unidos al continente europeo. Comercio, finanzas, tecnología e IED, que se ven estimulados por las funciones intercontinentales y los *joint-ventures*, generarían la suficiente fuerza para amarrar a estos dos bloques de tamaño muy parecido, de manera armoniosa [Warner, 1999: 64-67]. De ser cierta esta hipótesis, cuestión tan remota como la verificación del binomio π /Nueva economía, el concepto de globalización se nos derrumba de nueva cuenta.

Finalmente, se ha prestado cierta atención a la posibilidad de una recuperación de la economía japonesa. El déficit de gastos equivalente a 10% del PIB en 1998 acompañado de tasas de interés casi de cero, deberían, de acuerdo con la teoría keynesiana, revivir con la economía de ese país [WuDunn, 1999: C1]. Si se inicia la recuperación, Corea y la mayor parte de Asia Sudoriental, probablemente pase, aunque sea lentamente, a una fase expansiva. Pero como lo enfatizó correctamente el economista William Tabb, la sobreinversión y el exceso de capacidad son la base de la crisis japonesa. La capacidad industrial no rentable representa una gran parte de los 2 trillones de dólares de cartera vencida que arrastran los bancos japoneses. En tanto se resuelve la cuestión del exceso de capacidad a escala global, particularmente en industrias como la automotriz, Japón seguirá en recesión [Tabb, 1999].

Así parece que donde nos ubiquemos, todos los comentaristas, incluso los más optimistas, se alejan del término globalización o lo replantean de una manera totalmente nueva.

¿Qué pasó con los mercados emergentes?

En ningún lugar (de los mercados emergentes) hay confianza: Peter Woike, Presidente, Corporación Financiera Internacional, Grupo Banco Mundial, febrero de 1999.

Hasta donde el término "globalización" tuvo alguna vez significado objetivo en el mundo de las finanzas, la política que lo modula está asociada a fuerzas económicas que interactúan ligando las economías emergentes con las economías industriales avanzadas, que son más interdependientes. Pero "mercados emergentes" es un grupo de naciones mal definido, siempre con cambios marginales, que generalmente incluyó a México, Brasil y Argentina en América Latina, Indonesia y Malasia en Asia Sudoriental y China. El término nunca incluyó a todos los "países en desarrollo" y por ello no tenía una connotación verdaderamente "global".

Curiosamente, el mismísimo término "mercados emergentes" es una construcción ideológica ideada por ejecutivos de la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial, cuando estaban tratando de trabajar con gerentes de fondos mutuales (a mediados de los ochenta) a fin de crear un tercer fondo de inversión mundial. Los gerentes de fondos no querían saber nada de los "mercados del Tercer Mundo", que les sugerían pobreza y estancamiento. Mercado "emergente", sin embargo, sugiere dinamismo y lo que es más importante ganancias [Kristof y Wyatt, 1999: A10]. Posteriormente, en apoyo de esta iniciativa, el gabinete de la administración Clinton –en particular bajo la guía del entonces Secretario de Comercio, Ronald Brown, y Robert Rubin– "...aprobaron un gran plan de mercados emergentes a fin de identificar a 10 nuevas potencias económicas y presionar infatigablemente para atraer a las compañías norteamericanas" [Kristof y Sanger, 1999: A10]. La atención otorgada a estas naciones generó resultados: los 10 mayores receptores de IED, un grupo siempre cambiante de países, obtuvo 21 000 millones de dólares en 1991, 66 000 millones en 1994 y 86 000 millones en 1997. Los flujos de capital privado (incluyendo inversión accionaria de portafolio, préstamos bancarios, etc., e IED), que se dirigieron primordialmente a 10-20 naciones "emergentes", saltó de 54 000 millones en 1991 a 254 000 millones en 1997. Esas tendencias se ilustran en los cuadros 1 y 2 que se presentan más adelante.

Después de crecer espectacularmente en los noventa y llegar a su cúspide en 1996, los flujos de crédito a los "mercados emergentes" se colapsaron. En 1997 los flujos de crédito privado a esos países cayeron a unos 120 000 millones y después, en 1998, a 39 000 millones. Los bancos comerciales prestaron 121 000 millones de dólares a países en desarrollo en 1997 y sólo 10 000 millones en 1998 [Warner, 1999: 66; Engardio, 1999: 72]. Estos datos cuestionan la idea de que el mercado

CUADRO 1

FLUJOS DE CAPITAL AGREGADO NETO
A PAÍSES EN DESARROLLO, 1990-1997
(Miles de millones de dólares)

Tipo de flujo	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Flujos totales								
privados	41.9	53.6	90.1	154.6	160.6	189.1	246.9	256.0
Flujos de deuda	15.0	13.5	33.8	44.0	41.1	55.1	82.2	103.2
Préstamos de bancos								
comerciales	3.8	3.4	13.1	2.8	8.9	29.3	34.2	41.1
Bonos	0.1	7.4	8.3	31.8	27.5	23.8	45.7	53.8
Otros	11.1	2.7	12.4	9.4	4.7	2.0	2.3	8.3
IED	23.7	32.9	45.3	65.6	86.9	101.5	119.0	120.4
Flujos acumulados								
de portafolio	3.2	7.2	11.0	45.0	32.6	32.5	45.8	32.5
Flujos multilaterales	58.7	68.9	55.9	57.4	46.4	48.1	37.7	44.3
Flujos agregados netos	100.6	122.5	146.0	212.0	207.0	237.2	284.6	300.3

Fuente: *Global Development Finance*, World Bank Debtor Reporting System, World Bank [1998].

CUADRO 2

FLUJOS DE IED A LOS 10 PRINCIPALES RECEPTORES
ENTRE LOS PAÍSES EN DESARROLLO
(Miles de millones de dólares)

	1991		1994		1997
México	4.7	China	33.8	China	37.0
China	4.3	México	11.0	Brasil	15.8
Malasia	1.0	Malasia	4.3	México	8.1
Argentina	2.4	Perú	3.1	Indonesia	5.8
Tailandia	2.0	Brasil	3.1	Polonia	4.5
Venezuela	1.9	Argentina	3.1	Malasia	4.1
Indonesia	1.5	Indonesia	2.1	Argentina	3.8
Hungría	1.5	Nigeria	1.9	Chile	3.5
Brasil	1.1	Polonia	1.9	India	3.1
Turquía	0.8	Chile	1.8	Venezuela	2.9
Participación de los 10 principales países en la IED respecto a todos los PED (porcentaje)	74.2		76.1		72.3

Fuente: *Global Development Finance*, World Bank Debtor Reporting System, World Bank [1998].

privado de capitales generará la liquidez, la inversión en acciones y la formación de capital que requerirán las 10-20 "naciones emergentes" para reestructurar su aparato productivo. A principios de los noventa los proponentes de la globalización reconocieron que el Banco Mundial y otras instituciones multilaterales así como otras fuentes de capital bilateral eran insuficientes con respecto a las necesidades de los "mercados emergentes". Sin embargo, como parte integral de la teoría de la "globalización", sus proponentes argumentaron –con cierto grado de credibilidad– que si los mercados se abrían más a los flujos financieros y si se lograba mayor seguridad en el manejo de la IED, y si además se creaban nuevos instrumentos financieros, se podría ofrecer a las "naciones emergentes" una mayor disponibilidad de fondos privados. Lo anterior no parece creíble en el contexto de la crisis de 1997-1999. Cualquiera que sea el significado actual de "globalización", la idea (generada en el centro) de una transferencia eficiente de capital de naciones ricas a las pobres pero con potencial y disposición, carece de contenido operacional. Como tal, la tesis de que los mercados financieros abiertos conducirán tanto al desarrollo como a la asignación eficiente de recursos financieros, no logra legitimización ideológica.

Globalización: la dimensión empírica

Empíricamente, es posible identificar una *tendencia* hacia un mayor grado de internacionalización. Esta *tendencia* ha estado de manifiesto desde principios de los sesenta y ha ganado significado desde entonces. Podría entenderse como un movimiento gradual en dirección a la "globalización", un término que requiere clarificación. Las publicaciones del FMI se refieren a "globalización" en términos más bien lacónicos:

globalización: la integración internacional de bienes, tecnología, trabajo y capital...

La participación de las importaciones y exportaciones en el producto total genera una medida inmediata de la extensión de la globalización de bienes y mercados [Slaughter y Swagel, 1999: 1-2].

La globalización ha ligado los mercados de trabajo, productos y capital en el mundo. Incrementa los movimientos de comercio, capital y trabajo, en tanto que el progreso tecnológico ha conducido a una mayor especialización en la producción y a la dispersión de los

procesos de producción especializados hacia localidades geográficamente distantes [IMF, Fiscal Affairs Department, 1998: 4].

La globalización se refiere a la creciente interdependencia de los países a través del crecimiento del volumen y variedad de las transacciones internacionales en bienes y servicios y los flujos de capital, como también a través de la difusión más y amplia de la tecnología [IMF, 1997: 45].

Esta vaga descripción puede constituir, a lo sumo, un mero punto de partida. El comercio, como una de las dimensiones de la tendencia a la "globalización" ha sido parte integral de la historia del capitalismo. Los flujos financieros internacionales han desempeñado un papel fundamental en el funcionamiento de la economía mundial, particularmente para Inglaterra a finales del siglo XIX. Lo que es relativamente nuevo es el despliegue de la corporación transnacional y los "sistemas productivos integrados" que compenetra el proceso de producción con su contexto internacional. O sea, es la interconexión del proceso productivo con el comercio y las finanzas. Esto es, la integración de los circuitos del dinero (capital financiero), el comercio de capital y la producción de capital que constituyen la esencia de lo nuevo, de la profundización, intensificación y articulación del proceso conocido como "globalización".

Como indica el cuadro 3, las ventas de las filiales de 54 000 corporaciones transnacionales (de las que ofrece datos la UNCTAD), actualmente exceden por una relación de 1.5 a 1 el valor de todas las exportaciones. El producto bruto de esas filiales es ahora igual aproximadamente a 7% de la producción mundial anual. Las tasas de crecimiento del producto bruto de las ETN excede a la del PIB mundial por un margen sustancial desde por lo menos 1986, como lo demuestra el cuadro 3. A medida que las CTN incrementan su participación en la economía mundial, el patrón de inversión de dichas corporaciones se ha desplazado hacia los países en desarrollo. En 1980 el 26% de la IED iba a dichas naciones, porcentaje que se elevó a 37 en 1997.

Desde la publicación en 1988 del artículo de David Gordon *La economía global: Nuevo edificio o cimiento colapsado* muchos análisis heterodoxos han expresado su profundo escepticismo en lo que concierne a la "novedad" del proceso de internacionalización, lo que ha sido acompañado de un diluvio de datos para avalar este cuestionamiento [Gordon, 1988]. Con fundamento en el estudio de amplia difusión de Paul Bairoch y Richard Kozul-Wright, titulado *Los mitos de la globalización*,

Dean Baker, Gerald Epstein y Robert Pollin han aceptado cautamente el punto de vista de que en la actualidad hay mayores flujos de capital internacional y que el producto manufacturero de los países en desarrollo ha elevado el porcentaje del producto manufacturero global [Baker, Epstein y Pollin, 1998]. Pero, si usamos como punto de referencia el final del siglo XIX, tal como lo hizo Gordon, esos autores encuentran que "no han ocurrido cambios dramáticos en el nivel global del comercio como parte del PIB...". Los citados autores toman esa posición pese a que el coeficiente exportación/PIB mundial anterior a la primera guerra mundial es de 8.7%, pero reconocen que ese mismo coeficiente llegó en 1992 a 13.5% (un incremento de 55%) [Baker, Epstein y Pollin, 1998: 5].

CUADRO 3
INDICADORES SELECCIONADOS DE INVERSIÓN
EXTRANJERA DIRECTA (IED) Y PRODUCCIÓN
INTERNACIONAL, 1986-1997

	Valor en precios corrientes (Miles de millones de dólares)	Tasa anual de crecimiento (Porcentaje)			
	1997	1986-1990	1991-1995	1996-1997	1997
Flujos de IED de salida	424	27.1	15.1	13.5	27.1
Stock de IED de salida	3 451	21.0	10.3	12.6	13.7
Venta de filiales en el extranjero	9 500	16.3	13.4	6.7	7.3
Producto bruto de filiales en el extranjero	2 100	16.6	6.2	7.7	7.7
Activos totales de las filiales en el extranjero	12 606	18.3	24.4	12.5	13.0
PIB mundial	30 551	12.1	5.5	3.2	6.0
Exportaciones de bienes y servicios	6 432	14.6	8.9	3.0	3.0

Fuente: UNCTAD, *World Investment Report 1998: Trends and Determinants*.

Basándose en una estimación del coeficiente IED mundial/producto mundial¹ esos autores señalan también que no ha habido incremen-

¹La estimación de 1993 está pobremente documentada en dos estudios que parecen haber sido determinantes en esta discusión. Hoy en día, esta estimación no puede ser tomada como definitiva o estar adecuadamente operativizada [Bairoch, 1996; Bairoch y Kozul-Wright, 1996].

to sustancial en la inversión extranjera con relación al producto mundial. Está más allá de los alcances de esta investigación revisar los datos de 1913, pero cuando el coeficiente de 1913 se compara con el de Baker *et al.*, indica sólo un incremento de 10%, lo cual avala la conclusión formulada por ellos. La cuestión es que ese enfoque no considera al nuevo y amplio rango de "alianzas estratégicas/acuerdos de subcontratación" que extienden el rango y control de la CTN [Baker, Epstein y Pollin, 1998: 9]. El coeficiente IED/producto mundial mide solamente la inversión accionaria definida como tal, mientras que las "alianzas estratégicas" y los acuerdos de "subcontratación", expanden enormemente los alcances, nivel e importancia de las CTN, quizá tanto como un 40-50% [Dicken, 1998: 201-240].

Independientemente de la inadecuación de la información disponible para captar la extensión de la IED + alianzas estratégicas + subcontratación + redes colaborativas como parte del producto mundial (una medida realista del alcance de la moderna CTN), la cuestión del marco analítico es de gran importancia. Usando como referencia el método que Peter Dicken detalla en el *Desplazamiento global*, el coeficiente IED mundial/producto mundial se ha más que duplicado: pasó de aproximadamente un 4.5% a más de 10% en 1995 [Dicken, 1998; Baker, Epstein y Pollin, 1998: 9].²

El cuadro 4 sintetiza diversas variables que sugieren un cambio cuantitativo y cualitativo hacia una mayor internacionalización en el siglo xx. No obstante, además de que falla en captar las alianzas estratégicas, la subcontratación y otras actividades colaborativas, esos datos no capturan el predominio, desde la segunda guerra mundial, de las CTN dedicadas a la manufactura frente a las dedicadas a la extracción. En 1985 sólo el 27% de la IED efectuada por empresas de EUA se dirigió al sector primario, contra 12% en 1994 [Dicken, 1998: 52]. En la época actual, la manufactura proporciona el *locus* de la transferencia de tecnología y de los cambios en la cultura laboral –una transferencia que era virtualmente inexistente a finales del siglo xix.

Ese cambio cualitativo hacia la manufactura global es doble: el proceso involucra la incorporación de nueva tecnología y técnicas de gestión que permiten una integración global de los sistemas de producción. Se-

²Una revisión escéptica del amplio espectro de mediciones empíricas que intentaron modificar muchas de las declaraciones exageradas de los proponentes de la globalización no difieren en ningún grado de la posición presentada en esta sección. Autores como Sutcliffe y Glyn condenan que no hay duda [el papel creciente de las CTN] es un signo de la mayor internacionalización o de los tiempos globalizados [Sutcliffe y Glyn, 1999: 123].

gundo, el imperativo y las posibilidades abiertas a partir de la mayor integración de la esfera monetaria, de comercio y productiva a una escala global ha conducido a una dramática expansión de las estructuras institucionales existentes, tales como el TLC, que está diseñado para favorecer una mayor integración compenetrada en las instituciones.

CUADRO 4
INDICADORES DEL CRECIMIENTO DE LA ACTIVIDAD
ECONÓMICA INTERNACIONAL, 1964-1994
(Cambio porcentual promedio anual)

<i>Periodo</i>	<i>Exportaciones mundiales (volumen)</i>	<i>Flujos mundiales de IED</i>	<i>Préstamos bancarios internacionales</i>	<i>PIB mundial real</i>
1964-1973	9.2	—	34.0	4.6
1973-1980	4.6	14.8	26.7	3.6
1980-1985	2.4	4.9	12.0	2.6
1985-1994	6.7	14.3	12.0	3.2

Fuente: United Nations Conference on Trade and Development, *Trade and Development Report*, 1997, cuadro 24, p. 71.

La ideología de la globalización

La teoría económica ortodoxa intenta proporcionar varias hipótesis para explicar la tendencia creciente hacia una mayor internacionalización. Entre tales hipótesis destaca aquella que señala que la vía más rápida y segura, y quizá la única, a la integración, especialmente de los países de bajos ingresos, ha sido la adopción de los modelos de desarrollo basados en las exportaciones. Los argumentos basados en la eficiencia estática tipo Ricardo sugiere que todos los cambios hacia mayor apertura y especialización fortalecerán el empleo, el ingreso y el crecimiento. Pero tales formulaciones pueden ser fácilmente cuestionadas pasando de la estática comparativa al análisis dinámico, empleando supuestos razonamientos respecto de indicadores como términos de intercambio [Cypher y Dietz, 1998].

Encima de todo, los argumentos generales en apoyo de mayor internacionalización están hechos para incorporar e institucionalizar la ideología del neoliberalismo en el comercio, la inversión, el trabajo, la política fiscal y monetaria y para destruir la política industrial (aquella

orientada en favor del desarrollo). Estas diversas hipótesis y proposiciones tienden a encarar los retos más inmediatos en momentos de crisis. Así, la proposición del neoliberalismo que guió el gobierno de Salinas en México (1988-1994), en particular la idea de que la rápida destrucción de toda forma de regulación y supervisión permitiría que el "libre" mercado asignara eficientemente los recursos, fue puesto en tela de juicio con la crisis del peso a finales de 1994. Es precisamente en este punto donde la lucha ideológica se intensifica, ejemplo de ello es el gran esfuerzo por vender la idea de que la crisis de 1994 fue el resultado del "error de diciembre" más que de una crisis estructural emanada del sector financiero [Cypher, 1996].

Lo mismo es cierto para el caso de Asia Sudoriental y de Corea en particular, cuyos avances en el terreno del desarrollo económico tienden a minimizarse. No obstante, como lo demuestran numerosos estudios, la experiencia de Corea tiene gran importancia para los países en desarrollo: por ejemplo, como lo señala la bien documentada investigación de la UNCTAD sobre las economías de Asia Oriental, los programas estatales fueron determinantes para darle la versatilidad y profundidad que caracterizan al proyecto coreano de industrialización [UNCTAD, 1996: 73-138]. Vemos así cómo la UNCTAD centra su atención en lo que constituye la antítesis del análisis neoliberal: el papel constructivo del estado en Taiwan, Corea, Singapur y Hong Kong. En ese mismo sentido, este estudio pone énfasis inusual en la creación, a través de la política gubernamental, de un nexo exportaciones-inversiones. La UNCTAD demuestra que una política de promoción de las exportaciones sólo es una parte de un proyecto de desarrollo exitoso. Para tener las repercusiones que se le atribuyen, el crecimiento exportador tendría que estar orgánicamente integrado a: 1. Inversión en áreas totalmente nuevas, 2. Profundización del capital y 3. Dinamismo tecnológico:

...lo que le da su efectividad a las políticas gubernamentales en la creación del nexo exportación-inversiones en Asia Oriental, particularmente en el primer estrato de los NICs, no es tanto la preocupación por explotar las ganancias en industrias intensivas en mano de obra, sino más su capacidad en anticipar las dificultades futuras de esas industrias, incluidos el ascenso de los salarios, el crecimiento limitado de la productividad y los obstáculos a la expansión de la demanda en los mercados de exportación. Superar esas dificultades requiere desarrollar de forma determinada pero gradual una nueva generación de industrias, con gran potencial dinámico. Los gobiernos de Asia Oriental han alentado la inversión en varias de

esas industrias en cada etapa de su desarrollo, independientemente de que se les juzgara preparadas para la promoción, dadas las capacidades tecnológicas existentes [UNCTAD, 1996: 130].

Las políticas gubernamentales fueron muchas y diversas, incluso la promoción exitosa de la industria de bienes de capital, siempre el punto débil de la experiencia del desarrollo latinoamericano. En adición, el Estado usó, alternativamente, medidas proteccionistas aunque después las abandonó, incluyendo los subsidios a la exportación, todo ello para fortalecer a las nuevas industrias.

El éxito de los países de Asia Oriental (que fue edificado, en parte, limitando la participación de extranjeros en el sistema bancario interno, el sistema financiero y en la inversión extranjera accionaria) condujo a la administración Clinton, al FMI y al Banco Mundial a seguir una política neoliberal enérgica de "liberalización financiera", precisamente en las postrimerías de la crisis asiática en 1997. Corea, el ejemplo más destacado de alternativa exitosa a la globalización neoliberal, recibió especial atención. Bajo la presión de lograr acceso al mercado coreano Estados Unidos apoyó la entrada de Corea a la OCDE, condicionada a la apertura del sistema financiero y a la eliminación de restricciones a la entrada de sus corporaciones, de modo que éstas pudieran adquirir y controlar corporaciones coreanas.

La presión sobre [Corea] se refleja en un memorándum del Departamento del Tesoro [de los Estados Unidos]...[que enlista]...las áreas prioritarias donde el Tesoro está buscando mayor liberalización.

Entre ellas se incluye permitir que los extranjeros compren bonos coreanos, que las compañías coreanas contraten deuda a corto y largo plazo, así como autorizar a los extranjeros comprar acciones coreanas con mayor facilidad. Esos pasos ... harán a Corea más vulnerable a la clase de pánico por fuga de capitales que se desencadenó a finales de 1997.

...en ninguna parte del memorándum... hay un indicio de que Corea del Sur deba mejorar su regulación bancaria o su sistema legal... [Kristof y Sanger, 1999: A10].

Como lo ha señalado enfáticamente la especialista en asuntos coreanos, Alice Amsden, fue precisamente en esas áreas donde se abando-

nó la regulación (a pedido específico de EUA, del FMI y del Banco Mundial) y donde se concentraron los fondos a corto plazo y las peores prácticas no reguladas (o de "libre mercado"), dando lugar al colapso del sistema financiero coreano [Amsden e Hikino, 1998; Amsden y Yoon-Dae Euh, 1997]. En medio de la crisis coreana –generada en parte, por un giro hacia las estrategias neoliberales de apertura indiscriminada y no regulada de una parte del sistema financiero–, las grandes CTN (especialmente de EUA) han tenido la oportunidad de comprar activos coreanos muy por debajo de su costos de reposición. Estos últimos incluyen la acerera estatal Posco, clasificada como una de las más eficientes del mundo. La inversión extranjera en Corea llegó al nivel máximo de 8.8 mil millones de dólares en 1998 y en ese entonces se anticipó que llegaría a los 15 000 millones en 1999. El brazo financiero de la General Electric, conocido como GE Capital, tiene programada la compra del Korea First Bank, con lo que obtendrá un apalancamiento financiero de poco más de 27 000 millones de dólares en activos coreanos que dicho banco tiene en sus libros [Veale, 1999: 55].

La crisis coreana y el programa de estabilización del FMI ha sido el medio para consolidar la influencia de Estados Unidos y sus CTN en aquel país y detener y revertir su modelo desarrollista [Cummings, 1998]. Basados en un tipo de cambio fortalecido, un superávit comercial masivo, nueva inversión extranjera directa, un salto en el mercado accionario coreano y la expectativa de que su PIB declinaría "sólo" 2% en 1999, el FMI ve a Corea como una historia "exitosa". Pero mucho de este "éxito" surge de incrementos tipo keynesiano de los niveles de deuda acumulados por los *Chaebols*. Es más, el desempleo ha repuntó a 8% de la fuerza laboral, mientras que la dramática caída de los salarios empujó a 12% de la población bajo la línea de pobreza. Todos éstos son temas que el FMI considera que están fuera de su definición de "fundamentales", que esa institución usa como medida de éxito.

La experiencia coreana conlleva algunas lecciones importantes sobre la "globalización", particularmente significativas para América Latina. El énfasis coreano (y asiático) en el nexa exportaciones-inversión devela la más grande falacia del modelo neoliberal adoptado por México. Mientras México ha disfrutado de la ventaja de un mercado ágil para las exportaciones de manufacturas, la base de tal estrategia no ha sido el dinamismo tecnológico estimulado por el nexa exportación-inversión. Más bien, el factor ha sido la caída de los costos salariales unitarios.

La crisis que arrastró a Asia en 1997, que en cualquier sentido fundamental permaneció sin resolver a principios de 1999, surgió primeramente de fuerzas dinámicas que no están presentes en la teoría neoclásica. Primero, y fundamentalmente, está demostrado que las capacidades de producción pueden, como frecuentemente sucede, sobrepasar las capacidades de consumo, especialmente en condiciones en las cuales el modelo neoliberal se basa en una "carrera hacia la profundidad" y en una estrategia de contención de los incrementos salariales. Los esfuerzos por: 1. Desplazar la distribución agregada del ingreso a favor de 10% más alto, 2. Destruir o al menos reducir el poder del Estado y los sindicatos para regular el proceso laboral y 3. Ignorar la necesidad de una estrategia de crecimiento compartido entre capital y trabajo, son tres elementos cruciales en la determinación de los desbalances del sistema global. Al promover una estrategia de desarrollo que privilegia el mercado externo en calidad de compuerta para la salida del excedente, no hace sino auspiciar el exceso de capacidad y la sobreproducción, de lo cual la industria automotriz es el mejor ejemplo.

El intento por eliminar todos los obstáculos a los flujos de capital a corto plazo, al mismo tiempo que se crean y se facilitan los eslabonamientos institucionales y los instrumentos financieros para apoyar el tráfico en divisas (de un promedio diario de 1.5 trillones de dólares por día) abre la puerta para un resurgimiento masivo de la especulación monetaria. Este resurgimiento también da paso a salidas masivas de fondos que llevan a la desestabilización y depreciación de un sinnúmero de monedas. Las fluctuaciones salvajes llevan a severas crisis de balanza de pagos, seguidas normalmente por programas de estabilización masiva financiados y orquestados por el FMI. El cual, por supuesto, buscó esencialmente sembrar cada vez más a fondo en el tejido social y económico ya fracturado, elementos adicionales del paradigma neoclásico. Quizá el mejor ejemplo de este círculo vicioso de apertura, mayor inestabilidad, colapso y rescate a cargo del FMI (que facilita un mayor avance del neoliberalismo), puede ser encontrado en Indonesia.

La actual crisis: mucho diálogo, ninguna acción

Actualmente las instituciones del desarrollo, los centros pensantes y actuantes que representan el "Consenso de Washington" han hecho numerosos esfuerzos por introducir salvaguardias institucionales que, dicen, eliminarán la posibilidad de que esta crisis se profundice y se amplifique más allá de los 36 países que ya arrastró. ¿Qué recomienda

el "Consenso de Washington"? Hay un creciente, pero dosificado, apoyo a alguna forma de controles a los movimientos de capital. Incluso el FMI reconoce esa necesidad. Pero este reconocimiento no se extiende al Tesoro de EUA, donde el secretario Rubin y su principal consejero Lawrence Summers esperan enfrentar la crisis con más apoyo del FMI en programas de austeridad [Eichengreen, 1999; Krugman, 1999; Guitián, 1999; Soros, 1999].

Sin embargo, la lista de temas tabús, no examinados por aquellos que hablan de la reforma, es desesperantemente larga: las *fugas de capital* han desempeñado un papel crucial en la desestabilización de la economía global desde 1997 y posteriormente. Pero de ese crucial tema no hay discusión. Los *bancos sin regulación* frecuentemente creados y apoyados mediante proyectos de ajuste estructural y austeridad a cargo del FMI/Banco Mundial, han generado caos financieros en muchas naciones en desarrollo. La crisis en el sistema bancario mexicano es una de las muchas que se han presentado en escala mundial. Ha habido poco esfuerzo para atender las causas subyacentes de esas crisis bancarias y su vínculo estrecho a los proyectos neoliberales de libre mercado. Más bien, el mayor esfuerzo se ha hecho para ocultar a los ojos de la ciudadanía (que paga con sus impuestos la limpieza de los libros bancarios atestados de malos préstamos), las circunstancias que dieron origen a esos préstamos fraudulentos y a las prácticas ineptas (pero re-dituables) de los bancos. Tampoco se ha hecho un esfuerzo serio para analizar la amplitud de la *sobreproducción y exceso de capacidad* creada por efecto de la "falacia de composición" que permeó en muchas estrategias basadas en la exportación.

La creciente brecha entre las tendencias a la crisis que han arrastrado a gran parte de la economía global así como las débiles respuestas políticas provenientes de la elite del Tesoro en Washington, del FMI y del Banco Mundial, es otra manifestación de la decadencia intelectual del neoliberalismo. Las vagas promesas de una nueva arquitectura financiera internacional son parte de los cambios incrementales que ejemplifican la crisis de políticas que padece el neoliberalismo. Lo mejor que puede decirse, en relación con las actuales tendencias de la globalización, es que el neoliberalismo puede convertirse en una de las muchas víctimas de la crisis. De ser éste el caso podríamos estar ante un nuevo principio en la construcción de políticas económicas que tomen en cuenta el costo humano de los asuntos económicos y de las políticas y concientemente den respuesta a los requerimientos de justicia económica y equidad.

Bibliografía

- AMSDEN, Alice y Yoon-Dae Euh [1997], "Behind Korea's Plunge", *The New York Times*, noviembre.
- y Takashi Hikino [1998], "East Asia's Financial Woes", *World Policy Journal*, pp. 43-46.
- BAIROCH, Paul [1996], "Globalization Myths and Realities: One Century of External Trade and Foreign Investment", en Robert Boyer y Daniel Drache (eds.), *States Against Markets*, Londres, Routledge, pp. 173-192.
- y Richard Kozul-Wright [1996], "Globalization Myths: Some Historical Reflections", *UNCTAD Discussion Papers*, núm. 113, marzo.
- BAKER, Dean, Gerald Epstein y Robert Pollin (eds.) [1998], *Globalization and Progressive Economic Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BRASHER, Keith [1999], "Shares of Nissan Plunge", *The New York Times*, marzo.
- COOPER, James y Kathleen Madigan [1998], "The Dollar's Coming U-Turn", *Business Week*, julio, pp. 20-21.
- CUMMINGS, Bruce [1998], "The Korean Crisis and the End of Late Development", *New Left Review*, núm. 231, septiembre-octubre, pp. 43-72.
- CYPHER, James [1996], "México: ¿fragilidad financiera o crisis estructural?", *Problemas del Desarrollo*, vol. 27, octubre-diciembre, pp. 203-216.
- [1998], "Financial Dominance in the US Economy", en S. Fayasmanesh y M. Tool (eds.), *Institutionalist Theory and Applications*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, pp. 68-88.
- y James Dietz [1998], "Static and Dynamic Comparative Advantage", *Journal of Economic Issues*, vol. 32, núm. 2, junio, pp. 305-314.
- DICKEN, Peter [1998], *Global Shift*, Nueva York, Guilford Press.
- EICHENGREEN, Barry [1999], *Toward a New Financial Architecture*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- ENGARDIO, Pete [1999], "Fighting to Survive: Emerging Nations Face a Long Siege", *Business Week*, febrero.
- GORDON, David [1988], "The Global Economy: New Edifice or Crumbling Foundation", *New Left Review*, núm. 168, pp. 24-65.
- GUTIÁN, Manuel [1999], "Economic Policy Implications of Global Financial Flows", *Finance and Development*, marzo, pp. 26-29.
- IBRAHIM, Youssef [1999], "Oil Countries Approve World Cutback", *The New York Times*, marzo.
- International Monetary Fund [1999], "IMF Financial Resources to Rise to \$297 Billion", *IMF Survey*, vol. 28, núm. 3, febrero.

- International Monetary Fund y Fiscal Affairs Department [1998], "Should Equity be a Goal of Economic Policy?", *International Monetary Fund, Economic Issues*, núm. 16.
- [1997], *World Economic Outlook: Globalization*. Washington, D.C., FMI, mayo.
- KORETZ, Gene [1999], "Wall Street's Continental Lift", *Business Week*, marzo.
- KRISTOF, Nicholas y Edward Wyatt [1999], "Who Went Under in the World's Sea of Cash", *The New York Times*, febrero.
- y David Sanger [1999], "How the US Wooded Asia to Let Cash Flow", *The New York Times*, febrero.
- KRUGMAN, Paul [1999], "The Return of Depression Economics", *Foreign Affairs*, enero-febrero, pp. 56-74.
- MANDEL, Michael [1999], "The Internet Economy", *Business Week*, febrero.
- MORGENSON, Gretchen [1999], "Dow Finishes Day Over 10,000 for the First Time", *The New York Times*, marzo.
- NAYSAR, Sylvia [1999], "GDP Growth Fails to Carry Profits with It", *The New York Times*, abril.
- PENNAR, Karen [1999], "The Opposite of the Wealth Effect", *Business Week*, febrero.
- ROSSANT, John [1999], "Does Big Oil Have Saudi Arabia Over a Barrel?", *Business Week*, febrero.
- RUBIN, Robert [1999], "A Talk With Treasury Chief Rubin", *Business Week*, octubre, pp. 126-127.
- SANGER, David [1999], "US Trade Deficit Soars", *The New York Times*, marzo.
- SCOTT, Robert [1998], "Asia's Crisis and the US Economy", *Dollars and Sense*, núm. 220, noviembre-diciembre.
- SLAUGHTER, Matthew y Philip Swagel [1999], "Does Globalization Lower Wages and Export Jobs?", *International Monetary Fund, Economic Issues*, núm. 11.
- SOROS, George [1998-1999], "Capitalism's Last Chance?", *Foreign Affairs*, núm. 113, pp. 55-65.
- SUTCLIFFE, Bob y Andrew Glyn [1999], "Still Underwhelmed: Indicators of Globalization and their Misinterpretation", *Review of Radical Political Economics*, vol. 31, núm. 1, pp. 111-131.
- TABB, Bill [1999], "Japan's Recession", *Dollars and Sense*, núm. 222, marzo-abril, pp. 10-13, 40.

UNCTAD [1996], *Trade and Development Report, 1996*, Ginebra, Naciones Unidas.

VEALE, Jennifer [1999], "Is this Recovery for Real?", *Business Week*, enero, pp. 54-55.

WARNER, Joan [1999], "The Atlantic Century?", *Business Week*, febrero.

WuDUNN, Sheryl [1999], "The Land of the Rising Outlook", *The New York Times*, marzo.

UNCTAD [1996], *Trade and Development Report, 1996*, Ginebra, Naciones Unidas.

VEALE, Jennifer [1999], "Is this Recovery for Real?", *Business Week*, enero, pp. 54-55.

WARNER, Joan [1999], "The Atlantic Century?", *Business Week*, febrero.

WuDUNN, Sheryl [1999], "The Land of the Rising Outlook", *The New York Times*, marzo.

Sección dos

El escenario latinoamericano
y el entorno nacional

Variaciones sobre el futuro de la regionalización

Alfredo Guerra-Borges

El tema "La nueva configuración espacial del mundo, naciones y bloques regionales", es materia de gran amplitud, por lo que en este artículo, necesariamente poco extenso, nos circunscribiremos a esbozar una posición personal en relación con uno de sus aspectos más importantes como es el futuro de la regionalización.

Deslinde del concepto

El término mismo de regionalización hay que precisarlo; propiamente el sentido que tendrá en este trabajo, pues en la bibliografía se le utiliza con muy diferentes alcances. Regionalización es un término que la economía ha tomado de la geografía, la cual lo utiliza para referirse a la delimitación y estudio de las *regiones*, es decir, unidades espaciales cuya existencia y límites están determinados por la presencia simultánea y acumulativa de factores físicos, económicos, sociales, demográficos, políticos, etc., que les otorgan individualidad. En el presente caso interesa sobre todo la noción de región económica, que incluye "todos los aspectos del medio físico, biótico y social que están asociados funcionalmente con la ocupación de la Tierra por el hombre".¹ La región económica es "producto de la interacción naturaleza-sociedad (...) El hombre es el arquitecto de la región económica..."² El anterior sería el concepto de regionalización que podríamos tener como el más apropiado por originarse en la ciencia misma que la estudia (la geografía), pero hay otros significados que es conveniente tener en cuenta.

¹ Minshull, citado por Ángel Bassols, *México: formación de regiones económicas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1983, p. 34.

² *Ibid.*, p. 24.

En la discusión contemporánea sobre regionalización el término se ha venido empleando en dos sentidos diferentes. Como "proceso económico en el cual el comercio y la inversión dentro de una región dada (de cualquier manera que se le defina) crece más rápidamente que el comercio y la inversión con el resto del mundo",³ y para referirse a la "formación de agrupaciones políticas o bloques cuyo objetivo es reducir las barreras intrarregionales al comercio y la inversión".⁴ Entre ambos significados la relación existente no es clara.

En el primero la regionalización es el resultado, sobre todo, de factores económicos naturales como la proximidad (que implica costos de transporte más bajos y un flujo mayor de información que facilita las inversiones), así como la similitud de los niveles de ingreso, la convergencia de las políticas y un comercio intrafirma de importancia cada vez mayor. Ello explicaría la creciente integración económica de Canadá, Estados Unidos y México o América del Norte. En este caso "los acuerdos intrarregionales de países grandes y pequeños o con diferente nivel de desarrollo es posible que reflejen relaciones de poder hegemónico",⁵ y que el país que lo detenta se convierta en el comprador o el proveedor exclusivo, o poco menos, dentro del acuerdo.

La regionalización puede ser también el resultado de decisiones políticas, aunque no existan la proximidad geográfica y una vinculación económica previa. El sustrato de estas decisiones políticas es puramente económico. La constitución de zonas de libre comercio, de uniones aduaneras o de mercados comunes mediante la suscripción de tratados persigue ante todo preservar los mercados dentro del acuerdo, haciendo frente a las presiones de la competencia mediante la liberalización del comercio y de la inversión intrarregional con discriminación del comercio y la inversión extrarregionales. Ésta es una experiencia bien conocida en América Latina.

De Europa creemos que podría hacerse consideración por separado, pues desde antes del Tratado de Roma en 1957 ya existía un conjunto de países bastante relacionados entre sí, al mismo tiempo que tuvieron fuerte incidencia factores políticos como la aspiración a prevenir nuevas guerras intraeuropeas, lo que dio por resultado la integración europea inicial. La constitución del Mercado Único Europeo y posteriormente de

³Alberto Fishlow y Stephen Haggard, *The United States and the regionalization of the world economy*, París, OCDE, 1992, p. 12.

⁴*Loc. cit.*

⁵*Idem.*

la Unión Económica y Monetaria, así como la incorporación sucesiva de un número creciente de países, se explica también o sobre todo por la acción de poderosas fuerzas económicas, pero está presente, asimismo, la voluntad política de disputar la hegemonía mundial y, en todo caso, lo que parece más posible, ocupar un sitio en un escenario de hegemonías mundiales.

En años recientes el término regionalización se viene empleando en la literatura económica para referirse de modo específico a los bloques económicos de Asia, América del Norte y Europa. En este caso, pero lo mismo puede decirse en general de los conjuntos de países creados mediante tratados de integración económica, con el término regionalización se hace referencia a procesos que tienen lugar en espacios geográficos que no constituyen regiones sino, antes bien, por lo general contienen regiones diversas, por tanto, espacios geográficos con factores físicos, económicos, sociales, demográficos, políticos y culturales específicos y diferenciales que les otorgan individualidad. Cuando una región existe, los primeros en tener conciencia de ello son sus habitantes en razón de la *identidad regional* con que cada uno se identifica.

La breve incursión anterior sobre los usos del término regionalización no tiene, obviamente, el propósito de aconsejar que se use exclusivamente con el sentido que le es propio en la geografía. El concepto de regionalización ha adquirido ya significados que originalmente no tenía, por lo cual los comentarios anteriores aspiran solamente a que el uso del término se haga teniendo una clara noción de sus contenidos. En estas notas lo que tendremos presente es ante todo a los grandes conjuntos regionales de la Unión Europea y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. No incluimos al llamado *bloque asiático* pues por tratarse de un bloque no formalizado contractualmente tiene diferencias sustanciales con los bloques europeo y norteamericano, ambos formalizados mediante sendos tratados internacionales. No obstante la delimitación anterior, diversos aspectos de lo que se diga en nuestra exposición incluyen también, aunque en un segundo plano, a otras agrupaciones regionales de menor alcance mundial, como Mercosur, y también otros acuerdos de integración económica. La razón de esta subdivisión interna de nuestra exposición es que algunos de los argumentos en el debate "regionalización o globalización" son aplicables con propiedad sólo a los grandes conjuntos de poder, lo que en ocasiones así se hará notar explícitamente.

De los escépticos a los optimistas

Pasando ya al tema central del trabajo, debemos principiar por hacer referencia al hecho bien conocido de la existencia de dos grandes tendencias en la economía mundial, la *globalización*, que actúa en el sentido de promover la integración mundial, y la *regionalización*, que se manifiesta como fuerza centrífuga hacia la fragmentación económica del mundo. Se trata, por tanto, de dos procesos de signo contrario, de proyecciones mundiales cada uno por sus propias razones, pero que en definitiva no se excluyen sino en ciertos planos interactúan, y que al no ser recíprocamente excluyentes pueden coexistir. Ésta es la tesis general de partida que sustentamos.

Asentado lo anterior, con relación al futuro de la regionalización podemos mencionar en primer término al grupo de los autores escépticos. Nos referimos concretamente a quienes con base en su particular análisis no le auguran larga vida a la regionalización, pero no incluimos en este grupo a los que no se la conceden simplemente porque han hecho de la globalización un artículo de fe. En este caso el desenlace teleológico está predefinido y no vale la pena discutir posiciones transracionales cuando el tiempo disponible está reglamentariamente acotado.

En opinión de los primeros, la regionalización tenderá a disolverse en la integración mundial porque la mundialización es la tendencia predominante. En consecuencia, por ahora las agrupaciones regionales son simplemente pasos en esa dirección, formaciones transitorias que cederán bajo la presión de la tendencia a constituir una economía mundial abierta. El regionalismo no ha sido hasta ahora un obstáculo para que el multilateralismo haya ganado un espacio considerable y así lo constató la OCDE en una reunión convocada para el examen de la cuestión, en la cual se concluyó que hasta ahora los acuerdos de integración regional han sido compatibles con el multilateralismo.⁶ Esto es así, indudablemente, pero el argumento puede entenderse también de otra manera. La globalización presupone el multilateralismo y la regionalización no lo rehuye, pero ambos procesos no se agotan con la universalización de las normas de comercio, de inversión o de otras materias, sino existen por encima de la normatividad mundial; responden a objetivos, fuerzas y tendencias más poderosas; y, por tanto, limitándonos a la regionalización, su dinámica no se debilita con la aceptación de normas mundiales pues su incorporación a la normatividad regio-

⁶ OCDE, *Multilateralism and its place in the Multinational Trading System*, París, 1992.

nal es posible si, y sólo si la regionalización las acepta por juzgarlas compatibles con sus objetivos fundamentales. Se comprende que en estricto sentido lo anterior es plenamente aplicable sólo a los bloques asiático, europeo y estadounidense, pero eventualmente puede serlo también cuando otros conjuntos regionales actúan de común acuerdo constituyendo en los hechos un conjunto mayor en las negociaciones.

De acuerdo con otro enfoque, que subraya la importancia de los factores económicos y técnicos, la regionalización no tiene futuro pues no hay regionalización alguna que tenga capacidad de absorción suficiente para las industrias de tecnología más avanzada. En particular se mencionan industrias como la de semiconductores, la aeroespacial, las telecomunicaciones y la farmacéutica que por sus astronómicos costos de investigación y desarrollo son inherentemente globales. Los acuerdos regionales, se dice, son en el mejor de los casos grandes mercados nacionales formalizados mediante convenios y, en consecuencia, no hay razón para creer *a priori* que son lo bastante grandes para ser económicamente viables o que en una era electrónica las fronteras regionales serán menos permeables que las fronteras nacionales. Por tanto, se concluye, "un futuro de regionalismo cerrado es improbable (...) y no hay razón para creer que las fronteras regionales serán más significativas que las fronteras nacionales en una economía mundial enlazada electrónicamente".⁷ Esto nos parece indudable, pero en verdad no pasa de ser una conclusión sobre un hecho hipotético pues no puede citarse un solo caso de proceso de integración regional que se proponga encerrarse dentro de sus fronteras. Para las propias empresas transnacionales la regionalización se ve como la piedra de toque para avanzar hacia una competencia global más efectiva.⁸

Muchas empresas, algunas de las cuales intentaron años atrás una estrategia de globalización de sus operaciones (centralizar en la empresa matriz la conducción de todas las operaciones en vez de operar mediante subsidiarias), han concluido que su mejor opción es regionalizar sus actividades de producción y distribución. No obstante, las predicciones de los profetas de la globalización sobre la estandarización de los productos para todos los mercados, han persistido tenazmente los requerimientos específicos de la demanda local. "Virtualmente para cada

⁷Stephen J. Kobrin, "Regional integration in a globally networked economy", *Transnational Corporations* (resumen), vol. 4, núm. 2, 1995, p. 15.

⁸Louis Emmerij, "Globalization, regionalization and world trade", *Columbia Journal of World Business*, vol. 27, núm. 2, 1992.

industria ha llegado a ser evidente que la globalización tiene sus límites."⁹

En contraposición con la tesis anterior, en el campo liberal otros autores afirman, Baghwati en forma sobresaliente, que antes de tender la regionalización a su debilitamiento nos encaminamos actualmente a un mundo fragmentado en bloques que inhiben el desarrollo de una auténtica economía internacional. Sin participar de esta conclusión es indudable que la fuerza del regionalismo se pone de manifiesto en el hecho de que entre 1990 y 1994 se notificó al GATT-OMC la constitución de 33 acuerdos de integración regional; es decir, tres veces más el número de acuerdos regionales suscritos en la década de 1980 y casi 30% de todos los acuerdos internacionales desde 1948.¹⁰ Lo anterior se ha facilitado por la acelerada liberalización comercial que ha tenido lugar en los países en desarrollo y las economías en transición, pero particularmente el rápido ritmo de los acuerdos de integración es indicativo de que los estados, ante la presencia de grandes constelaciones de poder, se interesan en suscribir acuerdos regionales como un medio para incrementar su poder de negociación.¹¹

Aún más convincente de la fuerza de la regionalización (o del regionalismo, si lo que deseamos indicar es una tendencia) es la existencia de la Unión Europea y su paso a sucesivas ampliaciones y profundizaciones. Y en el Hemisferio Occidental el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, menos ambicioso que la integración europea pero de primera importancia por la presencia en él de Estados Unidos como su núcleo hegemónico; y el Mercosur, que en orden de importancia mundial ocupa ya el cuarto lugar como acuerdo de integración económica.

Podemos, finalmente, traer a cuenta el hecho por demás relevante de que ya en 1989 veintiucho de los veintidós países industriales más ricos pertenecían a acuerdos comerciales regionales. La única excepción era, y sigue siendo, Japón.

⁹ Allen J. Morrison y Kendall Roth, "The regional solution: an alternative to globalization", *Transnational Corporations*, vol. 1, núm. 2, 1992, p. 42.

¹⁰ Guy de Jonquieres, "wto's blessing for trade groups", *Financial Times*, 27 de abril de 1994, citado por Stephen J. Kobrin, "Regional integration in a globally networked economy", *Transnational Corporations*, vol. 4, núm. 2, 1995.

¹¹ Véase, entre otros, Jessica Byron, "The Association of Caribbean States, Growing pains of a new regionalism?", *Pensamiento Propio*, núm. 7, mayo-agosto de 1998; José Antonio Sanahuja y José Ángel Sotillo (coords.), *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*, 1998, Madrid, Libros de la Catarata, José Miguel Alfaro et al., *La integración como instrumento de desarrollo: sus perspectivas y desafíos para Centroamérica*, Guatemala, INCEP, 1996.

Los argumentos fuertes

En apoyo de la durable permanencia de la regionalización hay una corriente de opinión que considera que se ha llegado al límite del multilateralismo debido a la complejidad de los problemas, el elevado número de actores involucrados (108 participantes en la Ronda Uruguay), las diferencias entre éstos y la carencia de un claro liderazgo económico.¹² A partir de lo anterior se supone que es más fácil llegar a acuerdos regionales que mantengan el libre flujo del comercio y las inversiones en el espacio de los acuerdos, pues en éstos los problemas son menos complejos que en el contexto mundial, los intercambios económicos ya existen, el número de estados participantes es reducido y la proximidad geográfica (y quizás también la cultural) facilita el proceso de negociación.

Se parte además del supuesto de que la participación de los bloques regionales en las negociaciones multilaterales las facilita porque se reduce el número de entidades negociadoras. El argumento nos parece poco convincente pues hasta ahora sólo la Unión Europea participa con una sola voz en las negociaciones multilaterales y el Mercosur en las negociaciones hemisféricas para el Área de Libre Comercio de las Américas. Más importante creemos que es lo que en el argumento se pierde de vista, que es el hecho de que los acuerdos regionales aumentan el poder de negociación internacional de sus participantes, razón por la cual antes que simplificarla pueden hacerla más difícil, como lo puso de manifiesto la Ronda Uruguay.

Lo razonablemente previsible es que en los próximos años la regionalización sea más consistente con las limitaciones estructurales de los sistemas internacionales que una economía mundial integrada. El argumento en este sentido es que el establecimiento y mantenimiento de una economía global abierta requiere usualmente de una potencia hegemónica cuyos intereses la induzcan a respaldar el sistema.¹³

Sin embargo, el cuadro mundial ha cambiado radicalmente. En primer lugar, con el fin de la guerra fría las cuestiones de seguridad han dejado de sobreponerse a los problemas económicos; y en segundo lugar, ha declinado relativamente el predominio de Estados Unidos. Ciertamente este país es la única superpotencia militar después de la

¹² Robert Lawrence, "Emerging regional arrangements: building blocs o stumbling blocs?", en Jeffrey A. Frieden y Davis Lake (eds.), *International Political Economy*, Nueva York, St Martin's Press, 1995.

¹³ S. Kobrin, *op. cit.*, Paul Hirst y Grahame Thompson, *Globalization in question*, Gran Bretaña, Blackwell Publishers, 1996.

implosión soviética y tiene el liderazgo en diversas industrias estratégicas, pero esta posición no necesariamente implica su permanencia indefinida. En su nuevo libro, *El gran tablero mundial*, Brzezinsky, antiguo coordinador del consejo de los asesores presidenciales durante la administración Carter, opina que Estados Unidos no es ahora sólo la primera superpotencia con alcance global sino también la última, pues en los próximos años tanto el poder del conocimiento como el poder económico estarán cada vez más diseminados y ningún país logrará tener 30% o más del producto bruto mundial, como lo tuvo Estados Unidos durante casi todo este siglo. Se estima que en los próximos 20 años Estados Unidos aportará solamente entre 15 y 10% del producto mundial.¹⁴

Hay quienes cuestionan las cifras, argumentan incluso que más de una vez se ha pronosticado la decadencia de Estados Unidos sin que hasta ahora se pueda hablar más que de una pérdida relativa de poder mundial. Pero ése no es el problema. No hay que perder de vista la cuestión de fondo por enredarse en discusiones sobre estadísticas. En primer lugar, sería asombroso que nadie cuestionara una proyección estadística. Ésta parece ser la suerte de todas las proyecciones. Y, en segundo lugar, lo que no admite dudas porque se trata de un proceso objetivo que salta a la vista, es que la capacidad de generación de nuevos conocimientos y el poder económico estarán más distribuidos en el siglo xxi. Por consiguiente, lo mismo que puede anticiparse que Estados Unidos seguirá siendo una potencia económica de primer orden se puede anticipar que Europa, particularmente Europa, pero también Japón, serán potencias económicas de mayor importancia aún que en la actualidad y, por lo tanto, la conclusión de Brzezinski en el sentido de que Estados Unidos está llamado a ser en la historia la última superpotencia económica de alcance global nos parece objetivamente incuestionable.

Incluso hay quienes apuestan a que la Europa comunitaria estará a la cabeza. En opinión de Lester Thurow,

los norteamericanos poseen flexibilidad y una capacidad sin igual para organizarse si afrontan un reto directo. Comienzan con más riqueza y más poder que nadie. Pero la posición estratégica está del lado de los europeos. Son los que tienen más probabilidades de contar con el honor de ser los que bauticen al siglo xxi.¹⁵

¹⁴ Entrevista con *Clarín*, 26/10/97, citada por Alberto Methol Ferré, "Suspense el ALCA, marcha Mercosur", *Sucesos*, 24/12/97.

¹⁵ Lester Thurow, *La guerra del siglo xxi (Head to Head)*, Argentina, Javier Vergara Editor, 1992, p. 299.

Así pues, todavía no hay consenso. Se formulan anticipaciones en pro y en contra de la supervivencia de la regionalización. Pero las profecías prueban que lo son de verdad hasta que se cumplen.

La perspectiva desde la globalización

Hasta ahora hemos visto desde la regionalización sus posibilidades de proyectarse en el futuro, pero quisiéramos adelantar algunos comentarios viendo las cosas desde la globalización, que supuestamente actúa como un disolvente universal de todos los vínculos e instituciones que puedan interponerse al advenimiento de la economía mundial abierta.

La previsión que se anuncia con mayor insistencia por los que denominamos *defensores de la fe*, es que el mundo se encamina no hacia la regionalización sino hacia una economía sin estados (*an Stateless economy*) y, por tanto, sin fronteras, una economía abierta *tout les azimut*, como dicen los franceses. Sin embargo, se ha comprobado que la globalización está asociada con una divergencia creciente en los sistemas nacionales de política económica, los cuales siguen bajo la influencia de factores internos, notablemente la fidelidad a los gobiernos y la fuerza de las organizaciones sindicales. Más aún, los países que han optado por reaccionar ante la integración del mercado expandiendo sus economías públicas no han sufrido significativos costos macroeconómicos.¹⁶

Para Paul Krugman la globalización alcanzó ya sus límites. Lo que ahora estamos presenciando es un retorno a la competencia entre bloques regionales que inevitablemente son más restrictivos de las importaciones del resto del mundo.¹⁷ Se trata de un hecho verificable; cuanto más comercio libre hay dentro de los bloques más administrado es el comercio entre los bloques, resultado de lo cual es que el índice de comercio mundial administrado sigue elevándose. Según la OMC es 80 por ciento.

Lo anterior induce a recordar que la cláusula de Nación Más Favorecida, el alma del sistema GATT-Bretton Woods, no se cumple en los bloques. Alemania no da el mismo tratamiento a Estados Unidos que a Francia ni Estados Unidos da el mismo tratamiento a Alemania que a Canadá o México. En América Latina está la experiencia reciente de México en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). De conformidad con el artículo 44 del Tratado de Montevideo de 1980 las

¹⁶ Geoffrey Garret, "Shrinking States? Globalization and national autonomy in the OECD", *Oxford Development Studies*, vol. 26, núm. 1, 1998.

¹⁷ Paul Krugman, "A global economy is not the wave of the future", *Financial Executive*, marzo-abril de 1992.

ventajas, favores, franquicias, inmunidades y privilegios que un país miembro aplique a los productos de países no miembros, deberán ser inmediata e incondicionalmente extendidos a los restantes países miembros, pero cuando México suscribió el NAFTA no ocurrió así. Por consiguiente, México debió haber salido de la ALADI. Para no excluirlo se hizo una interpretación heroica del Tratado conforme a la cual los países miembros ya no están obligados a extender automáticamente a los demás las concesiones otorgadas a países no miembros, sino negociarán bilateralmente con los países que se consideren afectados.¹⁸ Así, pues, la NMF se cumple si, y sólo si no está de por medio el interés de un bloque regional, pero con ello se deja sin efecto uno de los mecanismos más entrañables del credo liberal para universalizar el libre comercio.

El problema es que el sistema comercial existente no es adecuado para el mundo multipolar de hoy, pues fue diseñado para el mundo unipolar que encabezó Estados Unidos después de la segunda guerra mundial. Por consiguiente, es necesario rediseñarlo para que se ajuste a las nuevas realidades multipolares. En teoría es la OMC la llamada a llevar a término esta tarea. Pero la OMC "es una organización vacía, carente de liderazgo y con un procedimiento de votación (un país, un voto) que garantiza que no podrá diseñar el nuevo sistema".¹⁹

¿Y si no es la OMC, quién redactará esas normas y las pondrá en vigor? Por de pronto no es posible dar respuesta a esta pregunta. En primer lugar, porque como resultado de la erosión gradual de su hegemonía Estados Unidos ya no está en disposición de ser el único o incluso el principal guardián del sistema multilateral, pero es notorio que ningún otro país puede ocupar el vacío que deja.²⁰ Tampoco se visualiza en el futuro inmediato. En los próximos años la Unión Europea tendrá que concentrarse en consolidar sus nuevos desarrollos, lo mismo que su extensión y profundización, tarea enorme que no es posible realizar en corto tiempo.

La economía global abierta, sobre todo aquella de que hablan los "defensores de la fe" requiere, en primer lugar, que los bloques sean abiertos, pero la idea de bloques abiertos carece de sentido, pues si una

¹⁸CEPAL, *Panorama actual de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, 1996. Véase también, Waldemar Hummer y Dietmar Praeger, "La cláusula de nación más favorecida en la ALADI y los recientes procesos de integración con países fuera de América Latina", *Integración y Comercio*, núm. 3, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina, 1997.

¹⁹Lester Thurow, *The future of capitalism*, Nueva York, Penguin Group, 1996, p. 136.

²⁰Véase Silvia Ostry, "New dimensions of market access: Challenges for the trading system", en OCDE, *New dimensions of market access in a globalising world economy*, París, 1995.

vez que los países establecen sus objetivos de desarrollo llegan a la conclusión de que no les será posible alcanzarlos mediante la opción neoclásica de la liberalización comercial general e indiscriminada, su decisión será constituir el bloque, el acuerdo de integración regional, a fin de incrementar su poder de mercado mediante la acción conjunta. Por definición, un acuerdo regional discrimina a los países no miembros. La razón última, la fundamental de la regionalización, en particular de los grandes conjuntos de integración regional, es política más que económica; es acumular poder para sobreponerse en la encarnizada competencia que libran entre ellos mismos. Es, en resumen, una razón comercial, económica y de seguridad. Esto es más que evidente en la Unión Europea. Nadie asume los enormes sacrificios, la impresionante disciplina y la transferencia de soberanía a los órganos comunitarios que han sido necesarios para constituir el Mercado Único y luego la Unión Económica y Monetaria para después obsequiar gratuitamente al mundo esos sacrificios en aras de una economía mundial liberal.

Tales son los hechos que no parecen tener presentes los gobernantes latinoamericanos. Su carrera hacia la liberalización y la desregulación indiscriminada ni pesa en el mundo ni está en consonancia con los candados proteccionistas que ponen a sus exportaciones los bloques comerciales. El argumento de que procediendo de esa manera se atraerá inversión extranjera está ya agotado, pues la nivelación que se ha alcanzado ya de los sistemas de administración nacional de la inversión directa tiene como natural consecuencia que lo que atrae la inversión extranjera no sean ya los regímenes sobre la materia sino otras razones, todas ellas radicadas en los cuerpos directivos de las empresas transnacionales.

La cuenta de problemas económicos pendientes de las economías en desarrollo requiere de más regionalización y no a la inversa. La globalización es un proceso en marcha pero todavía hay mucho por decidir y resolver como para correr tras ella dejando a las economías nacionales con sus problemas estructurales sin resolver. Ahora que el temor a ser calificado de trasnochado enmudece a los sectores partidarios del desarrollo, la equidad y la democracia, hay que tener el valor de recuperar con vehemencia el argumento que hace 50 años se utilizó para impulsar la integración regional latinoamericana: aumentar la capacidad de negociación internacional, apoyar el desarrollo mediante la conjugación de los recursos y esfuerzos nacionales.

Kobrin afirma que la discusión sobre globalismo *versus* regionalismo implica el supuesto del carácter cíclico de los procesos, lo que indu-

ce a recordar que las naciones ya fueron testigos en las primeras décadas del presente siglo de la desintegración de la primera economía mundial integrada y ahora el retorno a la competencia entre los bloques regionales podría estar augurando el hundimiento de la segunda.²¹ Podrá ponerse en duda y es legítimo que así se haga, pero en lo que parece haber generalizado consenso es que nos movemos en un ambiente que podríamos llamar genético en el sentido de que todo lo relativo a la economía mundial está naciendo o por nacer, sin que se perciba una tendencia que mantenga invariable su orientación hacia adelante.

Bibliografía

- ALFARO, José Miguel *et al.* [1996], *La integración como instrumento de desarrollo: sus perspectivas y desafíos para Centroamérica*, Guatemala, INCEP.
- BYRON, Jessica [1998], "The Association of Caribbean States. Growing pains of a new regionalism?", *Pensamiento Propio*, núm. 7.
- CEPAL [1996], *Panorama actual de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*.
- DE JONQUIERES, Guy [1995], citado por Stephen Kobrin, "Regional integration in a globally networked economy", *Transnational Corporations*, vol. 4, núm. 2.
- EMMERIJ, Louis [1992], "Globalization, regionalization and world trade", *Columbia Journal of World Business*, vol. 27, núm. 2.
- FISHLOW, Albert; y Stephen Haggard [1992], *The United States and the regionalization of the world economy*, París, OCDE.
- GARRET, Geoffrey [1998], "Shrinking States? Globalization and national autonomy in the OECD", *Oxford Development Studies*, vol. 26, núm. 1.
- GLYN, Andrew y Bob Sutcliffe [1999], "El nuevo orden capitalista, ¿global pero sin liderazgo?", en John Saxe-Fernández (coord.), *Globalización: crítica a un paradigma*, México, Instituto de Investigaciones Económicas y Plaza y Janés.
- HIRST, Paul y Grahame Thompson [1995], *Globalization in question*, Gran Bretaña, Blackwell Publishers.
- HUMMER, Waldemar y Dietmar Praeger [1997], "La cláusula de nación más favorecida en la ALADI y los recientes procesos de integración con países fuera de América Latina", *Integración y Comercio*, núm. 3, Buenos Aires, Argentina.

²¹S. Kobrin, *op. cit.*, p. 29.

- KOBRIN, Stephen J. [1995], "Regional integration in a globally networked economy", *Transnational Corporations*, vol. 4, núm. 2.
- KOHANE, Robert O. [1984], *After Hegemony. Cooperation and discord in the World Political Economy*, Princeton University Press.
- KRUGMAN, Paul [1992], "A global economy is not the wave o the future", *Financial Executive*, marzo-abril.
- [1998], *Development, Geography and Economic Theory*, 4a. reimp., Massachusetts Institute of Technology.
- LAWRENCE, Robert [1995], "Emerging regional arrangements: building blocs or stumbling blocs?", en Jeffrey A. Frieden y David Lake (eds.), *International Political Economy*, Nueva York, St Martin's Press.
- METHOL FERRÉ, Alberto [1997], "Suspenso el ALCA, marcha Mercosur", *Sucesos*, entrevista a Zbigniew Brzezinsky.
- MINSHULL [1983], citado por Ángel Bassols, *México: formación de regiones económicas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 34.
- MORRISON, Allen J. y Kendall Roth [1992], "The regional solution: an alternative in globalization", *Transnational Corporations*, vol. 1, núm. 2.
- OSTRY, Silvia [1995], "New dimensions of market access: Challenges for the trading system", en OCDE, *New dimensions of market access in a globalising world economy*, París.
- SANAHUJA, José Antonio y José Ángel Sotillo (coords.) [1998], *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*, Madrid, Libros de la Catarata.
- SELA, *Tendencias y opciones de la integración de América Latina y el Caribe*, SP/CL/XXIII.O/Di. núm. 1.
- THUROW, Lester [1992], *La guerra del siglo XXI (Head to Head)*, Argentina, Javier Vergara Editor.
- [1996], *The future of the capitalism*, Nueva York, Penguin Group.

Globalización y espacios a una transformación productiva con equidad

Oswaldo Rosales

América Latina se encuentra en un intenso proceso de transformación, caracterizado por avances en el pluralismo democrático, en la gobernabilidad socioeconómica y por profundas reformas económicas. El balance es mixto: si bien, al comparar con la década anterior, el saldo es claramente auspicioso, la normalidad resultante es aún insatisfactoria.

Es indudable que la "década perdida" en lo económico, en la esfera política representó un avance considerable. Nunca antes hubo democracia simultánea en tantos países de la región y, más allá de las restricciones que pueda encontrar su ejercicio, predominan regímenes más abiertos. Desaparecen los regímenes de excepción y las elecciones periódicas de autoridades se van transformando en la norma. Por cierto, persisten casos conspicuos de anormalidad política pero lo nuevo es que tienden a resolverse por métodos institucionalizados. La gestión económica da muestras de mayor calidad y tecnificación, en tanto se aprecian avances relevantes en la gestión de entidades públicas decisivas en la estabilidad económica, como son los bancos centrales, las administraciones presupuestarias y la regulación financiera. Los efectos de la crisis mexicana de 1994, en lo central, se circunscribieron a México y Argentina y en ambos casos, la recuperación fue más rápida y robusta de lo esperado. En 1997, frente a la crisis bursátil y financiera de Asia y al posterior colapso de la economía rusa, América Latina ha mostrado una notable capacidad de resistencia.

Visión global de las transformaciones en curso

Las reformas políticas

Persiste un marcado rezago en la readecuación de la institucionalidad política a los nuevos desafíos, destacando la urgencia de incrementar la transparencia de los asuntos públicos, de descentralizar el poder político y administrativo, de modernizar los partidos políticos y el sector público, combatiendo las señales de corrupción que aparecen en varios casos nacionales.

Los partidos políticos muestran cierta resistencia a la modernización y tienden a ser refractarios a incorporar efectivamente las temáticas que preocupan a la ciudadanía. Sus métodos de elección interna distan de la transparencia, el espacio concedido a sus instancias técnicas es más bien reducido, en tanto la decisiva influencia de los medios de comunicación audiovisuales en las campañas políticas tiende a conceder un énfasis excesivo a las formas y a las imágenes por encima de los contenidos programáticos y del sostén técnico de las propuestas. Con el creciente costo de las campañas, el financiamiento de las mismas pasa a ser un elemento determinante en los resultados, lo que genera espacio para vínculos a veces indebidos entre poder político y poder económico. En la práctica, la tendencia de los costos de las campañas políticas va haciendo que el financiamiento de las mismas opere como una barrera a la entrada al mercado político, limitando su eficiencia y la posibilidad de que se expresen fuerzas nuevas o temáticas específicas.

En ausencia de legislaciones que regulen el financiamiento de los partidos y las campañas políticas, pueden darse vínculos entre financistas privados y representantes de la ciudadanía que faciliten que las políticas públicas sean capturadas por intereses corporativistas y sectoriales, restando transparencia a debates sustantivos.

Las encuestas muestran una difundida percepción de descrédito respecto de la actividad política y sus instituciones, así como una fuerte desmotivación de la ciudadanía respecto de los asuntos públicos, particularmente en la población joven. De otra parte, el descrédito de las ideologías, en conjunto con la recuperación de prácticas democráticas, despoja a la política de su *ethos* épico y movilizador, en tanto las exigencias de rigurosidad que impone la globalización en la gestión macroeconómica, tienen atractivo sólo en el caso de experiencias claras de desorden macroeconómico, eventos afortunadamente minoritarios en la región.

La gestión macroeconómica rigurosa ha pasado a constituir un elemento clave de la gobernabilidad y la inserción internacional. Con ello, el escenario internacional está forzando un acercamiento entre las posturas económicas de fuerzas políticas de diverso signo, cerrando virtualmente el espacio político al populismo. Esta cercanía aparente tiende a confundir al electorado menos informado, desincentivando su interés entre opciones que aparecen, en lo central, similares. Por otro lado, hay más de una candidatura que enarbolando consignas populistas, una vez en el poder, ha pasado a ejecutar políticas de ajuste y de reformas económicas bastante ortodoxas.

Los parlamentos latinoamericanos muestran un déficit de modernidad, comparado con la tecnificación del aparato ejecutivo en sus principales niveles. Tal asimetría se muestra nítidamente en la debilidad de las discusiones presupuestarias y en la limitada capacidad de los parlamentos para reaccionar con legislaciones eficaces en ámbitos emergentes de las políticas públicas.

En efecto, la apertura de las economías al comercio internacional, el desprendimiento del sector público de sus empresas productivas y de servicios plantea temas nuevos en la legislación económica, que exigen un alto grado de especialización técnica. Ello acontece, por ejemplo, en los temas de regulación de monopolios naturales privatizados, en las negociaciones internacionales sobre acuerdos comerciales y esquemas de integración, en las normativas ambientales y, en fin, en los tópicos de supervisión del sistema financiero. En estos y en otros casos relevantes, el predominio técnico de los negociadores gubernamentales es tal, que se dificulta una discusión efectiva de las opciones públicas envueltas en cada decisión técnica.

Hay una mala evaluación del sistema judicial y de la policía. Estos procesos se han acentuado en casos destacados de vínculo del narcotráfico con la política, constituyendo una severa amenaza a la gobernabilidad democrática, a la fortaleza de las instituciones y, con ello, a la sustentabilidad política de las reformas económicas.

Un periodo largo de énfasis en las insuficiencias del Estado latinoamericano, concentrado en reducir sus atribuciones y en limitar su financiamiento, cede paso gradualmente a otro en que empiezan a evidenciarse las restricciones que impone sobre el proceso de desarrollo un sector público debilitado en su capacidad de regular adecuadamente ámbitos sensibles de la actividad económica. El ajuste estructural de mediados de los ochenta da paso así a un debate en torno a las reformas de "segunda generación", donde además de los aspectos laborales,

cobran fuerza los temas de regulación y promoción de la competencia, preservación ambiental, seguridad ciudadana, modernización del poder judicial y, en general, la modernización del sector público, favorecer la calidad en la gestión pública y en los mercados y robustecer las instituciones económicas y políticas.

Las reformas económicas y políticas en la región, en efecto, buscan la progresiva institucionalización de economías de mercado, abiertas y competitivas, buscando introducir correcciones sociales, en un marco de profundización democrática. Los costos de las reformas, sin embargo, parecen altos y desigualmente distribuidos. La reducción de la pobreza es lenta y, salvo Uruguay, la distribución del ingreso empeora o se estanca. Llama la atención sobre esto el énfasis marcado por Camdessus en Argentina respecto de la necesidad de incorporar con mayor vigor la preocupación por los resultados distributivos en las reformas económicas, so pena de afectar su sustentabilidad política.

Instituciones e integración social

La región ha estado lejos de caracterizarse por altos niveles de integración social, dado que la pobreza y los problemas de desempleo y subempleo, la inequitativa distribución del ingreso y la segmentación social en cuanto a logros educativos, han constituido rasgos estructurales de su desempeño. Sobre este trasfondo de exclusión operan las realidades de la globalización y de la apertura económica, con impactos variados pero que, en el agregado, acentúan las incertidumbres.

El nuevo escenario abre oportunidades evidentes por medio del crecimiento, de la innovación tecnológica y comunicacional, si bien aquéllas están más disponibles para quienes cuentan con la calificación y los recursos para aprovecharlas debidamente. Para el grueso de la población, en ausencia de políticas públicas que resguarden la igualdad de oportunidades, se deterioran los canales de movilidad social y de oportunidades ocupacionales. De esta forma, se gesta una brecha de expectativas frustradas, entre las aspiraciones promovidas por los medios de comunicación y las efectivas oportunidades de acceso a la movilidad social y el consumo promovidas por aquéllos.

La integración social se ve amenazada por la consolidación de núcleos de "pobreza dura", por prácticas arraigadas de discriminación étnica y por el debilitamiento de la familia, como unidad básica de socialización, con alarmantes estadísticas de violencia intrafamiliar e irresponsabilidad paterna. En el caso de las familias pobres, estos compor-

tamientos contribuyen a reproducir el círculo de la pobreza, limitando logros educativos y condicionando adversamente la posterior inserción laboral.

La violencia urbana crece en América Latina, con altos costos humanos y económicos. Ello acentúa un clima de inseguridad pública y de desconfianza en las instituciones que también representa un obstáculo al dinamismo en la actividad económica. El acentuado proceso de concentración urbana y la consolidación de núcleos urbanos de "pobreza dura", en un contexto de aspiraciones sociales insatisfechas, provee un escenario propicio al desarrollo de prácticas renovadas de delincuencia y violencia urbana.

El complejo narcotráfico-corrupción-violencia, si bien con elementos no plenamente homologables, tiende a operar como un conjunto desestabilizador de las instituciones. En tales casos, se destruyen normas básicas de convivencia, se erosiona la gobernabilidad y se desprestigian las instituciones. Esto ha puesto en evidencia un marcado rezago en la readecuación de la justicia y los sistemas policiales.

El acceso segmentado a la justicia afecta la integración social, con una pérdida de confianza ciudadana en los organismos de justicia, protección y seguridad. Las limitaciones en el acceso a la justicia de las personas de menores recursos y la lentitud de los procesos judiciales, tienden a generar la impresión de que el acceso a la justicia está condicionado por la posición social, desestimándose así el recurso judicial y estimulando prácticas de autodefensa en zonas empobrecidas. El descrédito de la función policial y judicial se acentúa cuando coinciden la prolongada permanencia bajo arresto por demora en procesos menores o prácticas de arresto por sospecha que afecta a la población juvenil más pobre, en contraste con una difundida sensación de impunidad respecto de delitos mayores en otros sectores sociales. En otros casos, la excesiva violencia policial ejercida en barrios populares, no siempre castigada, ha agravado dicha percepción de un sistema policial y judicial que discrimina socialmente.

La acentuación de los niveles de violencia urbana estimula la aparición de un "síndrome de inseguridad ciudadana". Ello aumenta la presencia de conductas antisociales, reduciendo la circulación en espacios públicos, privilegiando el esparcimiento y las actividades comerciales en recintos cerrados y disponibles para los pares sociales. En el ámbito residencial esto se expresa en preferencias por condominios y enrejados, protegidos por agencias privadas de seguridad y por sofisticados meca-

nismos de seguridad y antirrobo que acentúan los sentimientos de sospecha frente a los socialmente diferentes. De esta forma, se reduce la interacción con la diferencia social, se desalienta la sociabilidad espontánea en las ciudades y ésta termina reconstruyéndose en torno a criterios de segregación residencial y comercial que, en la práctica, culminan asociando con demasiada rapidez pobreza y delincuencia potencial.

En general, el conjunto de estas situaciones, muchas de ellas fuertemente relacionadas entre sí, debilitan o anulan los lazos de una pertenencia compartida, la aceptación de patrones de comportamiento común y el ejercicio de una ciudadanía efectiva; por otra parte, refuerzan los particularismos excluyentes y la desconfianza hacia el ordenamiento público. Alcanzar niveles superiores de integración social se liga fuertemente, entonces, a la recomposición de canales de movilidad social adecuados a las transformaciones en curso; a la puesta en práctica de un enfoque del desarrollo que, combinando crecimiento con equidad, genere mayor igualdad de oportunidades; a un ámbito público que reconozca y valore la diversidad y aliente el fortalecimiento de los actores de la sociedad civil, y a un sistema político donde se representen y se negocien las demandas e intereses de todos los actores

Las reformas económicas

América Latina ha venido realizando transformaciones necesarias para adecuarse a la nueva realidad internacional de globalización y exigencia competitiva. En lapsos reducidos y en procesos no exentos de elevado costo social, la región ha ido reorientando su estrategia de desarrollo, con avances en disciplina fiscal y control antiinflacionario. Drásticas reformas comerciales han reducido los niveles de protección efectiva, aminorando el sesgo antiexportador. Reducción del accionar productivo directo del sector público, privatizando activos prescindibles; desregulación y ampliación del espacio de acción del mercado, liberalización en las políticas de atracción de la inversión extranjera, profundización de los mercados financieros y bursátiles, son algunos de los rasgos relevantes en la orientación económica en la región.

En general, tales reformas económicas no respetaron las secuencias óptimas entre estabilización y liberalización ni entre las distintas fases de esta última. Tampoco fueron siempre acompañadas de las políticas que pudiesen minimizar el costo social y facilitar una respuesta productiva y ocupacional más rápida en las actividades que se buscaba favorecer. La apertura comercial ha coincidido con procesos avanzados

de apertura financiera y, por ende, con tipos de cambio reales declinantes que han estimulado un apoyo excesivo en el ahorro externo. Las privatizaciones, favorables en su efecto sobre el desempeño de la inversión, al no ir acompañadas de suficientes esquemas de regulación y promoción de la competencia, han favorecido la concentración económica, sin que las ganancias de productividad se traspasen proporcionalmente a los consumidores.

En general, el costo de las reformas emprendidas ha sido elevado, los avances no son homogéneos entre países ni dentro de ellos. Con todo, el balance global, aunque no exento de necesidades de ajustes, es positivo y puede ser mejorado si se corrigen los débiles esfuerzos públicos de apoyo a la competitividad sistémica, básicamente infraestructura, difusión tecnológica y políticas sociales, centradas en inversión en recursos humanos.

La región emerge de la década perdida, con un incremento significativo en sus niveles de pobreza y desigualdad social, evento drásticamente agravado por las repercusiones de la crisis asiática y su efecto sobre las economías emergentes, Brasil, en particular. Se reorienta el modelo de desarrollo con cambios significativos en la estructura ocupacional, incrementando la precariedad del empleo, en tanto la flexibilización laboral ha tendido a cargar desmedidamente sus costos sobre el factor trabajo. Es posible que similares tasas de crecimiento hoy puedan originar menores efectos sobre la equidad que antaño. Esto refuerza la idea de un enfoque unificado, en tanto, acentuar la separación entre política social y política económica crearía brechas insalvables para la atención fiscal de la pobreza y la equidad. De un modo más general, la primacía del conocimiento y del cambio técnico en la economía global exige un vínculo estructural más estrecho entre política económica, desarrollo productivo y política social.

Promover innovaciones institucionales y en el comportamiento de los actores sociales, compatibles con escenarios de economías abiertas, orientadas a la construcción de competitividad auténtica, es otra dimensión de la reforma económica y de la unificación de la política económica y la política social. De allí la importancia de políticas públicas que apoyen el fortalecimiento de actores colectivos responsables e informados que otorguen viabilidad a la concertación estratégica entre ellos.

Dotar de estabilidad de largo plazo a las políticas de transformación productiva requiere conferir legitimidad social a la política económica. En tal sentido, enriquecer la agenda de los acuerdos nacionales –que ya incluye mayoritariamente la orientación exportadora y la responsa-

ble gestión económica-, con los temas de la modernización del Estado, descentralización de los procesos económicos y políticos, condiciones de trabajo y sistemas flexibles de protección social, con pisos mínimos de efectiva cobertura social, puede ser un camino para robustecer la competitividad sistémica.

Desde esta perspectiva, una postura "progresista"¹ debe dar cuenta actualizada de las exigencias de globalización, competitividad, flexibilidad e innovación que plantean los mercados internacionales, sin descuidar los objetivos internos de equidad, democracia e igualdad de oportunidades, que han estado siempre presentes en la memoria histórica del progresismo latinoamericano y en los esfuerzos de cambio social.

Abordar viejas temáticas con enfoques innovadores, conduce a examinar tópicos conflictivos con una matriz conceptual distinta, abriendo un espacio mayor para la construcción de consensos nacionales en ámbitos tales como Estado y mercado; inserción internacional y competitividad; regulaciones, privatizaciones y promoción de la competencia, entre otros.

Se sugiere aquí una propuesta de crecimiento con equidad, apoyada en una economía abierta, con responsable gestión macroeconómica, un vínculo más estrecho entre la política económica y la política social y un mayor perfil en las políticas de desarrollo productivo. El fomento de la competitividad adquiere un espacio central, demandando una consecuente prioridad a los temas de educación-capacitación, productividad, difusión tecnológica, infraestructura y articulación del tejido productivo y empresarial. Es de esa forma como se puede aspirar a mejorar la calidad del empleo, base de una mejor distribución del ingreso.

Un balance del aprendizaje en estrategias de desarrollo

La evolución del debate económico y la propia experiencia de desarrollo de la región en los últimos quince años, en una apretada síntesis, mostraría los siguientes aprendizajes:

La estabilidad importa para el desarrollo. Un marco macroeconómico estable, si bien no garantiza el crecimiento, sí es condición imprescindible [Fisher, 1991]. Por otra parte, se comprueba que la mayor desigualdad en la distribución del ingreso retarda el crecimiento, al acentuar la inestabilidad social y política, afectando negativamente la inversión y el

¹ De aquí en adelante, se empleará la expresión "progresismo" como opción alternativa tanto al neoliberalismo como al populismo.

crecimiento [Larraín y Vergara, 1992]. La estabilidad económica y política pasa a ser un componente central del proceso de desarrollo, privilegiando la adecuada incorporación de la equidad en la política económica y en las opciones de desarrollo. De allí la atención que recibe un enfoque unificado para el tratamiento de la política económica y la social, privilegiando en la primera instrumentos y medidas complementarios con la equidad y en la segunda, además de su especificidad, su aporte a la eficiencia y al crecimiento [CEPAL, 1992].

Las políticas públicas son decisivas. Las naciones pueden modelar su propio destino y ello, en buena medida, está asociado a la elección de buenas políticas. Discernir entre buenas y malas políticas económicas es probablemente uno de los avances consensuales en la profesión, más allá de opciones ideológica [Williamson, 1994]. Entre los variados ámbitos de la adecuada gestión macroeconómica, sucesivas experiencias muestran la importancia decisiva de un déficit fiscal sostenible y una tasa de cambio realista [Summers y Thomas, 1993].

La adecuada combinación entre Estado y mercado sigue siendo un factor decisivo del desarrollo y las experiencias exitosas muestran una combinación pragmática entre ambos, explotando complementariedades y las ventajas específicas de cada cual. El desarrollo del mercado requiere acción del Estado para promover mercados [Streeten, 1993], para fomentar la competencia, para simular mercados donde no operan y para "completar" mercados de desarrollo insuficiente [CEPAL, 1994]. La promoción de la competencia se expresa entonces en una pragmática combinación entre regulación y desregulación, de acuerdo con las características de los mercados.

Lo central no es discutir intervención *vs. laissez faire* sino encarar la apropiada división de responsabilidades entre ambos y la eficiencia en las respectivas funciones, considerando que una de las claves de la intervención exitosa ha sido someter a mercados y gobiernos a la disciplina de la competencia internacional [Summer y Thomas, 1993].

El principal aporte de las políticas públicas, junto con la promoción de un marco estable y de estímulo a la inversión, radica en favorecer la inversión en capital humano e infraestructura, dotando al sistema económico de las externalidades o efectos *spillover*, dada la subinversión privada en ellos [Summers y Thomas, 1993]. Las fallas del mercado –externalidades, monopolios naturales y problemas de información– justifican la intervención pero ésta debe orientarse por criterios amigables con el mercado y considerando de cerca las "fallas del gobierno" [Datta-Chaudhuri, 1990].

La orientación del crecimiento al exterior es el mejor escenario para obtener incrementos en la eficiencia o productividad total de los factores. De este modo, tasas bajas de protección y eliminación del sesgo antiexportador permiten explotar economías de escala, externalidades tecnológicas, acceso a insumos de mejor calidad, mayores niveles de inversión extranjera, todos factores clave en el estímulo al crecimiento y la productividad.

La competitividad es un factor crucial del crecimiento en economías abiertas y puede ser favorecida con arreglos institucionales que promuevan la concertación entre actores, abriendo paso a la innovación y al estímulo de relaciones de cooperación en la empresa y entre agentes públicos y privados.

Los modelos recientes de crecimiento económico tienden a concebir la innovación como un bien público [Arrow, 1962], que puede ser estimulado con políticas e instituciones. Ello va en línea con los trabajos de economía industrial sobre cambio tecnológico y relaciones laborales, los que señalan que el principal obstáculo a la innovación es la existencia de relaciones no cooperativas dentro de la empresa [Solow *et al.*, 1989]. Del mismo modo, destacan la necesidad de una fuerza de trabajo calificada, flexible y motivada, como insumo crítico de la innovación tecnológica, esto es, la necesidad de una empresa con un ambiente cooperativo, abierta a la participación y a la innovación. Esto será cada vez más un rasgo crucial de desempeño competitivo.

Los incrementos en productividad son la clave para explicar las diferencias de ingreso entre países y ello alude al papel central de la difusión del progreso técnico en la base productiva. El progreso técnico no opera en un vacío institucional ni es un dato exógeno al crecimiento; supone un proceso de aprendizaje [Lucas, 1988; Stiglitz, 1987] que puede ser apoyado con políticas e instituciones. De allí surge la necesidad de incorporar las políticas de desarrollo productivo en la orientación central de las políticas públicas, fortaleciendo su vínculo con la política económica y la política social.

El aporte de las instituciones es importante. Las experiencias exitosas muestran preocupación por el desarrollo de capacidades institucionales funcionales al crecimiento. Ello incluye los perfeccionamientos al funcionamiento del mercado, la modernización de las instituciones públicas, así como aquellos mecanismos institucionales que promuevan la concertación y el acuerdo de mediano plazo entre actores, reduciendo las incertidumbres. El fracaso de la experiencia rusa, al intentar instaurar aceleradamente una economía de mercado, obviando sus requisitos institucionales, es patético al respecto.

El debate actual recoge esa importancia de las instituciones para el desarrollo económico [Williamson, 1994; Doeringer y Streeten, 1990]. Un Estado eficiente, mercados competitivos, adecuados derechos de propiedad y estabilidad en las reglas del juego, son el marco institucional básico para potenciar la competitividad. Tales arreglos institucionales pueden alcanzar también a innovaciones institucionales para cooperar y competir, fomentando la asociatividad en el fomento productivo, las alianzas entre empresas grandes y pequeñas, la subcontratación, exportadores indirectos, así como la articulación intraempresarial y entre privados y gobierno.

La sustentabilidad ambiental también importa en el desarrollo. Sin políticas públicas preventivas o correctoras del daño ambiental, el deterioro del medio ambiente es inevitable. De allí se desprende una responsabilidad pública indelegable para promover políticas que aprovechen los vínculos positivos entre desarrollo y medio ambiente, por un lado, y por otro, aquellas orientadas a problemas específicos que requieren reglamentos e incentivos para incorporar el valor ambiental en las decisiones económicas [Banco Mundial, 1992].

Los precios de bienes y servicios deben reflejar su efectivo costo social, incluyendo las desexternalidades de contaminación o daño ambiental. La sustentabilidad ambiental es más compatible con la competitividad cuando se incorpora la dimensión tecnológica en el medio ambiente, tanto para la preservación como para aprovechar oportunidades de negocio y de exportación de tecnologías ambientales.

En síntesis, la reflexión actual sobre desarrollo otorga renovada importancia a los siguientes temas:

- la promoción del crecimiento en un marco estable de economía de mercado y abierta al comercio internacional;
- el cambio técnico, la productividad y la innovación, como pilares de la competitividad;
- la inversión en recursos humanos –educación, capacitación y difusión del conocimiento–, como bisagra articuladora entre crecimiento, equidad y competitividad;
- la estabilidad política, expresada en acuerdos sociales de largo aliento entre los principales actores del desarrollo que estimulen la gobernabilidad y la concertación social; y
- la sustentabilidad ambiental del desarrollo.²

²Un esfuerzo en tal dirección se encuentra en los trabajos de la CEPAL sobre "Transformación productiva con equidad" [CEPAL, 1990, 1992, 1994].

La complementariedad entre mercado y gobierno

Es bastante común enfrentar esta temática con una especialización implícita: el mercado para el crecimiento y el sector público para lo social, distributivo. En un mundo donde la globalización reduce la autonomía de la política económica y acentúa la diferencial de oportunidades por medio del funcionamiento espontáneo de los mercados, aceptar esa división de funciones puede conducir a escalas crecientes de inequidad, y con ello, inestabilidad política y social, menor crecimiento y dificultades para una competitividad sistémica.

Las razones clásicas de la intervención pública derivaban de la existencia de "fallas de mercado" que limitaban el accionar eficiente de éstos. Externalidades, bienes públicos, insuficiente provisión privada de bienes y servicios en mercados específicos (como servicios agrícolas de investigación y extensión, servicios postales, etc.) [UNCTAD, 1997], así como monopolios naturales, mercados incompletos, asimetrías de información y en el campo financiero, selección adversa y *moral hazard* han sido las razones de justificación de la intervención pública correctora [CEPAL, 1994, 1996; Banco Mundial, 1997].

Como ya se ha mencionado, la existencia de imperfecciones de mercado no asegura la eficacia de la intervención pública, menos aún cuando se han descuidado los requisitos institucionales de tal accionar. Así es como aunada a las "fallas de mercado", la teoría hoy permite dar cuenta de las "fallas de gobierno", esto es, las oportunidades de *rent-seeking* gestadas por la intervención pública; la tendencia de los operadores públicos a maximizar su ingreso y poder administrativo, perpetuando las condiciones de tal intervención; la inadecuación entre el "principal" (la comunidad) y la capacidad de monitorear a sus "agentes" (representantes de gobierno) y el "riesgo de captura" de los reguladores por parte de los regulados [UNCTAD, 1997].

Más recientemente surgen en las economías industrializadas críticas en torno al efecto de la acción pública sobre la solvencia de los esquemas de bienestar y sobre las cuentas fiscales, la rigidez en los mercados de trabajo y la excesiva carga tributaria que frenaría las posibilidades del ahorro privado y del crecimiento. En nuestra región, la argumentación recoge más bien eventos de corrupción y de ineficacia del sector público en la provisión de infraestructura y de servicios sociales básicos.

En cualquier caso, vale la pena destacar que ninguna visión crítica del accionar del Estado aconseja relajar la preocupación pública por la

igualdad de oportunidades, si bien las formas específicas en que ello se realice debe dar cuenta del contexto de globalización y cambio tecnológico, prefiriendo aquellas políticas e instrumentos que refuercen las señales de crecimiento y estabilidad, favoreciendo aquellas opciones de política social que a su vez estimulen el crecimiento.

Ello ha sido recogido en la visión de un "enfoque unificado" del desarrollo [CEPAL, 1994], área en la que parece necesario avanzar más en la articulación mercado-políticas públicas, perfilando los aportes relativos de ambos instrumentos. En tal visión, uno de los ejes corresponde a mejorar la calidad de la acción pública, tanto en materias sociales como de fomento productivo y gestión de la política económica. Otro de ellos es abordar la calidad de los mercados, dado que los mercados existentes difieren de los mercados ideales (de libro de texto) y no siempre cumplen con las condiciones óptimas que éstos les atribuyen.

La articulación entre mercado y Estado debe dar cuenta actualizada de las características del cambio tecnológico y de su efecto sobre la naturaleza dinámica de las "fallas" de gobierno y de mercado. Así, por ejemplo, los avances tecnológicos condicionan el debate sobre monopolios naturales, abriendo espacio a la participación privada en campos que antes le estaban vedados, como telecomunicaciones y generación de energía eléctrica [Banco Mundial, 1997].

La tarea es mejorar la calidad del Estado y de los mercados, buscando su complementariedad estratégica, de acuerdo con las ventajas relativas de cada cual. Para aprovechar las ventajas del mercado, es necesario corregir sus fallas de concentración, discriminación y asimetrías de información, fortaleciendo la capacidad reguladora del Estado, ampliando el acceso al mercado de capitales, protegiendo los derechos del consumidor y de pequeños accionistas.

Conviene, pues, evitar ideologismos que reducen el dilema económico a la discusión entre Estado *versus* mercado. En verdad, en la región, se requiere de más Estado y más mercado; más Estado concebido como una institución moderna, eficiente y descentralizada; más mercado, fomentando una efectiva competencia y al acceso de las mayorías a éste. Si la lógica de la acción pública está comprometida con la promoción de la competencia y se apoya en los mercados antes que pretender sustituirlos o ignorarlos, habrá complementariedad de esfuerzos entre Estado y mercado y ambas instituciones se beneficiarán de su mutua interacción. El Estado, al introducirse competencia y *tests* de mercado en su accionar, y el mercado, al contar con marcos de regulación que inhiban comportamientos no competitivos.

Los enfoques recientes de políticas públicas privilegian un papel regulador y promotor del Estado y cuestionan su tarea de productor directo. El énfasis radica en generar externalidades, creando o completando mercados, facilitando la difusión de la información, el conocimiento y la tecnología y logrando niveles críticos de colaboración con los agentes privados y las organizaciones sociales. De este modo, la acción del Estado se visualiza como la de un agente catalizador del desarrollo, coordinador de acciones públicas y privadas, operando con criterios no distorsionantes y compatibles con el mercado, velando tanto por la eficacia de su propia gestión como por el estímulo a la competencia en los mercados.

Ello sugiere una nueva intervención estatal, concentrada en el fortalecimiento de la competitividad vía progreso técnico y en la evolución hacia niveles razonables de equidad. Disminuye la importancia del Estado como productor directo para concentrarse en el fomento de la competitividad global y sectorial, en la difusión tecnológica, la inversión en capital humano, el fomento de la competencia, el apoyo a la internacionalización y a la igualdad de oportunidades en el contexto de una economía abierta.

Las nuevas formas de intervención pública, promotoras de mercados, son altamente sensibles al contexto institucional en que se aplican las políticas. Nuevas habilidades le son exigidas al sector público, en particular, en el ámbito de la capacidad administrativa, de regulación y reforzamiento de reglas. Como ámbitos privilegiados del accionar público en este enfoque surgen el funcionamiento del sistema financiero, la provisión de una adecuada infraestructura productiva y social y la estabilidad de los sistemas fiscales [ONU, 1997].

El grado de intervención y la modalidad precisa de complementariedad entre esfuerzos públicos y privados de desarrollo se define nacionalmente y en medida decisiva ello surge de ponderar la capacidad institucional efectiva del sector público. En tal sentido, surge un vínculo destacado entre tal capacidad y la magnitud de las tareas que se le pueden asignar al sector público. A mayor capacidad institucional, será posible plantearse tareas más sofisticadas en materia de regulación y política industrial [Banco Mundial, 1997]. Si tales tareas se acometen con institucionalidades públicas débiles, lo más probable será un desempeño ineficiente, con pérdida de credibilidad y reducción del margen de maniobra fiscal, incluso para aquellas tareas básicas del sector público.

Regulación, privatización y promoción de la competencia

Coherente con un desplazamiento global en las discusiones de desarrollo desde el Estado productor hacia un mayor predominio de las fuerzas de mercado, en general, las reformas económicas tendieron a favorecer la desregulación de mercados con base en el criterio de promover la competencia y la movilidad de recursos.

La experiencia acumulada con procesos de privatizaciones, a veces prematuros y poco prolijos, fue conduciendo gradualmente a incorporar la regulación de monopolios naturales privatizados y la regulación prudencial en los sistemas financieros. Un paso importante para ello fue distinguir entre mercados susceptibles de autorregularse –mercados competitivos o de transables– y otros que requieren una activa regulación gubernamental [Banco Mundial, 1993]. Hoy se acepta que servicios de utilidad pública con características de monopolio natural, así como el sector financiero, se desempeñan con mayor eficiencia cuando están sujetos a un esquema moderno de regulación.³

Desde este punto de vista, la desregulación de los mercados es un instrumento útil e imprescindible para mejorar la asignación de los recursos y aprovechar el despliegue de la iniciativa individual. Sin embargo, se aprovecha mejor ese potencial si se atienden las características de los mercados. En efecto, mercados competitivos mejoran su funcionamiento, liberándolos de regulaciones; mercados asociados a monopolios naturales, pueden empeorar; en tanto, desregular plenamente ámbitos con demasiadas externalidades, como el financiero, afecta la eficiencia asignativa y puede conducir a graves efectos sobre la calidad de vida.

Así, la promoción de la competencia involucra: i) desregular mercados competitivos, que son la mayoría; ii) regular mercados dominados por monopolios naturales u otras imperfecciones de organización industrial, que son pocos pero decisivos en el bienestar de las personas, y iii) profundizar y extender la cobertura de mercados incipientes o de bajo desarrollo, como tecnología, capacitación y mercado de capitales de largo plazo, por ejemplo [CEPAL, 1994].

En tal dirección, la promoción de mercados competitivos, transparentes y de acceso fluido puede constituir un instrumento decisivo de la transformación productiva con equidad. Ello quiere decir favorecer la

³Por esto, debiera entenderse un esquema institucional de regulación, orientado a promover la competencia, a abordar con transparencia el trato a las externalidades y a reducir los costos de transacción [Banco Mundial, 1993].

creación de mercados donde no los hay, fortalecer el funcionamiento de aquellos que operan bien y regular los caracterizados por monopolios naturales u otras imperfecciones relevantes de organización industrial. En este último caso, la regulación de mercados clave es fundamental para inducir que la operación de los mercados contribuya al crecimiento con equidad, reduciendo las rentas económicas (por ejemplo, ganancias especulativas; monopólicas; derivadas de asimetrías en el poder negociador o en el acceso a la información) y limitando el grado de concentración económica.

El fomento de la competencia, entonces, abarca simultáneamente la promoción de mercados competitivos y el dotar al sector público de instancias de regulación eficaces, tecnificadas y autónomas, capaces de abordar las fallas del mercado –externalidades, monopolios naturales y problemas de información– con base en una intervención orientada por criterios amigables con el mercado y considerando de cerca las “fallas del gobierno” [Datta-Chaudhuri, 1990].

De este modo, también se requiere acción del Estado para promover mercados [Streeten, 1993], para fomentar la competencia, para simular mercados donde no operan y para “completar” mercados de desarrollo insuficiente [CEPAL, 1994]. La promoción de la competencia se expresa entonces en una pragmática combinación entre regulación, desregulación y promoción de mercados, de acuerdo con las características de éstos.

Algunas de las lecciones de las privatizaciones son las de distinguir entre sectores y tamaños de empresas; contar previamente con un adecuado marco regulador y realizar las ventas con máxima transparencia [Banco Mundial, 1993]. Se detecta también la importancia de evitar la concentración excesiva y los comportamientos monopólicos, lo que sugiere segmentar los monopolios públicos, antes de proceder a su privatización. En algunos casos, privatizaciones apresuradas no consideraron la capacidad de regulación de algunos monopolios naturales, incrementando innecesariamente el grado de concentración patrimonial, sin que ello haya ido a la par con ganancias proporcionales en eficiencia.

Se detecta también la inconveniencia de adoptar un marco de corto plazo para promover las privatizaciones, ya que si bien ello puede mejorar los ingresos públicos iniciales, en el mediano plazo puede afectarlos negativamente, así como a la propia solvencia financiera de las empresas, dependiendo de la modalidad de privatización, del uso de los ingresos por privatizaciones y del grado de desarrollo y de segmentación del mercado de capitales.

Las privatizaciones han favorecido el cierre de la brecha fiscal, sin embargo, no pueden reemplazar a la tributación permanente como fuente de financiamiento del sector público. En varios casos, razones macroeconómicas –de ajuste fiscal– han acelerado la urgencia de las privatizaciones, descuidando el impacto efectivo sobre la competencia. La principal ventaja de las privatizaciones es su aporte a la competencia, en tanto ello mejora la eficiencia interna y en la asignación de recursos. En ausencia de mercados competitivos o de adecuadas regulaciones, la privatización no garantiza la eficiencia y puede acentuar comportamientos monopólicos [Rosales, 1994a].

Las privatizaciones, en general, han contribuido a mejorar la eficiencia microeconómica y la escala de inversión en las empresas traspasadas, induciendo procesos acelerados de modernización tecnológica y de internacionalización financiera y productiva. Los resultados, en niveles de países y sectores, sin embargo, son variados, en función de los contextos macroeconómicos e institucionales respectivos, y en particular, de las características de los marcos reguladores nacionales. Es así como en el caso de los servicios públicos privatizados, se aprecian resultados dispares en materia de incrementos de eficiencia y en el traspaso de ésta a los consumidores, ya sea mediante la reducción de tarifas o la mejora en la calidad y cobertura del servicio.

Hoy se acepta la importancia de contar con un aparato público eficaz en la regulación,⁴ con el fin de evitar reacciones adversas sobre el grado de competencia, la calidad de la oferta de bienes y servicios, la estabilidad del sistema financiero y la concentración patrimonial. También es consensual la necesidad de evitar las privatizaciones en gran escala, tanto por razones de estabilidad macroeconómica como por otras de concentración patrimonial.

Asegurar mercados competitivos requiere un sector público con suficiente capacidad reguladora para actuar tanto en la estructura de los mercados, previniendo prácticas no competitivas, como sobre los resultados de su operación. En general, la promoción de la competencia es la mejor política para estimular la eficiencia, sin embargo, en aquellos casos en que ello no sea posible, la regulación oportuna opera como una segunda mejor alternativa. En buena parte de los países de la región,

⁴ La eficacia de las políticas de regulación depende de la vigencia efectiva del derecho de propiedad; de la eficiencia y efectiva independencia del poder judicial para reducir los costos de transacción, así como de la calidad del sistema político para procesar diferencias, respetar acuerdos y aceptar organismos efectivamente autónomos del poder político [Banco Mundial, 1993]. También, por cierto, depende de la capacidad técnica, autonomía financiera y apropiadas remuneraciones en el ente regulador.

es necesario mejorar la institucionalidad reguladora de los mercados financiero, previsional, ambiental, recursos naturales no renovables, telecomunicaciones, transporte y desarrollo urbano, servicios de utilidad pública, así como la adecuada inserción institucional de la vigilancia de la competencia desleal.

El *first best* es la competencia y cuando por razones técnicas ello no sea posible, sólo allí cabe regular. Antes que regular monopolios, debieran agotarse las posibilidades de existencia de éstos y además las empresas privatizadas debieran ser lo más competitivas posible antes de traspasarse a privados, dado que la regulación *ex post* de monopolios, particularmente de monopolios naturales, es bastante compleja.⁵

El fomento efectivo de la competencia, ha de expresarse entonces en la conformación de mercados competitivos y en dotar al sector público de sólidas instancias de regulación, tecnificadas y autónomas, con adecuadas remuneraciones y personal calificado, en condiciones de resistir las presiones de los conglomerados económicos y del sistema político.⁶ Sin avances en este plano, cabe abordar con cautela la privatización de monopolios naturales.

Aprendiendo de la experiencia, es posible entonces concebir programas graduales de privatizaciones que sean cuidadosos de la promoción de la competencia, que eviten la concentración de poder económico, que sean transparentes, que maximicen los retornos al fisco y que esterilicen los efectos macroeconómicos de corto plazo, con mecanismos que incentiven el ahorro de los recursos recaudados.

La modernización del sector público

Las principales líneas de la modernización del sector público incluyen: orientar la regulación hacia la promoción de la competencia, en un

⁵ "La lección más clara de la privatización en Gran Bretaña es, mejor que regular los monopolios, deshacerse de ellos, siempre que sea posible. Esto último sólo se hizo a medias en Gran Bretaña. En telecomunicaciones, gas y electricidad, el gobierno ha tratado de hacer prevalecer la competencia desde que se dio la privatización. La mayor parte de la reestructuración se debió hacerse en el momento de la flotación de las acciones. ¿Por qué se descuidó la competencia? La principal razón se halla en que el gobierno ve la privatización como una forma de hacer dinero, por lo cual se pidió mucho más dinero, por los monopolios que por empresas en mercados competitivos. La obtención de ingresos es importante para cualquier gobierno, además del británico, pero la privatización no debe verse como una alternativa cómoda a los ingresos por impuestos que son sostenibles y no rehenes de operaciones de una sola vez como la privatización", "How to privatise", *The Economist*, 11 de marzo de 1992, p. 16.

⁶ Resulta paradójico que en medio de un fuerte movimiento hacia economías de mercado, las temáticas de control antimonopolios, derechos del consumidor y promoción de la competencia estén prácticamente ausentes en el debate regional.

marco de eficiencia económica; estimular el control público de la burocracia, con prácticas organizadas de la comunidad; medir el desempeño con base en resultados y no con base en insumos o nivel de gasto; separar las instancias de diseño, gestión y evaluación; descentralizar la autoridad, estimulando una gestión participativa, apoyando la capacidad de gestión de las organizaciones sociales, regionales y municipales y estimulando la concertación social.

La reorientación y modernización de la gestión pública incluye ámbitos tributarios, presupuestarios y de gestión de empresas públicas. En materia tributaria, requiere avances en la reducción de la evasión y la instauración de sistemas modernos y eficaces de administración tributaria, así como en el incremento de la carga tributaria y una mayor equidad vertical. La carga tributaria total en América Latina es comparativamente baja, en relación con los países de la OCDE y con los países asiáticos. La carga tributaria directa es más baja aún: la mitad de la aplicada en el Sudeste Asiático y la cuarta parte de la vigente en los países de la OCDE. La conclusión es clara: hay margen para aumentar los ingresos públicos, sin reducir la competitividad [CEPAL, 1992, cap. IV; CEPAL, 1998], sea reduciendo la evasión, modificando la tributación directa o eliminando subsidios implícitos a grupos de ingresos medio y alto en la provisión de determinados servicios. Este tipo de sugerencias tiende a formar parte del consenso entre los economistas, aspecto poco resaltado en debates a veces simplistas que reducen el ajuste fiscal a un sinónimo exclusivo de menor gasto.⁷

Es importante avanzar hacia la ejecución de presupuestos de horizonte multianual, imprimiéndole mayor lógica macroeconómica a las discusiones presupuestarias; estableciendo límites precisos a la expansión del gasto corriente; incorporando mecanismos de evaluación pública de los programas de gobierno y fortaleciendo la coordinación de las instituciones que participan en la recaudación de impuestos, tales como aduanas, impuestos internos y tesorerías.

⁷ "El 20% más pobre de América Latina recibe alrededor del 4% del PIB. Con un gasto público que representa el 25% del PIB, una reasignación de 10% del presupuesto podría tener un efecto significativo en el bienestar de los grupos más pobres. Muchos países podrían obtener un ingreso equivalente a 2 o 3% del PIB, incrementando la base tributaria, mejorando la captación de impuestos y reduciendo la evasión. Pueden obtener ingresos adicionales, eliminando subsidios a la clases media y alta vía precios de combustible, precios de servicios públicos, fondos para educación y empleo público. Adicionalmente una regionalización y reducción del gasto militar puede liberar otros recursos", Banco Mundial, "Latin American and the Caribbean. A decade after the debt crisis", Washington, 1993.

En medida apreciable, la dificultad para alcanzar y consolidar un cambio de régimen fiscal deriva de la fragilidad del pacto fiscal que legitima tamaño, composición, estructura y tendencia del gasto público y de la tributación y, más en general, el papel del Estado y el campo de sus responsabilidades en las esferas económica y social. Ante un pacto frágil y erosionado, con presiones severas de gasto, los instrumentos presupuestarios tienden a ser reemplazados por otros de índole cuasifiscal, por definición, menos transparentes, de costos potencialmente elevados para el tesoro y con una tendencia, en general, bastante regresiva.

En ese sentido, la modernización presupuestaria pasa a ser un componente destacado de la modernización del Estado, estableciendo normas, reglas y procedimientos que reduzcan la opacidad e incrementen la transparencia de las decisiones de gasto público. El desarrollo de esta institucionalidad presupuestaria requiere mejorar el diálogo entre gobierno y parlamento, ojalá proveyendo a éstos de apoyo técnico calificado, capaz de hacer efectiva contraparte de la autoridad fiscal y de realizar un seguimiento trimestral o semestral de la ejecución presupuestaria.

Parece también necesario un uso más activo de la política tributaria para favorecer la estabilidad macroeconómica, la que hasta ahora tiende a apoyarse excesivamente en el ajuste del gasto. El acentuado ajuste fiscal en varios países de la región ha contribuido de manera decisiva a la reducción de la inflación. Tal logro, sin embargo, se ha realizado en buena medida a costa de castigar la inversión pública en las áreas sociales, en infraestructura y de afectar la eficiencia global del desempeño del sector público, mediante un acentuado desmejoramiento salarial de los servidores públicos, induciendo a veces el éxodo de personal calificado hacia actividades privadas.

Es necesario perseverar en la consolidación del equilibrio fiscal pero ahora sobre bases permanentes que no dañen los objetivos de equidad y de competitividad [CEPAL, 1992]. Ayudaría a ello que el sector público tuviera la capacidad de hacer sintonía fina para ajustar el nivel de gasto agregado, dotándolo de alguna institucionalidad e instrumentos flexibles que faciliten esta armonía entre la evolución del gasto agregado, público y privado, con la del producto potencial.

En aquellos casos de ingreso considerable de capitales, se gesta un gran desafío para persistir en una apertura comercial que privilegie las exportaciones, por lo cual es menester defender un nivel competitivo del tipo de cambio real, lo que junto con regular el ingreso de capitales, demanda fomentar el ahorro interno, público y privado. En tal sentido,

la política fiscal se vería beneficiada en su accionar si pudiese contar con tributos flexibles y contingentes en el nivel del gasto agregado, permitiendo incrementar la carga tributaria cuando la presión de gasto privado sea excesiva, a condición de asegurar institucionalmente la expresa orientación de tales recursos al ahorro. Por el contrario, cuando el producto efectivo caiga muy por debajo del potencial, se podría acudir a los recursos previamente ahorrados para cerrar la brecha con el gasto fiscal compensatorio.

Es necesario mejorar la calidad de la acción pública, actuando sobre la eficiencia en el gasto, en la administración de los ingresos y en la gestión de las empresas públicas. Ello incluye simplificación de trámites y de regulaciones excesivas; mejoras en la administración y el cumplimiento tributario; mecanismos públicos de evaluación de los programas de gobierno; focalización de los programas sociales; privatización de activos prescindibles, en condiciones de transparencia y de promoción de la competencia; convenios de desempeño, control por resultados, descentralización de usos presupuestarios, sistema de premios y castigos orientado a estimular eficiencia, ahorro, atención al usuario y capacitación funcionaria.

La reforma en la gestión de sus empresas es un tema central en la modernización del sector público. La mayor competencia inducida por los procesos de apertura comercial en los bienes transables, el desarrollo de los mercados de capitales y la intensidad del avance tecnológico, reducen la pertinencia de antiguos conceptos que justificaban la presencia de empresas públicas. Aun en aquellos casos en que se descarte la privatización, persiste un desafío de autonomía y eficiencia en la gestión, tecnificación en los directorios y mayor utilización de prácticas de subcontratación, contratos de administración, sistemas de concesiones y asociación con privados en nuevos negocios.

El esfuerzo de reforma y modernización del Estado, busca hacerlo más ágil y eficiente en lo económico y más democrático y descentralizado en lo político. El tema va más allá del tamaño del Estado y alude a cómo gestar un sector público más competente y calificado, con transparencia, controlabilidad y estrictas evaluaciones de resultados, con incentivos a la eficiencia y a la desburocratización, con sistemas de reclutamiento transparentes y con base en concursos públicos, remuneraciones más basadas en el mérito, con un servicio público estable, profesionalizado y con puestos de mando más competitivos en sus remuneraciones.

Las tareas que la sociedad le demanda al Estado en la región exigen recursos adicionales. Ellos pueden provenir del crecimiento, de mejoras en la gestión y control en la eficacia del gasto, de avances en la administración tributaria o de nuevos tributos, reducción de la evasión y de aportes privados en gestión y financiamiento. Cada realidad nacional deberá adoptar el financiamiento público más apropiado y viable. Con todo, conviene tener en cuenta que abordar seriamente los desafíos específicos del sector público en salud, educación, capacitación, difusión tecnológica, infraestructura y reconversión productiva no parece posible con los actuales niveles de recursos. En cualquier caso, de conseguirse recursos adicionales, habrán de estar ligados a criterios de desempeño y enmarcados en un proceso más global de reforma y modernización del sector público.

Apertura y competitividad internacional

En el actual contexto mundial de globalización y acentuado cambio tecnológico, una inserción más dinámica en los mercados internacionales mediante incrementos en competitividad, es condición indispensable para un crecimiento con equidad. En efecto, en economías abiertas, por un lado, aumentos de empleo productivo y de salarios reales están más ligados a incrementos de productividad, y por otro, el contar con recursos adicionales para políticas sociales está también vinculado a las posibilidades de crecimiento. El desafío radica en mejorar la calidad de esta inserción, particularmente mediante un esfuerzo de difusión tecnológica y de inversión en recursos humanos.

La transformación productiva exige mayor competitividad internacional, sustentada en incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico y en una concepción sistémica de la competitividad para facilitar la articulación productiva y la homogeneización progresiva de los niveles de productividad.

Una transformación productiva con equidad, para ser sostenible, necesita mejorar la inserción internacional de las economías de la región, es decir, su participación en los flujos dinámicos de comercio, inversión extranjera directa, tecnología y financiamiento. Esta mejor inserción debiera reflejarse en mayor capacidad para aprovechar los ciclos expansivos del comercio internacional y regional, y también para resistir los ciclos adversos y la inestabilidad financiera, diversificando productos y mercados, buscando inversión y alianzas en el exterior,

aplicando mecanismos internos de estabilización y articulando mejor las exportaciones con las otras actividades productivas [CEPAL, 1994].

El logro de la competitividad internacional y de una inserción más dinámica en los mercados internacionales se ha convertido en condición indispensable para lograr el crecimiento sostenido. El desafío actual de la región radica en la construcción de las capacidades endógenas que permitan administrar dicha inserción internacional en armonía con los objetivos de crecimiento y equidad. Ello alude a la necesidad de dotarse de políticas de desarrollo productivo, tecnológico y de recursos humanos que, considerando las tendencias de los mercados internacionales, colaboren en la construcción de una competitividad cada vez más radcada en la calidad del trabajo y de las instituciones.

El desarrollo de esa capacidad endógena alude a fortalecer y articular el tejido productivo y empresarial, a "completar" los mercados de capacitación y tecnología, con centros empresariales y tecnológicos que atiendan a empresarios innovadores de pequeña y mediana escalas, que pongan a su disposición la información comercial, las tecnologías y técnicas de mercado y el financiamiento de largo plazo, tal cual ha acontecido en las experiencias de Europa Occidental y en las de Asia desarrollada.

Precios relativos adecuados no bastan para asegurar el incremento, diversificación y sofisticación de las exportaciones; tampoco para garantizar el desarrollo de los eslabonamientos entre exportaciones primarias, con manufacturas y servicios y entre exportadores y proveedores internos de bienes, insumos y servicios.

En ese sentido, mejorar la inserción internacional, al igual que estimular los acuerdos de internacionalización productiva, significa también preocuparse por la dimensión interna de la inserción internacional. Ello alude, como se ha mencionado, al fortalecimiento del tejido empresarial, productivo y tecnológico del sistema de capacitación y de su vínculo con seguros de desempleo y con las políticas de fomento exportador y de reconversión productiva. El desarrollo exportador no se realiza a expensas del mercado interno sino más bien articulando ambos en una visión de avance simultáneo en competitividad, difusión tecnológica e incrementos de productividad.

La competitividad va más allá del tipo del cambio, aranceles y equilibrios macroeconómicos. Por cierto, éstos constituyen su principal base de apoyo. La competitividad radica en la empresa pero es condicionada críticamente por la calidad de los mercados y de las instituciones que definen los costos de transacción o el costo-país, como se lo

ha denominado. Destacan aquí, por ejemplo, el sistema educativo, la institucionalidad pública y privada, el sistema financiero, el sistema judicial, y en fin, infraestructura, energía y transporte. Rezagos marcados en alguno de estos ámbitos dificultan el desempeño competitivo de la empresa más eficiente.

Un tipo de cambio elevado y baja protección deben complementarse con políticas de fomento productivo, difusión tecnológica e inversión en recursos humanos. Los logros en equidad se asimilan más bien hacia experiencias de industrialización exportadora, con énfasis en manufacturas y servicios, dado que ellas poseen mayor potencial de crecimiento, de incorporación tecnológica, aumentos de productividad y generación de empleo productivo.

Preservando las fuentes macroeconómicas de la competitividad, es necesario ahora abordar las reformas micro y mesoeconómicas que abran más espacio a las nuevas fuentes de la competitividad: capacitación y productividad, impulso tecnológico, inversión en el exterior e infraestructura, unido con reformas institucionales en materia de puertos, legislación laboral, modernización de aduanas, impuestos internos, etc. Comparados con las economías asiáticas, estamos bastante rezagados en todos estos temas y bastante adelantados en la apertura financiera.

Política de inserción internacional

Los aranceles, las medidas no arancelarias y los incentivos a las exportaciones no tradicionales son componentes centrales de la política comercial. Aunados con el tipo de cambio, determinan el incentivo neto a exportar o a sustituir importaciones. Es imperativo eliminar los sesgos antiexportadores de esta combinación de incentivos. Parece incluso aconsejable introducir sesgos transitorios que favorezcan la exportación de rubros no tradicionales, en particular, exportaciones pioneras en productos o mercados.

Las rebajas arancelarias deben ir acompañadas (si no precedidas) de una variación compensatoria en el tipo de cambio real. La facilitación del acceso a importaciones, asociada a una apreciación cambiaria (así como el uso de la política cambiaria para fines de estabilización del nivel de precios) ha mostrado ser una combinación peligrosa para el equilibrio de la balanza de pagos y para el desarrollo productivo.

Evitar el atraso cambiario aparece como una condición *sine qua non* para el éxito de una reforma comercial, ya sea con una liberalización drástica o una apertura gradual, de manera integral o incompleta. La

experiencia de varios países del Cono Sur en el periodo 1976-1981 demuestra lo nocivo que puede ser el doble efecto de la apreciación del tipo de cambio real y de la liberalización drástica de las importaciones. La crisis mexicana de finales de 1994 muestra las consecuencias de un excesivo atraso cambiario y de un déficit no sustentable en cuenta corriente. El desmesurado impacto de la crisis asiática sobre la economía chilena también muestra los riesgos de una apreciación insustentable de la moneda y la permisividad con un déficit externo elevado (superior a 5% del PIB).

Orientar decididamente a las economías latinoamericanas hacia la producción de rubros transables, requiere un tipo de cambio efectivo favorable y estable en el tiempo; es decir, un tipo de cambio real que, reflejando la canasta de monedas del comercio exterior del país, se mueva en torno a sus determinantes de largo plazo, con relativa independencia de condiciones económicas pasajeras, y no demasiado vinculado a movimientos coyunturales de capitales de corto plazo.

Integración y acuerdos comerciales

Los acuerdos comerciales y la profundización de los esquemas de integración son convenientes, en tanto amplían los mercados a las exportaciones y mejoran las perspectivas de la inversión y del empleo productivo. Falta, en todo caso, mejorar la vigilancia de la competencia desleal e incorporar las políticas de reconversión con recursos y diálogo apropiados, como instrumento decisivo de la internacionalización productiva.

El ingreso en tratados como NAFTA y APEC plantea desafíos de calidad a la acción de gobiernos, instituciones, empresas y actores sociales. Abre notables posibilidades de desarrollo pero al mismo tiempo plantea amenazas ciertas a actitudes rentistas y corporativistas. Representa claros desafíos de productividad, eficiencia, competitividad y construcción negociada de un proyecto-país.

Hay un debate abierto sobre qué significa en los actuales tiempos una modalidad progresista de la integración regional. Castañeda⁸ postula un nuevo tipo de integración regional, con un modelo más cercano a la experiencia europea. Con un arancel externo y subsidios comunes; un mecanismo de regulación para canalizar fondos públicos desde

⁸Véase J. Castañeda, "La utopía desarmada", Santafé de Bogotá, Colombia, TM Editores, 1994. Consúltense la reseña al respecto de O. Rosales, "Reinventando la utopía", *Persona y Sociedad*, vol. IX, núm. 1, Santiago, Chile, ILADES, abril de 1995.

regiones ricas hacia regiones pobres; normas comunes en materia ecológica, de protección al consumidor, de seguridad en empleo y salud. Favorece la creación de instituciones políticas regionales y mecanismos legales de apelación supranacionales sobre derechos humanos, supervisión de elecciones, derechos laborales y protección ecológica.

Más allá de la viabilidad del conjunto de estas propuestas, es evidente que Castañeda eleva la vara del sueño bolivariano, con un excelente argumento. Si tales esfuerzos de integración con compensación social y territorial fueron necesarios en Europa, lo son más aún en nuestra región pues aquí las desigualdades son bastante superiores a las europeas, al momento en que allí se encaró la integración.

Políticas de desarrollo productivo

Fortalecer la inserción internacional, alude a orientar la estructura productiva en la dirección de las tendencias dinámicas del comercio mundial. Ello pasa por fortalecer la intensidad de conocimientos y de valor tecnológico incorporado en cada producto, privilegiando la promoción de encadenamientos productivos y de servicios en torno a las exportaciones.

Aumentar la productividad y la competitividad internacional, no sólo requiere de políticas macroeconómicas y comerciales adecuadas, sino también de políticas micro y mesoeconómicas; es decir, modernización de la empresa misma (tecnología, equipos, organización, relaciones laborales) y también de su entorno (los mercados de factores y la coordinación intraempresarial).

El carácter sistémico de la competitividad exige favorecer la integración del sistema productivo y la homogeneización progresiva de los niveles de productividad. Ello sugiere descartar el encapsulamiento sectorial, buscando estrechar el vínculo entre exportaciones primarias, manufacturas y servicios; promover la gestación de cadenas productivas en torno a las ventajas comparativas existentes, y favorecer la articulación productiva en torno a la construcción de ventajas comparativas dinámicas, apoyadas en la dotación de recursos.

La competitividad emergente incorpora un componente sistémico, no siendo eficiente entonces que las políticas de fomento competitivo se diseñen y gestionen como compartimientos estancos, desaprovechando las obvias interrelaciones sectoriales, regionales e institucionales presentes en su accionar. En tal sentido, coordinar las políticas de inversión pública, de infraestructura, de formación de recursos humanos,

de incentivos a la exportación, de apoyo tecnológico, financiero y de cooperación técnica, resulta de la mayor prioridad. Tal coordinación podría expresarse en algún referente institucional, al que sea posible evaluar en su gestión unificada de estas políticas.

Las políticas de desarrollo productivo tienen por objeto reducir o eliminar las diferencias entre la productividad media de la región y la propia de las mejores prácticas internacionales. Ellas buscan reforzar y no sustituir las fuerzas del mercado. Los eventuales incentivos deben ser transitorios; de ahí la importancia de un funcionamiento cercano a lo óptimo de los mercados clave: los de tecnología, capital físico, capital humano y divisas. Para lograrlo se justifican las políticas de carácter horizontal, es decir, las orientadas hacia llenar los vacíos y superar los estrangulamientos más importantes que se produzcan en dichos mercados [Rosales, 1994].

Difusión tecnológica

La política tecnológica debe orientarse a completar y adecuar la infraestructura tecnológica en las actividades prioritarias más retrasadas; promover una mayor propensión a incorporar progreso técnico e innovar en las empresas mismas, otorgando incentivos gubernamentales para emprender actividades innovadoras y dando apoyo a la creación de nuevas empresas de alto nivel tecnológico.

Se sugiere, asimismo, desarrollar una red de nexos entre el sistema de investigación y el resto de la infraestructura tecnológica, por una parte, y el sector productivo, por otra; así como fomentar en éste un estrecho contacto entre usuarios y productores de bienes y servicios. Esto último podría hacerse en torno a determinados sistemas integrados de producción, donde ya se haya acumulado una experiencia y competencia básica en el nivel local. Se requerirá la aplicación de criterios de selectividad, ya que sólo de esa manera es dable generar núcleos endógenos de innovación tecnológica.

En el fomento de la oferta tecnológica privada, el énfasis conviene ubicarlo en el desarrollo en el nivel de la empresa y en promover vínculos más estrechos entre firmas y centros tecnológicos. Un instrumento apropiado para ello puede ser incentivar contratos de investigación para innovar y adaptar tecnologías, incrementando así los fondos privados para actividades de I&D y favoreciéndolos con deducciones tributarias para proyectos propios o para aportes privados a centros tecnológicos.

En lo referente a la oferta tecnológica pública, las principales reorientaciones apuntan a ligar más los recursos de institutos tecnológicos a resultados evaluables, con base en indicadores de desempeño. Para reforzar esta orientación es conveniente incrementar la participación privada en la gestión y en el financiamiento de estos institutos. La contraparte de ello es una mayor flexibilidad en la gestión presupuestaria, así como en las reglas de operación en montos y en tipos de proyectos elegibles en los programas de apoyo a la innovación tecnológica [Rosales, 1994].

También cabe fortalecer la demanda mediante la creación de centros de gestión tecnológica que, entre otros, fomenten los mecanismos de subcontratación. La vital función de enlace entre oferta y demanda tecnológica puede ser desempeñada por una variedad de agentes, variedad que debe ser promovida por las políticas públicas. En ese plano, la experiencia internacional muestra que el extensionismo industrial juega un papel central como inductor de demanda [Silberman y Weiss, 1992] y que esta tarea es inescapable para el sector público, en particular, en lo referente a la incorporación de las PYMES al esfuerzo tecnológico.

Es importante mejorar los sistemas de difusión de la información, fortaleciendo el seguimiento sistemático de las tecnologías y métodos de gestión disponibles internacionalmente, integrando las empresas a las redes de información pertinentes y fomentando alianzas estratégicas entre empresas nacionales e internacionales líderes en materia de tecnología, gestión, calidad y acceso a los mercados más importantes, simplificando para ello los trámites administrativos, mejorando la información y otorgando estímulos fiscales.

Inversión en recursos humanos (capacitación)

Al sector público le corresponde un papel articulador insustituible en mejorar el diagnóstico sobre las necesidades de capacitación por sectores, regiones y tamaños de empresa, procesando y difundiendo esa información, estimulando y subsidiando la formación de empresas de capacitación, avanzando en indicadores que permitan evaluar resultados y calidad de la capacitación. Aunado a ese papel articulador que busca armonizar oferta y demanda de capacitación, cabe también regular contenido, calidad y pertinencia de tales actividades y mejorar los incentivos para fomentar la capacitación en empresarios y trabajadores. Estas tareas se realizarán con menor costo y mejores resultados, si se actúa en instancias tripartitas, con organizaciones empresariales y de trabajadores.

Las medidas posibles son variadas: otorgar incentivos a las empresas que capaciten a su personal, para compensarles la eventual externalidad negativa que limita la inversión privada en este rubro; tomar medidas de promoción, información y sensibilización para acelerar el uso de los incentivos a la capacitación y para introducir prácticas más eficientes de gestión de recursos humanos y relaciones industriales más cooperativas; racionalizar la oferta de capacitación, impulsando la oferta privada, y concentrando el esfuerzo público en lograr que la capacitación y los oferentes de ella se vinculen más estrechamente con el sistema productivo y sus necesidades futuras; asegurar tanto la calidad como la relevancia de los cursos ofrecidos, estableciendo mecanismos de certificación de la formación impartida; e impulsar y financiar la oferta de capacitación hacia grupos de trabajadores marginales, cesantes, o de pequeñas empresas, normalmente desatendidos por estos programas.

Reconversión productiva y laboral

En periodos de globalización, la reconversión productiva y ocupacional es parte integrante de la estrategia de inserción internacional y de desarrollo productivo, en tanto debe complementarse el fomento de sectores dinámicos con la reconversión de sectores rezagados. Será necesario ir desarrollando una capacidad de reconversión concertada y anticipada en sectores o regiones de competitividad amenazada, con acciones que faciliten la reasignación de recursos hacia actividades con mayor futuro, buscando tanto minimizar el costo social de esa reasignación como preservar, modernizar y reorientar capacidades laborales y empresariales.

La inversión, por tanto, estará afectada por procesos de reconversión productiva. Ello plantea un nuevo escenario para las políticas de empleo, desde un recorrido fijo, predecible y asegurado dentro de una empresa hacia modalidades más flexibles intraempresas y fuera de ellas.

Coherente con lo anterior, las formas de protección laboral deberán transitar de la regulación que protege el puesto hacia *la protección de los ingresos* en momentos de tránsito de un puesto a otro. Desde esta perspectiva, el derecho al empleo será cada vez más sinónimo del derecho a la capacitación, en tanto ésta podrá dotar a los trabajadores de las habilidades demandadas por los nuevos empleos.

El gradual cambio en la demanda de calificaciones exige versatilidad y especialización flexible, lo que plantea singulares desafíos a las políticas de educación y capacitación. En tal sentido, colabora con una

competitividad flexible la posibilidad de establecer un *sistema integrado* que ligue funcionalmente el sistema de capacitación, las políticas de reconversión, un seguro de desempleo y el perfeccionamiento de la información en el mercado del trabajo, con oficinas municipales que concentren la información de empleo y capacitación.⁹

Equilibrios macroeconómicos

Un mal balance del progresismo

Profundizar la búsqueda del "casillero vacío", sugerida por Fajnzylber en sus trabajos pioneros sobre transformación productiva y equidad, es el gran desafío del progresismo latinoamericano. Contamos con el triste récord de detentar las distribuciones del ingreso más concentradas del mundo, así como la ausencia de experiencias nacionales con periodos prolongados de crecimiento con avances distributivos. La razón de ser del progresismo es la equidad y su actual desafío es encontrar políticas e instrumentos redistributivos eficaces, que no conspiren contra el crecimiento ni contra la estabilidad macroeconómica, como ha sido el grueso de las experiencias del progresismo en el poder. Inflación, mercado negro, corridas contra la moneda, crisis fiscales, cambias y finalmente crisis políticas, parecen ser los signos trágicos de la economía política de la izquierda latinoamericana. Como conclusión: el sesgo sistémico contra la redistribución en una economía de mercado se ve agravado por los errores de la izquierda; la gestión económica de la izquierda alejó sus posibilidades de éxito. Sistemáticamente se impuso la tragedia griega del cambio social.

La izquierda latinoamericana en el gobierno pocas veces tomó en serio la letanía del coro griego que anunciaba lo inevitable. Con la perspectiva del tiempo, hoy es posible señalar las fallas gruesas de la izquierda en economía. Por falta de espacio, sólo listémoslas: subestimación de los temas monetarios y financieros; actitud complaciente con la inflación y el déficit fiscal; uso de los precios con fines redistributivos; redistribución del ingreso, apoyada básicamente por el lado de la demanda, sin acompañamiento efectivo por el lado de la oferta;

⁹Ello significa, por ejemplo, que los seguros de desempleo financien la capacitación de trabajadores afectados por procesos de reconversión productiva, reorientando sus capacidades laborales hacia actividades dinámicas. Por cierto, esto requiere una estrecha coordinación público-privada, para acceder a información relevante y gestar programas de capacitación que sean pertinentes.

sobrevaloración de las posibilidades efectivas del sector público y vista gorda ante sus ineficiencias; desprecio o subestimación del mercado como instrumento asignador; omisión de las restricciones que supone el contexto internacional; subvaloración del efecto de las expectativas en la evolución de los agregados económicos y, en fin, gestión feudalizada de las empresas públicas, respondiendo a cuotas de poder.

Con tal instrumental, no es extraño que se cayese en prácticas populistas. En la fase inicial, los resultados mostraban notables mejorías en empleo y salarios reales, ante incrementos en la demanda interna inducidos por mayor gasto público, financiados con mayor uso de reservas internacionales o endeudamiento y aprovechando la capacidad instalada. De ese modo, crecimiento, empleo y salarios al alza e inflación a la baja, constituían la tentación para no oír al coro griego, el que alertaba sobre la evolución de balanza de pagos y reservas, el excesivo uso de la capacidad instalada, salarios que crecen por encima de la productividad, gasto fiscal en ascenso.

Luego de no más allá de 18 meses, el marco económico estaba dominado por un excesivo crecimiento de las importaciones, aumento de la tasa de inflación, brecha considerable entre tipo de cambio oficial y paralelo. El inevitable ajuste económico era típicamente postergado, alegando causas sociales. Enfrentado a una crisis económica que se agudizaba, tardíamente se optaba por un mini-ajuste que ya no era respuesta frente a la magnitud de los desequilibrios: el miniajuste resultaba inoperante y activaba la inflación. Lo único que se había logrado era generar las condiciones para maxiajustes que resultan traumáticos para la economía y dramáticos para los grupos populares.

De este modo, algunas lecciones relevantes pueden ser las siguientes:

Valorar el crecimiento. Es indiscutible que el crecimiento por sí sólo no garantiza la equidad pero es todavía menos discutible que sin crecimiento, esa posibilidad de avance no existe.

Vigilar los equilibrios macroeconómicos. Es posible y necesario debatir sobre las modalidades y costos asociados a diversas opciones de equilibrio, pero éstos deben de una vez por todas quedar incluidos en la agenda económica de la centroizquierda como rasgos de sensatez, modernidad y pericia técnica. Por de pronto, desequilibrios marcados en este ámbito siempre terminan en costos severos para los grupos más desfavorecidos, estimulando procesos de concentración del ingreso y de la riqueza.

Subirle el perfil a los temas de equidad, reposicionando el tema de la distribución del ingreso en el debate regional. Para ello, es necesario mejorar los diagnósticos sobre lo acontecido y sobre las propuestas actualizadas y viables que puedan operar en contextos de economía abierta, con predominio de decisiones privadas.

Redistribución que no amenace el crecimiento ni la estabilidad. El progresismo no puede abandonar ni bajarle el perfil a sus banderas de redistribución pero siempre debe estar preocupado por el financiamiento de sus propuestas, esto es, un financiamiento no inflacionario, que no dañe la dinámica de crecimiento ni afecte las expectativas de los inversionistas.

Los equilibrios macroeconómicos importan El progresismo enfrenta el trauma de la inflación y del desborde fiscal y debe mostrar que ha aprendido la lección. El neoliberalismo subvalora el déficit en cuenta corriente cuando deriva de excesos en gasto privado. Ambos casos conducen a desequilibrios costosos en empleo, salarios y producción.

Evitar el atraso del tipo de cambio. El atraso del tipo de cambio es letal para las actividades productivas exportadoras o sustitutivas de importaciones; estimula además el endeudamiento externo y puede conducir a debilitamientos severos en el sistema financiero, como lo demostró la experiencia chilena y argentina de finales de los setenta –“la plata dulce”– y la experiencia mexicana de mediados de los noventa.

Los controles de precios son ineficaces para controlar la inflación. En condiciones de inflaciones elevadas, los acuerdos o pactos de precios e ingresos tienen sentido sólo si van acompañados de políticas fiscales y monetarias responsables. En tal caso, pueden ayudar a reducir la inflación, minimizando los costos recesivos. En ausencia de responsabilidad en las políticas de gasto, el control de precios conduce a distorsiones gigantescas en precios relativos, escaseces de productos clave y mercado negro. Si en tales condiciones, y sin atacar las raíces de la inflación, se intenta defender el consumo popular con subsidios a la “canasta popular”, el resultado inevitable será acentuar el mercado negro y transferir importantes subsidios a comerciantes y especuladores, ocasionándole pérdidas cambiarias o fiscales al sector público que acentúan los desequilibrios.

Equilibrios macroeconómicos y debate con el neoliberalismo

Preservar los equilibrios macroeconómicos no es condición suficiente para el crecimiento y menos aún para una transformación productiva, pero sí es condición necesaria y permanente. Lo anterior, en rigor, sólo

corresponde al reconocimiento de que la capacidad productiva existente y la disponibilidad permanente de divisas imponen límites reales a la gestión económica. Un entorno macroeconómico de equilibrio fiscal, inflación baja y estable o declinante, un déficit moderado y sustentable en cuenta corriente y un nivel de producto efectivo que no sobrepase excesivamente su nivel potencial, aparece como el escenario más favorable para alcanzar tasas de inversión elevadas y aumentos sostenidos en la productividad de los factores.¹⁰

Un corolario de lo anterior es que debe fortalecerse el vínculo instrumental y evaluativo de conjunto entre la política macroeconómica y las políticas de desarrollo productivo, en la medida en que el aumento en la productividad, unido con una gestión macroeconómica adecuada y políticas horizontales, puede verse estimulado con políticas de difusión tecnológica, de capacitación y de articulación productiva, vinculando las PYMES a las cadenas exportadoras.

El equilibrio macroeconómico no se reduce a la tasa de inflación y al equilibrio fiscal

En México, la obsesión de igualar la inflación interna con la de los socios del TLCAN llevó a "aprovechar" el atraso cambiario en esta tarea, confiando en que los flujos externos cerrarían la brecha externa, sin contratiempos.¹¹ Los resultados mostraron tanto el peligro de los atrasos cambiarios como la superioridad de avances graduales pero persistentes en la reducción inflacionaria, apoyados en incrementos en ahorro interno y productividad.

Existen áreas económicas que no admiten la presencia de desequilibrios severos o precios equivocados, pues ello afecta el funcionamiento global de la economía, con una pronta secuela de inflación elevada o crisis de balanza de pagos. La gravedad o persistencia de estos proble-

¹⁰ Así, por ejemplo, la mantención de atrasos cambiarios y su contraparte, desequilibrios en cuenta corriente, puede ser menos grave si es que los recursos externos se orientan preferentemente a fortalecer la productividad en el sector transable. Ello quiere decir que similares montos de déficit en cuenta corriente serán menos delicados, dado que la mayor productividad compensa el atraso cambiario, manteniendo la rentabilidad en las actividades exportables y sustitutivas de importaciones. Por cierto, aumentar la productividad sin tales desequilibrios es un escenario claramente menos riesgoso.

¹¹ Así fue posible llegar a 1994 con una inflación de sólo 7%, a costa de una caída de 20% en el tipo de cambio real, respecto de 1990, y un déficit en cuenta corriente de 8% del PIB. Para 1995, el PIB caerá 5% y la inflación bordeará 40%, con una situación social y de empleo deplorable.

mas conduce prontamente a estancamiento o rebotes inflacionarios, estimulando la especulación antes que la inversión y el crecimiento. Muy pronto se vuelven imperiosas políticas correctoras que pueden acarrear recesión y desempleo.

En rigor, la preservación de estos equilibrios no representa un objetivo en sí mismo sino un instrumento insustituible para estimular la inversión y el crecimiento y, con ello, la generación de empleo productivo y el aumento sostenido en los salarios reales. Para que estos salarios puedan crecer efectivamente de modo sostenido, su incremento debe acompasar al de la productividad, la que a su vez depende del nivel de la inversión. En otras palabras, a mayores incrementos en la inversión y la productividad, mayores podrán ser los aumentos en el salario real, sin generar presiones inflacionarias.¹²

La mantención de los equilibrios macroeconómicos –inflación baja y declinante, ahorro fiscal, fomento del ahorro e inversión, estímulo a la productividad y defensa del tipo de cambio real– constituye un requisito básico de la competitividad. Inestabilidad cambiaria, por ejemplo, aumenta los costos de transacción, acentúa la incertidumbre y puede frenar la inversión. Desde una perspectiva más amplia, el desafío de inserción internacional, exige perseverar la estabilidad macroeconómica. Ello significa pasos adicionales en la diversificación comercial y en la apertura financiera, si bien con los necesarios resguardos de gradualismo, diversificación de cartera, cobertura de riesgo y fondos de estabilización que permitan reducir la transmisión de inestabilidades externas a la economía doméstica.

Cuando se examinan las experiencias exitosas de crecimiento en la posguerra se detecta invariablemente la confluencia de un incremento sostenido en el coeficiente de inversión¹³ y una tasa de inflación baja (no superior a un dígito). Sin inversión sostenida, no hay crecimiento

¹² Es esta relación de causalidades la que permite legítimamente señalar que el crecimiento elevado es el principal instrumento para reducir la pobreza, en tanto genera aumentos de empleo y de salarios que aumentan el ingreso familiar, incluido el de los grupos en situación de pobreza. No se deduce de allí que el crecimiento baste para reducir la pobreza ni menos que pueda por sí solo mejorar la distribución del ingreso. Es necesario complementarlo con adecuadas políticas sociales y de fomento productivo que modifiquen el efecto distributivo del crecimiento; sin embargo, en ausencia de crecimiento, la repercusión de tales políticas será marginal.

¹³ En situaciones de economías abiertas que buscan fortalecer su competitividad, interesa que el aumento en el coeficiente de inversión en capital físico esté adecuadamente acompañado de inversión en capital humano –educación y capacitación–, en tanto la gradual modernización de las actividades productivas va planteando una demanda en ascenso por trabajo calificado.

posible y con inflación elevada, se reduce la productividad de la inversión. En tal sentido, dotar a los bancos centrales de una efectiva autonomía, liberándolos de financiar al sector público, ha mostrado ser de gran utilidad para reducir los índices inflacionarios. En tanto tal autonomía no conspire contra la armonía global de la política económica, es una innovación institucional que facilita la estabilidad y el crecimiento.

Un mayor esfuerzo de ahorro e inversión

La transformación productiva requiere una elevación sustancial de la tasa de inversión, y por lo tanto, también de sus fuentes de financiamiento. Un aspecto medular de la eficacia de la política económica es su contribución a elevar los niveles de ahorro e inversión, de manera que un *test* crítico de tal eficacia es su capacidad de facilitar un acceso estable a los flujos externos, induciendo aumentos constantes en la inversión por encima de los permitidos por el nivel de ahorro nacional. Surgen aquí dos temas centrales: uno, estabilizar tales flujos externos, de modo que los inversionistas puedan planificar sus proyectos de inversión sobre la base de flujos externos predecibles y, dos, asegurar que efectivamente el ahorro externo actúe como complemento del ahorro nacional, canalizándose hacia actividades de inversión productiva.

En efecto, las estimaciones econométricas sugieren una influencia negativa del nivel de ahorro externo sobre el ahorro nacional, con un efecto mayor cuando el ahorro externo aumenta respecto de su valor de tendencia.¹⁴ La respuesta negativa del ahorro nacional a variaciones cíclicas del ahorro externo está indicando que la complementariedad entre ahorro interno y externo no es automática y que debe buscarse con políticas específicas. Una de ellas responde a las formas de inserción en los mercados financieros internacionales, materia que no es neutra respecto de su incidencia en los niveles de ahorro nacional.

La complementariedad entre ahorro externo y ahorro nacional no es espontánea, debiendo ser inducida por políticas explícitas. Exige esfuerzos sistemáticos para lograr que el nivel de los fondos recibidos pueda ser absorbido eficientemente por la economía, sin daño a la estabilidad macroeconómica global, por una parte, y por otra, que la estructura de ellos privilegie los recursos vinculados a la inversión productiva, particu-

¹⁴De acuerdo con ellas, un aumento del ahorro externo en un punto porcentual respecto de su nivel de tendencia reduce el ahorro nacional en alrededor de medio punto porcentual del producto [CEPAL, 1996, FCE].

larmente en la producción de transables que aseguren la capacidad de repago.

Reforzar tal complementariedad demanda cautelar que los fondos ingresados se orienten a la inversión productiva; limitar las filtraciones excesivas hacia las operaciones bursátiles y frenar aumentos persistentes de las importaciones por encima del incremento de las exportaciones. Un accionar oportuno y correctivo en estos ámbitos evita acumulación insostenible de deuda y otros pasivos y libera, por tanto, de costosas decisiones de ajuste, una vez que explotan las "burbujas financieras".

En síntesis, inducir mayor complementariedad entre ahorro externo y ahorro nacional exige prestar atención a los siguientes campos de la política económica: i) mantener un nivel de déficit en cuenta corriente "sustentable" como porcentaje del PIB, esto es, compatible con las variables de tendencia de la economía nacional y del sector externo y preservando un tipo de cambio real que no erosione la competitividad de los sectores transables y que otorgue permanencia en el tiempo a esa entrada de capitales; ii) adecuar la dinámica del gasto interno a esa cuota del déficit en cuenta corriente y al crecimiento del producto, mediante la política monetaria y fiscal; iii) gestionar la integración financiera a los mercados internacionales como un proceso gradual orientado a inclinar la composición de los flujos externos hacia la inversión extranjera directa y otros flujos de mediano y largo plazos, recurriendo a desincentivos a los capitales de corto plazo.

Además de elevar el ahorro, es necesario mejorar la eficacia de la intermediación y de la asignación de los fondos de inversión. Para ello es importante una política de profundización y complementación financiera que permita incorporar al máximo de la población al ahorro¹⁵ y que abra el acceso al mercado de capital a segmentos mayoritarios de microempresas y PYMES, las que concentran el grueso del empleo en la región.

Esta política de profundización financiera, por ejemplo, podría ampliar las opciones de financiamiento para las inversiones en capital humano, particularmente de los grupos de menores ingresos. Desarrollar

¹⁵Variadas experiencias muestran que aun sectores de bajos ingresos están dispuestos a ahorrar si, además de una tasa de interés atractiva, mediante su ahorro, pueden mejorar su acceso a bienes o servicios de alta valoración. Ejemplos se encuentran en el ahorro previsional, ahorro previo para acceder a un subsidio habitacional o en formas de copago por pavimento comunitario, construcción de canchas deportivas o áreas verdes en sectores poblacionales, etc. Un mecanismo aún no explorado y probablemente importante es el ahorro previo para acceder a subsidios en la educación superior de los hijos.

mercados dispuestos a prestar para inversiones en educación y capacitación, requiere generar sistemas de cobro y de garantía eficaces, así como que estas inversiones sean atractivas para el sistema financiero.¹⁶

Incrementar el actual nivel de ahorro de la región hacia un coeficiente promedio no inferior a 22-23% del producto exige que el consumo por habitante se expanda a una tasa inferior a la del producto por habitante. Ello representa una restricción macroeconómica ineludible para compatibilizar los incrementos requeridos en el ahorro y la inversión. Dada la acentuación en la concentración del ingreso en la región en los últimos años, la tarea simultánea de recuperar los deprimidos niveles de consumo de la población en situación de pobreza y aumentar los coeficientes de ahorro e inversión, obliga a limitar la evolución del consumo de los estratos de altos ingresos. La expansión del consumo de gobierno también debiera quedar supeditada a severas limitaciones, dado el imperativo de preservar el equilibrio fiscal y de recuperar los bajos niveles de inversión pública en infraestructura y en gasto social.

Reducción de la vulnerabilidad externa

La consecuencia más preocupante del apoyo excesivo en el capital externo es la tendencia a sustituir ahorro interno por ahorro externo. Se aprecia también una gran sensibilidad de la balanza comercial al crecimiento, con una elevada elasticidad ingreso de la demanda de importaciones en la fase ascendente del ciclo económico, obligando prontamente a políticas de ajuste para limitar el desequilibrio externo resultante, lo que a su vez, termina introduciéndole una dinámica espasmódica al ritmo de crecimiento.

En diversos episodios recientes, ha quedado en evidencia en la región un conflicto entre las distintas fuentes de ahorro. El incremento del ahorro público ha compensado en gran medida la declinación del privado. A la vez, el aumento del ingreso disponible real, derivado del influjo de un mayor volumen de ahorro externo que ha mitigado

¹⁶Se ha sugerido al respecto, aprovechar el sistema de recaudación de la seguridad social para el descuento y reembolso automático de los créditos para educación y capacitación y utilizar los fondos previsionales como garantía para dichos préstamos [CEPAL, 1992, cap. vii]. Inicialmente el sector público podría subvencionar la asistencia técnica de empresas consultoras en materias financieras para la presentación del proyecto a las entidades financieras y bonificar las primas de seguro de crédito, reduciendo el riesgo financiero de estas operaciones.

las restricciones externas, se ha canalizado en forma desproporcionada al consumo y ha desplazado el ahorro nacional en todas sus formas.

Privilegiar la inversión y el ahorro otorga una orientación a la política económica, buscando que la preservación de los equilibrios macroeconómicos no se consiga a costa de perjudicar las decisiones de inversión vinculadas a la transformación productiva. En el actual contexto de reorientación de la estrategia de desarrollo en la región, donde se busca exportar más y mejor, la política económica debe contribuir a la estabilidad de las reglas del juego, otorgando prioridad a los incentivos a la inversión productiva y a las exportaciones. Hacia allá deben estar orientadas las señales precisas de mediano plazo: inversión para expandir la capacidad exportadora, para reestructurar y racionalizar los sectores productivos de rubros importables y no menos importante, para favorecer la inversión en recursos humanos.

Para que el desempeño de los agentes económicos esté orientado por estas señales, debe hacerse el esfuerzo para que las variables económicas fundamentales respondan a movimientos permanentes en los factores que las ocasionan, filtrándoles aquellos cambios que responden a movimientos especulativos, *shocks* externos transitorios o a situaciones de muy corto plazo.

Los mercados financieros tienden a sobrereaccionar, acentuando la intensidad de los ciclos y la vulnerabilidad de la economía real frente a los movimientos financieros. Así como los capitales externos pueden favorecer el crecimiento y la estabilidad, como en América Latina entre 1991 y 1994, también con su comportamiento acentúan ciclos negativos, como en el bienio 1998-1999, forzando caídas de actividad y empleo, ajustes de salarios y precios superiores a los estrictamente necesarios para retomar la senda del crecimiento.

Los mercados financieros de corto plazo hacen pocas distinciones intrarregionales y tienen un fuerte componente procíclico. Es decir, financian los excesos de gasto, acentuando los desequilibrios y emigran ante la menor señal de difícil manejo, gestando crisis de liquidez y dejando al descubierto la fragilidad de los equilibrios apoyados en capitales de corto plazo. Con ello, la corrección de los errores de política económica debe hacerse con menor ingreso externo, acentuando el efecto adverso.

La sensatez macroeconómica aconseja filtrar al máximo los movimientos financieros hacia la economía real, buscando transmitir solamente aquellos cambios permanentes. Dado que los movimientos financieros son cada vez más determinantes en la definición del tipo de

cambio y la tasa de interés, a veces pasando por encima de adecuados valores en las variables macroeconómicas fundamentales, la política cambiaria y de tasas de interés no puede quedar librada a la volatilidad de los mercados financieros internacionales. Por cierto no es fácil discriminar entre movimientos transitorios y permanentes pero lo peor es suponer que todos los movimientos de corto plazo son permanentes.

La ausencia de un marco regulatorio apropiado internacional justifica la adopción de medidas nacionales orientadas a controlar las bonanzas que las autoridades consideren insostenibles, en especial mediante la imposición de encajes a pasivos externos, utilizados con relativo éxito en Colombia y Chile. La desregulación financiera excesiva y la apertura indiscriminada de la cuenta de capitales termina transmitiendo toda la volatilidad de los mercados financieros a la actividad productiva. Con ello, el tipo de cambio real otorga señales contrarias a la modernización productiva, con lo que la inestabilidad del crecimiento afecta el dinamismo de la inversión.

Una visión de conjunto

Alcanzar un crecimiento sostenido del producto, sujeto a las restricciones de la capacidad productiva y de la disponibilidad sustentable de divisas, exige un manejo consistente del conjunto de instrumentos monetarios, financieros y cambiarios, así como de los agregados tributarios y de gasto gubernamental.

Un crecimiento sostenido del producto significa regular la expansión del gasto de acuerdo con el incremento en la capacidad productiva, esto es, vigilar que el producto efectivo no sobrepase en demasía al producto potencial. Cuando éste es sobrepasado excesivamente o por periodos largos, el ajuste en el gasto se hace inevitable, conduciendo a marcados ciclos en la actividad económica. Esto afecta los niveles de ahorro e inversión y con ello limita el propio desplazamiento de la frontera de producción (ingreso potencial).

La experiencia de México en 1994-1995 muestra la importancia de mantener una visión de conjunto sobre los equilibrios macroeconómicos, privilegiando avances graduales y equilibrados, y por lo mismo sustentables, en la consecución de tales equilibrios. En varios casos, los ideólogos financieros abandonaron tal visión, extendiendo prematuros certificados de madurez y consolidación macroeconómica a situaciones que seguían siendo muy vulnerables.

Previo a la crisis mexicana, la prensa financiera especializada (*Wall Street Journal*, *The Economist*, etc.) alababa a México por las bondades de su política macroeconómica y de sus ajustes estructurales. La evidencia del atraso cambiario y del elevado y creciente déficit en cuenta corriente era desestimada y lo único que se destacaba era su bajo nivel de inflación, el equilibrio fiscal y las desregulaciones.

Los equilibrios macroeconómicos, además de baja inflación y equilibrio fiscal, comprenden un déficit en cuenta corriente sustentable, incrementos en ahorro interno, productividad y defensa del tipo de cambio real. Es fundamental privilegiar esta visión de conjunto al examinar las economías, sin favorecer en exceso ningún objetivo (*v.g.* bajar la inflación) a costa de otros (*v.g.* creciente déficit en cuenta corriente, atraso cambiario o fragilidad del ajuste fiscal).

El déficit en cuenta corriente importa. No es causa de preocupación cuando es moderado (de 1 a 2% del PIB); sustentable (capitales de largo plazo, antes que capital especulativo); complementa y no sustituye el ahorro nacional (se refleja más en incrementos de inversión que de consumo) y está bien invertido (inversión en transables que garantiza capacidad de repago).

Cabe entonces preocuparse por: i) esta visión de conjunto de los equilibrios macroeconómicos y ii) combinar pragmáticamente los objetivos de estabilización y ajuste con los de transformación productiva, orientando la política macroeconómica hacia los objetivos de crecimiento.

Equidad e igualdad de oportunidades

El crecimiento con equidad es un proceso político consciente y deliberado para hacer coincidir el crecimiento económico con bajo desempleo, aumentos sostenidos en el salario real, reducción de la pobreza, avances en la distribución del ingreso, en la movilidad social y en la integración nacional, reduciendo las disparidades territoriales y sociales del crecimiento. Como tal, requiere una decidida voluntad política, reflejada en la acción del Estado y en políticas públicas orientadas a transformar el crecimiento en desarrollo económico, con avances en calidad de vida y preservación ambiental.

Como todo proceso, sus resultados se alcanzan de un modo gradual. El crecimiento no basta para eliminar la pobreza pero su ausencia imposibilita avances serios en esa dirección. Un alto crecimiento facilita contar con empleos de alta calidad, aumentos sostenidos de las remu-

neraciones y mayores recursos públicos destinados al gasto social. La difusión social de los beneficios del crecimiento mejora cuando se le acompaña con políticas agresivas de educación, capacitación y estímulo a la productividad e incorporación tecnológica.

La equidad es más que reducir e incluso eliminar la pobreza. Es fundamentalmente igualdad de oportunidades, movilidad social y fin a las discriminaciones. Requiere el fortalecimiento de la sociedad civil, sobre la base de estimular su protagonismo, el asociativismo, la participación ciudadana y fomentar el desarrollo de instituciones que faciliten el diálogo entre actores sociales.

Conviene diferenciar entre políticas sociales compensatorias y otras de acceso. Las primeras se orientan a enfrentar la situación crítica de grupos más vulnerables e impedidos total o parcialmente de mejorar su situación personal con empleo productivo. Incluye infancia en condición de pobreza, tercera edad, minusválidos, drogadictos, etc., que requieren un trato focalizado y específico, así como un mayor privilegio en la preocupación ciudadana por razones de integración social.

Las segundas son las políticas más vinculadas a la modernización productiva. El eje para derrotar la pobreza es la actividad productiva, la calidad del empleo y la modernización de las relaciones laborales. En ese sentido, es necesario favorecer y reforzar el potencial de crecimiento nacional y de mejoramiento de ingresos para muchas familias que significa la incorporación de jóvenes y mujeres a la fuerza laboral. Ello, además de adecuar las modalidades de capacitación, supone abordar las necesarias modificaciones en la legislación laboral para incorporar jornadas más flexibles, abriendo espacio a la jornada parcial, por obras o faenas, buscando consagrar su cobertura previsional y de seguridad social.

Debe facilitarse la incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo, avanzando en planes de igualdad de oportunidades para la mujer. En lo laboral, esto significa un compromiso por avanzar seriamente en superar las discriminaciones salariales, de acceso a puestos de dirección, de representación sindical y de acoso sexual en el trabajo que afectan a las mujeres trabajadoras. Significa también rediseñar instrumentos de protección al trabajo femenino, evitando su transformación en desincentivos a la contratación de mujeres.

Los programas de superación de la pobreza debieran reforzar un trato integrado de inversiones productivas, servicios e infraestructura en las zonas geográficas más atrasadas, buscando democratizar la capacidad emprendedora, con criterios de reconversión y readecuación de las políticas sociales tradicionales.

Otros ámbitos cruciales de las políticas de integración social se relacionan con: i) mejorar el acceso de los pobres a la justicia y promover la figura del defensor de los derechos del pueblo, como protección ante la indolencia, el maltrato y la burocracia estatal; ii) abordar la temática juvenil como un ámbito de política e integración social, alentando formas innovadoras de participación juvenil en esta tarea; iii) abordar un proceso gradual pero persistente de incremento real en las pensiones y en los recursos públicos asignados a la atención de la tercera edad, grupo caracterizado por condiciones de pobreza extrema.

Reforma de las políticas sociales

Crecimiento elevado y estable es parte central de la tarea pero no basta. Su complemento son políticas sociales eficaces y de amplia cobertura; políticas de desarrollo productivo que reduzcan las heterogeneidades tecnológicas y de ingresos e instituciones de diálogo, participación y concertación social. Crecimiento, políticas sociales renovadas y políticas de desarrollo productivo deben mejorar su articulación con los procesos de descentralización y participación social, sin los cuales la equidad resultará menoscabada.

Además de mejorar la focalización de las políticas sociales, estimulando la organización de los beneficiarios, parece necesario conceder mayor preocupación a la *orientación productiva de la inversión social*. Mejorar las habilidades de la actual fuerza de trabajo, crear habilidades productivas para los jóvenes que ingresan a ella y favorecer las condiciones de acceso de la mujer al trabajo, son áreas que permiten un vínculo estrecho entre capacitación, empleo y mejores condiciones de vida para las mayorías, incrementando la productividad de los grupos más pobres y mejorando su inserción en la fuerza de trabajo de modo permanente.

Otro eje central en la reforma de las políticas sociales alude a una mejora drástica en la *eficiencia de su accionar*. En efecto, es conocido que los sectores sociales operan con una restricción de recursos que a veces limita severamente su eficacia. Lo que es menos debatido es que en buena parte de estos sectores se podrían conseguir mejores resultados con mayor descentralización y flexibilización de las operaciones, ligando recursos a desempeño y mejorando la coordinación entre instituciones. Dicho de otra forma, la modernización en la gestión de las políticas sociales, mejorando la productividad en el uso de los recursos, puede llegar a constituir una condición necesaria para tener acceso a mayores cantidades.

En muchos casos se detecta ineficiencia en la gestión, burocracia excesiva, recursos desvinculados del desempeño, dificultades para llegar a los sectores más desfavorecidos, deterioro en la calidad del servicio y comportamientos corporativistas que confunden la defensa de intereses particulares con la política nacional del sector.

Hay una lista amplia de temas en la agenda social, sin criterios precisos para asignar los recursos a las efectivas prioridades. Las intervenciones relevantes requieren un mínimo crítico de esfuerzos y recursos, además de la necesaria coordinación entre los diversos organismos públicos, requisitos que no siempre están presentes. Por otra parte, los mecanismos e instancias de participación organizada de la comunidad deben ser estimulados de modo más sistemático e incorporados en el diseño y evaluación de las políticas sociales. En particular, el estímulo a la organización juvenil debe ser abordado con más energía e imaginación.

En salud, vivienda y educación, es necesario abrir más espacio a la descentralización y autonomía de los servicios, conciliando esto con la obligación irrenunciable del Estado de velar por la igualdad de oportunidades.

En educación, por ejemplo, existe consenso sobre la urgente necesidad de contar con una educación de mejor calidad y más pertinente con los desafíos actuales; de mejorar la equidad en el acceso a ese tipo de educación y de diversificar y ampliar las fuentes de financiamiento. Conseguir nuevas opciones de financiamiento educacional es imprescindible, dada la magnitud del desafío, el que sobrepasa la capacidad financiera del sector público y debe ser complementado con financiamiento privado.

El diseño de estas políticas debe ser cuidadoso, buscando que sea un aporte efectivo a la calidad, pertinencia y equidad del esfuerzo educativo. No sería aceptable que las diversas formas de aporte privado contribuyesen a acentuar las inequidades del sistema, con una segregación social entre educación de primera y segunda clases. Tales formas de financiamiento deben permitir discriminar positivamente en favor de los sectores de mayor riesgo educativo.

Una administración pública centralizada no puede diseñar, gestionar y evaluar políticas y programas sociales que se llevan a cabo en medios heterogéneos social y geográficamente. Ello implica la necesidad de ir traspasando gradualmente responsabilidades, financiamiento y capacidad de gestión a los gobiernos regionales y municipales.

En América Latina las disparidades regionales en el acceso a las oportunidades del progreso económico son elevadas y con ello las dispari-

dades sociales se agudizan en las regiones atrasadas. Por ello, la *descen-tralización* es un componente central del crecimiento sustentable con equidad, en tanto que ayuda a integrar los recursos naturales, físicos y humanos al proceso de desarrollo. Puede y debe colaborar también a racionalizar el trabajo de los organismos del Estado, buscando favorecer un vínculo más estrecho entre las políticas sociales y ambientales con el desarrollo regional y local, esto es, con las necesidades de las personas.

Equidad y modernización productiva

Las experiencias exitosas en conciliar crecimiento y equidad destacan por sus esfuerzos para que la modernización productiva abarque a cada vez más sectores, que el combate a la pobreza surja más de la modificación en la estructura productiva y menos de la asistencialidad pública y que la equidad y la integración social estén presentes en la generación de empleo productivo y en la promoción tecnológica.

Las experiencias nórdicas¹⁷ y las asiáticas¹⁸ muestran que países en desarrollo con niveles de ingreso similares o inferiores a los nuestros, en estadios comparables de desarrollo, han conseguido en periodos cortos –de dos a tres décadas– elevados ritmos de crecimiento, reducción drástica de la pobreza, distribuciones del ingreso más equilibradas y fuerte integración social.

En tales experiencias destaca el privilegio del crecimiento económico, la estabilidad económica y política, acuerdos sociales de largo aliento sobre el proyecto-país y un papel central del Estado en la articulación de los consensos y el liderazgo del proceso de desarrollo. Dichos acuerdos sociales han concedido importancia central al tema de la equidad, asegurando un piso en la cobertura y calidad de los servicios de salud, educación y vivienda.

Esas experiencias destacan también por su industrialización exportadora, elevados niveles de ahorro e inversión y sólidas políticas de fomento y difusión tecnológica. También por las políticas de aumento de productividad, que incluyen tanto las de educación y capacitación, siempre centrales en el debate nacional y muy ligadas al sistema pro-

¹⁷ Véase "Trayectorias divergentes. Comparación de un siglo de desarrollo económico latinoamericano y escandinavo", en Magnus Blomstrom y Patricio Meller (coords.), Santiago, Chile, CIEPLAN-Hachette, 1992.

¹⁸ Véase "The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy", Banco Mundial, Oxford University Press, 1993.

ductivo, como las orientadas a gestar un tipo de empresa más orientado a la cooperación que al conflicto.

Institucionalidad y concertación social

Las economías modernas compiten sobre la base de su capacidad tecnológica, la calidad de sus recursos humanos e instituciones, su cohesión social y estabilidad política, apoyada en acuerdos estratégicos entre los actores sociales del desarrollo. Mejorar esa competitividad sistémica exige, en primer lugar, enfrentar los niveles de pobreza y de concentración del ingreso imperantes. Exige también crear o fortalecer las instancias de participación y negociación entre actores sociales, así como introducir las correcciones que permitan un diálogo entre actores sociales con poder negociador equivalente.

Esto también constituye un requisito para mejorar el funcionamiento competitivo de los mercados: mejorar la difusión de la información, reducir poderes monopólicos u oligopólicos, eliminar rentas no atribuibles al esfuerzo productivo, mejorar la organización de los consumidores, son ámbitos que incrementan la eficiencia de los mercados y que sólo pueden conseguirse con actores sociales más organizados.

Un entorno macroeconómico de equilibrio fiscal, inflación baja y estable o declinante, un déficit moderado y sustentable en cuenta corriente e incrementos salariales que no sobrepasen los aumentos de productividad, es el escenario más favorable para los aumentos sostenidos en inversión, empleo y productividad. Los equilibrios macroeconómicos, así entendidos, son esenciales para mantener el buen funcionamiento de conjunto de la economía y de este modo, favorecer la estabilidad de precios, la inversión, el empleo y el aumento sostenido de los salarios reales. Son importantes para todos los sectores pero especialmente para los más pobres, quienes se benefician directamente con un crecimiento alto y sostenido –con reducción del desempleo y aumentos salariales– y son los que más pierden con los ajustes severos, la inestabilidad o el estancamiento económico.

A medida que las economías van reduciendo sus desequilibrios macroeconómicos más evidentes, el perfeccionamiento de la gestión macroeconómica va exigiendo innovaciones institucionales que estimulen modalidades de flexibilidad y competitividad, compatibles con la estabilidad. Entre las reformas institucionales de la política económica, cabe privilegiar aquellas que incrementen la flexibilidad y la competitividad de la economía, desafío válido tanto para el sector público como

para el privado. Por ejemplo, en países con inflación decreciente, es prioritario que los reajustes de remuneraciones tiendan a alinearse en torno a estimaciones de inflación futura y de productividad, contribuyendo a conciliar aumentos salariales con estabilidad; que el propio salario vaya incorporando un componente variable de "salario participativo",¹⁹ ligado a los resultados de la empresa, lo que requiere modernizar las relaciones laborales hacia un esquema de cooperación, lo que tendría resultados favorables en empleo productivo, competitividad y equidad.

En el mismo sentido apuntan esquemas de estabilización, ligados al precio internacional de productos básicos de exportación, que busquen independizar la política macroeconómica y fiscal, en particular, de los vaivenes del precio internacional de productos decisivos en la canasta de exportación.

En materia fiscal es importante avanzar hacia la ejecución de presupuestos de horizonte multianual, imprimiéndole mayor lógica macroeconómica a las discusiones presupuestarias; estableciendo límites precisos a la expansión del gasto corriente; incorporando mecanismos de evaluación pública de los programas de gobierno y fortaleciendo la coordinación de las instituciones que participan en la recaudación de impuestos, tales como aduanas, impuestos internos y tesorerías.

La auténtica modernidad reclama defender la autonomía, el espacio político y la relevancia social de las organizaciones de los trabajadores y, por tanto, favorece la ampliación de los derechos de sindicalización y la vigilancia en su cumplimiento. A la vez, asume el desafío de promover la renovación profunda de los actuales modelos organizativos y de representación laboral y empresarial, justamente porque se requiere un mundo laboral moderno, con capacidad de liderazgo y concertación en los grandes temas del desarrollo nacional.

El neoliberalismo pregona una sociedad de consumidores pero desecha su organización. Siendo el acceso al consumo un atributo importante de la ciudadanía, no cabe menos que promover la organización de los consumidores para exigir calidad, seguridad, atención al cliente, y prevención ambiental. Ello es un aspecto cada vez más importante en la construcción de sociedades democráticas, de modo de contrapesar el imperio de la publicidad, de los medios de comunicación y de los grandes conglomerados económicos.

¹⁹Un examen de costos y beneficios de los "salarios participativos", esto es, con algún porcentaje del mismo variable y ligado a los resultados de la empresa, muestra que éstos podrían ser un adecuado instrumento para elevar la productividad y el ingreso de los trabajadores, sin requerir una mayor inversión [CEPAL, 1992, cap. vi].

Los proyectos progresistas adolecen de mayor audacia para utilizar las potencialidades del mercado, del cambio tecnológico y de la iniciativa individual y colectiva. No se pone suficiente énfasis en la modernización productiva y tecnológica de empresas pequeñas y medianas; tampoco en las políticas que permitan democratizar la capacidad emprendedora y robustecer el tejido empresarial. La reforma educacional y el montaje de sistemas nacionales de capacitación de amplia cobertura, así como la difusión tecnológica, son ejes de la modernización productiva con equidad. Sin recursos e instituciones adecuadas, eficazmente orientados en esa dirección, el crecimiento con equidad no pasará de ser una consigna.

El desafío del progresismo es alcanzar los viejos ideales de equidad, justicia social y participación en un mundo que exige crecer exportando, con claras demandas de competitividad, innovación y flexibilidad, en un marco de profundización democrática. Para ello ni las opciones radicales de mercado ni las sociedades autoritarias del "socialismo real" son alternativas eficaces. En un mundo de globalización y acentuado cambio tecnológico, los viejos libretos no sirven. Es necesario renovarse, de acuerdo con los nuevos tiempos de la economía y la política en el mundo de comienzos del siglo XXI.

Gobernabilidad y reformas económicas: una visión de conjunto

Avanzar en los desafíos de la economía global exige una concepción unificada de las políticas económicas y sociales, apoyando todas las formas de competitividad que estimulen la cohesión social y viceversa. Esto no significa ignorar los conflictos prácticos entre crecimiento y equidad, sino más bien tratar de minimizarlos y explotar las numerosas complementariedades entre ambos, en particular, la disciplina macroeconómica, la inversión en recursos humanos, la generación de empleo y la rápida difusión del cambio técnico en un amplio universo de empresas.

El crecimiento exige un grado de estabilidad sociopolítica, lo que implica, a su vez, cumplir con ciertos requisitos mínimos de equidad. De este condicionamiento recíproco entre crecimiento y equidad se desprende la necesidad de avanzar hacia ambos objetivos en forma simultánea antes que secuencial. Tal logro, sin embargo, no aparece como un resultado automático del crecimiento, dado que éste, por elevado que sea, no conduce necesariamente a la equidad; tampoco las políticas sociales por sí solas pueden compensar todos los factores de inequidad. De allí la importancia de las áreas de complementariedad entre ambos

objetivos: el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos, incluyendo el estímulo al ahorro y la inversión y la asignación adecuada de los recursos; la rápida difusión tecnológica; la inversión en recursos humanos, la generación de empleo de productividad creciente; la adopción de políticas sociales eficaces en su repercusión y eficientes en su gestión; y la reforma del Estado basada en un concepto moderno de las políticas públicas.

Crecimiento y equidad son productos de la política tanto económica como social. En tal sentido, habría que superar la idea de que la política económica ha de tener por única finalidad impulsar el crecimiento, en tanto que a la política social sólo le corresponde centrarse en el problema de la distribución. Ni la una ni la otra son neutras en términos distributivos, y ambas influyen en la capacidad de crecimiento. Es por eso que se requiere un enfoque integrado, en el que la política pública en su conjunto propicie, a la vez, la transformación productiva y la equidad.

El acceso a mayores niveles de productividad y empleo impone requisitos a la macroeconomía. La CEPAL ha estimado que el principal de ellos es conseguir una expansión estable del PIB del orden de 6% anual. Esto no podrá lograrse sin un aumento significativo de la inversión –que lleve el promedio regional a alrededor de 27% del PIB–, y sin una adecuada combinación entre ahorro nacional y externo que permita financiar ese incremento en forma compatible con la estabilidad macroeconómica [CEPAL, 1996a]. Pero el crecimiento por sí solo no basta. También hay que cumplir requerimientos de orden microeconómico e institucional para generar impulsos de arrastre y externalidades que contribuyan a que las unidades productivas y la fuerza de trabajo, hoy ubicadas en segmentos rezagados del sistema, se incorporen efectivamente al proceso de transformación, lo que permitiría mejorar la situación y los ingresos de los grupos más pobres.

El hecho de poner énfasis en el carácter estable del crecimiento, significa que los equilibrios macroeconómicos deben ser sostenibles en el tiempo. Otra forma de plantear lo mismo es atender el efecto de la macroeconomía en la asignación eficiente de recursos, esto es, evitar distorsiones que alejen a la economía de la frontera productiva en expansión.

La eficiencia de la política macroeconómica radica entonces en: i) elevar de modo sustentable la tasa de uso de la capacidad productiva, el trabajo y el capital, ii) estimular la formación de capital, y iii) incrementar la productividad, por la vía de propiciar mejoras de la calidad de

los factores y una mayor eficiencia en su asignación. Examinada desde estas perspectivas, la política macroeconómica seguida en varios países de la región ha revelado insuficiencias, si bien se ha conseguido reducir las presiones inflacionarias y mejorar la situación fiscal [CEPAL, 1996a].

La idea es que la política económica privilegie una visión de conjunto de los equilibrios macroeconómicos, de manera que se evite avanzar rápidamente con respecto a alguno de ellos (por ejemplo, la rebaja de la inflación) a costa de otros (tales como un abultado déficit en cuenta corriente, atraso cambiario o elevado desempleo). Además de baja inflación y estabilidad fiscal, estos equilibrios incluyen no superar un déficit sustentable en cuenta corriente, mantener una tasa de ahorro interno acorde con el proceso de inversión, preservar un adecuado nivel del tipo de cambio real y acercar la demanda agregada a la plena utilización de la capacidad productiva existente [Rosales, 1996].

La factibilidad de tales equilibrios exige que los progresos hacia un objetivo no afecten a otros hasta el punto de introducir inconsistencias temporales en la política económica. Así, crecer con estabilidad por la vía de privilegiar el comportamiento permanente o de tendencia de las variables macroeconómicas es una forma eficaz de vincular adecuadamente la gestión de la política económica con las decisiones en materia de ahorro, inversión, productividad y difusión tecnológica que supone la transformación productiva.

Retomar tasas más elevadas de crecimiento con efectos más acentuados en empleo y salarios podría estar demandando un mayor relieve de los temas de competitividad y fomento productivo. Mayores niveles de productividad facilitan avances más sólidos en la estabilidad de precios y permiten a las actividades transables operar con menores tipos de cambio; reducir la dispersión de productividades mejora la competitividad sistémica y la capacidad de crecimiento. Esperar que los incrementos de productividad y su difusión en la economía surjan espontáneamente de la conjunción de reformas económicas y estabilidad macroeconómica puede ser costoso y demorado. Como al mismo tiempo las cifras muestran una acentuación de la brecha de remuneraciones entre ocupaciones según el nivel de calificación, privilegiar los temas de productividad y formación de recursos humanos puede constituir un vínculo virtuoso para acelerar el crecimiento y mejorar su efecto distributivo [CEPAL, 1997].

Es preciso reforzar el vínculo entre crecimiento estable y políticas sociales más ligadas a la política económica y con otras, de fomento

productivo, orientadas a fortalecer el tejido productivo y empresarial, mejorando los niveles de productividad, el acceso a la tecnología y a la capacitación de la mano de obra. En ese marco, cabe abordar la reforma de las políticas sociales como un componente de la actual fase de reformas económicas. Tal reforma, adecuando institucionalidad y gestión, ligando recursos con desempeño y calidad del servicio, incluye temas de focalización, descentralización, supresión de programas redundantes, actualización de otros a realidades geográficas de "pobreza dura" y fortalecimiento del vínculo con el fomento productivo. Destaca el consenso sobre la centralidad de la inversión en recursos humanos para enfrentar tanto los desafíos de competitividad como los de equidad. Abordar los cambios necesarios en el sistema educacional, al lado de un mayor nivel de recursos, requerirá de modificaciones institucionales que aseguren mejoras en la calidad y pertinencia de los contenidos educativos, así como mayor equidad en su cobertura.

Lo importante es instaurar mecanismos explícitos e institucionalizados que hagan creíble el vínculo entre crecimiento e igualdad de oportunidades, tales como seguros de desempleo, acceso razonable a salud, educación y capacitación de calidad, democratizando la difusión del espíritu emprendedor y el acceso al conocimiento.

La consolidación de escenarios de "pobreza dura", discriminación étnica, segregación residencial, difusión de sistemas privados de vigilancia urbana, incremento en la violencia urbana así como el desprestigio de la función pública, son situaciones que afectan gravemente los niveles de integración social y de gobernabilidad. Reforzar la gobernabilidad democrática impone, en este plano, la urgencia de contar con sistemas judiciales y policiales transparentes, justos y eficaces que restauren la confianza ciudadana en sus sistemas de justicia, protección y seguridad. También la de persistir en el avance hacia sistemas políticos plurales y participativos, capaces de procesar las diferencias y de gestar acuerdos nacionales en torno a las principales orientaciones del desarrollo.

Tales acuerdos podrían verse favorecidos con una mayor inclusión de mecanismos que contemplen una red de seguridad social, reduciendo los costos de la transición y anticipándose a costos de reconversión productiva y laboral. Del mismo modo, la profundización democrática debiera irse reflejando en fortalecimientos institucionales que estimulen la práctica del consenso político y refuercen la gobernabilidad. En ello, la modernización y tecnificación de la institucionalidad política y legislativa puede desempeñar un papel decisivo, reforzando el debate

informado sobre el presupuesto, las opciones de política económica, las posibilidades de la política social y la evaluación de los avances en la propia modernización del sector público.

Bibliografía

- ARROW, K., "The Economics Implications of Learning by Doing", *Review of Economics Studies*, vol. 29, 1962.
- Banco Mundial [1993], *Informe sobre el desarrollo mundial 1992*, Washington, D.C., Desarrollo y Medio Ambiente.
- [1997], *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*.
- CEPAL [1990], "Transformación productiva con equidad", LC/G.1601-P, marzo.
- [1992], "Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad", LC/G.1702 (SES.24/4), marzo.
- [1992a], "Caminos. Un nuevo enfoque para la gestión y conservación de redes viales", LC/L.693, julio.
- [1994], "Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial", LC/G.1800 (SES.25.3), marzo.
- [1996], "Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía", LC/G.1898/Rev.1-P, julio.
- [1997], *La brecha de la equidad, América Latina y la Cumbre Social*, LC/G.1954/Rev.1-P, diciembre.
- [1998], "El pacto fiscal", LC/G.1997 (SES.27/3), abril.
- DATTA-CHAUDHURI, M. [1990], "Market Failure and Government Failure", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, núm. 3.
- DOERINGER, P. y P. Streeten [1990], "How Economic Institutions Affect Economic Performance in Industrialized Countries: Lessons for Development", *World Development*, vol. 18, núm. 9, septiembre.
- FISHER, S. [1991], "Macroeconomics, Development, and Growth", *NBER Macroeconomics Annual*.
- LARRAÍN, F. y R. Vergara [1992], "Distribución del ingreso, inversión y crecimiento", *Cuadernos de Economía*, núm. 87, Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile.
- LUCAS, R. [1988], "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, vol. 22.
- ROSALES, O. [1993], "Desafíos de la segunda fase exportadora", *Papeles de Trabajo*, núm. 21, Santiago, Chile, Corporación Tiempo 2000.

- [1994a], "Política industrial y fomento de la competitividad", *Revista de la CEPAL*, núm. 53, Santiago de Chile.
- [1994b], "Sobre modernización y privatizaciones", *Chile 21*, núm. 7, Santiago de Chile, diciembre.
- [1996], "Política económica, instituciones y desarrollo productivo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 59, agosto.
- SILBERMAN, J. y C.Weiss [1992], "Restructuring for Productivity. The Technical Assistance Program of the Marshall Plan as a Precedent for the Former Soviet Union", Banco Mundial, Washington, D.C.
- SOLOW, R.M. *et al.* [1989], *Made in America: Regaining the Productive Edge*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- STIGLITZ, J. [1987], "Learning to Learn, Localized Learning and Technological Progress", en P. Dasgupta y P. Storeman (eds.), *Economic Performance and Technological Change*, Centre for Economic Policy Research, Cambridge Mass., Cambridge University Press.
- STREETEN, P. [1993], "Markets and States: Against Minimalism", *World Development*, vol. 21, núm. 8, agosto.
- SUMMERS, L. y V. Thomas [1993], "Recent Lessons of Development", *The World Bank Research Observer*, vol. 8, núm. 2, julio.
- UNCTAD [1997], *World Investment Report: Transnational Corporations, Market Structure and Competition Policy*, Nueva York, ONU.
- WILLIAMSON, O. [1994], "Institutions and Economic Organization: the Governance Perspective", *The World Bank, Annual Conference on Development Economics*, Washington, D.C., 28 y 29 de abril.

G

lobalización: factores determinantes, tendencias y contradicciones. La economía del aprendizaje

Leonard Mertens
Laura Palomares

Introducción

Un término que ha recobrado importancia en el análisis de los fenómenos económicos macro y micro en la última década es el aprendizaje; considerado la base de la innovación que a su vez es el factor determinante para lograr un crecimiento sostenido de la productividad, y con ello de la acumulación capitalista.¹

El aprendizaje de las organizaciones, tanto en el nivel micro como sectorial y macro, ha abierto como concepto un abanico amplio y de dimensiones múltiples para poder interpretar la complejidad de las tendencias económicas actuales. Sale del marco de análisis estructural tradicional de las relaciones económicas. Es el intento de explicar lo que en el análisis económico generalmente es considerado como factor exógeno, como caja negra, no obstante que se reconoce como la base del crecimiento económico de las naciones.

El intento de incorporar el aprendizaje y la innovación a la teoría económica no es nuevo. Schumpeter ya lo señaló en las primeras décadas de este siglo, haciendo hincapié en las innovaciones *radicales* como fuentes de crecimiento. Para él, la creatividad y el liderazgo del empresario son la fuente de la innovación; función que por lo regular solamente en un determinado periodo de su vida puede cumplir. "(...) solamente es empresario cuando se llevan efectivamente a la práctica nuevas combinaciones, y se pierde el carácter en cuanto se ha puesto en marcha el negocio" [Schumpeter, 1997]. Desde su perspectiva, el

¹ Los estudios del desarrollo económico adquieren un nuevo sentido al incluir la figura de la empresa y del empresario como elemento esencial de la inversión, innovaciones y cambios requeridos, debido a los procesos de mejora productiva y por consecuencia, de la elevación de la renta per cápita [López y Valdalisio, 1999].

liderazgo empresarial difícilmente caía bajo la categoría sociológica de líder: "Conduce los medios de producción a nuevos caminos. Pero no lo hace convenciendo a los hombres de la deseabilidad de llevar a cabo sus planes (...) sino comprándolos a ellos o sus servicios para utilizarlos en la forma que juzgue" (*idem*). En esta visión schumpeteriana, el personal operativo es visto como *objeto pasivo* en el proceso de innovación y no como *sujeto activo*; visión que correspondía a las prácticas de la gestión empresarial de la época.

Posteriormente, en los años ochenta y retomando la línea schumpeteriana, apareció la corriente de los evolucionistas. Para ellos la dinámica del conocimiento aplicado a la producción de bienes y servicios recorre determinadas trayectorias [Dosi *et al.*, 1988; Rosenberg, 1994]. Mientras que los paradigmas son las innovaciones radicales que rompen con el modelo esencial anterior, la trayectoria refiere a las elecciones económicas y tecnológicas definidas por los paradigmas [López y Valdaliso, 1999].

La riqueza que la corriente evolucionista introduce en el análisis económico es la diversidad en el comportamiento empresarial, a diferencia de la teoría microeconómica neoclásica, que presupone la racionalidad del *homo economicus*, egoísta y calculadora de la utilidad y del costo-beneficio individual inmediato, que conduciría a tendencias convergentes en el desarrollo económico. El economista evolutivo no busca convergencias ni paraísos igualitarios, sino intenta hallar las razones de la situación presente diversa, sabiendo que mañana todo puede cambiar. "Sin lugar a dudas la explicación del altruismo es una de las claves de la economía evolutiva (...)"² (*idem*).

Al mismo tiempo, se reconocen límites a la diversidad: el incremento de la variedad en una parte del sistema no es posible sin reducir la variedad en otra parte, por razones de control de costos que requiere de procesos estandarizados [Cohendet y Llerena, 1997].

Otra aportación importante de la economía evolutiva es que rompe con la noción que prevalecía entre los economistas neoclásicos de que la tecnología era información que se puede comprar y vender como cualquier mercancía. Planteó el concepto de innovación como conocimiento en movimiento, que crea enlaces entre unos u otros saberes,

² La economía evolutiva no rechaza totalmente que el hombre es por naturaleza egoísta, pero introduce en el análisis económico los conceptos encadenados de altruismo, selección grupal y creatividad que permiten ver el egoísmo a largo plazo. El altruismo se define en analogía a la biología como "...aquella conducta que aumenta en promedio la eficacia biológica de los individuos sobre los que recae el influjo de la misma y que, al tiempo, disminuye la eficacia biológica del individuo que la realiza" [López y Valdaliso, 1999].

que demanda una capacidad en la empresa, que hay que crearla y convertirla en una tradición, generando rutinas, conjugando informaciones y conocimientos (*idem*).

A partir de la economía evolutiva y las potencialidades de desarrollo que encierra la diversidad, se ha dado una revisión y reinterpretación de las teorías de la dependencia y del subdesarrollo estructural; reconociendo potencialidades y realidades de capacidades tecnológicas endógenas que pudiesen y debiesen ser tomadas como base de las políticas públicas de fomento al desarrollo económico en el contexto de la globalización [Deza Vence, 1995; Pérez, 1996].

En la corriente de los evolucionistas aún predomina la idea de que la innovación es fundamentalmente producto de la acción del empresario o de la gestión de la empresa. Con la teoría de las organizaciones de aprendizaje, se proyecta el aprendizaje y la innovación en el conjunto del personal de la organización. La innovación en esta teoría es vista como producto de un aprendizaje colectivo, de un conocimiento integral de la organización.

Las organizaciones de aprendizaje van más allá de los sistemas de mejora continua en los que los trabajadores de base pueden proponer innovaciones marginales que pueden acumularse y conllevar a un proceso continuo de "aprender haciendo". Las organizaciones de aprendizaje aplican de manera sistemática el desarrollo de los *saberes de fondo* del personal. Es un saber intuitivo y siempre presupuesto de la acción. Está en el núcleo de todo aprendizaje e innovación y no puede ser capturado ni tematizado si no es por medio de un esfuerzo metodológico interactivo [Rojas, 1999]. "Para que haya aprendizaje organizacional, los descubrimientos de los agentes deberán ser codificados en representaciones compartidas o referencias a las teorías en uso en la organización" (*idem*). El aprendizaje de esos saberes de trasfondo no sólo es un acto transformador sino que puede llegar a ser trascendente, lo que determina en última instancia la capacidad competitiva de una empresa y de la economía en su conjunto en el contexto de la globalización.

En este escenario, la economía del aprendizaje aparece como un intento de abrir la caja negra de las relaciones sociales y comunicativas detrás de la innovación. Siendo el aprendizaje en sus distintas formas una acción –*aprender por hacer, aprender por el error, aprender por explorar, aprender por investigar, aprender por interactuar*– que tiene como resultado la innovación, estos conceptos requieren ser aplicados a contextos concretos para adquirir su significado. Y es el momento en que se revelan las contradicciones, obstáculos y situaciones exitosas que integran

el mosaico de relaciones sociales y económicas que determinan el aprendizaje [Lundvall, 1992]. La acción comunicativa, como principal vehículo del aprendizaje de los saberes de trasfondo, no es ajeno a la relación de poder; la encierra y puede dar lugar a la no consensualidad entre el personal de la organización, obstruyendo el desarrollo de esos saberes críticos [Rojas, 1999].

El riesgo de abrir la caja negra de las relaciones sociales del aprendizaje, consiste en cómo darle el justo valor a los diferentes momentos del aprender, dado que el aprendizaje como un fenómeno de la cotidianeidad, se presenta siempre en las organizaciones. El abuso del término puede llevar a explicaciones tautológicas. El problema consiste en encontrar cuáles son los aprendizajes críticos y/o profundos que pueden dar un salto cualitativo a la innovación tecnológica, organizativa o de gestión en recursos humanos. Por ello hay que ir poniendo cada uno de los aprendizajes ante el juicio del análisis, para comprobación de la importancia en la explicación de la dinámica de la innovación y el crecimiento económico.

Contexto: evolución de la productividad y el mercado laboral

El contexto de las economías latinoamericanas es de una heterogeneidad estructural profunda, que a la luz de la apertura económica se ha agudizado aún más. En el caso mexicano encontramos que en los años setenta y hasta finales de los ochenta, el diferencial de crecimiento de productividad entre el sector manufacturero y el conjunto de los sectores no agrícolas de la economía, es poco [Brown, 1995; Laos, 1994]. Esto se explica sobre todo por los bajos incrementos de productividad en la industria manufacturera. Cuando estos últimos empiezan a dispararse, logrando cifras de crecimiento anual de productividad total de factores de 6% entre 1985-1990, y en cuanto a productividad del trabajo en el orden de 7% promedio anual entre 1990-1998. En el mismo periodo, la productividad del conjunto de los sectores no agrícolas quedó totalmente rezagada con una tasa negativa promedio de 0.9% [ORT, 1998; INEGI]. Incluso dentro del sector manufacturero se observó una mayor disparidad en el crecimiento de la productividad entre los subsectores que lo conforman, que lo observado en los años setenta [Brown, 1995; Laos, 1994].

De alguna manera, la explicación de este fenómeno de desarrollo desigual, se encuentra en la estrategia de mejoramiento de producti-

CUADRO 1

PRODUCTIVIDAD Y ESTRUCTURA DEL EMPLEO EN AMÉRICA LATINA

	Crecimiento-productividad Actividades no agropecuarias 1990-1997 (tasa anual %)	Sector informal no agrícola* (porcentaje del empleo) total no agrícola)	
		1990	1997
América Latina	0.6	51.8	57.7
Argentina	3.6	47.5	53.8
Brasil	0.3	52.0	60.4
Chile	3.4	49.9	51.3
Colombia	1.0	55.2	54.7
Costa Rica	-0.4	42.3	46.8
México	-0.9	55.5	59.4

Fuente: [orr, 1998].

* El sector informal no agrícola se define como la suma de: trabajadores independientes, servicio doméstico y trabajadores en empresas pequeñas (menos de 5 o 10 trabajadores, dependiendo la información disponible) [orr, 1998].

vidad del sector manufacturero, que supone una expulsión de mano de obra que no fue compensada por la creación de puestos a partir de las nuevas inversiones. El sector manufacturero en América Latina dejó de ser generador neto de empleos en los años noventa, porque la estrategia de productividad estuvo centrada en reducir el excedente en las organizaciones. Se expande el llamado sector informal como sector de refugio para muchos trabajadores, con un nivel de productividad bajo, ante la carencia de competencias transferibles a otros sectores productivos que demandaban esa mano de obra pero con especialidades.

En EUA pasó algo similar en la dinámica de productividad en cuanto a la evolución del sector manufacturero en comparación con los demás sectores, fundamentalmente comercio y servicios. El sector manufacturero tuvo un crecimiento de la productividad de un promedio anual de 3% entre 1990-1996, cuando el sector no agrícola apenas creció 1% anual. Irónicamente, han sido los trabajadores del sector manufacturero quienes en EUA encararon situaciones adversas en el mercado de trabajo, justamente por lo comerciable que resultan sus productos, con lo que en muchas ramas no se logró traducir el mejoramiento de la productividad en igualmente mayores remuneraciones y empleo. Este último vale sobre todo para el personal de baja califi-

cación, que fue el perdedor en el mercado de trabajo estadounidense en los años noventa.

Geller sintetiza el efecto de las prácticas de depuración sobre el mercado de trabajo, de la siguiente manera:

esas innovaciones en la organización del trabajo y la producción disminuyen crecientemente el coeficiente de trabajo por unidad de producto, al tiempo que aumenta la intensidad del trabajo en actividad por unidad horaria los tiempos muertos e improductivos se reducen por todas partes y el contenido del trabajo es cualitativamente superior al de décadas atrás [Geller, 1997].

La heterogénea evolución de la demanda de mano de obra, tanto entre sectores transables y no transables, público y privado como entre niveles de calificación y modalidades de contratación, tiene consecuencias sobre el comportamiento del salario medio en cada uno de estos sectores en América Latina. Sobre esto en particular, estudios recientes revelan varias tendencias a la vez, que no necesariamente son divergentes entre sí, sino que se ubican en planos y periodos distintos.

La visión basada en la teoría neoclásica de las ventajas comparativas de Stolper-Samuelson, que postula que en un contexto de apertura económica, los salarios y el ingreso en general aumentan para aquellos factores de la producción en que el país tiene una ventaja comparativa por la relativa abundancia y disminuye para los factores donde tiene una desventaja comparativa, por su relativa escasez. El salario se comportaría según la posición inicial del nivel de abundancia que la mano de obra calificada tiene, comparativamente entre países industrializados y los subdesarrollados: el capital "global" dirige sus inversiones que ocupan mano de obra de baja calificación a los países en desarrollo y los proyectos que requieren de mano de obra calificada a los países industrializados. En este caso sería la mano de obra poco calificada en América Latina la que mejoraría sus ingresos, mientras que los trabajadores calificados verían estancados sus salarios reales.

Siguiendo ese razonamiento se debería observar una tendencia hacia la convergencia entre los diferentes segmentos en el mercado de trabajo, producto de la mejora de la posición relativa de los trabajadores menos calificados.

Al ser el sector exportador en el que se genera un mayor aumento de la demanda de trabajadores no calificados, se produciría en-

tonces una expansión de sus salarios en comparación con el salario de los trabajadores calificados. Como consecuencia, la liberalización debería tender a reducir la dispersión salarial entre sectores y entre niveles de calificación. De igual modo, la mayor demanda por trabajadores con contrato temporal debería producir un aumento de los salarios relativos de este tipo de trabajadores con la consiguiente reducción del diferencial salarial respecto de los trabajadores con contrato indefinido [Tokman y Martínez, 1999].

Para algunos sectores y en momentos en que el ciclo económico ha sido favorable para la economía del país en cuestión, este comportamiento se ha podido observar, aunque sería muy aventurado hablar de una tendencia. Tomando el caso de México, ejemplos de tal comportamiento se han observado en la industria metalmecánica, maquiladora de exportación y en el campo con los jornaleros agrícolas. En la industria metalmecánica, especialmente la automotriz, la apertura comercial conllevó a que el diferencial salarial con el resto del sector manufacturero y especialmente con la rama de alimentos, se redujo considerablemente en la década de los ochenta: en 1980 el salario medio en la industria metalmecánica era casi el doble del salario medio en la industria de alimentos; en 1992 la diferencia se había reducido 15% (cálculos propios, basados en INEGI). Este último no por el aumento en el salario medio del trabajador en la industria de alimentos, sino por la disminución del salario real en la industria metalmecánica.

En la recuperación después de la crisis de 1995-1996, los salarios de los trabajadores en la industria maquiladora (considerados empleos de baja calificación) en el norte del país han aumentado más que los de la industria manufacturera en general, por la relativa escasez de mano de obra poco calificada en esa región del país. Mientras, la abundancia de profesionistas en esa región ha debilitado su posición en el mercado de trabajo. De manera análoga, en algunas regiones del país, jornaleros agrícolas no calificados, como los cortadores de caña de azúcar, han podido mejorar sus salarios reales en los años recientes (1998-1999) con tasas de crecimiento por encima del promedio de la industria manufacturera.

Desde la visión derivada de la corriente teórica económica evolucionista, los mercados de trabajo se comportan de manera dinámica en función de las trayectorias de innovación tecnológica en las empresas. En esa perspectiva, son por un lado los paradigmas tecnoeconómicos los que determinan la calificación de la mano de obra requerida y por

el otro, el desarrollo de los sistemas nacionales de innovación que el país, o determinados sectores y regiones económicas, han sido capaces de impulsar. El factor explicativo del comportamiento salarial obedecería más a desarrollos socioinstitucionales, vinculados a la innovación tecnológica y organizativa, que a la abundancia relativa de un factor de la producción, en este caso la mano de obra. La heterogeneidad estructural que se observa en los mercados de trabajo no se reduce mientras no se transformen el marco institucional y la cultura científica y tecnológica subyacentes.

Comportamientos en el mercado de trabajo en concordancia con esta visión se han observado claramente en América Latina:

En materia de salarios no se observa una reducción de los diferenciales salariales sino más bien un aumento, como consecuencia del mayor incremento de los salarios reales de los trabajadores más calificados, especialmente en los sectores transables donde más se redujo el nivel de empleo. (...) Desigualdad en materia de productividad e ingreso, de protección laboral, de protección social y, muy en particular, de posibilidades de negociación [Tokman y Martínez, 1999].

En mercados de trabajo específicos, de la industria mexicana o, más en particular, de las maquiladoras en el norte de México, se ha observado el fenómeno de un premio por el grado de calificación alcanzado en años recientes. Las tendencias en los mercados mundiales han conducido a mayores exigencias de calidad, eficiencia, diseños y servicios posventa. Estas exigencias están requiriendo mayores niveles de calificación del personal. En otras palabras, la generación de una ventaja comparativa difícilmente se logrará con mano de obra poco calificada. La pregunta que surge es: ¿qué tanto y en qué dirección se está elevando la calificación requerida? ¿Se requiere de un mayor saber técnico específico o bien, mayores saberes genéricos-básicos y sociales que permitan el aprendizaje continuo?

Sectores de productos transables, incluyendo las maquiladoras, han visto aumentar el grado de calificación requerida del personal, resultado de las trayectorias de innovación seguidas. La secundaria o preparatoria terminada se están convirtiendo para muchas de estas empresas en requisito mínimo para la selección del personal, cuando antes la primaria o incluso menos años de escolaridad, era suficiente. Esa mayor exigencia obedece en parte a la creciente oferta de mano de obra con ma-

yores niveles de escolaridad lo que permite a las empresas elevar los criterios de selección y admisión, sin tener que pagar mayores salarios. Sin embargo, también obedece a las nuevas exigencias del proceso productivo. Este último se evidencia con el premio a la calificación que se ha observado mediante la evolución de los salarios de los trabajadores con un nivel educativo por encima de la secundaria [Garro *et al.*, 1997]. Premios por el nivel educativo y de formación se han observado también en estudios regionales [CEPAL, 1998].

El elemento común entre ambas corrientes de interpretación es que explican el comportamiento de la productividad y del mercado laboral de un país o región a partir de la posición que ocupa en el contexto de la economía mundial: o bien por la relativa abundancia de un factor de producción, o bien, por el desarrollo comparativo de las instituciones sociales (costumbres, rutinas) que intervienen en la dinámica de innovación. Las consecuencias para el mercado laboral en América Latina difieren diametralmente desde una u otra perspectiva: desde la perspectiva de convergencia hacia la profundización de la heterogeneidad estructural.

La comprensión de esta compleja –aparente–, nueva y a la vez contradictoria cara del desarrollo desigual, requiere de aproximaciones que integran los diversos planos que intervienen en la dinámica de productividad. La oferta y demanda en el mercado de trabajo por un lado y por otro, los factores estructurales que intervienen en el desarrollo tecnológico y organizativo de las organizaciones. Esto se refleja en el tipo de aprendizaje que las empresas líderes están impulsando y también, en los obstáculos en la transferibilidad de estos aprendizajes a los sectores rezagados, o bien, en los obstáculos que enfrentan esos sectores a un aprendizaje exitoso. La continuación de este ensayo es el intento de combinar estas tendencias de oferta y demanda en el mercado de trabajo con los aspectos que intervienen en la dinámica de innovación en las empresas.

Trayectorias de aprendizaje e innovación

El aprendizaje encierra dinamismos, a los que alude el concepto *trayectoria*. El aprendizaje en sí no adquiere significado, ya que en todo momento se aprende. La *trayectoria* es la que da el significado al término de aprendizaje. Por *trayectoria* entendemos el vector resultante de tres dimensiones: *dirección, ritmo y profundidad*; que evoluciona mediante un proceso de selección, no sólo dentro de determinados paradigmas

de competitividad sino también *entre* paradigmas. El análisis de estas tres dimensiones se tiene que hacer a partir de las siguientes variables: el *tiempo* (el antes, el ahora y el futuro), los *obstáculos*, los *alcances* (cambios radicales o incrementos; de raíz o superficial) y los *límites*.

Aplicando este marco instrumental de análisis, se llegó a identificar en la trayectoria del aprendizaje de las organizaciones líderes de la economía mundial tres megaparadigmas: la economía de escala (el fordismo), la economía depurada y la economía virtual, refiriendo la noción de economía a una racionalidad subyacente que guía el aprendizaje. Estos tres megaparadigmas se comportan de manera evolutiva. Esto significa que cada fase no es el rompimiento total de la anterior ni tampoco la simple acumulación de todas las prácticas del pasado. Mediante un proceso de selección, las organizaciones retoman en cada fase ciertas prácticas del pasado. Como criterios dentro del proceso de selección figuran las buenas prácticas del pasado, propias y de otras empresas, así como las adaptaciones y anticipaciones al entorno cambiante. Mediante la selección se van generando cambios cualitativos que aquí hemos denominado "megaparadigmas".

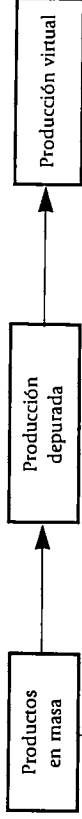
El papel que los genes tienen en la evolución biológica,³ lo tienen en la economía las costumbres de las personas y rutinas en las empresas. Costumbres se pueden definir como los mecanismos que las personas se han apropiado y desarrollado en la labor cotidiana para no pasar siempre por la reflexión racional antes de actuar. Rutinas se pueden definir como el conocimiento específico y operacional de las organizaciones. La evolución consiste en transferir y variar las rutinas existentes y hacer la selección de aquellas que mejor se adapten al entorno específico de la empresa [Pronk, 1998].

Esta evolución de los paradigmas productivos se conoce también como el *modelo 3x3*. Las herramientas para incrementar la productividad han avanzado sobre tres ejes –el tecnológico, el de la organización del trabajo y el de la estructura de la firma–, cada uno con tres momentos. El tecnológico pasó de la mecanización rígida a la introducción de la computadora en el procesamiento de la información a la etapa actual de la automatización flexible. El modelo de organización del trabajo pasó de la escuela taylorista y fordista del trabajo parcelado, repetitivo, a la escuela sociotécnica de organización en grupos y a la multifuncionalidad que requieren de obreros que comprenden el proceso y los tiempos para producir bien de entrada o por primera vez. En la estruc-

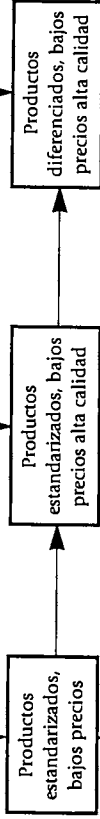
³ Los procesos básicos en la evolución biológica: la genética, la mutación y la selección natural; tienen su equivalencia en la teoría económica en los procesos: la imitación, la innovación y la ganancia [Pronk, 1998].

EVOLUCIÓN DE LAS BASES DE PRODUCCIÓN I

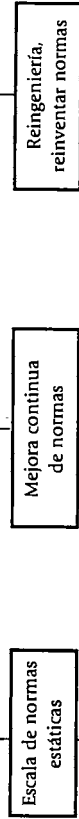
Principios básicos
Productividad



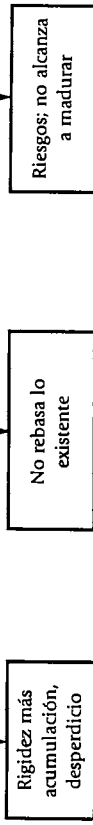
Estrategia
productiva



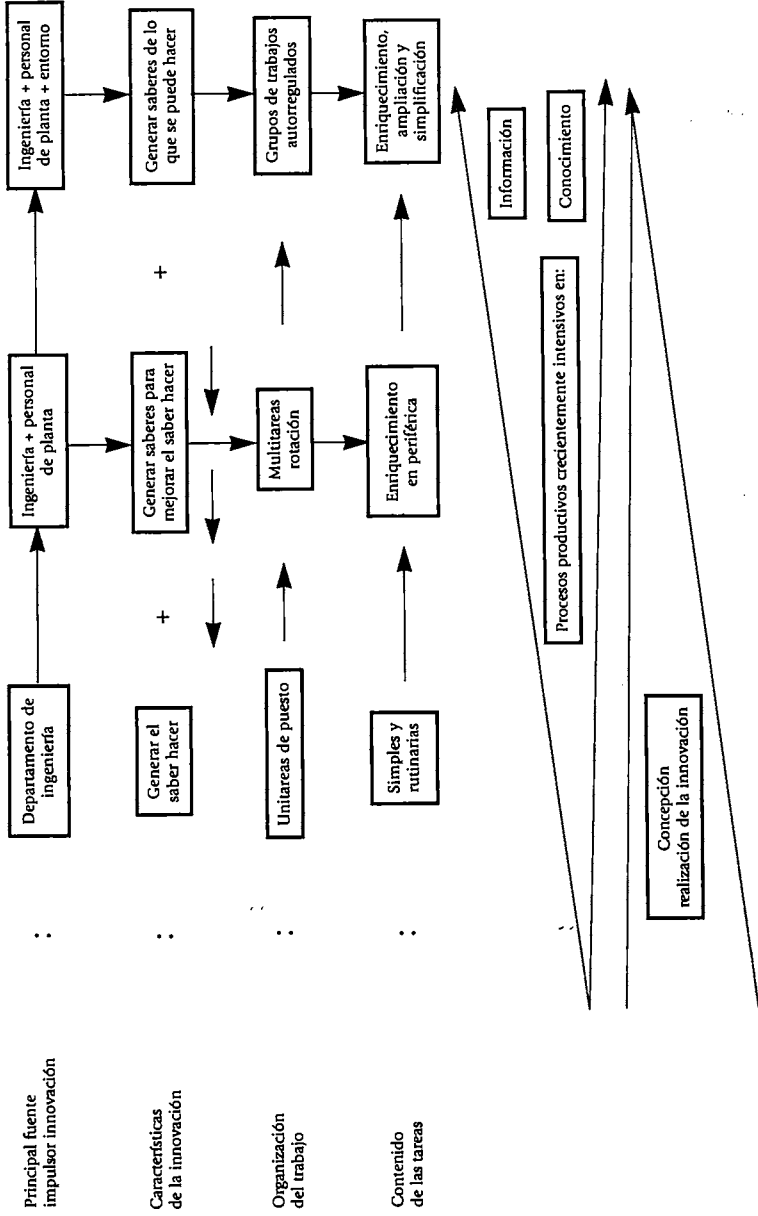
Práctica
productiva



Limitaciones



EVOLUCIÓN DE LAS BASES DE PRODUCCIÓN II



tura de la firma se pasó de las firmas gigantes, a las firmas centradas en su saber principal y actualmente a la firma en red [Coriat, 1988].

Para América Latina conviene agregar la noción *periférica* en el análisis para ubicar dicha racionalidad en el contexto de una relación desigual en escala mundial [Lipietz, 1987]. Cada uno de estos modelos obedece a un momento histórico que inicia con oportunidades pero en el tiempo engendra obstáculos y límites.

Así por ejemplo, en los años ochenta, y con el ejemplo de la experiencia japonesa, los principios de la productividad cambiaron cualitativamente cuando emergió el modelo de la *mejora continua*. Se trataba de una estrategia basada en romper la dicotomía entre bajos precios y alta calidad, para combinarlos. Esta concepción se apoyaba en las innovaciones tecnológicas de proceso (informática) y producto (miniaturización; electrónica, aleación, nuevos polímeros), enfocadas a hacer economías integradas y compactas, reduciendo las operaciones improductivas y los tiempos muertos. En la práctica productiva se recurría a la depuración del proceso productivo, evitando la acumulación de desperdicios, operaciones inútiles y la burocracia. La limitación de este modelo consistía en no rebasar la familia de productos existentes, es decir, ofrecer mayor cantidad de opciones de un producto, pero a partir de una base estandarizada.

En poco tiempo, la mayoría de las empresas líderes mundiales estaban aplicando técnicas similares y mejorando las mismas áreas de productividad (calidad, reducción de inventarios, entregas rápidas, atención al cliente, entre otras) teniendo como resultado la dificultad de construir ventajas competitivas perdurables. Era como describió Meyer [1992]: la competitividad se transformó en una lucha por mejoras marginales.

En la década de los noventa se dan los primeros pasos hacia un nuevo cambio cualitativo, pasándose del modelo de mejora continua a la nueva estrategia que tiene como eje la *producción virtual*. Entra el consumidor en la fábrica y la estrategia de productividad se dirige a la economía de variedad. Se trata de romper la dicotomía entre bajos precios y calidad, por un lado, y cambio en los diseños básicos, por el otro. El desafío de este modelo es la combinación de esos tres elementos en forma simultánea. El mecanismo que se instrumenta para este propósito es la reingeniería en su conjunto. En este modelo se pretende repensar a fondo y de manera periódica la forma de acercarse a las necesidades del cliente, ya que éstas se encuentran inmersas en un proceso de cambio continuo.

Esto significa que la empresa debe articularse dinámicamente con los recursos disponibles dentro y al exterior: proveedores, ingeniería, consumidor, venta y comercialización. La manera de instrumentar esta revisión periódica es mediante la construcción de redes de recursos disponibles dentro y fuera del proceso productivo. El límite de este modelo es el alto grado de riesgo que encierra el proceso de reingeniería si no alcanza a madurar y a recuperar su inversión, de lo que depende la importancia de los momentos de la planeación de la estrategia, diseñados por los estrategas de las organizaciones.

Tipología de trayectorias de aprendizaje en América Latina en el marco de la producción depurada

Desde la perspectiva de la teoría económica evolucionista, la comprensión de la dinámica del desarrollo económico macro requiere del estudio de los procesos de innovación y aprendizaje en las empresas. Es por medio del reconocimiento de la diversidad, la selección y la estandarización de los procesos de innovación como se revelarían las contradicciones de la dinámica económica de un país o región [Cohendet y Llerna, 1997].

Siguiendo la lógica de este postulado y centrándonos en la década de los noventa, en la parte siguiente nos limitaremos al análisis de la dinámica de aprendizaje en el marco del paradigma de la producción depurada: la diversidad de maneras como las empresas en América Latina están incorporando principios organizativos y tecnológicos que corresponden a este modelo productivo y los límites que cada sendero contiene.⁴

⁴Son procesos de aprendizaje cuyo detallado análisis transcurre de manera muy diferente en cada una de las tareas y categorías laborales. En ciertas tareas muy sencillas se limita a un proceso de práctica productiva muy sencilla. Estos trabajos más sencillos, muy poco "especializados" en el sentido usual del lenguaje, pueden ser tanto de tipo "físico" como de tipo "mental". Contar y controlar la cantidad de productos entregados, por ejemplo, puede ser tan mecánico que no requiera casi ninguna práctica previa y, a diferencia de lo que ocurre en el servicio de las máquinas, se requiere solamente la existencia de una persona confiable en su rutina, es decir, que disponga de una determinada calidad en la destreza de la persona. Entre los extremos de un trabajo "no calificado" y una "calificada" que se aproxima ya a un "arte", existe toda una gama posible de escalones intermedios de trabajos y categorías laborales. Habrá que distinguir en cada industria cómo, y en qué cantidad, están distribuidos los operarios de las organizaciones empresariales de determinado tipo y tamaño y con distintos niveles de calificación exigida; habrá que distinguir, además, cómo ha cambiado esta estructura en el pasado reciente y qué transformaciones son de prever en el futuro inmediato, y por qué. Estas situaciones están en una continua evolución por las transformaciones tecnológicas, que, por su parte, tienen que ver con la tendencia general de la inversión de capital mencionada antes. La tarea es exponer la dirección de esa evolución.

Apoyándonos en un levantamiento de datos entre 450 empresas en la región y en múltiples estudios de caso a profundidad, hemos llegado a una tipología de tres trayectorias de aprendizaje que aluden a la incorporación de principios de la producción depurada a la organización y que a la vez, corresponde a la posición comparativa que el mercado laboral de América Latina ocupa en la economía mundial.

Aprendizaje desde arriba: adaptación al nuevo paradigma tecnoeconómico

Esta trayectoria se ha dado sobre todo en las empresas grandes y líderes en sus mercados en la región. Cambios en la organización de la producción son el punto de partida en esta trayectoria, donde la planeación y ejecución de la ruta de aprendizaje están en manos de la gerencia. El trabajador es el objeto de aprendizaje en el proceso de cambio. Ejemplos son: gestión de calidad vía sistemas estadísticos, normas ISO, cambios en el *lay-out* (*u-shape*), justo en tiempo, subcontratación (*outsourcing*) y reducción del personal.

Lo anterior se acompañó por un aumento en el esfuerzo físico y mental en el trabajo, particularmente por el incremento en los ritmos de trabajo y la ausencia de programas ergonómicos que pudiesen haber mitigado los efectos de los mayores ritmos de trabajo. La falta de innovación en otros subsistemas de la gestión de recursos humanos (capacitación, remuneración) ha contribuido también a este aumento en el esfuerzo físico y mental [Mertens, 1997]. El paso siguiente pocas empresas han podido hacerlo. El paso hacia un cambio fundamental en el contenido de las tareas, orientado al fomento de procesos dinámicos e interactivos de aprendizaje, donde el trabajador se transforma de objeto en sujeto de aprendizaje.

En los casos donde la organización empresarial no hace esta fase del aprendizaje, dejará al trabajador con conocimientos simplificados de las operaciones, despojándolo de una participación más definida en cuanto a ser verdaderamente el sujeto de las estrategias del aprendizaje en la organización.

La poca profundidad en la estrategia de aprendizaje hará que el posfordismo que encierre esta trayectoria de innovación mantenga su carácter *periférico* en el contexto de la globalización. En esta trayectoria de innovación se modifican, sobre todo, aspectos periféricos de las funciones a cumplir por los trabajadores vinculados con gestión de calidad, servicio al cliente y manejo de información sobre productos y procesos.

El problema fundamental para incursionar en una trayectoria de aprendizaje de mayor profundidad radica no tanto en el nivel educativo del personal obrero, sino en la *cultura de gestión en las empresas, que sigue siendo jerárquica, cerrada y autoritaria*, lo que inhibe la interacción de los actores sociales de la producción, necesaria para hacer más dinámico y profundo el aprendizaje.

La organización del trabajo posfordista, en su expresión ideal, tiene como eje la interacción social para desarrollar al personal y estimular la creatividad. Con el objetivo de impulsar el aprendizaje endógeno en la organización, creando y recreando las ventajas competitivas únicas que la hacen distinguirse en el mercado. En el contexto actual, el desafío de las organizaciones no sólo es adaptarse a los cambios, sino tener la capacidad de actuar y gobernar sobre ellos. Esto requiere que en el diseño de la trayectoria de aprendizaje se reconozcan los límites de la lógica y la racionalidad, estimulando procesos creativos, intuitivos y reflexivos de aprendizaje en los que los individuos sean considerados como sujetos del proceso de aprendizaje.

El desarrollo de nuevas perspectivas y posibilidades se tendrá que combinar con la aplicación de secuencias lógicas para resolver problemas y lograr las metas planteadas. Lo anterior lleva a un modelo de "metaprendizaje", que va más allá de la lógica preestablecida del aprendizaje, permitiendo que estas lógicas continuamente sean creadas, modificadas y recreadas por medio de la reflexión, el cuestionarse y la creación de alternativas o nuevas formas para realizar las funciones asignadas. Es pasar de la estructura mental asociada con ¿cómo tengo que hacer el trabajo o la tarea?, a la pregunta ¿cómo puedo hacer mejor la tarea o función? [Bruton y Fairris, 1999].

En el contexto de una abundante oferta de mano de obra, la cultura dominante en las empresas en América Latina destaca por la obediencia a la autoridad y al grupo simbolizado al cual la persona siente que pertenece. Existen fuertes rivalidades entre grupos y las relaciones formales e informales de poder fuertemente autocráticas no son el ambiente propicio para el aprendizaje dinámico y profundo. Esto requiere de espacios de reflexión crítica, de autonomía y experimentación que en ese contexto difícilmente se dan. Paradójicamente, el reflejo de esta cultura predominante en las empresas líderes en la región es la respuesta de los gerentes a la pregunta, ¿cuáles son las principales deficiencias en el personal?, y contestan: "la falta de iniciativa en la toma de decisiones, hacerse cargo de mayores responsabilidades, la falta de autonomía individual y de grupo, la falta de motivación, así como la dificultad para adquirir compromisos" [Mertens, 1997].

En estas condiciones, romper con la visión y cultura técnico-racional sobre el hecho de que el aprendizaje se hace transmitiendo el conocimiento en una sola vía –inspirada en las prácticas tayloristas y fordistas de la organización del trabajo– no se vislumbra en el corto plazo en las organizaciones en América Latina.

La duda que nos asalta es, ¿hasta qué punto la dinámica de la acumulación del capital llevará a las organizaciones de la región a incursionar en trayectorias de transición hacia un modelo de aprendizaje multidireccional, donde la experimentación y la reflexión crítica siempre esté presente? Esta pregunta refleja la contradicción a que no puede escapar este segmento de empresas. Pretenden generar ventajas comparativas por la abundancia de la mano de obra poco calificada con su consecuente bajo costo, lo que se traduce en una estrategia para desarrollar su nivel de calificación según parámetros de aprendizaje preestablecidos. El salto a un aprendizaje más abierto y profundo, podría significar que los trabajadores se apropiaran de una mayor parte de los beneficios de la producción. "Pasar a una mayor eficiencia del desempeño de la empresa no significa que necesariamente todas las partes involucradas conserven su participación en los beneficios" [Bruton y Fairris, 1999].

Aprendizaje acotado y controlado: aprovechamiento de la abundancia de mano de obra poco calificada

Esta trayectoria de aprendizaje se caracteriza por una racionalización extrema del trabajo con procesos de aprendizaje acotados a propósito para el operario (trabajador directo). El personal de mando medio y superior, por el contrario, sí está sujeto a procesos dinámicos de aprendizaje en campos como la informática, mercadotecnia, gestión de calidad, control de costos y planeación. Se trata de procesos productivos simples, donde la calidad y la cantidad pueden ser controladas por los procedimientos y los mandos medios y superiores.

Esta trayectoria se observa en sectores que operan en la parte inferior del mercado de trabajo, donde la rotación del operario es elevada. Para evitar que esto afecte la productividad-calidad, se suele recurrir a un aprendizaje controlado. Frecuentemente son procesos intensivos en mano de obra y simples en la parte operativa, que pertenecen a complejas cadenas de producción y distribución, o bien son procesos productivos cuya ventaja competitiva es estática (mano de obra barata, factores climatológicos, menos regulación gubernamental, materia prima).

Esta trayectoria puede ser exitosa, en determinadas circunstancias, en cuanto a capacidad competitiva y rentabilidad. Menos positivas son las consecuencias para la calidad del empleo que generalmente sufre retrocesos.

En el caso de muchas empresas en América Latina, la aplicación de esta trayectoria fue su reacción a la apertura comercial que los países de la región instrumentaron. En el contexto de la competencia internacional, la trayectoria se legitima con el argumento de que, en cuanto a empleo, peor es nada.

Ejemplos típicos se encuentran en sectores de servicio, comercio, agroindustria y en la parte manufacturera donde la reducción de los costos suele hacerse por vía de la subcontratación (confección de ropa; plásticos; construcción).

Aprendizaje a partir de la tradición y el empirismo

Esta trayectoria tiene un carácter *sui generis* y se encuentra sobre todo en empresas pequeñas y medianas, exitosas en su adaptación a las nuevas circunstancias del mercado. Son aprendizajes que se apoyan mucho en la tradición y en la acumulación de saberes aprendidos empíricamente. Ejemplos: organización de agricultores de café orgánico; fabricantes de sistemas de intercomunicación orientados a la especificidad del mercado local, fabricantes de muebles rústicos, entre otras.

Estas empresas siguen trayectorias de innovación en las que los saberes arraigados en la tradición sectorial, empíricamente han sido mejorados, proceso en el que la mayor parte del personal participa. En cuanto a los trabajadores, los aprendizajes se guían a partir de la experiencia. En el caso de los gerentes, se trata generalmente de una mezcla de saberes desarrollados a partir de la práctica y tradición, junto con nuevos saberes sobre el desarrollo y organización de los mercados y la aplicación de técnicas modernas, por ejemplo la informática.

El problema de la transferibilidad de las experiencias exitosas

La transferibilidad de las experiencias exitosas planteadas en la tipología hacia las empresas no exitosas hasta el momento, pasa por una pregunta básica: ¿hay límites dentro de los tipos de aprendizaje mencionados que inhiben su expansión hacia otras empresas?

En el caso del aprendizaje desde arriba, el punto modular es la capacidad de desdoblar la estrategia hacia un aprendizaje incluyente

orientado al desarrollo de los saberes de trasfondo, donde el trabajador se convierte en el sujeto del proceso, situación que es factible en la medida que la gerencia entienda que el proceso productivo depende esencialmente del compromiso que el trabajador guarde con la empresa; y a su vez, un nuevo tipo de actitudes y comportamientos gerenciales que den la pauta para que se transforme la cultura de las organizaciones.

La pregunta a continuación es: ¿cuáles son los obstáculos para transformar la cultura empresarial hacia una organización de aprendizaje dinámica y participativa? En otro nivel del análisis, la transferibilidad de estas trayectorias de aprendizaje hacia otras empresas no parece tener límites, siempre y cuando las empresas proyecten su estrategia en el segundo nivel de aprendizaje mencionado. De otro modo, incluirían cada vez más competidores en el mercado, haciendo cosas similares, sin tener la capacidad de diferenciarse dinámicamente en relación con su entorno.

En el caso del aprendizaje controlado, la capacidad de expansión de los mercados basados en esos principios de producción no parecen ser demasiado amplios, por lo que la transferibilidad de este modelo es limitada. Podría pensarse que la expansión de esta trayectoria pasará por un cambio cualitativo del aprendizaje hacia una trayectoria incluyente.

El aprendizaje por tradición es transferible a otras empresas, donde la dimensión de la tradición representa un nicho en el mercado y no tanto una estrategia para competir directamente con empresas grandes que han seguido una trayectoria de aprendizaje desde arriba o bien, la controlada. Encontrándose su límite en donde su desarrollo tendrá que incorporar aspectos de la estrategia de aprendizaje desde arriba, de la incluyente o de la trayectoria controlada.

Análisis empírico sobre los obstáculos de la transferencia de las trayectorias de aprendizaje exitosos hacia el conjunto de las empresas en la región latinoamericana no abundan. Esta laguna en el conocimiento del problema de la transferibilidad no-sólo es la falta de investigaciones empíricas, sino para empezar es el problema de formular una teoría de desarrollo de las organizaciones en el contexto actual de la innovación tecnológica y de organización, que sea capaz de analizar la complejidad que guardan las relaciones entre las personas en la organización.

Un marco teórico del aprendizaje de la organización

Partimos de la hipótesis de que un elemento importante a considerar en el contexto actual es que los actores sociales de la producción deben

tener una apertura hacia el aprendizaje y un decidido compromiso con la organización y sus mercados, lo que es muy significativo para la conformación de estrategias, más que todos los análisis brillantes imaginados [Mintzberg, 1993].

¿En qué consiste la apertura de los actores hacia el aprendizaje y el compromiso con la organización y sus mercados? ¿Es suficiente la enumeración de prácticas exitosas observadas en las organizaciones, o bien, se requiere ir a los aspectos del metaaprendizaje para poder construir las bases de una teoría de transferibilidad de las trayectorias de aprendizaje?

Éste es un marco de referencia para reflexionar acerca de la situación de la organización, de la cual debemos utilizar sus viejos saberes y nuevos aprendizajes, de manera que no se coloque en desventaja con relación a competidores que desarrollen estrategias con más creatividad.

Para que sobreviva y crezca la empresa en la globalización, necesita desarrollar los aprendizajes que le permitan adaptarse al entorno y, así, modificarlo de tal forma que le beneficie. De naturaleza compleja el proceso de aprendizaje, supone la modificación del ambiente de trabajo de los actores sociales de la producción.

Lo anterior coloca a la organización empresarial ante tres tipos de problemas de aprendizaje en diferentes niveles, a los que corresponderá la estrategia a seguir:

- a) El problema empresarial, es decir la selección de los productos y mercados.
- b) El problema tecnológico, que consiste en la selección de la tecnología productiva.
- c) El problema administrativo, cuyo núcleo consiste en el diseño de la estructura y procesos de organización capaces de ser direccionados por una estrategia de gestión con funciones de aplicación y desarrollo de aprendizajes entre los actores sociales de la producción.

Nos referimos al hecho de que la organización empresarial debe visualizar la *inclusión* en su estrategia de aprendizajes. Lo que seguirá para poner en práctica la estrategia de aprendizajes es determinar el proceso secuencial de las operaciones (a efectos expositivos). Sin embargo, en la realidad, estos problemas para la gestión estratégica se solucionan de manera simultánea, en virtud de que una empresa en funcionamiento cuenta ya con una organización, una tecnología productiva y actores productivos que definirán la gama de opciones de aprendizaje en la estrategia de la organización empresarial a corto, mediano y largo pla-

zos. Estrategia, estructura y operaciones de aprendizaje, son pues las bases de la capacidad de supervivencia y crecimiento de la empresa hoy día.

Cada uno de los sistemas sobrepuestos: autoridad, materiales de trabajo, información, procesos de decisión y proceso tecnológico, presentan una imagen incompleta del funcionamiento real de la organización, pero aun así, explica un aspecto importante; al observarlas en su conjunto, sugieren la auténtica complejidad del funcionamiento de la organización [Mintzberg, 1984]. Son la base fundamental a partir de la cual podemos construir nuestra propia descripción de la estructura de la organización en su complejidad.

Desde una perspectiva externa, el aprendizaje en una organización siempre se da. El problema no es el aprendizaje en sí, sino el aprendizaje para sí: qué es lo que se considera necesario aprender. La transferencia de aprendizajes se relaciona con símbolos: ISO, Q, computación e informática, en la medida en que el aprendizaje se convierte en un símbolo, y que este símbolo refleja, a su vez, eficacia. Aprender vivencialmente lo que el aprendizaje es para la organización de que se trate. El aprendizaje para poder ser transferido debe responder a algo y a la vez, es un simbolismo de algo que funciona en la complejidad de la estructura de la organización. El aprendizaje se transforma en símbolo en el momento en que es significativo para los directivos, que requieren a su vez que sea significativo para los demás miembros de la organización. ¿Cómo cambiar los flujos a favor de un determinado aprendizaje?, o bien, ¿cómo hacer más dinámicas las acciones de aprendizaje?

Considerando que "toda interpretación de significado del mundo social, y del aprendizaje entonces, está pragmáticamente determinada" [Schutz], se pueden distinguir tipologías de transferibilidad:

- la autoridad máxima tiene la conciencia respecto a qué tipo de aprendizaje;
- la autoridad está dispuesta a aprender sin tener conciencia del alcance; deja espacios de experimentación;
- objeción, duda de la autoridad sobre la posibilidad efectiva de la transferencia de aprendizajes.

Un acto de aprendizaje es siempre algo realizado, y puede considerársele independientemente del sujeto que actúa y de sus vivencias. Todo acto de aprendizaje presupone una acción de aprender. Esto no significa que la referencia a la acción deba entrar en el examen del acto.

En contraste con el acto, la acción de aprendizaje está ligada al suceso. Mientras el acto de aprendizaje se cumple, la acción de aprendizaje constituye una serie de vivencias que se forman en la conciencia concreta e individual de algún actor. Llegamos a la pregunta que no se puede responder de manera unívoca: ¿Qué representa la transferibilidad: actos o acciones de aprendizaje?

Pese a ello, la función de aprender en el sistema productivo ha recibido en los últimos años un tratamiento subsidiario, muy especializado, pero ajeno al papel que le toca cumplir en el proceso de formulación y puesta en práctica de una estrategia de gestión empresarial con dirección estratégica, donde los actores conciben el proceso productivo como una instancia de evolución y de aprendizaje [Mintzberg, 1984].

Desde esa perspectiva, se concluye que la resolución del problema tecnológico se ha llegado a considerar como una cuestión meramente técnica; sin implicaciones ni efectos sobre la gestión estratégica de la empresa sobre el trabajo, o mejor dicho sobre los actores sociales de la producción. Al tiempo que los cambios del medio ambiente otorgaban a otras actividades funcionales un lugar y atención privilegiados en las preocupaciones de la gestión de la empresa, dejando de lado el ambiente de trabajo dentro de la organización y por tanto, los aprendizajes que dieran respuesta a ambas situaciones.

En efecto, la importancia del entorno ha variado para la empresa a lo largo del tiempo. Una revisión histórica del proceso de formación y consolidación del fenómeno empresarial tal y como hoy lo conocemos, supone decir que con la globalización lo que sucede dentro de las organizaciones se manifiesta nítidamente al exterior, no hay más espacios cerrados a partir de la entrada del cliente a la fábrica y en la mejora continua virtual, el único límite es el no-límite.

El aprendizaje de la organización puesto en contexto

El aprendizaje de la organización no se puede desprender de las estructuras de poder en la organización y de las relaciones complejas existentes. El aprendizaje no como fenómeno aislado sino en el cual intervienen la complejidad interna y la externa de la organización.

¿Qué es la complejidad de la organización? Comprende la estructura, el plano de poder; el *staff* de apoyo; la autoridad; los materiales de trabajo; el proceso de decisión, entre otros. Desde esta perspectiva, las trayectorias de aprendizaje son complejas, enfrentadas continuamente a los imprevistos, es decir, a situaciones inesperadas.

La competencia laboral es parte central de las organizaciones de aprendizaje para guiar a los actos de aprender de cada uno de sus integrantes. Ese aprender se ha volcado a ejes estratégicos de la organización. La calidad es un eje aglutinador de métodos y técnicas (ISO, reingeniería, justo a tiempo, mejora continua, entre otros), alrededor gira el aprendizaje. Aquí el problema ya no sólo es cómo llegar a ella sino cómo mantenerla. En consecuencia los aprendizajes adquieren su importancia, porque se trata de una revisión o repaso a los saberes aprendidos, correcciones y nuevos saberes.

El entorno en general y los mercados en particular toman una importancia creciente para la empresa y su aprendizaje que, a su vez, adquiere la capacidad para incidir activamente sobre él. Esa importancia se ve acrecentada con los cambios tecnológicos, económicos y sociales que caracterizan el tránsito a la globalización.

La evolución tecnológica ha modificado los gustos y necesidades de los consumidores (productos) en poco tiempo, pero también la forma de satisfacerlos (producción y gestión de la empresa). En consecuencia se puede afirmar que aumentó decisivamente el peso de la tecnología (sobre todo a partir de la miniaturización electrónica, la óptica, las comunicaciones satelitales, las aleaciones minerales y los nuevos polímeros), en la definición estratégica de la gestión empresarial. Antes, la innovación tecnológica parecía reservada para sectores y áreas de la empresa muy concretas. En la globalización, su influencia se detecta en todos los ámbitos de la actividad del sistema social.

Todo lo anterior, para darnos cuenta en qué momento y por qué la competencia laboral, entendida como una construcción social de saberes, surge como un imperativo del modo de producción basado en viejos saberes y nuevos aprendizajes urgidos por las empresas que concurren al mercado internacional globalizado.

Al mismo tiempo, se intensifica la competencia en sectores estancados o con bajos niveles de rivalidad hasta hoy día. Esta intensificación, unida a otros factores, como las mutaciones tecnológicas, la llegada de nuevos competidores, las variaciones de las tasas de cambio y las diferencias nacionales entre tasas de inflación, ha provocado un proceso creciente de inestabilidad competitiva.

A los cambios técnico-económicos hay que añadir otra serie de variaciones de índole sociopolítica, provocada por las nuevas reivindicaciones de los actores sociales vinculados a la empresa. Los ciudadanos reivindican mejoras crecientes de la calidad de vida, buenos productos y un medio ambiente saneado. El entorno de la empresa está, en

suma, adquiriendo dosis crecientes de turbulencia, lo que exige que la empresa preste atención prioritaria a sus vinculaciones con él y a las formas de actuación en el mismo.

La competencia ha variado, y también deben hacerlo las respuestas de la empresa. La detección prioritaria de un mercado y su conquista, que caracterizó al *marketing*, debe ser revisada; ya que puede atentar contra la supervivencia de las empresas en el largo plazo. La orientación hacia el mercado, sin prestar atención a sus limitaciones, conduce a una preocupación a corto plazo por la satisfacción del consumidor, pero puede olvidar el diseño y desarrollo de nuevos productos capaces de satisfacer necesidades hoy desconocidas y la posibilidad de detectar nuevos clientes de una producción virtual.

En otros términos, la preocupación por el mercado ha de combinarse con la preocupación por la investigación y el desarrollo tecnológico dentro de la empresa y en la mayoría de los casos vincularlo a instancias de investigación solventadas por el Estado como es el caso de institutos y universidades. Paralelamente, la función de la producción debe recuperar con ello su importancia como variable competitiva clave de la empresa [Wheelwright y Hayes, 1985], en igualdad de condiciones con otras actividades de la misma y, muy especialmente, con el *marketing*.

La empresa debe asumir que su forma de competir ha cambiado, de manera que sus elementos internos (producción) y externos (*marketing*) se integren en una estrategia común, donde no prime una actividad funcional frente a otra. Se trata, en fin, de que desarrolle nuevas cualidades que le confieran la flexibilidad suficiente para adaptarse a los cambios del medio ambiente del entorno y el buen funcionamiento del clima dentro de la organización, e influir sobre ellos.

Aquí se trata de llamar la atención sobre la importancia de las operaciones en la empresa, así como sobre la utilidad de introducir mecanismos de innovación y desarrollo tecnológico permanentes. Todo ello integrado dentro de la estrategia general de la empresa. Se pretende incorporar la tecnología dentro de la dirección estratégica [Fernández, 1988] con el equilibrio que deben guardar los saberes aprendidos y todos los nuevos aprendizajes que eso implica.

Recapitulando, el imperativo de la globalización nos coloca en la reflexión de las necesidades de las organizaciones empresariales para el diseño de sus estrategias que incluirán saberes y aprendizajes que contribuirán a la construcción de conocimientos básicos para el funcionamiento de la empresa hacia adentro y en el entorno.

Sobre el aprendizaje, queda claro que depende de cada empresa y sus circunstancias, de lo que se desprende que lo rescatable en primera

instancia son las competencias transferibles, ya que el tejido fino de los saberes será hecho de acuerdo con cada organización. Observemos cómo los aspectos formales e informales de la organización (la autoridad formal, el flujo regulado de información y el flujo de comunicación informal) se combinan para determinar el comportamiento organizativo sobre los nuevos aprendizajes. La autoridad y la comunicación no representan en sí fines de la organización, sino procesos que facilitan los dos flujos fundamentales: la toma de *decisiones* y la producción de servicios y de mercancías. En un sistema regulado se detectan bien los flujos de trabajo de operaciones, así como el de procesos regulados de decisión, fundamentales para la puesta en práctica de los aprendizajes [Mintzberg, 1984].

Conclusión

El desarrollo de un país o región en la fase del posfordismo en que se encuentra el capitalismo mundial, está íntimamente ligado a la capacidad de las empresas para pasar de una dinámica de aprendizaje inducida y prestablecida, a una interactiva y abierta. Capacidad que depende de la trayectoria de innovación seguida por las empresas dentro de las megatendencias del paradigma tecnoeconómico que se encuentran subyacentes en el desarrollo de las fuerzas productivas.

A partir de una tipología de tres trayectorias de innovación y aprendizaje de las empresas en América Latina, las contradicciones difieren. El "aprendizaje desde arriba" enfrenta la contradicción de mantenerse en el *statu quo* de una cultura unidireccional de aprendizaje basada en la transferencia de códigos preestablecidos de saberes de las esferas de mando hacia el personal, o bien, incursionar en una ruta incierta y desconocida de aprendizaje abierto e interactivo entre el mando y el personal.

En el "aprendizaje controlado", la aparente ventaja del control total utilizando las nuevas tecnologías de informática y estandarizando al máximo las operaciones, coloca a las empresas en una dinámica donde el desarrollo no puede ser otro que lo extensivo en la franja inferior del mercado. La saturación relativa y absoluta de estos mercados y la consecuente disminución de los márgenes de utilidad, requerirá el tránsito hacia otros segmentos de mercado que demandará romper con los lazos de poder del "aprendizaje controlado".

En el aprendizaje a partir de la tradición y el empirismo, la contradicción se presenta de manera contraria a los casos anteriores. Su evo-

lución exigirá mayores delimitaciones al aprendizaje abierto que lo caracteriza, para no caer en desorganización y desarticulación. Este acotamiento puede llevar a patrones de aprendizaje de tipo controlado o bien, guiada desde arriba, lo que generará conflictos con la cultura de aprender del modelo original que no se deja borrar fácilmente.

La comprensión a fondo y de manera concreta de uno u otro escenario no puede quedarse en los instrumentos del análisis económico. Abrir la caja "negra" de los procesos de aprendizaje e innovación requiere la aplicación de la sociología de la organización. Es este reencuentro entre la teoría económica y la sociología lo que permitirá avanzar en la profundización de los factores que significativamente intervienen en el aprendizaje de las organizaciones y con ello, en el desarrollo macro de los países, reconociendo la pluriformidad de las trayectorias a seguir y la diversidad de estrategias de desarrollo posibles en los países de América Latina.

Bibliografía

- BROWN, F. [1995], *Productividad y mercado de trabajo. La industria metal-mecánica y alimentos en México*, Lima, OIT.
- BRUTON, H. y D. Fairris [1999], "Work and development", *International Labour Review*, vol. 138, Ginebra, OIT.
- CEPAL [1998], *Panorama social de América Latina*, 1997, Santiago, CEPAL.
- COHENDET, P. y P. Llerena [1997], "Learning, Technical Change, and Public Policy: How to Create and Exploit Diversity", en C. Edquist, *Systems of Innovation*, Londres, Pinter.
- CORIAT [1988], *Los desafíos de la competitividad*, Buenos Aires, Eudeba.
- DEZA VENCE, X. [1995], *Economía de la innovación y del cambio tecnológico*, Madrid, Siglo XXI Editores.
- DOSI, G. et al. [1988], *Technical Change and Economic Theory*, Londres, Pinter.
- FERNÁNDEZ, S. y C. Fernández [1988], *Manual de dirección estratégica de la tecnología. La producción como ventaja competitiva*, Barcelona, Ariel Economía.
- GARRO, N. et al. [1997], *Situación ocupacional y niveles de ingreso de los trabajadores en relación con su educación y capacitación*, México, STPS.
- GELLER, L. y C. Ramos [1997], *Chile: innovaciones en la empresa industrial metal-mecánica, 1990-1995; programas y resultados de la gestión de productividad*, Lima, OIT.
- INEGI. *Cuentas Nacionales*, Aguascalientes, INEGI.
- LAOS, E. [1994], *Tendencias de la productividad en México (1970-1991)*, México, STPS.

- LIPIETZ, A. [1987], *Mirages and Miracles. The Crisis of Global Fordism*, Londres, Verso.
- LÓPEZ G. y J.M. Valdaliso [1999], "Economía y evolución", *Anthropos* Barcelona, Proyecto A Ediciones.
- LUNDVALL, B.A. [1992], *National Systems of Innovation*, Londres, Pinter Publisher.
- MERTENS, L. [1997], *México: estrategias de mejora de productividad y de recursos humanos en las industrias de alimentos y metalmecánicas*, Lima, OIT.
- MEYER, A. de [1992], *Creating the Virtual Factory. Report on the 1992 European Manufacturing Futures Survey*, Fontaine Bleau, INSEAD.
- MINTZBERG, H. [1984], *Estructuración de las organizaciones*, Barcelona, Ariel Economía.
- y J. Brian Quinn [1993], *El proceso estratégico. Conceptos, contextos y casos*, México, Prentice Hall.
- OIT [1997], *Panorama Laboral 1997*, Lima, OIT.
- [1998], *Panorama Laboral 1998*, Lima, OIT.
- PÉREZ, C. [1996], "La modernización en América Latina y la herencia de la sustitución de importaciones", *Comercio Exterior*, núm. 5, 1996, México, Bancomext.
- PRONK, J. [1998], "Evolutionaire Economie", en Riel et al., *Het kapitalisme sinds de jaren '70*, Tilburg, Tilburg University Press.
- ROJAS, E. [1999], *El saber obrero y la innovación en la empresa*, Montevideo, Cinterfor/OIT.
- ROSENBERG, N. [1994], *Exploring the black box*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SCHUMPETER, J. [1997], *Teoría del desenvolvimiento económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- TOKMAN, V. y D. Martínez [1999], *La agenda laboral en la globalización: eficiencia económica con progreso social*, Lima, OIT.
- WEBER, M. [1988], *Sociología del trabajo industrial*, Trotta, Madrid Editorial.
- WHEELWRIGHT, S. y R. Hayes [1985], "La competencia y la función de fabricación", *Harvard Business Review*, 4 tri., núm. 24.

Perspectivas y opciones globales ante el cambio mundial

Clemente Ruiz Durán

El debate en torno a la globalización ha llevado a que muchos grupos asuman visión pesimista sobre el futuro de las economías nacionales, en tanto otros grupos ven en esta reorganización de la economía mundial la solución a todos los problemas económicos de sus participantes. La realidad y las opciones de política se encuentran en medio de estos dos extremos. Este documento intenta discutir primero el carácter de la globalidad, para de ahí proponer una agenda para el desarrollo de las políticas nacionales compatible con el quehacer internacional.

La globalización de la economía mundial

El mundo vive una etapa de globalización en todos sus procesos económicos y los países se alejan cada vez más de los conceptos tradicionales de Estado-nación, para integrarse lentamente a agrupaciones regionales que definen hoy un nuevo perfil de la economía internacional. Hoy el concepto de economía cerrada ha quedado rebasado y su lugar es suplantado por un concepto más dinámico y complejo que redimensiona todo el análisis económico.

El proceso de globalización debe ser entendido como un cambio en la estructura institucional y organizacional de las naciones; por lo cual, la presencia del sector externo se considera relevante sobre los modelos económicos planteados por los gobiernos y por tanto el papel de las relaciones multilaterales, en términos comerciales, financieros y culturales, debe ser acotado en su justa dimensión.

La fábrica global produce hoy 29.5 billones de dólares, 57% lo generan 28 economías avanzadas, en tanto 156 economías en desarrollo o en transición tan sólo aportan 43% del producto global. El origen del producto global proviene en un 55% de los servicios, 38% de la

industria y sólo un 7% de la agricultura.¹ El proceso de globalización no se ha terminado de concretar, sino que se encuentra en construcción, se sabe que se ha iniciado, sin que estemos ciertos de cuándo habrá de completarse. Sin embargo se tiene que admitir que ya hoy la economía mundial ha adquirido un carácter global, en donde se fragua un marco más integrado de la producción, del comercio, de las comunicaciones, de las relaciones financieras e incluso de los mercados laborales. De manera ordenada podemos identificar los ejes de estudio de la globalización de esta forma: los flujos de capitales, el comercio, la tecnología y los mercados laborales

La integración financiera

En torno a los procesos financieros surgió la expresión de lo global, la integración de los mercados financieros es lo que permite que a cualquier hora del día sea posible realizar inversiones financieras en alguna parte del mundo. Los flujos brutos de capital han crecido de manera considerable desde los años setenta, especialmente en esta década, lo que se puede ilustrar analizando el monto de las transacciones de colocaciones de bonos y acciones fuera de las fronteras nacionales en los países industriales, que eran menos de 10% del PIB en 1980 y para 1995 se habían elevado por arriba de 100%. Los flujos brutos de inversión de cartera y la inversión directa se cuadruplicaron en el mundo desarrollado entre el periodo de 1984-1989, al periodo de 1990-1996. Los flujos de inversión neta privada hacia los países en desarrollo pasaron de un promedio de 12.6 miles de millones de dólares en el periodo 1984-1989, a un promedio de 63 000 millones de dólares en el periodo 1990-1996, alcanzando 138 000 millones de dólares en 1997 y se estima que a finales de siglo se estabilizará en 120 000 millones de dólares. La inversión de cartera se elevó de 5 000 millones de dólares en el periodo 1984-1989, alcanzando un promedio de 54 000 millones de dólares en el periodo 1990-1996. En forma combinada la inversión extranjera, con la inversión de cartera, y otros flujos de capital permitió que los países en desarrollo, las economías en transición y las nuevas economías industrializadas recibieran un financiamiento externo en promedio de 148 000 millones de dólares en el periodo 1990-1996, respecto a un flujo de recursos de tan sólo 15 000 millones de dólares en el pe-

¹World Bank, *World Development Indicators*, 1998, p. 14.

riodo 1984-1989.² La multiplicación de los flujos de capital ha creado un esquema de mayor interrelación entre el mundo en desarrollo y el desarrollado, fortaleciendo los procesos de globalización por la vía de flujos de capital.

La mayor movilidad financiera se puede constatar con el aumento desbordante del mercado de divisas, que de registrar movimientos diarios en promedio de 200 000 millones de dólares en los ochenta, hoy es de 1.2 billones de dólares, equivalente a aproximadamente el 85% de las reservas en divisas de todos los países del mundo. Toda esta movilidad ha tenido como consecuencia una mayor integración de los mercados financieros –especialmente del mundo desarrollado, en donde se ha reducido el diferencial en los rendimientos de los instrumentos financieros– y en menores costos de coberturas entre los diferentes instrumentos. Sin embargo la movilidad ha resultado también en una mayor inestabilidad, dado lo especulativo de la inversión de cartera que es capaz de desatar una crisis en cualquier país que no observe la disciplina financiera que implica la globalización, tal como aconteció a finales de 1994 en México y en 1997-1998 en el Sudeste Asiático. De esta forma, la globalización de los movimientos de capitales abre un esquema de apalancamiento para la inversión, pero a la vez la necesidad de una regulación que prevenga la inestabilidad.³

La integración productiva por la vía del comercio

Un aspecto básico de la globalización ha sido el rápido crecimiento del comercio mundial, que desde 1984 ha tendido a crecer más rápidamente que el producto mundial. Como resultado, la relación de exportaciones a PIB ha aumentado en la mayor parte de los países, caracterizándose por un fuerte crecimiento de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo.

Esto ha sido favorecido por la reducción de las políticas proteccionistas, en la segunda mitad del siglo xx, que han acelerado el proceso de integración de los mercados. Los países que habían optado por un esquema de protección al finalizar la segunda guerra, lentamente han ido procesando un esquema de liberalización comercial. Los países industriales iniciaron este esquema de liberalización comercial y de sus mer-

²IMF, *World Economic Outlook*, mayo de 1998, p. 41.

³Al respecto, conviene mencionar que Naciones Unidas ha puesto a discusión la introducción de un impuesto a los movimientos de capital de corto plazo con el fin de reducir la inestabilidad financiera, tal como lo plantea el Premio Nobel James Tobin.

cados financieros en los cincuenta y, salvo excepciones, la habían realizado a finales de los sesenta.

CUADRO 1
CRECIMIENTO DEL COMERCIO DE LA PRODUCCIÓN GLOBAL

	1974-1983	1974-1989	1990-1993	1994	1995
Crecimiento del volumen de comercio mundial	3.1	6.4	4.6	8.7	7.9
-Países industriales	3.9	5.9	4.2	8.1	6.9
-Países en transición	3.6	2.4	-13.2	5.3	11.7
-Países en desarrollo	-1.9	7.3	7.6	11.3	11.0

	1966-1973	1974-1980	1981-1990	1991-1993	1994	1995
PIB mundial	5.1	3.4	3.2	1.2	2.9	2.8
OCDE	4.8	2.9	3.1	1.2	2.9	2.4
Países en transición	7.0	5.1	1.8	-12.5	-8.4	-2.5
Países en desarrollo	6.9	5.0	3.3	4.6	4.6	4.9

Fuente: ILO, *World Employment 1996/1997 National Policies in a Global Context*, pp. 2-3.

Entre los países en desarrollo el proceso fue diferente. Al finalizar el conflicto bélico 73 países decidieron adoptar políticas proteccionistas, y fueron lentamente abriendo sus economías al comercio. A mediados de los años noventa, 48 de estos países habían optado por liberalizar sus economías, manteniéndose al menos 35 con un alto nivel de protección, los cuales hoy aparecen como islas en un mundo cada vez más integrado. Este proceso de liberalización comercial permitió que el comercio internacional acelerara su crecimiento de manera considerable en las últimas dos décadas, elevando su ritmo de crecimiento de un promedio de 8% anual en el periodo 1980-1990 a una tasa de 10% entre 1990 y 1995. El comercio mundial se incrementó en 165% en el periodo 1980-1995.

En el proceso de expansión del comercio vale la pena destacar que se ha incrementado la participación de los países en desarrollo: de 23% en 1985 a 29% en 1995.⁴ A lo anterior se ha sumado que los países en desarrollo han incrementado su comercio regional: el porcen-

⁴IMF, *World Economic Outlook*, 1990 y 1997.

taje de este comercio se elevó de 31% en 1985 a 37% en 1995. De igual forma ha cambiado la composición de las exportaciones de los países en desarrollo: entre 1985 y 1995 la participación de las manufacturas en el total se elevó de 47 a 83%. Sin embargo esta tendencia no ha sido generalizada, los países asiáticos y algunos latinoamericanos son los que más se han beneficiado de esta globalización.

Las comunicaciones y la tecnología de la información como aceleradores de la globalización

Sin lugar a dudas el proceso de globalización se ha visto impulsado por el desarrollo de las comunicaciones y la tecnología en el siglo xx. El paso del ferrocarril al automóvil y posteriormente al avión, facilitó el incremento del comercio mundial, de esta forma el transporte masivo de mercancías por diferentes medios, se ha visto beneficiado también por una tecnología de la información que nadie hubiera imaginado a principios de siglo. El teléfono abrió un mundo nuevo en el comercio y en las finanzas permitiendo la interconexión de los mercados. A lo anterior se vino a sumar, en la segunda mitad del siglo, el desarrollo de la computadora, que poco a poco fue acelerando el intercambio de información y abriendo con ello mercados que anteriormente eran desconocidos. Con el advenimiento de la red de comunicación mundial "Internet", se ha abierto un espacio de comunicación con grandes posibilidades para lograr una mayor globalización de la información a menores costos; en este espacio cibernético se puede comprar y vender cualquier tipo de mercancías y servicios, abriendo también la posibilidad del rediseño de los centros de trabajo, e incluso de las ciudades, ya que al ser un sistema de información descentralizado permite los espacios de trabajo interconectados, abriendo la posibilidad de una descentralización de los centros de trabajo y, en consecuencia, de la población dentro de la dimensión de una nueva territorialidad, donde el factor común habrá de ser el flujo de ideas y de información.

La integración de los mercados laborales

La globalización abre nuevas oportunidades para la creación de puestos de trabajo y afecta los determinantes del empleo y los salarios. Los cambios en la demanda agregada requieren una mayor capacidad de adaptación en la organización de los procesos de producción y trabajo. Asimismo, la necesidad de aumentar la competitividad implica

que el ajuste de los salarios está limitado por el crecimiento de la productividad del trabajo. En materia de empleo, la reducción del tamaño del sector público en escala global, traslada al sector privado una mayor responsabilidad en la creación de nuevos puestos de trabajo. Esto último requiere no sólo inversión en capital físico sino también en capacitación, factor clave para elevar la productividad y la capacidad competitiva de los trabajadores. Por otra parte, aunque el Estado deja de ser un empleador de última instancia, retiene la responsabilidad de generar las condiciones favorables para que los empresarios puedan crear empleos.

A finales de siglo una de las áreas más conflictivas en el proceso de globalización, es la del empleo. El sueño de principios de siglo era el poder lograr el pleno empleo. Sin embargo, a finales de siglo, el mercado laboral muestra una situación heterogénea en el nivel global. En tanto en Estados Unidos, Canadá y Japón el tiempo trabajado ha aumentado, en cinco de los miembros de la Unión Europea (Francia, Italia, Suecia, Alemania y Reino Unido) existe una tendencia estable o declinante.

El flujo de personas por medio de las fronteras nacionales se ha incrementado conforme crece la interconexión de la economía mundial, aunque el flujo es todavía sumamente pequeño. En 1990 cerca de 120 millones de personas vivían fuera de su país de nacimiento, en cambio eran 75 millones en 1965. Aunque la mayor parte del flujo migratorio es entre países en desarrollo, el flujo hacia los países industriales se ha incrementado en los últimos años. La migración ha traído beneficios para los países en desarrollo por medio del incremento en las remesas de los migrantes, que se han estimado en alrededor de 70 000 millones de dólares para 1995. Estos flujos han sido importantes para algunos países en desarrollo como México, El Salvador, Bangladesh, Pakistán y Filipinas. Los perjuicios de la integración del mercado laboral para los países en desarrollo han sido en cuanto al capital humano, puesto que si bien el comercio lentamente tiende a igualar los salarios, en el corto plazo los grupos más capacitados encuentran incentivos para migrar hacia los países industriales, dándose una fuga de cerebros que tiende a reducir el potencial de crecimiento de los países en desarrollo. Este incremento de los flujos migratorios se da en un marco de reducción de las oportunidades de trabajo en el mundo industrializado, en donde las tasas de desempleo han tendido a elevarse de manera considerable.

El esquema de la globalización sobre los mercados laborales, en general, se plantea como conflictivo, dada la debilidad en el empleo

que existe en la mayor parte de los países industriales, fundamentalmente en Europa, en donde existen países que tienen altas tasas de desempleo abierto como es el caso de España, que alcanzó hasta 20% a mediados de los años noventa. Esta situación hace más complicada la integración de los mercados laborales, puesto que existe una resistencia natural de estos países para permitir la migración.

Conviene mencionar que la tendencia de los mercados laborales mundiales es hacia la fragmentación, puesto que las oportunidades de empleo se presentan en forma más amplia para los trabajadores calificados que para los no calificados; de esta forma el problema del mercado global de empleo es no sólo la ocupación, sino la calidad del empleo. Para los países industriales esta situación se presenta de manera más clara, mediante el diferencial en el desempleo entre las personas calificadas y no calificadas, que a principios de los noventa es de aproximadamente 2.9 veces.⁵ En América Latina esta diferencia se muestra más claramente por medio de la fragmentación de los mercados laborales entre formales e informales, cuya diferencia fundamental es la calidad del empleo. En este sentido, la integración de los mercados laborales en el nivel global, enfrenta actualmente no sólo los problemas de la falta de acuerdos sobre migración, sino la debilidad de los mercados para generar empleo de alta calidad.

La globalización heterogénea

La globalización debería generar una estandarización en todos los ámbitos, sin embargo el proceso se ha dado ensanchando la brecha en los niveles de vida entre el mundo industrial y el mundo en desarrollo.

La integración de los mercados ha empezado a crear una nueva organización industrial del trabajo e incluso del bienestar social. En un PIB mundial estimado en 29.5 billones de dólares, las exportaciones e importaciones de bienes y servicios alcanzaron un 42% del mismo en 1996,⁶ frente a una relación inferior a 10% al finalizar la segunda guerra mundial. Este creciente intercambio de mercancías busca hoy integrar un mercado de alrededor de 5 673 millones de personas, que tiene como ingreso promedio alrededor de 4 880 dólares por habitante.

Sin duda, de la integración de los mercados es de esperar que desemboque en crecientes niveles de bienestar para la humanidad, pero las diferencias en los niveles de ingreso y de integración de los merca-

⁵ ILO, *World Employment 1996/1997, National Policies in a Global Context*, p. 53.

⁶ World Bank, *World Development Indicators 1998*, p. 206.

dos han sido sumamente dispares. Japón cuenta con un ingreso por habitante de 39 600 dólares; la Unión Europea conformada por 15 países tiene ingresos por habitante en un rango que va desde 8 210 dólares en Grecia hasta 40 000 dólares en Luxemburgo; Estados Unidos tiene un ingreso promedio de 27 000 dólares, lo que contrasta con países de ingreso medio como México que tienen ingresos de alrededor de 4 000 dólares, y los países en desarrollo de África, como en el caso de Mozambique, cuyos ingresos por habitante apenas alcanzan los 80 dólares. Estos diferenciales de ingreso han provocado que poco más de la mitad del producto global se encuentre concentrado en 28 economías avanzadas, en tanto 156 economías en desarrollo o en transición absorban tan sólo 43% del producto global. Esta situación se hace aún más aguda si se consideran las exportaciones de bienes y servicios en el nivel global; en este caso los países industriales absorben 79%, en tanto los países en desarrollo o en transición sólo participan con 21 por ciento.⁷

CUADRO 2
CONCENTRACIÓN DEL PRODUCTO GLOBAL
Y DEL COMERCIO MUNDIAL, 1997

<i>Grupo de países</i>	<i>Participación en el producto global (%)</i>	<i>Participación en el comercio mundial (%)</i>
Países industriales	55.3	77.1
Estados Unidos	20.4	13.7
Japón	7.7	7.1
Alemania	4.6	8.7
Francia	3.4	5.2
Italia	3.1	4.6
Reino Unido	3.2	5.4
Canadá	1.8	3.6
Otros países industriales	11.0	28.7
Economías en desarrollo	39.9	18.6
África	3.3	2.0
Asia	23.1	8.4
Oriente Medio y Europa	4.6	3.8
América Latina y el Caribe	8.8	4.4
Economías en transición	4.8	4.2

Fuente: IMF, *World Economic Outlook*, mayo, p. 133.

⁷Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1997*, p. 238.

Estas diferencias dan cuenta de una gran heterogeneidad en donde la integración de los mercados se da en forma sumamente desigual y por lo general reforzando las tendencias hacia la heterogeneidad en vez de hacia la convergencia de los ingresos. En una estimación de este proceso elaborada por Lant Pritchett [1995]⁸ se observa un creciente proceso de divergencia en el crecimiento, encontrándose que entre 1870 y 1985 la relación de PIB por habitante de los más ricos a los más pobres se elevó de 8.7 a 51.6 veces. En una estimación realizada por el Fondo Monetario Internacional⁹ se muestra que incluso los países con mayor crecimiento entre los países en desarrollo (Chile, Indonesia, Malasia, Tailandia) que lograron una tasa promedio de expansión del producto por habitante entre 4.5 y 6% en el periodo 1990-1995, contaban con un ingreso por habitante de menos de la mitad del ingreso del producto por habitante promedio de los países industrializados y que para reducir a la mitad esta brecha tardarán entre 8 y 23 años. Esta situación muestra el enorme esfuerzo que tendrá que realizarse para cerrar la brecha entre los niveles de bienestar de los diferentes grupos de países.

¿Qué agenda de desarrollo ante la globalidad heterogénea?

Para discutir una agenda de desarrollo en un proceso de globalización heterogénea, conviene mencionar que el proceso se ha acompañado de una reorganización industrial en donde la flexibilización productiva implica también la capacidad de encajar diferentes procesos y partes de productos, no en un estándar único, sino en tantas opciones y posibilidades como sea factible. Idealmente implica la habilidad del producto para encajar de forma nueva, sorpresiva e innovadora. El énfasis entonces, se encuentra en lo distintivo, no en el estándar, no en la integración y no en la coordinación. Busca a personas de diferentes disciplinas y conjunta diferentes ideas y gustos. La forma de comunicación –entre los participantes del proceso productivo y el consumidor– es entonces muy diferente a la realizada durante la producción en masa de productos estandarizados. Además funciona de mejor manera cuando las personas involucradas comparten un lenguaje y cultura comunes; un marco de trabajo flexible que comparten y construyen mientras intentan tomar ventajas de sus diferencias para resultar en soluciones creati-

⁸Véase Pritchett Lant, *Divergence Big Time*, The World Bank Policy Research. Working Paper 1522.

⁹IMF, *World Economic Outlook*, mayo de 1997, p. 81.

vas ante los problemas de producción y del consumo. Este lenguaje y cultura comunes pueden generarse dentro de grandes corporaciones y en muchas municipalidades y regiones con un fuerte sentido de identidad. Incluso cuando no se presenten en forma original, tanto en el lenguaje como la cultura, desde la perspectiva que definimos, los conceptos tienden a crecer entre las personas que interactúan continua y repetidamente en la cotidianidad, particularmente cuando esta interacción no se restringe a la sospecha y la desconfianza que pueden generarse mediante relaciones estrictamente económicas.

Asimismo, las tendencias de la globalización y la producción flexible llevan a otra contradicción fundamental que se registra en la mayor parte de los artículos y es de suma importancia para el desarrollo regional. Los encadenamientos mercantiles globales se llevan a cabo en jerarquías económicas relativamente estables, mientras que una gran cantidad de experiencias demuestran que las grandes empresas en los distritos industriales regionales tienden a comprometerse y a desarrollar un conjunto de relaciones más equitativas, o al menos relaciones en las cuales la jerarquía es inestable, con el resultado de que el liderazgo se transfiere continuamente entre los miembros de la red. Las diferencias entre la globalización productiva y la producción flexible se reflejan en dos importantes conceptos; encadenamientos mercantiles y distritos industriales.

Los distritos industriales traen consigo el concepto de territorialidad. Desde esta perspectiva los aspectos territoriales y espaciales constituyen, a nuestro parecer, el centro de la discusión y de la propuesta para política industrial y de desarrollo para el próximo siglo. La importancia de la territorialidad y lo regional no sólo es crítica ante las crecientes limitaciones y prohibiciones de políticas industriales y de desarrollo impuestas por las organizaciones internacionales. Esta posición oportunista pudiera ser complementada ante la ya mencionada y generalizada frustración e ineficiencia de políticas industriales y de desarrollo nacional.

De esta forma tanto la globalización como la producción flexible indican que en sus últimas consecuencias, serán precisamente las regiones las que enfrenten de diferente forma los retos de las economías de escala, de alcance y de los encadenamientos mercantiles globales. Serán asimismo las mismas políticas regionales las que elaboren mecanismos para integrarse al mercado mundial.

Este proceso de regionalización y territorialización no significa la desaparición del Estado y de las políticas nacionales. Por el contrario, la identidad lingüística y cultural, entre otras, ha destacado como ele-

mento importante ante la globalización y la flexibilización productiva tanto regional como local. Desde esta perspectiva, el gobierno federal tiene la responsabilidad, al menos en cuanto a la política industrial y de desarrollo, de permitir, fomentar y cooperar en el proceso de auto-aprendizaje de las respectivas regiones.

La pregunta que surge es: ¿qué papel hay para el gobierno en esta nueva dimensión de la flexibilidad y la territorialidad? Se tiene que redimensionar el papel del Estado en esta nueva economía, a lo que se ha denominado el surgimiento del Estado competitivo. No se mide su intervención por el tamaño del mismo, sino por la eficiencia para atender las demandas ciudadanas, que en este caso significarían el redimensionarse en términos territoriales, es decir, descentralizarse a todos los niveles para crear un circuito de apoyo a la producción local, en coordinación con la sociedad, de forma de incentivar los poderes locales.

Estas tendencias contrastantes pueden encontrar una síntesis si el Estado-nación logra impulsar una nueva dinámica social en donde los productores se incluyan en un esquema de globalización, aprovechando su entorno local, regional y nacional. Esta dinámica estatal va más allá de la cultura del subsidio, y se inserta en una visión estatal de promover la discusión de evaluación hacia el interior de cada grupo social. Esto da como consecuencia la intensificación de las relaciones interempresariales, que son las que dan contenido finalmente a una economía de redes. El surgimiento de una cultura de evaluación puede partir de la idea fundamental de evaluar los éxitos y los fracasos en la organización industrial de forma que a todos los niveles institucionales se incorpore un entendimiento de la interacción de la globalización y la flexibilización.

En este entorno de lo global y lo flexible, se puede argumentar que cada "capitalismo nacional" extrae su especificidad, su carácter de la variedad de los contextos locales que comprende a su interior y a los cuales da carácter unitario bajo el perfil de ordenamiento jurídico y de las funciones que encabeza la administración pública. Esta dimensión del análisis es la que se requiere reforzar como un esquema para aprovechar las ventajas que de este entorno derivan, como una forma de reencontrar las virtudes de las organizaciones locales y que en sí mismas se convierten en la ventaja comparativa que fortalece a la sociedad global y flexible.

Un Estado y una economía reformados traerían a América Latina la estabilidad deseada, reducirían el grado de contradicción entre la globalización y la producción flexible, permitiendo enfrentar la crisis de manera diferente. La territorialidad implica una reestructuración a fon-

do, en donde se establecerían encadenamientos productivos acordes con la revaloración de los agentes locales de acumulación, en donde se crearían instituciones locales que suplantarian a las megainstituciones del Estado autoritario burocrático. Las instituciones del Estado competitivo serían acordes con el concepto de territorialidad, por la diversidad emanada de cada una de las localidades. No habría fórmulas mágicas, una institución exitosa en una región no necesariamente podría generalizarse a los demás; correspondería al Estado nacional cerrar la brecha de información entre una región y otra. De esta forma, los países ganarían ventajas competitivas de lo que pudiera llamarse la especialización y la integración productiva y no por el movimiento del tipo de cambio real. Es decir, la ventaja competitiva estaría dada por el sin fin de interrelaciones productivas que surgen de la territorialidad y del proceso de autoaprendizaje. En la medida que estén más desarrolladas las relaciones territoriales, menos vulnerable será el país a choques externos y viceversa. Es en este espacio en donde se definirán las nuevas relaciones del Estado del siglo xxi, un espacio productivamente flexible y que forzosamente tendrá que pasar por procesos cada vez más democráticos, que valorarán la diversidad como fuente de cambio. El nuevo paradigma del desarrollo encontrará finalmente su apoyo en la globalización, la flexibilidad y la territorialidad, como un entendimiento complejo en donde el Estado quedará redimensionado por una mayor participación de la sociedad civil, abatiendo con ello los espacios del Estado autoritario burocrático. Esta nueva dimensión se está configurando cotidianamente y en forma de lo más diverso, dando por resultado un periodo de transición en donde, por el momento, no quedan bien definidas las reglas del juego, dijéramos que la sociedad de finales de siglo está aún construyendo las instituciones del nuevo siglo.

Bibliografía

- Banco Mundial [1998], *World Development Indicators*, p. 14.
ILO, *World Employment 1996/1997, National Policies in a Global Context*, p. 53.
IMF [1990], *World Economic Outlook*.
——— [1997], *World Economic Outlook*.
——— [1998], *World Economic Outlook*, pp. 41-133.

Sección tres

La economía mexicana
y sus nuevos problemas

L a integración de México a la economía global *

Miguel Ángel Rivera Ríos

Un marco interpretativo

A partir de mediados de los ochenta la economía mexicana comenzó a experimentar los efectos de atracción generados por la reconfiguración de la economía mundial, a consecuencia de lo cual hoy en día, después de un costoso ajuste estructural aún inconcluso, podemos hablar de una nueva inserción internacional de México. Este proceso ha abierto oportunidades económicas pero también riesgos para la integridad del país, tal como ésta se definió durante la era de la sustitución de importaciones. La discusión de la dinámica de la reintegración y de sus principales consecuencias socioeconómicas y políticas, exige primeramente clarificar un conjunto de categorías de análisis y tomar posición en el debate sobre el cambio mundial, en particular sobre la globalización. Una vez efectuado lo anterior, pasaremos a caracterizar la vía que está tomando la reinserción internacional de México y de manera colateral, algunos aspectos de las posibles opciones de control social sobre la misma.

Probablemente debido a sus orígenes, pero también a su interrelación con otros aspectos del cambio mundial, el concepto de globalización ha adquirido diversas acepciones, algunas de ellas encontradas. Como señala correctamente Dabat (inédito): las interpretaciones que se utilizan corrientemente pueden agruparse básicamente en tres grandes categorías: a) la globalización como una extensión de las tendencias operantes desde finales del siglo XIX, por lo cual se asume que no existe un cambio fundamental en las relaciones entre el espacio nacional y el internacional del capitalismo; b) la globalización como un producto adverso de estrategias de agentes muy poderosos como las empresas

* Proyecto Modernización y reinserción internacional de México (PAPIIT-UNAM).

transnacionales, el FMI y las agrupaciones de países industrializados,¹ y c) la globalización como expresión de una nueva estructura del sistema capitalista que modifica radicalmente las relaciones entre el espacio nacional y el internacional del mismo. En este último caso estaríamos ante un cambio histórico que aun cuando esté inconcluso tendría implicaciones de irreversibilidad, pero no en el sentido de que la globalización sea incontenible sino que si llegara a un callejón sin salida las implicaciones para el género humano podrían ser más severas que las que conocimos entre las dos guerras mundiales.

Aquí se asume la tercera interpretación porque con los instrumentos histórico-conceptuales adecuados puede distinguirse una nueva base económica en las relaciones internacionales. En torno a esa nueva base económica se estructuran fenómenos sociopolíticos y culturales que le dan a la globalización un carácter multidimensional para cuyo estudio se requiere un enfoque multidisciplinario en el que deberán concurrir historiadores, sociólogos, politólogos, etc. Antes de entrar a discutir la nueva estructura económica que gobierna la nueva configuración estructural y espacial asumida por el capitalismo, sería preciso presentar la conceptualización básica que fundamenta la visión de la globalización como un cambio histórico del sistema capitalista. Efectuado lo anterior se harán algunas observaciones sobre la gobernabilidad del proceso y el papel del Estado nacional.

El capitalismo posee dos formas de concreción espacial que son complementarias pero también, en cierto grado, antagónicas: el espacio nacional y el internacional, cada uno con sus respectivas fuentes de dinamismo.² Existe complementariedad entre ambos porque el desarrollo de las economías nacionales fortalece el mercado mundial, la principal entidad del espacio internacional; a su vez el funcionamiento del mercado mundial abre nuevas oportunidades para el desarrollo de los espacios o economías nacionales. El antagonismo se explica porque al existir un grado mucho menor de control social o gobernabilidad sobre el espacio internacional, éste tendería a intensificar la sobreacumulación de capital con los consiguientes efectos inestabilizadores sobre el conjunto de las naciones del mundo. La respuesta histórica más importante al antagonismo entre el espacio nacional y el internacional se

¹En esta perspectiva se asume que la globalización es un fenómeno enteramente negativo para los pueblos que intentan desarrollarse y que por tanto su reversión es una meta prioritaria y podrá lograrse, argumentan, si existe una correlación favorable de fuerzas.

²Esta conceptualización centrada en las categorías de espacio nacional e internacional procede de Dabat, Introducción, 1991.

dio a raíz de la gran depresión de los años treinta. A partir de entonces se estableció un sistema institucional (control keynesiano de la demanda agregada, Estado benefactor, instancias coordinadoras de las relaciones internacionales) diseñado para dotar de estabilidad al sistema capitalista, consolidando el espacio nacional, en cierto modo a expensas del espacio internacional.

A finales de los años sesenta se abrió una nueva etapa histórica en la que coincide el agotamiento de aquellos instrumentos de control social con la liberación de las fuerzas exógenas sobre todo las que operan al nivel circulatorio (creciente movilidad del capital internacional). El resultado de estas dos tendencias contrapuestas es una globalización con un grado limitado de control social, en la cual el espacio internacional que se desarrolla en profundidad choca con el espacio interno al cual comienza a diluir o desarticular. Al mismo tiempo el Estado nacional, que continúa siendo con todo la principal entidad del sistema capitalista, pierde capacidad de control o gestión de las fuerzas desencadenadas, con lo cual pone en peligro su integridad nacional conforme una creciente actividad económica tiene lugar en un espacio en el que se superponen *de facto* territorios soberanos [Scott, 1998: 4]. No obstante lo anterior, tanto nacional como internacionalmente podrían desarrollarse nuevos instrumentos de control social por medio de los cuales se redefina la direccionalidad general del cambio mundial, en el sentido sugerido por diversos autores entre ellos Freeman y Pérez.³ En el caso de los países en desarrollo las formas tradicionales de intervención estatal, ya agotadas, pueden dar paso a sistemas de coordinación⁴ acoplados a la nueva realidad internacional cuya función sería fomentar el aprendizaje tecnológico.

El cambio estructural mundial

El cambio estructural en el sistema capitalista está dado por la aparición y rápido desarrollo de estructuras integradas globalmente, ello

³ Ambos autores destacan la importancia de las instituciones facilitadoras que serían la respuesta social a la emergencia de un nuevo paradigma tecnológico. Desafortunadamente la respuesta socioinstitucional tiende a retardarse por lo que se abre un periodo de crecimiento económico inestable que perdurará hasta que se supere el desacoplamiento entre sistema socioinstitucional y base tecnológica [Freeman y Pérez, 1988] y [Pérez, 1992].

⁴ El concepto de coordinación se utiliza aquí para designar una nueva modalidad de intervención estatal no burocrática que sea compatible con las reformas de libre mercado y la globalización del espacio económico. Un requisito para que el Estado intervenga

tanto en la producción como en la circulación. Respecto de la producción se trata de los llamados encadenamientos productivos cuyo antecedente directo fue las plataformas de exportación de finales de los sesenta y principios de los setenta.⁵ Los encadenamientos productivos implican una desagregación en núdulos de las actividades de manufactura, distribución, investigación y desarrollo, etc. que se dispersan internacionalmente. La reintegración de estos núdulos es posible gracias a los enormes avances de la tecnología de la información que facilita la flexibilidad productiva, pero también permite un avance enorme en la coordinación a distancia del proceso de producción.

Lo que podemos llamar el trazado de los encadenamientos productivos mundiales ha sido desigual ya que ha estado en función de la existencia y dinamismo de polos de desarrollo. La transformación de Asia Pacífico en el polo más dinámico de desarrollo mundial determinó la configuración actual de los encadenamientos productivos mundiales. A partir de finales de los años sesenta comenzaron a desarrollarse encadenamientos productivos impulsados por la internacionalización de la industria electrónica y microelectrónica [Henderson, 1989; Ernst-O'Connor, 1992]. Estos encadenamientos unen fundamentalmente a empresas de Estados Unidos, Asia Oriental y Japón. La integración de los países de América Latina antes de 1980 fue muy limitada debido a una combinación entre decisiones estratégicas y carencias objetivas (subdesarrollo de la infraestructura y de los recursos humanos).

La conformación de esta estructura integrada tiene implicaciones determinantes para los países en desarrollo ya que amplifica las posibilidades para la transferencia internacional de conocimiento tecnológico. Pero antes de considerar ese problema habría que reintegrar la conceptualización acerca de encadenamientos productivos sobre bases geográfico-espaciales. Probablemente la conceptualización más avanzada para ello es la ofrecida por Scott a partir de la categoría de regiones urbanas globales que constituirían los ejes geográficos del nuevo sis-

eficazmente en el nuevo entorno es el establecimiento de acuerdos con el sector privado y otros agentes sociales bajo un modelo no autoritario de responsabilidad compartida inspirado en el corporativismo nórdico y en el japonés. Esta noción de coordinación se fundamenta en la propuesta efectuada por Chang, 1996.

⁵ El concepto de encadenamientos productivos globales procede de Gereffi y Korzeniewicz [1994]. Otros autores como Fenestra [1998] hablan de la desintegración productiva pero le dan la misma connotación.

tema global.⁶ De acuerdo con Scott [1998] una región urbana global comprende: a) un núcleo central constituido por un área metropolitana o grupo de áreas metropolitanas y b) un entorno dependiente más extenso (y más disperso) que tiende a extenderse más allá de las fronteras nacionales de un país, lo cual le da la dimensión supranacional (o global) al fenómeno. Los nódulos (o puntos más densos) de los encadenamientos productivos, a los que se hizo referencia previamente, se ubican dentro de las constelaciones regionales de actividad económica. Ejemplos de regiones urbanas globales se encuentran en Boston-Nueva York-Philadelphia, Los Ángeles-San Diego-Tijuana, Tokio-Nagoya-Osaka, etc. Gracias al desarrollo de las telecomunicaciones y los medios de transporte, las distintas regiones urbano globales se han ido integrando progresivamente hasta dar lugar a un nuevo mosaico de interdependencia mundial (*idem*).

Los acuerdos para conformar bloques regionales (Unión Europea, TLC, Mercosur, etc.) constituirían la respuesta defensiva de los estados nacionales que intentarían de este modo garantizar cierto grado de gobernabilidad del proceso y la capitalización de los enormes beneficios potenciales [Scott, *op. cit.*; Oman, 1994]. Otras formas de controlar el proceso que implicarían ceder autonomía a regiones que se integran directamente al mercado mundial, son vistas con desconfianza por las implicaciones negativas sobre la integridad del Estado nacional.

La integración de los países en desarrollo: encadenamientos productivos y transmisión de conocimiento tecnológico

Al lado de otros efectos adversos o de la incertidumbre resultado de la disolución de los referentes anteriores, los encadenamientos productivos internacionales son uno de los fenómenos de mayor potencialidad asociados a la globalización del espacio económico.

Los encadenamientos pueden actuar como circuitos para la transferencia internacional de conocimiento tecnológico. De hecho desempeñaron ese papel en la industrialización de los países de Asia Oriental, particularmente Corea del Sur y Taiwan [Hobday, 1995]. Sin embargo, antes de 1980 no se verificó un fenómeno equivalente en América Latina lo cual está en relación con la modalidad tanto del desarrollo latinoamericano como del tipo de encadenamientos que se extendieron hacia

⁶Otros autores como James Wilkie [1998] las denominan áreas subnacionales para destacar la preeminencia de lo regional sobre lo nacional.

algunos países de la región, en particular México a partir de finales de los sesenta.

El estudio de la transferencia internacional de tecnología como una de las fuentes fundamentales del desarrollo económico, ha recibido atención sólo tardíamente y su estudio estuvo inicialmente en manos de historiadores de la tecnología.⁷ El enfoque socioeconómico del tema avanzó cuando se le relacionó con la industrialización tardía en el marco de las lecciones derivadas de la experiencia de los *tigres asiáticos* [Hikino y Amsden, 1995]. Este enfoque permitió cuestionar con éxito el mito que prevaleció durante la industrialización por sustitución de importaciones de que la simple acumulación o inversión de capital productivo implicaba automáticamente la acumulación de capacidades tecnológicas.⁸

Los canales por medio de los cuales se puede transferir tecnología internacionalmente son diversos, pero siguiendo a Mowery y Oxley [1995] podemos destacar los siguientes: a) importación de bienes, especialmente de medios de producción (maquinaria y equipo); b) convenios interempresariales, principalmente acuerdos de licencia y alianzas estratégicas, y c) inversión extranjera directa. Esta última puede tener repercusiones diferentes según se trate de apertura de filiales para abastecer mercados internos o de proyectos orientados total o mayoritariamente a la exportación, en cuyo caso podemos hablar de plataformas de exportación. Las plataformas a su vez pueden evolucionar hasta dar lugar a encadenamientos productivos internacionales. La transferencia de tecnología por cualquiera de esos canales puede dar lugar a procesos de aprendizaje, es decir, a la asimilación por agentes domésticos del conocimiento tecnológico involucrado. Para enfocar más adecuadamente la mecánica del proceso de aprendizaje habría que introducir el concepto de *interacción empresarial* que implica la reali-

⁷ Posiblemente el estudio pionero sea el coordinado por Rosemberg y Frischtak en 1985.

⁸ "Durante 200 años el debate central sobre políticas de industrialización tardía se centró en las medidas alternativas para fomentar la acumulación de capacidad productiva. El dinamismo tecnológico de la industria fue considerado en estos debates como un derivado casi automático de las políticas comerciales y de la inversión en capacidad productiva. Para los que respaldaban las políticas de protección el dinamismo tecnológico era visto frecuentemente como un atributo inherente a los sectores protegidos; éste emergería automáticamente de la propia manufactura y de su sector de bienes de capital. Igualmente, desde la perspectiva opuesta el dinamismo tecnológico sería una consecuencia inevitable de la orientación exportadora o de las presiones competitivas generadas por los regímenes de libre comercio" [Bell y Pavitt, 1992: 262].

zación de una praxis conjunta entre una empresa que aporta el conocimiento tecnológico y otra que lo recibe.

En el caso de la ingeniería de reversa que fue central en el aprendizaje tecnológico japonés desde finales del siglo XIX [Freeman, 1997] no se requiere interacción empresarial ya que la empresa beneficiaria desata el paquete tecnológico por sí sola, lo cual se ve enormemente facilitado porque la mayor parte del conocimiento tecnológico en cuestión tiene forma genérica; en cambio en las industrias de frontera, en las cuales el conocimiento está en estado tácito, es generalmente indispensable la interacción empresarial.⁹

La inversión efectuada por empresas trasnacionales, principalmente estadounidenses y japonesas, aumentó continuamente a lo largo de la posguerra, pero se concentró en los países desarrollados, principalmente los de Europa. Pero fue a partir de finales de los sesenta cuando aumentó la presión por exportar capital y tecnología a mayor número de países. Ernst y O'Connor [1989], señalan que la presión para efectuar esas exportaciones se incrementó debido principalmente a tres factores:

a) la necesidad de extender el ciclo de vida de tecnologías maduras mediante estrategias globales de obsolescencia planeada;

b) la búsqueda de medios para recuperar los enormes gastos en investigación y desarrollo efectuados para llevar al mercado nuevos tipos de bienes; y

c) la percepción de que mediante la apertura de filiales en otros países lograrían penetrar mercados que hasta entonces habían estado cerrados a sus productos. Los flujos derivados de la acción de estos factores se concentraron en las economías más grandes de América Latina, entre ellas obviamente México. Sin embargo, los beneficios en términos de apropiación real de conocimiento tecnológico fueron limitados por razones que Carlota Pérez [1992] sintetizó en los siguientes términos:

entre las empresas latinoamericanas se impuso un modelo de conducta tecnológicamente pasivo, que implicaba... hacer copias al

⁹ Cuando el conocimiento tecnológico adquiere carácter genérico se aproxima a un bien público en el sentido en que se simplifica su aprendizaje siempre que se cuente con cuadros profesionales y técnicos capacitados y actualizados. En cambio cuando predomina el componente tácito, la transferencia voluntaria a firmas de un mismo país o de otro, se dificulta considerablemente porque la vinculación entre la empresa creadora y su creación es aún muy fuerte. Esto último hace evidente la importancia de la interacción empresarial [Nelson, 1996].

carbón de plantas optimizadas del proveedor de la licencia, pero con baja productividad. Compraban el equipo y la patente del producto, junto con la asistencia técnica para aprender a operar de modo rutinario. Se dependía del proveedor de la tecnología para que ayudara en las contingencias y en cualquier cambio que resultase necesario [y] se contaba con la protección arancelaria del gobierno y con restricciones a la importación para garantizar el mercado, pese a la mala calidad y a los mayores precios.

A lo largo de los setenta se desarrollaron a su vez dos modalidades de plataformas de exportación: de un lado el tipo representado por la maquila mexicana¹⁰ que se diseminó a países de la cuenca del Caribe, y del otro, lo que llamaremos la forma asiática. En sus orígenes, ambas modalidades tuvieron un común denominador: la absorción de mano de obra barata para la realización de operaciones de ensamble. Sin embargo, en la medida en que gran parte de las plataformas de exportación establecidas en países de Asia Oriental se estructuraron en torno a la industria electrónica, se abrieron oportunidades que permanecieron, hasta hace relativamente poco tiempo, cerradas en la modalidad mexicana.

El ensamble de productos electrónicos se rigió desde sus inicios por una lógica de organización posfordista, que significó altos márgenes de flexibilidad en términos de la organización productiva [Hobday, 1995]. Tendieron a superarse las barreras entre trabajo de ejecución y gestión propias de la empresa fordista con lo que cobró importancia la polivalencia de la fuerza de trabajo, aunado con el aumento del nivel promedio de calificación de los cuadros laborales y un papel creciente para ingenieros y técnicos para control de calidad, diseño y prueba de producto. El resultado de lo anterior fue una mayor participación e interacción de los actores productivos tanto de la mano de obra como

¹⁰La modalidad mexicana (o sea la llamada industria maquiladora) se caracteriza porque la empresa externa que actúa en territorio nacional organiza la producción sin la colaboración de un agente empresarial interno. La aportación del agente empresarial interno se daría normalmente bajo la forma de la subcontratación, pero depende del desarrollo de varios factores que no se llevaron a cabo en México sino después de 1982. Cuando está presente la subcontratación se origina lo que llamamos interacción empresarial que evoluciona hasta la llamada manufactura de equipo original (MEO) y la manufactura y diseño propio (MDP) [Dussel, 1998; Ernst y O'Connor, 1989; Hobday, 1995; Henderson, 1989].

luego de los estamentos más calificados, incluyendo los gerenciales. Es importante destacar el elemento interactivo presente en las plataformas de exportación asiáticas, lo que posibilitó la transferencia de conocimiento tecnológico. Como lo documentan los trabajos de Hobday, Amsden y otros, la producción de insumos y bienes electrónicos (con los requerimientos de calidad total) obligó a las empresas extranjeras a desarrollar un modelo de integración con agentes productivos internos que abrió a estos últimos la posibilidad de interactuar, asimilando las técnicas y métodos de producción. Este proceso de asimilación experimentó un salto cuando comenzaron a crearse en los países asiáticos las llamadas empresas subcontratistas, que significaron la aparición de un agente empresarial interno con altos atributos schumpeterianos [Ernst y O'Connor, 1989].

La subcontratación, que hasta hace poco tiempo era casi inexistente en México, implicaba que la empresa local recibía en paquete cierto tipo de instrucciones productivas que procedía cumplir bajo ciertos convenios pactados que definían la autonomía, pero también la cooperación con la empresa externa. La empresa subcontratista evolucionó rápidamente hasta llegar a adquirir formas más complejas [Hobday, 1995 y Ernst y O'Connor, 1989]. En la manufactura de equipo original (MEO) y la manufactura y diseño propio (MDP) la empresa local actuaba con mayores márgenes de autonomía productiva, pero seguía desenvolviéndose dentro del paradigma tecnológico desarrollado por la empresa externa.

En este enorme avance en la autonomía empresarial y con ello en las posibilidades de aprendizaje tecnológico que se verificó en Asia Oriental, se apoyó a su vez un desarrollo acelerado de los recursos humanos, de la ampliación de la infraestructura física y de los avances equivalentes en la capacidad de coordinación y regulación estatales. Hacia finales de los sesenta el progreso en esos tres rubros tendía a favorecer a los países de América Latina, pero en los siguientes 20 años se revirtió la situación debido a que en los países de Asia Oriental el Estado orquestó con éxito la ampliación de lo que llamaremos capacidad social de acumulación.

El perfil industrial de la reinserción internacional de México

Como resultado de la gravitación más directa de las fuerzas globales y de una estrategia de reestructuración (apertura comercial y privatizaciones), la industria manufacturera en México experimentó, a partir

de finales de los ochenta, un cambio estructural. La mayor exposición al mercado mundial contribuyó a un aumento de eficiencia y a una creciente especialización, por lo cual el peso relativo de las distintas ramas y subramas en la producción y las exportaciones ha tendido a modificarse, determinando nuevos ejes de integración a la economía global. Las ramas ascendentes que definen estos nuevos ejes son: a) *commodities* industriales,¹¹ esto es, las industrias intensivas en capital procesadoras de materias primas (hierro y acero, químicos, plásticos, cemento, vidrios, metalúrgica básica no ferrosa, etc.; b) la industria automotriz y de autopartes, y c) equipos y aparatos electrónicos (industria electrónica). En conjunto estas industrias generaron en 1997 alrededor de 63% de las exportaciones manufactureras: la automotriz y la electrónica, que tenían en conjunto una participación inferior a 5% en 1980 generaron 45% de las exportaciones de la industria manufacturera en 1997. Ambas tienen también una balanza comercial superavitaria, aunque dependen considerablemente de la importación de partes y componentes.

En contraste con las anteriores, se ha estancado la participación de dos tipos de industrias: de una parte, las que hacen uso intensivo de conocimiento tecnológico y servicios de ingeniería que anteriormente estaban articuladas dentro del llamado complejo metalmecánico, tales como: a) maquinaria y equipo no eléctrico y b) aparatos electrodomésticos [Benavente *et al.*, *op. cit.*]. Por otro lado han declinado las ramas tradicionales intensivas en mano de obra, como alimentos, parte de la industria textil y calzado. La confección representa un caso atípico pues su participación en el producto declinó para luego recuperarse y su participación en las exportaciones se ha elevado muy dinámicamente sobre todo a partir de principios de los noventa, por lo que cabe incluirla en el grupo ascendente [Portos, 2000]. En el cuadro siguiente se sintetizan los cambios en la estructura de la industria manufacturera en México. Cabe aclarar que los *commodities* industriales muestran una participación más bien estable lo que se debe a que iniciaron su despegue a principios de los ochenta cuando comenzó el reemplazo de las viejas plantas por unidades más modernas [Katz, 1998].

Si se le juzga a partir del tipo de agente que interviene, sus vínculos externos y a la base tecnológica, se advierte que la integración a partir de la exportación de *commodities* industriales es la más tradicional

¹¹ Este concepto se tomó de Benavente *et al.*, 1996, quienes caracterizan estas actividades unidas con la industria automotriz como los ejes de la reinserción internacional de las economías más grandes de América Latina.

CAMBIO EN LA ESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA
MANUFACTURERA, 1981-1994
(1981=100)

Industrias tradicionales ¹	
Alimentos, bebidas y tabacos	59
Textil y calzado	57
Commodities industriales ²	102
Metalmecánica ³	63
Electrónica ⁴	180
Automóviles y autopartes	161

Fuente: INEGI, SCNM, varios años.

¹División I y II.

²Ramas: 34, 35, 36, 37, 41, 42.

³Ramas: 50, 51, 52, 53, 55.

⁴Rama: 54.

de las tres modalidades. Las ramas productoras de *commodities* están dominadas por un número reducido de grandes conglomerados de capital nacional que tenían un peso determinante en la economía desde los años setenta; posteriormente en los ochenta se vieron fortalecidos por la privatización con lo cual consolidaron su estructura como grupos de capital privado [Basave, 1996; Morera, 1998]. Al tratarse de industrias de proceso continuo, la producción no se organiza internacionalmente mediante encadenamientos productivos por lo que los agentes internos pueden recurrir directamente al mercado mundial para adquirir tecnología. Esta posibilidad brinda mayor autonomía a las empresas locales pero al no existir interacción directa los niveles de eficiencia dependen de la capacidad para "desatar" los paquetes tecnológicos. Los productores mexicanos compiten en los segmentos más estandarizados del mercado utilizando tecnología madura con un alto grado de difusión internacional [González, 2000]. Pese a que la brecha internacional entre los productores nacionales y sus competidores se ha cerrado [Benavente *et al.*, *op. cit.*], para lograr su consolidación internacional deberán elevar el contenido tecnológico de los productos exportables, lo que exige inversiones sustanciales en investigación y desarrollo, así como un cambio más radical en el perfil del personal ocupado para incrementar el peso de técnicos e ingenieros.

Los complejos automotrices que surgieron en la zona norte de México a partir de principios de los ochenta¹² son la parte nodal de la

¹²Las plantas para ensamblar automóviles comenzaron a instalarse después de las de motores, o sea desde 1986-1987.

nueva modalidad de integración a la economía global cuyos rasgos, aunque menos desarrollados, se encuentran, como vemos más adelante, en la industria electrónica (y la confección). Las empresas terminales (ensamble de motores y vehículos) y la mayor parte de las que producen partes y componentes, están articuladas en encadenamientos y redes y su distribución espacial se ubica dentro del concepto de región urbano global propuesta por Scott. Los centros motores de la región se encuentran en California y Texas, pero han surgido centros subalternos en territorio nacional como Monterrey.¹³ En torno a estos centros y otros dispersos en estados fronterizos de EUA y México, se extienden los encadenamientos productivos que unen empresas terminales, de partes, proveedores de servicios, consultoras, etc. La región se constituyó y funciona a partir de una lógica global, ya que como respuesta a la presión de los productores japoneses, las automotrices estadounidenses asignaron a las plantas mexicanas un papel cada vez más importante en su estrategia de abatimiento de costos. El acceso a reservas de mano de obra barata fue el móvil inicial, pero pronto se desarrolló una relación más compleja entre los agentes productivos conforme intervenían un conjunto de factores que veremos más adelante.

Aunque existían poderosas fuerzas espontáneas en la integración de este espacio, el papel del gobierno como promotor y coordinador fue determinante para que las empresas y capitales mexicanos se integraran a las redes productivas automotrices. Actuando en los marcos de un nuevo tipo de interdependencia (creciente actividad en espacios que no siguen los contornos del Estado-nación) y con los instrumentos tradicionales, el gobierno mexicano emitió una serie de decretos para equilibrar importaciones con exportaciones y mantener un mínimo obligatorio aunque flexible de contenido nacional.¹⁴ La firma posterior del TLC cambió el concepto de contenido nacional por el de regional, pero ya las empresas nacionales estaban articuladas al proceso. La ventaja fue que el Tratado amplió el acceso de los productos

¹³Esta ciudad es la sede de algunos de los conglomerados que han invertido en la industria de autopartes.

¹⁴A partir de la publicación del decreto de 1977, se inició una nueva etapa del proceso de promoción de exportaciones; durante la misma se exigió a las empresas automotrices terminales que mantuvieran un presupuesto de divisas equilibrado y que 50% del valor de sus exportaciones correspondiera a componentes producidos por la industria nacional de autopartes. Esta disposición coincidió con los primeros esfuerzos de la industria automotriz estadounidense por encontrar fuentes competitivas de abastecimiento de componentes.

procesados en México, con lo cual aumentó la actividad de las empresas mixtas y en menor proporción de las empresas mexicanas independientes.

La formación de encadenamientos productivos abrió, por las razones ya explicadas, un margen muy amplio para la interacción entre empresas extranjeras y nacionales que constituía una fuente potencial de conocimiento tecnológico. Obviamente en la industria automotriz terminal no surgió un agente productivo nacional, pero en la producción de autopartes se desarrolló al lado de la maquila tradicional y de las empresas nacionales independientes un nuevo tipo de empresa mixta con mayor potencial de aprendizaje tecnológico. A principios de los ochenta ya existía una primera modalidad de asociación en la cual las empresas terminales y grupos nacionales realizaban coinversiones con consorcios nacionales para producir componentes y exportarlos en forma directa o abastecer con ellos a las plantas armadoras ubicadas en territorio nacional, tal es el caso de la asociación de Ford con Vitro y con Alfa; también de General Motors y Nissan con empresas nacionales [CEPAL, 1992]. En una segunda modalidad las empresas terminales aportan capital o equipo a empresas nacionales para producir determinados componentes para el mercado mexicano o para exportación a Estados Unidos: convenio de GM con Conдумex, Aralmex, Tebo y Tremec (*idem*).

Al igual que en Asia Oriental, las empresas extranjeras proporcionan a sus socios nacionales capacitación para trabajadores y técnicos, asistencia para elevar la productividad y los estándares de calidad; envían a sus ingenieros para diseñar y organizar el piso de producción. Este paquete asistencial constituye el primer impulso en el proceso guiado de aprendizaje tecnológico que continúa a medida que se profundizan las relaciones entre ambas partes [CEPAL, *op. cit.*]. Además, en tanto la empresa doméstica opera dentro del sistema de red establecido por las armadoras se ve favorecida por las economías de producción que establecè esta última, lo que implica ahorros en el manejo de inventarios, adiestramiento y manejo de personal, ajuste ordenado de los volúmenes de producción, etc. Existe acuerdo entre los observadores que las empresas mixtas han avanzado tecnológicamente más que las empresas nacionales independientes y las maquiladoras ya que en relación con las independientes, exportan una mayor parte de la producción y con relación a las segundas, exportan productos más complejos [Unger, 1985]. Las empresas más fuertes de este grupo, las que

surgieron de la asociación entre las armadoras y los consorcios como Alfa, Desc, han seguido estrategias tecnológicas basadas en el aprendizaje, como lo revela la compra de empresas en Estados Unidos que poseen patentes de producción de partes y componentes.¹⁵

Pese a los avances anteriores, el desarrollo del sector de autopartes presenta dos obstáculos: a) la aún limitada integración al resto del aparato productivo debida principalmente (como veremos), al escaso desarrollo endógeno de la industria electrónica que tiene un papel determinante como proveedor de insumos avanzados de las empresas automotrices. Esta limitada integración se pone de manifiesto en las barreras que enfrentan las empresas independientes de autopartes que se han visto confinadas a los productos de menor contenido tecnológico. Para que las empresas independientes superaran esas barreras requerían el desarrollo de canales que les brindaran acceso autónomo a tecnología de proceso y producto de manera que pudieran competir con las empresas mixtas.

b) La formación de personal calificado es insuficiente, lo que limita los efectos de arrastre a favor de otras empresas o sectores. Los grandes consorcios y sus socios han superado esta restricción estableciendo sus propios programas de formación y calificación de personal, gracias a lo cual han logrado elevar muy rápidamente los niveles de productividad laboral [CEPAL, *op. cit.*]. Las brechas entre los niveles de calificación y productividad entre las empresas integradas a los encadenamientos productivos y las que están fuera de ellos, sólo podrían superarse a partir de la creación de un sistema nacional integrado de calificación y capacitación que requeriría sustanciales esfuerzos públicos y privados.

Los especialistas que han estudiado el desarrollo de la capacidad de absorción de tecnología importada en países en desarrollo o de reciente industrialización [véase Mowery y Oxley, 1995], destacan el papel central desempeñado por el "sistema nacional de innovación". Sin una red que integre a las instituciones que están o debieran estar ligadas al desarrollo de la capacidad de innovación (centros públicos y privados que financian o realizan investigación y desarrollo, universi-

¹⁵La operación más importante fue la que realizó Desc, el conglomerado mexicano, al adquirir a finales de 1998 la mayoría de las acciones de Corporación Dana, de Ohio, especializada en la manufactura de transmisiones. La operación tenía la finalidad de lograr acceso a patentes y consolidar geográficamente la producción de autopartes ya que las operaciones de Dana fueron transferidas a Querétaro. Véase *Financial Times*, 18 de julio de 1997.

dades, laboratorios, centros de capacitación, etc.), es posible que se pierda gran parte de los efectos de rebosamiento generados por la inversión extranjera directa, principalmente aquélla realizada en sectores avanzados como el automotriz o el electrónico, que pasaremos a discutir a continuación.

En la industria electrónica se ha verificado otro proceso de aprendizaje tecnológico con importantes similitudes con el sector de autopartes, pero con un grado mayor de concentración regional. La transición hacia esta nueva estructura se produjo a partir de finales de los setenta cuando, debido al drástico desplazamiento de la frontera tecnológica en la electrónica internacional, se produjo la desarticulación de la industria que se había desarrollado en el país bajo la modalidad de sustitución de importaciones [Morales, 2000]. Lo anterior abrió la puerta para la integración con Estados Unidos, que intentaba responder a la competencia japonesa recurriendo a abastecimientos externos. Sin embargo, las compañías estadounidenses retrocedieron considerablemente ante las japonesas por lo cual la integración defensiva con México se retrasó en comparación con la realizada en la industria automotriz.

Pese a la desaparición casi total en México de la llamada electrónica de entretenimiento, provocada por el contrabando masivo, aparecieron nuevos subsectores como los de fabricación de componentes electrónicos sencillos para control industrial, cableado para telecomunicaciones y equipo de oficina que pudieron ser la base del resurgimiento de la industria y de su reintegración internacional [Warman, 1994]. Con ese objetivo se lanzó en 1981 el programa de fabricación de computadoras que intentaba sentar las bases de una nueva industria con importante participación de capital y tecnología extranjeros, pero a la que pudieran integrarse empresas nacionales. El espacio para la empresa nacional se promovería a partir del principio de la fabricación directa (como alternativa a la maquila) y la integración nacional flexible (inspirada en los decretos automotrices). El programa tuvo varios éxitos iniciales ya que favoreció el establecimiento de nuevas empresas autónomas, principalmente en la fabricación de componentes que gozarían de mayor libertad para importar, pero bajo la definición de objetivos de fabricación directa y metas de exportación creciente.¹⁶ Para apoyar a estas empresas se formularon y comenzaron a

¹⁶Entre las empresas de mayor éxito que cumplían con esos dos objetivos está la CGE que a principios de los noventa comenzó a desarrollar capacidades tecnológicas propias, véase Warman, p. 405.

ejecutarse proyectos de vinculación universidad-empresa y a organizarse equipos para investigación y desarrollo [Warman, *op. cit.*].

Esta estrategia quedó prácticamente cancelada hacia 1985 con la apertura comercial y la nueva reglamentación sobre inversión extranjera, con lo cual se abrió otra vía de integración internacional. En particular la nueva reglamentación sobre inversión extranjera estaba concebida para atraer empresas como IBM que podían imprimir nueva vida a las actividades de maquila e impulsar las exportaciones. Con la entrada de IBM y posteriormente con la firma del TLC llegaron otras empresas transnacionales que se asentaron en la zona metropolitana de Guadalajara, principalmente en el municipio de El Salto [Dussel, 1987] con lo cual nació el que posiblemente sea el más importante distrito industrial existente en México.

Con la concentración de un importante número de filiales de ETN se dio el primer paso para extender a México encadenamientos productivos con potencialidad para el aprendizaje tecnológico y la transferencia de tecnología. El segundo paso consistía en integrar a empresas nacionales (o mixtas) en dichos eslabonamientos para que, mediante la realización de actividades de ensamble, comenzaran el ascenso para convertirse de subcontratistas a empresas autónomas con vínculos más desarrollados con las empresas innovadoras que dominan el mercado mundial. Este segundo paso empezó a materializarse con la iniciativa de IBM de desarrollar círculos de proveedores domésticos para una gama de productos, empezando por los productos más sencillos como gabinetes, chasis, empaques, etc. [Dussel, *op. cit.*]. Después del comienzo prometedor a finales de los ochenta, el proceso se estancó, ya que los subcontratistas locales tendieron a quedar confinados a los productos más rudimentarios como los que dieron inicio al programa de proveedores a finales de los ochenta. Paralelamente han estado arribando empresas externas para hacerse cargo de la fabricación de productos más complejos bajo el sistema de maquila [Dussel, *op. cit.*].

Las causas de esta regresión son tanto externas como internas. La base del modelo de aprendizaje propuesto conjuntamente por el gobierno del estado de Jalisco y agencias internacionales, se apoyaba en la IBM y su capacidad para actuar como eje articulador de un conjunto de empresas tanto extranjeras como nacionales. Sin embargo un factor adverso fue el debilitamiento de la competitividad internacional de la IBM que le llevó a asignarle a México esencialmente un papel como proveedor de mano de obra barata dentro de una estrategia de super-

vivencia basada en el abatimiento drástico de costos.¹⁷ Pero en buena medida la respuesta de la IBM estuvo determinada por la lentitud para que surgiera en México una plataforma tecnológica que posibilitara la realización de procesos más avanzados como diseño, programación y prueba de producto. Tal falla no fue simplemente producto de la insuficiencia en la formación de cuadros de alto nivel, sino en la ausencia de una estrategia nacional para desarrollar capacidades tecnológicas avanzadas mediante las cuales se impulsara a las empresas locales que se integraban a los encadenamientos productivos. Tal estrategia integral implicaría coordinar el esfuerzo gubernamental estatal y federal, con el empresarial (grandes, medianas y pequeñas empresas), centros de formación y capacitación, universidades, agencias internacionales, consultores, firmas extranjeras, etcétera.

El hecho de que tanto la industria automotriz como la electrónica, cuya productividad se ha desenvuelto muy dinámicamente, estén basadas en una economía de bajos salarios, revela que en el mejor de los casos el régimen de aprendizaje está en sus primeras etapas¹⁸ y que existe una interacción débil entre el mismo y la reproducción de las fuerzas de trabajo. El reforzamiento de esta interacción nos remite de nuevo al desarrollo del sistema de educación y formación de las fuerzas de trabajo que deberá complementarse con una política salarial que favorezca el aumento de la intensidad laboral.

Conclusión: requerimientos ulteriores para impulsar el aprendizaje tecnológico

La discusión sobre la transformación de las industrias de autopartes y electrónica sugiere que sobre todo en el caso de esta última sólo mediante la instrumentación de una política industrial integral (que tenga adicionalmente una importante extensión regional y local) se podrá imprimir un nuevo impulso que maximice el aprendizaje tecnológico. Un elemento indispensable de tal política es la existencia de una visión de conjunto¹⁹ que posibilite movilizar y localizar recursos ubi-

¹⁷ Parte nodal de esta estrategia fue el lanzamiento en 1993 del *Jetway* un nuevo programa de subcontratación que transfería parte de los costos, principalmente por manejo de inventarios, a las empresas proveedoras. Esta iniciativa era en el fondo complementaria con la decisión tomada por la IBM de retirarse del Centro de Tecnología de Semiconductores, el laboratorio más avanzado en informática que existe en México (lo anterior procede de Dussel, *op. cit.*).

¹⁸ Esa es la opinión tanto de Dussel, *op. cit.*, como de Ramírez, 1997.

¹⁹ La importancia de la visión de conjunto ha sido señalada por Chang [1996].

cados en distintos ámbitos, como también tomar decisiones que tengan repercusiones múltiples. Tradicionalmente se consideraba que el Estado era el depositario natural de la visión de conjunto, pero con la crisis estatal de los ochenta y la subsecuente privatización, la visión de conjunto dejó de articularse exclusivamente desde el Estado y pasó a ser determinante la aportación de los restantes actores, principal pero no exclusivamente, de los grupos de capital financiero. En consonancia con lo anterior, una nueva política industrial que posea carácter integral sólo surgirá de una estrecha colaboración y coordinación entre el sector público y el privado. En el marco de este proyecto de cooperación y coordinación sería factible movilizar los recursos financieros, técnicos, educativos y científicos que se requieren para reorientar el desarrollo de la industria electrónica y apoyarla crecientemente en el aprendizaje tecnológico.

Sin embargo, el impulso a este nuevo proyecto de intervención estatal requiere de un amplio potencial de gasto público. Ello se explica porque el enorme rezago en el desarrollo de la capacidad social de acumulación requiere recursos que exceden los esquemas de aportaciones privadas recientemente propuestos para países como México. Desafortunadamente, en los últimos años la capacidad de gasto público se ha reducido peligrosamente con el estancamiento de los ingresos tributarios. Hacia finales de los setenta el Estado gastaba el equivalente a casi 40% del PIB; hoy en día escasamente el gasto presupuestal rebasa 20% del mismo. En relación con la captación tributaria, la caída absoluta ha sido residual, pero el rezago en términos del incremento de la riqueza privada ha sido enorme, si la estimamos tomando como base la multiplicación del nivel de capitalización de la bolsa de valores.²⁰ La declinación del impuesto sobre la renta es más evidente, ya que en 1980 se captaba el equivalente a 5.5% del PIB, cantidad que disminuyó a 4.1% en 1985 y a 4% en promedio entre 1995 y 1998 [Poder Ejecutivo Federal, 1997 y OCDE, 1992].²¹ La disminución del

²⁰ Entre 1980 y 1999 la participación de los impuestos en el PIB, después de varios altibajos a finales de los ochenta y entre 1995-1996, se mantuvo en poco más de 11%; en consecuencia el rezago es más bien relativo que absoluto, ya que si estimamos el aumento de la riqueza privada mediante su vehículo fundamental, el valor de las acciones, debemos referirnos a la capitalización de la bolsa como el indicador idóneo. A finales de los noventa la capitalización de las acciones en la Bolsa Mexicana de Valores es unas siete veces más alta que a finales de los ochenta, por lo cual debiera captarse al menos el doble por impuestos a las diversas formas de ingreso capitalista.

²¹ La OCDE en su informe 1999 señala que aunque México es un país de baja tributación, hasta 1994 los ingresos tributarios totales habían seguido una tendencia ligeramente creciente, pero con la crisis financiera hubo un desplome principalmente del impuesto sobre la renta. Esta observación contradice el informe de la OCDE de 1990-1991

ingreso captado por este impuesto pudo ser mayor de no ser por la exacción más elevada sobre los ingresos de fuentes no capitalistas, en momentos en que la participación de trabajo en el ingreso nacional se redujo en un 30 por ciento.

Las consecuencias de la contracción de la base tributaria son complejas²² y es determinante la existencia de una elevada concentración del ingreso, pero un factor que explica el deterioro de la captación a partir de finales de los ochenta, pero sobre todo después de la crisis financiera de 1994 son dos procesos que han sido identificados en otros países. Primeramente ha desempeñado un papel decisivo el incremento de la movilidad internacional del capital producto de las innovaciones generadas en el terreno de la informática y las telecomunicaciones. Lo que ha permitido a las grandes empresas mexicanas reducir artificialmente su ingreso gravable al combinar la ingeniería financiera y el acceso a los llamados paraísos fiscales internacionales. En segundo lugar, el incremento de la movilidad internacional del capital ha coincidido en México con un aumento considerable del poder de negociación del sector privado monopólico que ha tenido a su vez dos repercusiones determinantes: a) diversas concesiones tributarias a favor de los perceptores de ingresos provenientes del capital²³ y b) la formación de un frente de resistencia que ha impedido hasta la fecha efectuar una reforma tributaria que permita revertir el estancamiento del deterioro de los ingresos tributarios. Esto último significa que el esfuerzo redistributivo que se requiere para romper los estrangulamientos del proceso de reintegración internacional se encuentra paralizado por una especie de boicot llevado a cabo por los que han sido hasta ahora los principales beneficiarios de la limitada modernización de la economía mexicana. A su vez, la escasez de recursos públicos ha limitado

donde reconoce una disminución a largo plazo de la captación del impuesto sobre la renta que se redujo el equivalente a 1.5% del PIB entre 1980 y 1985 y (de acuerdo con el propio Gobierno Federal) siguió disminuyendo en los siguientes años. Véase OCDE, 1992, p. 287 y 1999, p. 84.

²²Para la OCDE [*op. cit.*, 1999], que desestima la existencia de un descenso a largo plazo del impuesto sobre la renta, la causa principal de la declinación del ingreso tributario se encuentra en la existencia de regímenes especiales que data de finales de los ochenta y tienen escasa conexión con los problemas de tributación de los sectores de altos ingresos y las grandes empresas. Siendo así, queda sin explicarse por qué desde 1994 se colapsó la captación del impuesto sobre la renta.

²³Se trata de la exención a los ingresos de capital (ganancias por negociación de títulos en la bolsa de valores) y a los dividendos que quedaron exentos del impuesto a la renta personal [OCDE, 1992].

el desarrollo de la capacidad social de acumulación, lo que ha mermando el potencial de crecimiento inmediato y de largo plazo de la economía mexicana.

El deterioro de la capacidad de crecimiento afecta en primer término a las clases populares y a los capitalistas que operan de manera independiente. Los daños a la acumulación que efectúa el capital financiero son mucho menores, ya que tienen acceso a canales adicionales para captar ganancias especulativas principalmente por medio de operaciones bursátiles, pero a la larga afectará también a este sector a medida que México se vea desplazado de la competencia internacional y paralelamente se amplíe la brecha respecto de los sectores tecnológicamente más avanzados. Por lo tanto, además de las consecuencias regresivas que afectan la estabilidad social y política del país, a la larga aun los sectores más consolidados pagarán un precio, ya que está comprometida la capacidad de crecimiento a largo plazo.

Considerando la importancia que tiene la cooperación y la coordinación dentro de una nueva modalidad de gestión e intervención estatal, la resistencia de los grandes perceptores de ingresos constituye un obstáculo formidable al logro de un acuerdo entre el sector público y el privado que es indispensable para movilizar recursos en gran escala con el fin de impulsar industrias tecnológicamente avanzadas. La solución a este conflicto tendrá que pasar por una suerte de nuevo pacto social en el cual los capitalistas acepten sobrellevar una mayor carga tributaria a cambio de los beneficios de una mayor estabilidad social y de la dinamización del crecimiento que resultaría de un gasto público incrementado y mejor canalizado.

Bibliografía

- AMSDEN, Alice [1989], *Asia's Next Giant. South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press.
- BASAVE, Jorge [1996], *Los grupos de capital financiero en México (1974-1995)*, México, IIEG-UNAM-El Caballito.
- BELL, Martin y K. Pavitt [1992], *Accumulating Technological Capability in Developing Countries*, Annual Conference on Development Economics.
- BENAVENTE, J., G. Crespo, J. Katz y G. Stumpo [1996], "La transformación del desarrollo industrial en América Latina", *Revista de la CEPAL*, diciembre.
- CEPAL [1992], *Reestructuración y desarrollo de la industria automotriz mexicana en los años ochenta: evolución y perspectivas*, Santiago de Chile.

- CHANG, Ha-Joon [1996], *El papel del Estado en la economía*, México, Ariel-Economía.
- DABAT, Alejandro, *La globalización en perspectiva histórica*, México, inédito.
- [1991], *Capitalismo mundial y capitalismos nacionales*, México, FCE.
- DUSSEL, Enrique, M. Piore y C. Ruiz [1997], *Pensar globalmente y actuar regionalmente*, México, UNAM, Fundación F. Ebert-Ed. Jus.
- ERNST, Dieter y D. O'Connor [1989], *Technology and Global Competition. The Challenge for Newly Industrialising Economies*, París, OCDE.
- [1992], *Competing in the Electronic Industry. The Experience of Newly Industrialising Economies*, París, OCDE.
- FENESTRA, Robert [1998], "Integration of Trade and Disintegration of Production in the Global Economy", *Journal of Economic Perspective*.
- FREEMAN, Chris y L. Soete [1997], *The Economics of Industrial Innovation*, Cambridge, MIT Press.
- y C. Pérez [1988], "Structural Crisis and Adjustment: Business Cycles and Investment Behaviour", en G. Dosi, C. Freeman, R. Nelson, G. Silverberg y L. Soete (eds.), *Technical Change and Economic Theory*, Londres, Pinter Publishers.
- GEREFFI, Gary y M. Korzeniewicz [1994], "Introducción", en G. Gereffi y M. Korzeniewicz (eds.), *Commodity Chains and Global Capitalism*, Westport, Praeger.
- GONZÁLEZ CHÁVEZ, Gerardo [2000], "La transformación tecnológica en la producción siderúrgica", en Miguel Á. Rivera R. (coord.), *Reconversión industrial y aprendizaje tecnológico. Visión global y análisis sectoriales*, México, FE-UNAM.
- HENDERSON, Jeffrey [1989], *The Globalisation of High Technology Production*, Londres, Routledge.
- HIKINO, Takashi y A. Amsden [1995], "La industrialización tardía en perspectiva histórica", *Desarrollo Económico*.
- HOBDAY, Michael [1995], *Innovation in East Asia*, Aldershot, Ed. Edward Elgar.
- INEGI, *Sistema de cuentas nacionales*, t. 2 (1984, 1986, 1990, 1996).
- KATZ, Jorge [1999], "Aprendizaje tecnológico. Ayer y hoy", *Revista de la CEPAL*, México, octubre.
- MORALES PALACIOS, Ana [2000], "La industria electrónica en México", en Miguel Á. Rivera (coord.), *México: reconversión industrial y aprendizaje tecnológico. Visión global y análisis sectoriales*, México, FE-UNAM.
- MORERA, Carlos [1998], *El capital financiero en México y la globalización*, México, ERA-IIEC.

- MOWERY, David y J. Oxley [1995], "Inward Technology Transfer and Competitiveness: The Role of National Innovation Systems", *Journal of Economics*, núm. 19, Cambridge.
- NELSON, Richard [1996], *The Sources of Economic Growth*, Cambridge, Harvard University Press.
- OCDE [1992], *Estudios económicos 1991/1992*, México-París.
- [1999], *Estudios económicos 1999*, México-París.
- OMAN, Charles [1994], *Globalisation and Regionalisation. The Challenge for Developing Countries*, París, OCDE.
- Poder Ejecutivo Federal [1997], *Tercer Informe de Gobierno*, Ernesto Zedillo, México.
- PORTOS, Irma [2000], "La modernización de las industrias textil y de la confección en México", en Miguel Á. Rivera R. (coord.), *Reconversión industrial y aprendizaje tecnológico. Visión global y análisis sectoriales*, México, FE-UNAM.
- RAMÍREZ S. José Carlos [1997], "Los modelos de organización de las industrias de exportación en México", *Comercio Exterior*, vol. 47, México, enero.
- ROSEMBERG, N. y C. Frischtak, "The Nature of Technology", en N. Rosenberg y C. Frischtak (eds.), *International Technology Transfer: Concepts, Measures and Comparison*, Nueva York, Praeger.
- SCOTT, Allen, *Global City-Regions and the New World System*, inédito.
- [1998], *Regions and the World Economy*, Oxford, Oxford University Press.
- WARMAN, José [1994], "La competitividad de la industria electrónica: situación y perspectivas", en F. Clavijo y J. Casar, *La industria mexicana en el mercado mundial. Elementos para una política industrial*, México, FCE.
- WILKIE, James [1998], "Afterwords: On Studying Cities and Regions: Real and Virtual", en J. Wilkie y C. Smith (coords.), *Integrating Cities and Regions, North America Faces Globalization*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara-UCLA y Centro Internacional Lucas Alamán, A.C., Guadalajara.
- ZEDILLO, Ernesto [1997], *Tercer Informe de Gobierno*, México, Poder Ejecutivo Federal.

México: alternativas dentro del cambio global

José Luis Calva

Durante los años ochenta, la economía mexicana transitó del *modelo keynesiano-cepalino*, basado en la sustitución de importaciones y en un relevante intervencionismo gubernamental en el fomento económico, al *modelo económico neoliberal*, basado en la apertura económica externa y en la severa reducción de las funciones del Estado en la promoción activa del desarrollo.¹ A 16 años de iniciado el experimento neoliberal, el producto interno bruto por habitante resultó (en 1998) 1.2% inferior al de 1982, la inversión fija bruta per cápita fue 7.4% menor, los salarios mínimos perdieron 68.8% de su poder adquisitivo, y más de 20 millones de mexicanos cayeron bajo la línea de la pobreza (*vid infra*).

Después de casi *dos décadas perdidas para el desarrollo y de la tremenda regresión observada en los niveles de bienestar social*, el horizonte –bajo la estrategia económica vigente– aparece bastante sombrío. Según la Encuesta Metropolitana sobre Bienestar Familiar, realizada por Alducín y Asociados a finales de noviembre de 1998, de los entrevistados 34.8% consideró que su nivel de bienestar familiar empeorará durante 1999; 46.7% consideró que permanecerá igual y sólo 16.5% estimó que mejorará.

El temor de la población a perder su empleo o el de uno de sus familiares es alto. Casi la mitad (43%) responde que ese sentimiento es mucho; 36%, algo; 16%, poco; y sólo 6%, nada.

La gran mayoría de los capitalinos y mexiquenses (91.5%) considera que el país está entrando en una crisis y sólo una minoría (8.5%) cree que salimos de ella.

¹ Héctor Guillén, *La contrarrevolución neoliberal*, México, Era, 1996; y José Luis Calva, *El modelo neoliberal mexicano. Costos, vulnerabilidad, alternativas*, México, Fontamara, 1993.

Para poco más de la mitad de los entrevistados (57%), este sexenio terminará mal; poco más de la tercera parte plantea que terminará regular (38%) y sólo unos cuantos (5%) consideran que la presente administración saldrá bien.²

Previamente, la encuesta nacional Pulso Sociopolítico de la Población, realizada por Banamex durante septiembre, había encontrado que, para 50% de los ciudadanos, "la situación económica del país empeorará en lo que queda del sexenio" y "sólo 9% de los encuestados cree que será favorable el entorno económico futuro".³ Así, parece emerger en la conciencia ciudadana la certera convicción –fundada en la experiencia– de que la estrategia económica vigente no traerá bienestar familiar ni prosperidad para la nación.

Dados los resultados objetivos del modelo neoliberal, la disyuntiva de los mexicanos parece estibar en si nos resignamos a este modelo económico como una realidad inamovible; o si hacemos un esfuerzo serio (*ergo* realista, consciente de las *restricciones infranqueables* pero también de los *márgenes de libertad* disponibles) para escapar de esta realidad.

Sin duda, lo *primero que necesitamos* –como ha propuesto Enrique Semo– "es reconstruir conscientemente la esperanza, el anhelo y la fe en la posibilidad de un México mejor". "Toda intención humana –escribe Semo, siguiendo a Ernst Bloch– está sostenida por los sueños de una vida mejor y el meollo de todo anhelo constructivo es la esperanza." "Perdida ésta, el hombre prefiere refugiarse en el pragmatismo de lo inmediato y eso lo priva de concebir el futuro como materia maleable." "La esperanza –en cambio– es enemiga del miedo y la resignación, y elimina sus corrosivos efectos. Amplía al hombre y lo proyecta hacia delante, mientras que la resignación lo limita y lo empequeñece. No se puede pasar de una actitud defensiva de sobrevivencia a la acción transformadora, sin reconstruir la esperanza."⁴

²Alducin y Asociados, "Encuesta de opinión sobre bienestar familiar", *El Universal*, México, 14/XII/98.

³Departamento de Estudios Sociales de Banamex, "Pulso sociopolítico de la población, 1998", en *Examen de la situación económica de México*, México, Banamex, noviembre de 1998.

⁴Enrique Semo, "Incertidumbre", *El Universal*, México, 12/IV/99. "Si no entendemos lo que es esta esperanza, que abriga los seres humanos para sí y para sus hijos –ha señalado Wallerstein– no podremos comprender la historia política de los últimos doscientos años del moderno sistema mundial." Immanuel Wallerstein, *Utopística. O las opciones históricas del siglo xxi*, México, Siglo xxi, 1998.

Por fortuna, *la mayoría de los mexicanos se pronuncia resueltamente por la esperanza*. Después de otorgar calificaciones reprobatorias al gobierno del presidente Zedillo por su conducción de la economía mexicana (con 4.7 de calificación promedio en política económica general; 4.4 en combate a la pobreza; 4.3 en salarios; 5 en creación de empleos y 4.2 en política hacia el campo), según una importante encuesta nacional de opinión realizada en diciembre de 1998;⁵ de considerar (85% de los entrevistados) que "la situación económica del país es mala o muy mala", al tiempo que sólo 4% de los ciudadanos consideran buena la situación económica; y de atisbar un futuro inmediato nada halagüeño para sus familias (61% estima que *dentro de un año su situación económica será peor que la actual*; 7% estima que será "igual de mala"; 6% no sabe; 8% piensa que será "igual de buena"; y sólo 18% estima que será "mejor"), a la pregunta específica de si "el próximo Presidente de la República, ¿debe continuar con la misma política económica del presidente Zedillo o debe buscar una alternativa?", 88% de la población contestó que "debe buscar una política alternativa", 2% "no sabe"; y sólo 10% de la ciudadanía consideró que "debe seguir con la misma política económica".

Así, parece aflorar en la conciencia ciudadana la convicción de que *después del neoliberalismo existirá un horizonte económico mejor para los mexicanos*.

La función de los *científicos sociales* —como parte de nuestra responsabilidad universitaria de *contribuir al conocimiento y a la solución de los grandes problemas nacionales*— estriba en indagar la pertinencia y viabilidad del cambio sustancial en la estrategia económica, contribuyendo a descartar falsas expectativas, o bien a otorgar *certeza a la esperanza*.⁶

Sin duda, nos es asequible coadyuvar a la construcción de una *esperanza certera de triunfo*. Utilizando los márgenes de maniobra que México tiene dentro de las *realidades inesquivables* del entorno económico y político internacional, así como en función de nuestras propias realidades nacionales (cargadas de restricciones y de obstáculos estructurales, pero también de potencialidades), es factible construir una *nueva estrategia económica* capaz de afrontar exitosamente los grandes retos del *desarrollo sostenido con equidad*, es decir un *sistema de*

⁵ María de las Heras, *Uso y abuso de las encuestas. Elecciones 2000: los escenarios*, México, Océano, 1999.

⁶ "La idea del bien —señaló Hegel— puede hallar su acabamiento sólo en la idea de lo verdadero". G.W.F. Hegel, *Ciencia de la lógica*, Buenos Aires, Solar-Hachette, 1974.

políticas públicas realmente consistentes con este objetivo, *ergo* congruentes entre sí, viables dentro de las actuales realidades nacionales e internacionales y –preferentemente– validadas por su aplicación en economías exitosas.

No se trata, por consiguiente, de construir utopías, sino de escapar de la *utopía neoliberal*, es decir del sueño irrealizable –*vid infra*– de un país próspero, equitativo y estable mediante el libre accionar de la *mano invisible del mercado*.

Tampoco se trata de regresar a estrategias económicas del pasado, ya agotadas y colapsadas (*vid infra*). Se trata de *construir el futuro* con los pies firmemente asentados en las realidades del presente, en las enseñanzas del pasado y en las experiencias internacionales contemporáneas de desarrollos económicos exitosos.

Libertades en la globalización

Los procesos objetivos de globalización económica (comercial, financiera, productiva y tecnológica) han sido presentados por los ideólogos neoliberales como procesos novísimos y arrolladores a los cuales México debe insertarse *precisamente a la manera neoliberal* (con apertura comercial a ultranza, liberalización de los mercados financieros y retiro del Estado de sus funciones económicas como regulador, conductor y promotor *activo* del desarrollo económico y social), *so pena* de quedar al margen del progreso y del pasaje al Primer Mundo.⁷

Contrario sensu, países desarrollados como Estados Unidos, al tiempo que pregonan e imponen a numerosos países en desarrollo el librecambio y la rectoría irrestricta del mercado en los procesos económicos, aplican pragmáticamente estrategias de mercado administrado, conservando amplios márgenes de intervención estatal en la promoción del desarrollo industrial y agrícola así como en el bienestar social.⁸

⁷Véase Jaime Estay, "La globalización y sus significados", en J.L. Calva (coord.), *Globalización y bloques económicos. Realidades y mitos*, México, Juan Pablos-BUAP-UDEC, 1995; John Saxe-Fernández, "La globalización: aspectos geoeconómicos y geopolíticos", en J.L. Calva (coord.), *Globalización y bloques económicos, op. cit.*; y Carlos M. Vilas, "Seis ideas falsas sobre la globalización", en John Saxe-Fernández (coord.), *Globalización: crítica a un paradigma*, México, Plaza & Janés-IIIEC-UNAM, 1999.

⁸María Elena Cardero, "Proteccionismo, subsidios y política económica en los países del TLC", en M.E. Cardero (comp.), *Qué ganamos y qué perdimos con el TLC*, México, Siglo XXI-UNAM, 1996; Miltiades Chacholiades, *Economía internacional*, Bogotá, McGraw-Hill, 1990; William H. Branson y Alvin H. Klevorick, "El comportamiento estratégico y la

Mientras estos países despliegan procesos de reestructuración económica sobre horizontes de planeación de largo plazo y liderados por sus propias corporaciones transnacionales, los países en desarrollo que son sometidos a una *reestructuración neoliberal*, quedan supeditados a las señales inmediatas del mercado (un mercado, por cierto, altamente distorsionado por las corporaciones transnacionales y por las políticas comerciales e industriales de los países exitosos), sin horizonte estratégico de largo plazo, con creciente desigualdad y desarticulación de sus plantas productivas, creciente vulnerabilidad externa y grave deterioro social y ecológico.⁹

Como resultado, se profundiza la tendencia al reparto desigual de los beneficios del desarrollo económico mundial en favor de los países ricos (mientras el PIB per cápita de los países de ingreso alto pasó de 9 507 dólares a 24 929 dólares, a precios corrientes, entre 1980 y 1995, el PIB per cápita de los países en desarrollo sólo pasó, en estos tres lustros de globalización, de 884 dólares a 1 130 dólares).¹⁰ Así, la *visión simplista de la globalización* —que John Saxe-Fernández, siguiendo a Paul Krugman, denomina “versión pop del globalismo”— según la cual los procesos de integración económica *aceleran el crecimiento* de las economías en desarrollo, multiplican las oportunidades de empleo y de ingreso digno para sus poblaciones y, *eo ipso*, generan un proceso de convergencia internacional en los niveles de desarrollo y bienestar, resulta invalidada por las evidencias empíricas universales, las cuales muestran, más bien, que *el accionar internacional de la mano invisible del mercado real* tiende a profundizar la desigualdad en la distribución del ingreso entre las naciones, las regiones y los grupos sociales.¹¹

política comercial”, en Paul Krugman (comp.), *Una política comercial estratégica para la nueva economía internacional*, México, FCE, 1991; J. David Richardson, “La nueva economía política de la política comercial”, en P. Krugman (comp.), *op. cit.*; además de los trabajos de J. Estay (1995); M. Cervera (1996); C. Vilas (1999), J. Saxe-Fernández (1999); J. Petras y M. Morley (1998), citados en este artículo.

⁹Véase Samir Amin, *Los desafíos de la mundialización*, México, Siglo XXI, 1997; Benenice Ramírez, “América Latina: los saldos de la reestructuración neoliberal”, en J.L. Calva (coord.), *Hacia un nuevo modelo económico*, México, UACJ-Juan Pablos, 1988; y María Elena Cardero, “La apertura comercial en América Latina y sus resultados inciertos”, en J.L. Calva (coord.), *Globalización y bloques económicos*, *op. cit.*

¹⁰Cifras per cápita basadas en Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial* 1997, Washington, 1997.

¹¹John Saxe-Fernández, “Globalización e imperialismo”, en J. Saxe-Fernández (coord.), *Globalización: crítica a un paradigma*, *op. cit.*; véase también Federico Manchón, “Globalización, regionalización y comportamiento financiero”, en J.L. Calva (coord.),

Por eso, si bien los procesos objetivos de globalización económica constituyen un *dato de la realidad*, contra el cual no cabe oponerse *tout court*, las naciones pueden —y deben— idear soberanamente sus propios estilos de inserción en los procesos globales, aprovechándolos para sus fines nacionales, en vez de dejarse simplemente arrastrar por las fuerzas ciegas del mercado. De hecho, las evidencias empíricas universales indican que sólo los países en desarrollo que despliegan estrategias económicas pragmáticas, y no basadas en dogmas neoliberales, logran una mejor inserción en los procesos de globalización y consiguen elevar aceleradamente sus niveles de ingreso y bienestar.

De esta manera, el dogma ideológico que presenta al modelo económico neoliberal como el *único posible* bajo el actual entorno mundial, no es corroborado por la experiencia universal. Así, las estrategias desplegadas por los países de reciente industrialización del Pacífico asiático, por ejemplo, cuyos procesos de desarrollo acelerado les permitieron establecer una sólida base productiva interna, compartir el avance científico-técnico y elevar sensiblemente los niveles de ingreso de sus poblaciones, nada tienen que ver con políticas neoliberales de apertura comercial a ultranza y retiro del Estado de sus funciones económicas como orientador, regulador y promotor activo del desarrollo. Su modelo exitoso se basó, más bien, en la combinación de políticas sustitutivas de importaciones con una promoción agresiva de las exportaciones, apoyadas ambas en un fuerte intervencionismo económico del Estado (como planificador, regulador y promotor de la industrialización mediante múltiples instrumentos: fiscales, crediticios, administrativos y promocionales específicos); en un fuerte impulso al desarrollo tecnológico endógeno y adoptado; en la formación de recursos humanos por medio de su sistema educativo y de la capacitación laboral integrada a la política industrial; en una fuerte base de acumulación interna con regulación de la inversión extranjera; y en la subordinación de su sistema financiero a la estrategia de industrialización.¹²

Globalización y bloques económicos, *op. cit.*; y Carlos M. Vilas, "Seis ideas falsas sobre la globalización", *op. cit.*

¹²José Luis Estrada, "Alternativas de desarrollo: Modelos de industrialización y de comercio exterior de los NICs asiáticos", en José Luis Calva (coord.), *Modelos de crecimiento económico en tiempos de globalización*, México, BUAP-PECP, UC-Juan Pablos, 1995; Isafas Aguilar y Jorge Márquez, "México y los países asiáticos de industrialización reciente en el mercado estadounidense 1980-1992", en J.L. Calva (coord.), *Modelos de crecimiento económico, op. cit.*; Duk-Choong Kim, "Estrategia económica de Corea: comercio, gobierno y desarrollo económico", en Miguel de la Madrid *et al.*, *Cambio estructural en México y el mundo*, México, FCE-SPP, 1987.

La reciente crisis financiera de algunos países asiáticos es la excepción que confirma la regla: la flexibilización de las regulaciones sobre los flujos financieros internacionales y sobre su sistema bancario, que conllevaron un descontrolado ingreso de recursos financieros y la fuerte apreciación real de sus monedas, provocó su reciente crisis financiera. Sin embargo, no obstante los compromisos de "ajuste estructural" contraídos con el FMI, los países asiáticos parecen haber aprendido la lección y están realizando esfuerzos por retomar su exitoso modelo de desarrollo. Como señaló recientemente Claude Smadja, presidente del Foro Económico Mundial celebrado en Davos, Suiza: "las medidas que los asiáticos están tomando por su cuenta y riesgo, seguramente volverán a dar riqueza y esplendor a los asiáticos, que ahora sí perdurarán en la medida en que se separen de las recetas del FMI".¹³

Chile ha sido también presentado como un éxito de la economía neoliberal. Sin embargo, las políticas económicas diseñadas por los *Chicago boys*, desembocaron (durante los años 1981-1983) en desequilibrios económicos externos e internos: crecientes déficit en la cuenta corriente de su balanza de pagos, especulación, caída de las reservas, alza de las tasas internas de interés, desplome de la producción, incremento del desempleo, disminución de los salarios reales, quiebra de empresas, alto nivel de desempleo y deterioro del bienestar social. El gobierno se resistió a modificar la estrategia friedmaniana en espera de un ajuste automático, hasta que la crisis obligó (durante 1984) a abandonar las recetas de los *Chicago boys* y a retirarlos del gobierno. El Estado pasó a desempeñar un papel intervencionista en el proceso económico: despliega *políticas macroeconómicas activas*, interviene bancos, regula los mercados financieros, reestatiza empresas quebradas previamente privatizadas (para reprivatizarlas posteriormente con mayor eficiencia), indiza salarios a los precios, subsidia importantes actividades económicas, establece un tipo de cambio competitivo; eleva los aranceles de 10 a 35% (posteriormente reducidos a 11%), además de introducir sobretasas arancelarias; reasigna el gasto público hacia la inversión y acentúa la diversificación de sus relaciones económicas internacionales para ponerse a salvo de las crisis económicas de Estados Unidos. De allí arranca el éxito chileno: no de la ortodoxia neoliberal sino de una estrategia económica *pragmá-*

¹³ Citado por César Augusto Santiago, "Discusión sobre el modelo económico. Davos otra vez", en *Bucareli ocho*, suplemento de *El Universal*, México, 7/II/99.

tica.¹⁴ En general, no existe ni ha existido *un paraíso neoliberal* en ninguna parte del mundo. Los procesos exitosos de industrialización reciente o antigua, han incluido políticas de fomento, caracterizadas por la prudente protección y liberalización comercial selectiva, así como por un claro papel del Estado en el desarrollo económico y social, que no coarta la acción de los agentes económicos privados, sino la apoya y estimula, que no cancela las funciones primordiales del mercado, pero sí enfrenta las exigencias de un desarrollo sostenido de largo plazo que el mercado por sí sólo no resuelve automáticamente.

Asimismo, las evidencias empíricas universales indican que no existe *un modelo único para la integración regional de las naciones en bloques económicos*.¹⁵ El Tratado de Libre Comercio de América del Norte nada tiene en común con la experiencia integradora de los países asiáticos del Norte, que desarrollan procesos de integración económica no formalizada y, por tanto, preservando su soberanía económica y su capacidad de fomentar el desarrollo endógeno de sus aparatos productivos. Asimismo, la integración económica europea cuyo origen se remonta a 1957, es un proyecto radicalmente distinto del TLCAN: 1. La Unión Europea constituye básicamente una integración entre iguales (en 1996, el PIB per cápita de España, Grecia y Portugal fue, respectivamente, 77, 64.9 y 67.5% de la media comunitaria; y el de Alemania fue apenas 8.3% superior a la media); 2. En la Unión Europea existen *fondos compensatorios de cohesión social*, y *estructurales*, para compensar los costos de la integración y hacer que converjan los niveles de desarrollo y bienestar de los países y regiones; 3. Existe *libre flujo de mano de obra*.¹⁶

En cambio, la integración de México al bloque de Norteamérica fue proyectada por los gobiernos neoconservadores de Salinas, Bush y Mulroney como una integración *neoliberal*, que instituye la igualdad entre desiguales (el PIB per cápita de Estados Unidos es *siete veces mayor* que el de

¹⁴Véase Juan Arancibia y Berenice Ramírez, "Chile: entre la ortodoxia y el pragmatismo", en José Luis Calva (coord.), *Modelos de crecimiento económico*, op. cit.; Patricio Meller, *Un siglo de economía política chilena 1890-1990*, Santiago, Andrés Bello, 1996; y Patricia Olave, *El proyecto neoliberal en Chile y la construcción de una nueva economía*, México, IIEC-UNAM-El Caballito, 1997.

¹⁵Alfredo Guerra-Borges, "Regionalización y bloques económicos. Tendencias mundiales desde una perspectiva latinoamericana", en J.L. Calva (coord.), *Globalización y bloques económicos*, op. cit.

¹⁶Ramón Tamames, *La Comunidad Europea*, Madrid, Alianza Universidad, 1987; José Antonio Nieto Solís, *Fundamentos y políticas de la Unión Europea*, Madrid, Siglo XXI, 1998; y Clemente Ruiz Durán, "Globalización y desarrollo territorial: el caso de Europa", en *El Mercado de Valores*, México, Nafin, enero de 1999.

México), sin que existan fondos compensatorios ni libre flujo de mano de obra.

Además, el actual entorno mundial, caracterizado por la enconada competencia entre Estados Unidos, Japón y la Unión Europea, por la redistribución del dominio económico mundial,¹⁷ configura una *multipolaridad económica* real cuyos países líderes desarrollan políticas económicas diversas, en contraposición con la presión integradora, uniformizadora y globalizadora de los organismos financieros multilaterales.¹⁸ En este escenario, si bien persiste la debilidad económica y política del conjunto de los países en desarrollo, se extienden los *márgenes de maniobra* para el diseño e instrumentación de estrategias nacionales de desarrollo económico.

En este contexto, habilidosos países han escapado a las orientaciones y *condicionamientos* o imposiciones de ajuste estructural impulsados por los organismos financieros multilaterales (FMI y Banco Mundial), cuyo efecto económico, social y ambiental ha sido marcadamente adverso para los países en desarrollo que han aplicado las recetas fondomonetaristas.

Por eso, la hipótesis del *fin de las ideologías* y de la conformación de un *modelo económico único* al que estarían convergiendo las naciones y, desde luego, los partidos políticos dentro de cada nación, está siendo severamente cuestionada en ámbitos hasta hace poco insospechados. Claude Smadja, presidente del Foro Económico Mundial de Davos, sugirió que "ha llegado el momento para que los países o las regiones puedan construir sus propios paradigmas".¹⁹ Previamente, el director del Programa de Iniciativas Locales para el Desarrollo y el Empleo de la OCDE, Sergio Arzeni, declaró en México: "Debe quedar claro: no hay recetas a seguir, ni modelos milagrosos." "Cada país debe elaborar su propio esquema económico y pueden retomarse algunas ideas de otros, empero, tienen que ser adaptadas a sus propias necesidades"; "cada país debe encontrar el crecimiento acorde con sus propias circunstancias". "La idea de buscar modelos [únicos] es del pasado."²⁰ El mundo se renueva incesantemente; y lo que hace poco era

¹⁷James Petras y Morris Morley, *¿Imperio o República? Poderío mundial y decadencia nacional de Estado Unidos*, México, Siglo XXI, 1998; así como los trabajos antes citados de J. Saxe-Fernández y C. Vilas.

¹⁸Michel Albert, *Capitalismo contra capitalismo*, México, Paidós, 1992; Manuel Cervera, *Globalización japonesa. Lecciones para América Latina*, México, Siglo XXI-INEC, UNAM, 1996; además de los trabajos de J. Estay y A. Guerra-Borges citados en este artículo.

¹⁹Citado por César Augusto Santiago, "Discusión sobre el modelo económico. Davos otra vez", *op. cit.*

²⁰*El Financiero*, México, 26/VI/97.

un espejismo (el paraíso neoliberal), hoy está convirtiéndose en cosa del pasado.

No ha sonado el fin de la historia, ni está suprimida la diversidad de estrategias de desarrollo e inserción en los procesos económicos universales. La disolución de los estados-nación y el derrumbe de las fronteras nacionales para arribar a una sociedad mundial y un Estado universal, presentado por los ideólogos neoliberales como un evento inminente en el mediano plazo, no parece tan cercano.²¹ Por el contrario, a la luz del comportamiento real del mundo, los estados-nación están llamados a desempeñar un papel aún relevante en el desarrollo de la humanidad: precisamente el de elevar a los pueblos rezagados a estadios más altos de riqueza y bienestar, contrarrestando las tendencias espontáneas del mercado a concentrar los beneficios del crecimiento económico en los países ricos.

Por ello, México debe redefinir su estrategia de desarrollo e integración económica internacional, comprendiendo que la peor estrategia es la neoliberal. Aun sin renunciar al TLCAN, es posible instrumentar políticas económicas *activas*, que aprovechen al máximo los márgenes de maniobra que tenemos permitidos en el TLCAN y en la OMC (sin demérito de emprender posteriormente, con visión de largo plazo y, *eo ipso*, con la medida debida, una renegociación del TLCAN que instituya fondos compensatorios trinacionales –análogos a los de cohesión social y estructurales de la Unión Europea– así como disposiciones encaminadas al libre flujo de mano de obra, amén de razonables salvaguardas que amplíen nuestros márgenes de maniobra y atemperen los costos de la integración económica).

Ya es tiempo de que México aprenda la pesada lección de 16 años de políticas neoliberales. Mediante una estrategia económica pragmática, México debe encontrar *su propio camino* hacia el crecimiento económico sostenido con equidad social y sustentabilidad ambiental.

Construir el futuro, no volver al pasado

“Estudiando el pasado, se aprende el futuro”, afirma con profunda certeza el proverbio japonés. Después de casi un cuarto de siglo de crisis financieras recurrentes y de extravío de la economía mexicana, lo primero que debemos aprender es *lo que no se debe hacer*.

²¹ Carlos Vilas, “Estados nacionales y mercados transnacionales”, en J.L. Calva (coord.), *Globalización y bloques económicos*, op. cit.; y Octavio Ianni, *Teorías de la globalización*, México, Siglo XXI-CIHA, UNAM, 1996.

Los programas neoliberales de *cambio estructural, ajuste y estabilización económica* –apegados a las recetas preconizadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (sintetizadas en el Washington Consensus)²² y aplicados en México con ejemplar perseverancia desde 1983 hasta el presente– significaron un viraje radical en la estrategia económica sobre la cual se había fincado el desarrollo mexicano durante los 50 años previos.

Desde los años treinta, y sobre todo a partir del gobierno del presidente Cárdenas, el desarrollo económico mexicano –que alcanzó una tasa de crecimiento anual medio de 6.1% entre 1934 y 1982, y trajo consigo un mejoramiento significativo de las condiciones de vida de la mayoría de los mexicanos– se había sustentado en una *economía de mercado* con un *relevante* (pero prudente, excepto a partir de los años setenta) *intervencionismo del Estado como rector y promotor activo del desarrollo económico*, como regulador del comercio exterior y de los mercados internos de bienes y servicios básicos, como inversionista en áreas estratégicas y *como promotor del bienestar social* mediante leyes laborales y agrarias e instituciones sociales de educación, salud y servicios básicos. La ideología económica y social de la Revolución mexicana, plasmada en el *contrato social* de 1917, había asignado al Estado estas funciones desechando la ideología liberal del *laissez-faire, laissez-passer*.²³

A partir de 1983, la estrategia económica neoliberal –sustentada en la ideología ortodoxa que atribuye al Estado la causa de los males económicos– se orientó a acrecentar el papel del mercado como mecanismo de asignación óptima de recursos, maximizador de la producción y del empleo, corrector automático de eventuales desajustes económicos, y garante de la inversión productiva y el desarrollo económico, transfiriendo a los agentes privados y al mercado, gradual

²² Véase el clásico "What Washington Means by Policy Reform", de John Williamson, en J. Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, Institute for International Economics, 1990; o bien, John Williamson, *El cambio en las políticas económicas en América Latina*, México, Gernika, 1991; y Héctor Guillén, "El Consenso de Washington en México", en J.L. Calva (coord.), *Problemas macroeconómicos de México*, t. I, México, Juan Pablos-UAM-I-UAM-A, 1995.

²³ Roger D. Hansen, *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI, 1971; James W. Wilkie, *La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social*, México, FCE, 1978; Raymond Vernon, *El dilema de la economía mexicana*, México, Diana, 1967; Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana; retrospectiva y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1970; Antonio Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, México, Colmex-FCE, 1998; Enrique Cárdenas, *La política económica en México, 1950-1994*, México, FCE, 1996, entre otros.

pero sostenidamente, las funciones económicas anteriormente asignadas al Estado. La reducción de la injerencia del Estado en la economía comprendió: la liberación de precios internos (abriendo cauce a los lesivos precios monopólicos y oligopólicos, *v.gr.* telefónicos, bancarios, etc.); la apertura comercial externa; la liberalización de los flujos de inversión extranjera; la liberalización del sistema financiero; la privatización de la mayoría de las empresas estatales y de algunos servicios de infraestructura pública; y el achicamiento del papel del Estado como rector y promotor del desarrollo económico y del bienestar social, reduciendo o cancelando programas de fomento económico sectorial (para la agricultura, las manufacturas, etc.), de infraestructura económica y de desarrollo social.²⁴

A 16 años del experimento neoliberal, con más mercado y menos Estado, la prosperidad ofrecida por los reformadores neoliberales está cada vez más lejos de la realidad. Más aún: los resultados reales del modelo neoliberal contrastan negativamente con los observados durante el vilipendiado modelo económico precedente.

Bajo el modelo keynesiano-cepalino de la Revolución mexicana –basado en la regulación del comercio exterior con vistas a la progresiva *sustitución de importaciones*, así como en un papel activo del Estado en el desarrollo económico– el producto interno bruto *por habitante* creció a una tasa promedio de 3.1% anual entre 1934 y 1982; la inversión fija bruta per cápita se expandió a una tasa promedio de 5.8% anual entre 1940 y 1982; y el poder adquisitivo de los salarios mínimos se incrementó 96.9% entre 1934 y 1982 (véase el cuadro 1).

Bajo el modelo neoliberal –basado en la apertura comercial unilateral y abrupta, así como en la reducción de la participación del Estado en el desarrollo económico– el PIB per cápita *se redujo* a una tasa promedio de 0.1% anual; la inversión fija bruta per cápita decreció a una tasa promedio de 0.5% anual; y los salarios mínimos perdieron 68.8% de su poder adquisitivo, es decir se deterioraron a menos de la tercera parte de los vigentes en 1982 (véase el cuadro 1).

Como resultado, se produjo un crecimiento dramático del sufrimiento humano. De acuerdo con la CEPAL, el porcentaje de *hogares mexicanos bajo la línea de la pobreza* se incrementó de 34.1% en 1984

²⁴ José Luis Calva, *El modelo neoliberal mexicano. Costos, vulnerabilidad, alternativas*, México, Fontamara, 1993; Héctor Guillén, *La contrarrevolución neoliberal*, México, Era, 1996; Nora Lustig, *México. Hacia la reconstrucción de una economía*, México, Colmex-FCE, 1994; C. Bazdresch, N. Bucay, S. Loaeza y N. Lustig (comps.), *México: auge, crisis y ajuste*, t. III, México, FCE, 1993, entre otros.

43% en 1996, de manera que la población pobre pasó de 30.4 millones en 1984 a 48.9 millones en 1996, es decir 18.5 millones de mexicanos cayeron en la pobreza.²⁵ Durante el mismo lapso, el porcentaje de hogares en *pobreza extrema* pasó de 11.6% en 1984, a 16% en 1996, de modo que el número de *indigentes* pasó de 11 millones en 1984 a 20.3 millones en 1996, es decir, 9.3 millones de mexicanos cayeron en la indigencia.²⁶ Más aún, durante el bienio previo (1983-1984) se había registrado ya un fuerte incremento de la pobreza, debido al desplome de los salarios reales (tan solo en 1983, los salarios contractuales perdieron 28.8% de su poder adquisitivo, los salarios manufactureros se redujeron 24.7% y los mínimos perdieron 18.4% de su poder de compra), al deterioro de los ingresos campesinos y a la caída del PIB (-4.2% en 1983), con la consiguiente reducción del empleo.²⁷ Según Julio Boltvinik (quien aplica una metodología distinta a la de CEPAL), la población mexicana bajo la línea de la pobreza pasó de 48.5% en 1981 a 58.5% 1984, alcanzando 66% en 1992; y, a raíz de la severa crisis económica de 1995, 78% de los mexicanos se vieron (en 1996) bajo la línea de la pobreza.²⁸ En suma: según los cálculos de la CEPAL y de Boltvinik *cada año cayeron en la pobreza más de millón y medio de mexicanos*, de modo que el número de mexicanos en la pobreza se incrementó en más de 20 millones bajo el paraíso neoliberal.

Contrario sensu, durante los años de operación del modelo keynesiano-cepalino de la Revolución mexicana, la pobreza se redujo significativamente. De acuerdo con Boltvinik, la proporción de mexicanos pobres disminuyó de 77% en 1963 a 48.5% en 1981,²⁹ magnitudes *grosso modo* coincidentes con las estimadas por el Programa Nacional de Solidaridad, según el cual la proporción de mexicanos bajo la línea

²⁵ Comisión Económica para América Latina, *Panorama social de América Latina*, 1998, Santiago, 1998; CEPAL, *La brecha de la equidad*, Santiago, 1993; y CEPAL-INEGI, *Magnitud y evolución de la pobreza en México (1984-1992). Informe metodológico*, México, INEGI, 1993.

²⁶ La *pobreza extrema* o *indigencia* es definida por la CEPAL como aquella situación en que "los ingresos totales del hogar no son suficientes para atender las necesidades alimentarias del grupo familiar", aunque todo el ingreso se dedicara exclusivamente a la compra de la canasta alimentaria normativa o mínima.

²⁷ José Luis Calva, "Costos sociales del neoliberalismo", *El Universal*, México, 4/VI/99.

²⁸ Julio Boltvinik, "La insatisfacción de las necesidades esenciales en México", en J.L. Calva (coord.), *Distribución del ingreso y políticas sociales*, México, Juan Pablos-FAM-Enlace-E. Pueblo, 1995; y J. Boltvinik, "¡Quince millones de pobres extremos más!", *La Jornada*, México, 13/XI/98.

²⁹ Julio Boltvinik, "La insatisfacción de las necesidades esenciales", *op. cit.*

CUADRO 1

INDICADORES ECONÓMICOS POR SEXENIOS PRESIDENCIALES.

PRODUCTO INTERNO, INVERSIÓN FIJA Y SALARIO MÍNIMO, 1935-1998

Sexenios presidenciales	Producto interno bruto		Producto interno bruto por habitante		Inversión fija bruta por habitante		Salarios mínimos reales promedios nacionales ponderados ^a	
	Crecimiento sexenal	Tasa de crecimiento anual	Crecimiento sexenal	Tasa de crecimiento anual	Crecimiento sexenal	Tasa de crecimiento anual	Crecimiento sexenal	Tasa de crecimiento anual
<i>Modelo de la Revolución mexicana</i>								
1935-1940	30.10	4.48	17.37	2.70	n.d.	n.d.	22.94	3.50
1941-1946	42.90	6.13	21.40	3.28	116.58	13.75	(39.40)	(8.01)
1947-1952	39.86	5.75	18.07	2.81	24.11	3.67	14.53	2.29
1953-1958	44.85	6.37	20.76	3.19	11.43	1.82	28.17	4.22
1959-1964	47.51	6.69	22.02	3.37	37.34	5.43	56.32	7.73
1965-1970	48.75	6.84	22.57	3.45	39.58	5.72	31.71	4.70
1971-1976	43.12	6.16	17.65	2.75	17.53	2.73	22.86	3.49
1977-1982	43.11	6.16	20.78	3.20	29.70	4.43	(28.82)	(5.51)
Promedio simple del modelo	42.53		20.08	3.09	39.47	5.36	13.54	1.55
Variación acumulada del modelo (%)	1 592.71		331.77		1 408.91		96.91	

				<i>Modelo neoliberal</i>				
1983-1988	1.08	0.18	(10.09)	(1.76)	(31.75)	(6.17)	(46.63)	(9.94)
1989-1994	19.94	3.08	5.24	0.85	35.73	5.22	(20.00)	(3.65)
1995-1997	5.34	1.75	(1.66)	(0.56)	(5.11)	(1.73)	(27.51)	(10.17)
1995-1998	10.40	2.50	0.72	0.18	2.66	0.66	(26.85)	(7.52)
1995-1999	13.70	2.60	0.72	0.18	2.66	0.66	(26.85)	(7.52)
Promedio simple del modelo	10.47	1.92	(1.38)	(0.24)	2.21	(0.10)	(31.16)	(7.03)
Variación acumulada del modelo (%)	33.84		(4.70)		(4.91)		(68.76)	

Fuente: Elaboración propia con base en: 1. Para PIB e inversión fija bruta, Banco de México, *Indicadores económicos. Acervo histórico y Carpeta electrónica*; e INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*; 2. Para población, INEGI, *Censos generales de población y vivienda y Censo de población 1995*, sin ajustes; 3. Para salarios mínimos e índices de precios, INEGI, *Estadísticas históricas de México*, 1994; Comisión Nacional de Salarios Mínimos, Salarios Mínimos; y Banco de México, *Indicadores económicos*.

Nota: Las cifras entre paréntesis son negativas.

*En esta versión –que sustituye a las anteriores publicadas por el autor– los salarios mínimos reales se expresan en promedio anual, deflactados con el Índice de Precios de la Canasta Básica base 1980 del Banco de México, para 1980-1998; para 1934-1978 con el Índice de Precios del Costo de la Vida Obrera: 32 Conceptos Genéricos, del Banco de México; para 1979, IPCB, estimado con el INPC del Banco de México.

de la pobreza, que en 1960 era de 76.9%, descendió hasta 45% en 1981.³⁰ En consecuencia, los logros alcanzados durante dos décadas de reducción de la pobreza bajo el modelo económico keynesiano-cepalino o de la Revolución mexicana fueron completamente revertidos por el *modelo neoliberal*.

Finalmente, durante gran parte de la vigencia del modelo keynesiano-cepalino, los pasivos globales de México con el exterior se mantuvieron en un nivel manejable (de 18.4% del PIB a 27.2% del PIB entre 1946 y 1970), a excepción de los dos últimos sexenios del modelo, cuando se disparó el endeudamiento externo (saltando los pasivos externos de 27.2% del PIB en 1970 a 66.7% del PIB en 1982), lo que condujo al colapso financiero y cambiario de 1982.³¹

Bajo el modelo neoliberal, que prometió "elevar el ahorro interno [...] so pena de depender nuevamente en el futuro de recursos externos en forma excesiva",³² los pasivos externos de México crecieron explosivamente saltando de 91 753.6 millones de dólares (mdd) al cierre de 1982 (después de la *crisis de la deuda* que estalló en agosto) a 270 196.9 mdd en 1994, cuando estalló el más grave colapso financiero de la historia mexicana (véase el cuadro 2); alcanzando los 296 689.7 mdd al cierre de 1998, es decir, más del triple de los pasivos acumulados hasta 1982.³³

Sin embargo, los resultados adversos observados en la economía mexicana durante el periodo 1983-1998 no son imputables *exclusivamente* al modelo neoliberal como *estrategia económica de largo plazo* (basada en la apertura comercial unilateral, abrupta e indiscriminada;

³⁰ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, "El combate a la pobreza", México, *El Nacional*, 1990.

³¹ En el concepto de *pasivos externos* incluimos deuda externa (pública y privada) e inversión extranjera directa y de cartera. Los porcentajes del PIB se calcularon en *dólares de cuenta*, que eliminan el efecto de la subvaluación o sobrevaluación del peso mexicano en la conversión del PIB mexicano de pesos a dólares o de los pasivos externos de dólares a pesos (véase nota del cuadro 2). Para el periodo 1940-1982 véase José Luis Calva, "Criterios recesivos de política económica para 1996. ¿Un México sin opciones de crecimiento?", *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, núm. 104, México, IIEC-UNAM, 1996.

³² Miguel de la Madrid, *Quinto Informe de Gobierno*, México, 1987. Véase también Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, 1983; Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, 1989; y Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, 1995.

³³ Como porcentaje del PIB en dólares de cuenta, los pasivos externos de México pasaron de 66.7% al cierre de 1982 a 105.5% del PIB en 1994 considerando el PIB a precios corrientes del *Sistema de Cuentas Nacionales, Metodología 1980*; o de 63.5% del PIB en 1982 a 95% del PIB en 1994, si el cálculo se realiza con el PIB corriente del *Sistema de Cuentas Nacionales, Metodología 1993* (véase el cuadro 2).

en la liberalización de los mercados financieros y de la inversión extranjera; y en el achicamiento de las funciones del Estado en la promoción *activa* del desarrollo económico). También son imputables a las sucesivas *estrategias macroeconómicas de mediano plazo* instrumentadas durante estos 16 años, apegados a las recetas ortodoxas de ajuste y estabilización preconizadas por el FMI.

La primera *estrategia macroeconómica de mediano plazo* –instrumentada desde la crisis de la deuda de 1982 hasta diciembre de 1987– tuvo como objetivo primordial el *ajuste externo*, mediante políticas contractivas de la demanda interna agregada,³⁴ consistentes en:

- *la reducción de la inversión pública y del gasto público programable* (que trajo consigo el achicamiento del Estado en sus funciones promotoras del desarrollo económico y social, mediante la privatización o liquidación de empresas públicas –que disminuyen de 744 en 1982 a 437 en 1987–³⁵ y, *sobre todo*, por medio de la reducción o supresión de los programas de fomento general y sectorial: el gasto público en fomento industrial como porcentaje del PIB disminuyó de 11.9% en 1982 a 8.7% en 1988 y la inversión pública se redujo de 10.4% del PIB a 4.9% del PIB: véase el cuadro 3);
- *el alza de los precios y tarifas del sector público* (que contribuyó a restar poder de compra a la población);
- *la reducción de los salarios reales* (mediante férreos topes salariales; véase el cuadro 3);
- *la restricción de la oferta monetaria y crediticia* (la base monetaria del Banco de México se redujo en 1987, en términos reales, 26.7% respecto a 1982);
- *la subvaluación cambiaria* (véase el cuadro 3), combinada inicialmente con el mantenimiento de la hiperprotección comercial (instrumentada en 1982 como solución tradicional al problema de la balanza de pagos que estalló con la crisis de la deuda) y que a partir de 1984 es abandonada en favor de un *proceso acelerado de*

³⁴Véase René Villarreal, *Industrialización, deuda y desequilibrio externo. Un enfoque neoestructuralista (1929-1988)*, México, FCE, 1988; V. Brailovsky, R. Clarke y N. Warman, *La política económica del desperdicio. México en el periodo 1982-1988*, México, FE-UNAM, 1989; José Luis Calva, *Crisis agrícola y alimentaria en México (1982-1988). Una contribución al análisis general de la economía mexicana*, México, Fontamara, 1988; y Héctor Guillén, *El sexenio del crecimiento cero*, México, Era, 1990, entre otros.

³⁵Véase Jacques Rogozinski, *La privatización de empresas paraestatales*, México, FCE, 1993.

CUADRO 2
PASIVOS DE MÉXICO CON EL EXTERIOR
(Millones de dólares corrientes, saldos a diciembre)^a

Pasivos en millones de dólares corrientes										Pasivos totales			
Años	Pasivos totales	Deuda externa			Inversión extranjera			De cartera		Millones en dólares constantes de 1980	Porcentajes del PIB en dólares de cuenta ^d		
		Total	Pública ^b	Privada ^c	Total	Directa	Renta variable	Mercado de dinero	SCNM				
									M: 1980		SCNM	M: 1993	
1980	59 171.6	50 712.8	33 812.8	11 800.0	8 458.8	8 458.8	-	-	59 171.6	55.2	52.1		
1981	85 020.5	74 860.6	52 960.6	14 900.0	10 159.9	10 159.9	-	-	77 081.1	66.1	62.6		
1982	91 753.6	80 967.2	58 874.2	17 122.0	10 786.4	10 786.4	-	-	78 354.9	67.6	63.9		
1983	96 189.3	84 719.2	62 556.2	14 813.0	11 470.1	11 470.1	-	-	79 561.0	71.7	67.3		
1984	108 163.8	95 263.9	69 377.9	17 270.0	12 899.9	12 899.9	-	-	85 776.2	74.6	70.1		
1985	111 195.0	96 566.1	72 080.1	16 719.0	14 628.9	14 628.9	-	-	85 141.7	72.2	68.1		
1986	118 044.0	100 990.9	75 350.9	16 061.0	17 053.1	17 053.1	-	-	88 754.9	78.2	73.3		
1987	128 400.1	107 469.8	81 406.8	15 107.0	20 930.3	20 930.3	-	-	93 111.0	80.5	75.6		
1988	125 001.6	100 914.2	81 003.2	7 028.0	24 087.4	24 087.4	-	-	87 048.5	74.3	69.7		
1989	122 509.1	95 114.0	76 059.0	4 969.0	27 395.1	26 587.1	808.0	-	81 401.4	67.3	62.6		

1990	141 132.2	106 743.2	77 770.3	9 039.6	34 389.0	30 309.5	4 079.5	-	88 986.2	70.4	65.2
1991	172 840.2	117 016.8	79 987.8	12 035.0	55 823.4	33 874.5	18 542.5	3 406.4	104 561.5	79.8	73.5
1992	189 196.5	116 501.1	75 755.2	15 840.5	72 695.4	32 474.1	28 668.0	11 553.3	111 096.0	82.5	75.3
1993	245 954.9	130 524.8	78 747.0	23 226.0	115 430.1	42 379.8	54 484.3	18 566.0	140 245.8	103.5	93.3
1994	263 305.8 ^a	139 817.6	85 435.8	25 427.6	123 488.2	50 401.0	50 383.0	22 704.2	146 346.0	104.7	93.7
1995	250 359.8	165 645.1	100 933.7	26 518.2	84 714.7	57 365.3	24 515.6	2 833.8	135 322.3	-	91.9
1996	252 018.9	157 155.1	98 284.5	26 411.8	94 863.8	60 490.8	30 978.7	3 394.4	132 264.8	-	85.4
1997	275 677.1	149 628.3	88 321.2	34 793.6	126 048.8	73 661.4	48 968.0	3 419.4	140 856.7	-	85.1
1998	280 132.4	161 315.0	92 295.0	43 689.0	118 817.4	83 899.0	32 578.6	2 339.8	140 893.4	-	81.3

Fuente: Elaboración propia con base en SHCP, "Informes Hacendarios"; Rosario Green, *La deuda externa de México: 1973-1987. De la abundancia a la escasez de créditos*, México, Nueva Imagen, 1989; José Ángel Gurúa, *La política de deuda externa*, México, FCE, 1994; Ernesto Zedillo, *Cuarto Informe de Gobierno*, 1998; SHCP, México, *Economic and Financial Statistics Data Book*; INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México*; U.S. Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the U.S.*; FMI, *Estadísticas Financieras Internacionales*.

^aA diciembre de 1994, excepto inversión extranjera de cartera, a noviembre de 1994.

^bIncluye adeudos del gobierno, del sector paraestatal y del Banco de México.

^cIncluye adeudos de empresas privadas y bancos comerciales.

^dPorcentajes del PIB en dólares de cuenta, que eliminan el efecto de la sobrevaluación o subvaluación del tipo de cambio en la conversión de los pasivos externos a pesos o del PIB mexicano a dólares.

Se tomó 1998 como año de equilibrio cambiario, utilizando en la serie el deflactor del PIB para México y el índice de precios al consumidor para Estados Unidos. La primera columna está calculada con la serie de PIB a precios corrientes del Sistema de Cuentas Nacionales de México, Metodología 1980; la segunda columna está calculada con el PIB corriente del SCN, Metodología 1993.

CUADRO 3
INDICADORES CUANTITATIVOS DE LOS INSTRUMENTOS DE
LA ESTRATEGIA NEOLIBERAL Y DE SUS POLÍTICAS CAMBIARIAS

Años	<i>Apertura comercial (porcentaje)</i>			<i>Inversión pública</i>		<i>Gasto público en fomento industrial^a</i>		<i>Subvaluación (-) o sobrevaluación del peso^d</i>
	<i>Valor de las importaciones controladas</i>	<i>Arancel máximo</i>	<i>Media arancelaria</i>	<i>Millones de pesos de 1980^b</i>	<i>Porcentaje del PIB^c</i>	<i>Millones de pesos de 1980^b</i>	<i>Porcentaje del PIB^c</i>	
1980	60.00	100.00	24.90	486.17	10.88	549.0	12.28	46.71
1981	85.50	100.00	26.80	601.86	12.38	672.8	13.83	59.31
1982	100.00	100.00	27.00	500.98	10.37	576.2	11.92	4.34
1983	100.00	100.00	23.80	353.51	7.64	500.8	10.82	(23.95)
1984	83.40	100.00	23.30	368.17	7.68	537.4	11.20	0.50
1985	35.10	100.00	25.40	314.59	6.39	488.7	9.93	(11.09)
1986	27.60	45.00	22.60	289.93	6.12	470.3	9.93	(20.83)
1987	26.80	20.00	10.00	268.30	5.57	443.8	9.20	(20.31)
1988	22.10	20.00	9.70	223.52	4.58	415.4	8.11	0.00
1989	14.10	20.00	10.40	203.38	4.03	356.0	6.67	5.86
1990	13.60	20.00	13.10	242.14	4.59	357.0	6.37	12.03

1991	9.20	20.00	13.10	227.12	4.16	327.0	5.60	24.43
1992	10.80	20.00	13.10	218.76	3.90	306.8	5.07	36.20
1993	10.70	20.00	13.00	186.40	3.30	284.6	4.61	44.43
1994	10.60	20.00	12.50	205.01	3.48	307.0	4.76	38.52
1995	7.20	20.00	13.10	160.01	2.89	299.7	4.96	(3.83)
1996	6.90	20.00	12.60	178.83	3.07	335.9	5.28	5.90
1997	8.90	20.00	12.60	199.44	3.20	300.9	4.42	19.18
1998	4.80 ^c	20.00	13.20 ^c	194.03	2.98	297.3	4.09	17.71
		0.0	0.0	0.0	0.0			
1996/1982	-93.5	-80.0	-53.0	-65.9	-71.5	-46.71988893	-52.88492806	

Fuente: Elaboración propia con base en: Secofi, "Mecanismo de examen de las políticas comerciales", México, 1993; Herminio Blanco, *Las negociaciones comerciales de México con el mundo*, México, FCE, 1994; Eduardo Giti (coord.), *Estudios sobre el sector externo mexicano*, México, UAM-A, 1990; Carlos Salinas, *Sexto Informe de Gobierno*; Ernesto Zedillo: *Tercer Informe de Gobierno*; Ernesto Zedillo, *Cuarto Informe de Gobierno*; SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*; INEGI, *El ingreso y el gasto público en México*; SHCP, *Proyecto de presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1999*; INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México*; Banco de México, *Indicadores Económicos*; U.S. Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the United States*; y FMI, *Estadísticas financieras internacionales*.

Nota: Las cifras entre paréntesis son negativas.

^aIncluye gasto público en fomento de la industria manufacturera, del sector energético y del sector agropecuario.

^bPara 1980-1994 el deflactor del PIB a precios de 1980 fue tomado directamente del *Sistema de Cuentas Nacionales* base 1980; para 1995 y 1998 el deflactor base 1980 se estimó a partir del PIB a precios corrientes y las variaciones reales anuales del PIB a precios constantes de 1993.

^cPorcentajes del PIB a valores corrientes.

^dSe toma 1988 como año base de equilibrio cambiario peso/dólar estadounidense, porque en ese año: la balanza comercial se encontraba prácticamente en equilibrio, con un modesto superávit de 272 millones de dólares; nuestra cuenta corriente presentaba un déficit moderado (2 924) sanamente financiable; los deflatores utilizados son el INPC de México, y el IPC de Estados Unidos.

^eCon la nueva metodología que incluye importaciones temporales y de maquiladoras, además de que considera el nivel arancelario efectivo.

apertura comercial (el valor de las importaciones sujetas a controles cuantitativos, que en 1984 representaban 83.4% del total, se redujeron a 26.8% en 1987; y el arancel máximo de 100% en 1982 fue reducido a 45% en 1986, véase el cuadro 3).

Resultados: se logró eliminar el desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos (consiguiéndose un superávit externo de 11 332.3 millones de dólares durante el sexenio: véase el cuadro 4) y superar el desequilibrio fiscal operacional (en promedio, el déficit operacional —que es igual al déficit fiscal menos el componente inflacionario de los intereses de la deuda pública— representó apenas 0.82% del PIB), pero en medio de una permanente inestabilidad de precios (la inflación media anual fue de 90.5%). Además, la aplicación prolongada y persistente del paquete de políticas contractivas, produjo el clásico círculo vicioso recesivo: se contrajo la demanda, disminuyó la producción en numerosas ramas y se estancó en el nivel agregado (las mayores ventas al exterior no pudieron contrarrestar la contracción del mercado interno), se desincentivó la inversión, disminuyó el empleo y esto presionó (junto con la política de topes salariales) los salarios a la baja, deprimiendo la demanda agregada, la producción y la inversión. *Suma sumarum*: un sexenio de crecimiento cero (0.2% anual), que implicó una *caída del PIB per cápita* a una tasa de 2% anual.³⁶

La segunda estrategia macroeconómica de mediano plazo, instrumentada a partir del denominado Pacto de Solidaridad Económica decretado en diciembre de 1987, dejó de asumir como prioridad el equilibrio externo y asumió como prioridad la *estabilización de los precios*, utilizando como instrumentos principales:³⁷

1. La aceleración de la *apertura comercial* (la tasa arancelaria máxima fue reducida de golpe de 45% a 20% y las importaciones sujetas a permisos previos se redujeron de 26.8% en 1987 a 9.2% en 1991, véase el cuadro 3);

³⁶Véase Héctor Guillén, *El sexenio del crecimiento cero*, México, Era, 1990; José Luis Calva, *Crisis agrícola y alimentaria en México 1982-1988. Una contribución al análisis de la crisis general de la economía mexicana*, México, Fontamara, 1988; y J.L. Calva, *El modelo neoliberal mexicano*, op. cit.

³⁷Véase Pedro Aspe, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, FCE, 1993; Banco de México, *Informe anual 1994*, México, 1995; Leopoldo Solís, *Crisis económico-financiera 1994-1995*, México, FCE-El Colegio Nacional, México, 1996; José Luis Calva, "El nudo macroeconómico de México. La pesada herencia de Ernesto Zedillo", *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, núm. 100, México, IIEC-UNAM, 1995, entre otros.

CUADRO 4

EQUILIBRIOS Y DESEQUILIBRIOS MACROECONÓMICOS. RESULTADOS POR SEXENIOS PRESIDENCIALES

Periodos	Millones de dólares corrientes		Millones de dólares de 1988		Inflación. Tasa media anual de variación del INPC	Crecimiento sexenal del PIB	Balance fiscal operacional % del PIB ^b
	Balanza de cuenta corriente	Balanza comercial ^a	Balanza de cuenta corriente	Balanza comercial ^a			
Modelo de la Revolución mexicana							
1935-1940 ^c	62.00	397.80	594.55	3 973.64	5.21	30.10	n.d.
1941-1946	(12.00)	(219.40)	35.89	(1 349.31)	14.33	42.90	(0.72)
1947-1952	(377.40)	(703.30)	(1 772.94)	(3 497.46)	9.73	39.86	(1.02)
1953-1958	(1 354.70)	(1 430.10)	(5 767.33)	(6 087.53)	5.43	44.85	(1.23)
1959-1964	(1 915.90)	(1 837.50)	(7 523.66)	(7 221.84)	2.47	47.51	(1.96)
1965-1970	(4 195.50)	(3 652.90)	(14 082.61)	(12 302.92)	2.57	48.75	(1.38)
1971-1976	(14 815.30)	(13 057.90)	(34 800.69)	(31 163.94)	12.65	43.12	(3.52)
1977-1982	(41 724.58)	(7 881.50)	(59 275.57)	(13 605.06)	29.41	43.11	(4.82)
Modelo neoliberal							
1983-1988	11 332.31	43 633.00	13 158.11	49 096.90	90.46	1.08	(0.82)
1989-1994	(106 030.35)	(82 193.40)	(88 739.73)	(68 405.65)	16.72	19.94	1.15
1995-1998	(27 141.57)	(23 979.49)	(16 277.36)	(13 213.02)	26.20	10.40	0.63-(3.91) ^d

Fuente: Elaboración propia con base en Banco de México, *Indicadores Económicos, Acervo Histórico y Carpeta electrónica*; Nafinsa, *La economía mexicana en cifras 1978, México, 1978*; INEGI, *Estadísticas históricas de México*; INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*; U.S. Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the U.S.*; FMI, *Estadísticas Financieras Internacionales*; Banco de México, *Mexican Economy 1995*; SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública y Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo*; INEGI, Ernesto Zedillo, *Cuarto Informe de Gobierno*; y SHCP, *Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública*. Cuarto trimestre de 1998.

Nota: Las cifras entre paréntesis son negativas.

^a Sin maquiladoras.

^b Balance fiscal deducido el componente inflacionario de los intereses de la deuda pública.

^c Para balanza comercial período 1935-1940; y para balance^c de cuenta corriente período 1939-1940, porque no existen datos consolidados de años anteriores.

^d La cifra de 0.63% de déficit operacional excluye los pasivos netos contratados por el Fobaproa a causa del rescate bancario, la cifra de 3.91% del PIB incluye los pasivos netos estimados del Fobaproa al cierre de 1998.

2. La utilización del tipo de cambio como ancla de los precios, primero mediante la fijación de la tasa de cambio a lo largo de 1988 y, desde 1989, mediante un deslizamiento del peso frente al dólar estadounidense a un ritmo menor que el diferencial inflacionario entre México y su principal socio comercial, lo cual *desembocó en la creciente sobrevaluación de nuestra moneda* (véase el cuadro 3);

3. La eliminación del déficit fiscal, mediante la perseverante reducción de la inversión pública, de la aceleración de la privatización de las empresas paraestatales (que disminuyen de 437 en 1987 a 99 en 1993: compañía telefónica, bancos, acereras, etc., cuya privatización arrojó ingresos al fisco por algo más de 23 000 millones de dólares, aplicados principalmente a la amortización de la deuda pública interna),³⁸ y del persistente achicamiento o supresión de programas de fomento económico sectorial (el gasto en fomento industrial se redujo de 9.2% del PIB en 1987 a 4.8% del PIB en 1994; y la inversión pública disminuyó de 5.6% a 3.5% del PIB; véase el cuadro 3).

La liberalización de los mercados financieros (que comprendió la liberación de las tasas de interés activas y pasivas, la supresión del sistema de *encaje legal*, la eliminación de los cajones de asignación profesional del crédito, la privatización bancaria; la apertura del sistema bancario al capital extranjero; así como la reforma de la legislación bursátil y de la legislación sobre inversión extranjera) supuestamente encaminada a *eleva las tasas de inversión física y de ahorro interno*,³⁹ se convirtió en instrumento complementario para atraer el ahorro externo requerido para cerrar la brecha de divisas en la cuenta corriente, que resultaba de la combinación venenosa entre librecambismo y política de peso fuerte a ultranza, dando lugar a una especie de *reaganomics* salinista: endeudar al país y enajenar activos nacionales para comprar en el exterior mercancías que compitieran con las nacionales y presionaran la inflación a la baja.

Resultados: se consiguió avanzar hacia la estabilidad de precios (cerrando el sexenio con una inflación de un dígito: 7.1% anual) y se logró el festinado superávit en las finanzas públicas (1.15% del PIB como superávit operacional en promedio sexenal, véase el cuadro 4), pero la *combinación venenosa* de una apertura comercial unilateral, abrupta e indiscriminada con la utilización del tipo de cambio como ancla de los precios, trajo consigo un enorme déficit comercial (que en 1994

³⁸ Véase Jacques Rogozinski, *La privatización de empresas paraestatales*, op. cit.

³⁹ Véase Guillermo Ortiz, *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*, México, FCE, 1994; y Pedro Aspe, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, FCE, 1993.

ascendió a 24 267 mdd) y un descomunal desbalance de la cuenta corriente (de 29 662 mdd en 1994),⁴⁰ desembocando en el *colapso financiero más grave de la historia mexicana*. Después del colapso financiero y cambiario de 1994, el *tercer gobierno neoliberal* desplegó *inicialmente* (durante 1995) una *estrategia de ajuste* similar a la desplegada durante el periodo 1983-1987: a) contracción de la inversión y el gasto públicos, alza de precios y tarifas del sector público y nuevas privatizaciones; b) reducción del poder adquisitivo de los salarios; c) política monetaria y crediticia severamente restrictiva (la base monetaria en términos reales fue, en enero de 1996, 25.4% inferior a la de enero de 1995);⁴¹ d) drástica reducción de la absorción interna de mercancías por medio de la *subvaluación cambiaria* y de los anteriores instrumentos contraccionistas de la demanda interna agregada. La particularidad de la aplicación zedillista de esta estrategia, estribó en que en vez de ser instrumentada en forma de un programa gradualista, fue aplicada en forma de *severo plan de choque*.⁴²

Resultados: se logró reducir el desequilibrio externo (el déficit de cuenta corriente se redujo de 7.1% en 1994 a 0.65% en 1995), pero los efectos de esta estrategia sobre la economía real y sobre el sistema financiero fueron devastadores. En 1995 se observó: 1. Una reducción de 8.3% en el producto interno bruto por habitante; 2. Un descenso de 29% en la inversión fija bruta; 3. Un incremento de 75% en la tasa de desempleo abierto; 4. Un descenso de 16.3% en el poder adquisitivo del salario mínimo; 5. Un mayor rezago en infraestructura, que se plasmó en un descenso de 31.1% en la construcción de obra pública, además del crecimiento vertical de las carteras vencidas y de la tremenda crisis sistémica de la banca comercial.⁴³

⁴⁰ Banco de México, *Indicadores Económicos*.

⁴¹ Con base en Banco de México, *Indicadores Económicos*.

⁴² Véase Julio López, *La macroeconomía de México: el pasado reciente y el futuro posible*, México, Porrúa-UNAM, 1998; Rogelio Ramírez, "La crisis del peso mexicano y la recesión de 1994-1995: ¿previsible entonces, evitable en el futuro?", en Riordan Roett (comp.), *La crisis del peso mexicano*, México, FCE, 1996; José Luis Calva, "Nueve meses de política económica. Primer informe del presidente Zedillo y prospectiva", *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, núm. 103, México, IIEC-UNAM, 1995; Héctor Guillén, *La contrarrevolución neoliberal*, op. cit., entre otros.

⁴³ Con base en INEGI, *Sistemas de Cuentas Nacionales*; INEGI, *Encuesta nacional de empleo urbano*; CNSM, *Salarios mínimos*; y Banco de México, *Indicadores Económicos*. Sobre la crisis bancaria y de carteras vencidas véanse José Luis Calva (coord.), *Liberalización de los mercados financieros. Resultados y alternativas*, México, UACI-AMUCS-udeg-Juan Pablos Editor, 1996; Alicia Girón y Eugenia Correa (comps.), *Crisis bancaria y carteras vencidas*, México, UAM-IIEC, UNAM-Demos, 1997; Arturo Huerta, *Carteras vencidas, inestabilidad financiera*, México, Diana, 1997.

Después de 1995, la estrategia macroeconómica es sustancialmente modificada. Se mantienen: la restricción monetaria y crediticia; la "estricta disciplina fiscal" (sin considerar la enorme deuda pública neta contraída en el rescate bancario); y el continuo deterioro de los salarios mínimos reales; pero la subvaluación cambiaria es abandonada, volviéndose a la estrategia salinista de estabilización que utiliza el tipo de cambio como ancla de los precios.

Nuevamente se consiguieron resultados desinflacionarios favorables: la tasa de crecimiento del índice general de precios se redujo de 52% en 1995 a 27.7% en 1996 y a 18.6% en 1998,⁴⁴ pero el equilibrio inicialmente conseguido en la cuenta corriente de la balanza de pagos desapareció (en 1998 el déficit comercial sin maquiladoras ascendió a 18 439.9 mdd: 4.4% del PIB; y el déficit corriente alcanzó los 15 726 millones de dólares: 3.7% del PIB),⁴⁵ enfilándose el país hacia un nuevo ciclo de desequilibrios en las cuentas comercial y corriente, con la consiguiente vulnerabilidad financiera externa. Además, a causa del desastre bancario en que desembocó la reforma neoliberal de los mercados financieros, el *déficit fiscal operacional* ascendió a 3% en promedio anual (si se incluyen, como debe hacerse, los pasivos netos del Fobaproa contraídos para rescatar a los bancos: véase el cuadro 4); y el *crecimiento económico*, acumulado durante los dos primeros tercios del sexenio, ascendió apenas a 10.4% (véase el cuadro 1), de manera que el incremento sexenal del PIB resultará inferior a la mitad del observado bajo cualquiera de los últimos siete gobiernos pre-neoliberales.

Así, las estrategias macroeconómicas desplegadas bajo el modelo neoliberal no han logrado conciliar los grandes objetivos macroeconómicos (estabilidad de precios, equilibrio externo, finanzas públicas sanas y crecimiento económico), amén de haber traído consigo efectos tremendamente perniciosos sobre la distribución del ingreso y el bienestar social.

Como reza el proverbio bíblico: *por sus obras los conoceréis*. Las políticas macroeconómicas del neoliberalismo han arrojado inferiores resultados, en términos de equilibrios macroeconómicos, que los observados durante casi cuatro décadas (1934-1970) bajo el modelo keynesiano-cepalino de la Revolución mexicana (véase el cuadro 4). Más aún, no es fácil decidir quién ha manejado peor las variables macroeconómicas, si los gobiernos "populistas" de Echeverría y López Por-

⁴⁴Banco de México, *Indicadores Económicos*.

⁴⁵Con base en Banco de México, *Indicadores Económicos*; e INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*.

tillo, que operaron el último tramo del modelo sustitutivo de importaciones, o los gobiernos neoliberales: en ambos casos hay tremendos desequilibrios macroeconómicos, pero con los gobiernos "populistas" por lo menos hubo crecimiento.

Sería un error, sin embargo, deducir del fracaso del modelo neoliberal la conveniencia de volver al modelo económico keynesiano-cepalino orientado unilateralmente a la sustitución de importaciones. Ello no es viable ni deseable. Mucho menos lo es volver a la estrategia macroeconómica de mediano plazo aplicada durante los años 1971-1982, cuyos erróneos manejos cambiarios y fiscales condujeron al primer gran colapso financiero de la historia contemporánea.

Precisamente, si el modelo neoliberal pudo reemplazar al modelo keynesiano-cepalino después del colapso financiero de 1982, fue —abstracción hecha de otros factores políticos— por el desgaste que había experimentado ese modelo como resultado de los errores y omisiones de política económica de los últimos dos gobiernos preneoliberales.

En primer lugar, serios errores en política cambiaria, al no realizar oportunamente, frente al creciente déficit de cuenta corriente, los ajustes pertinentes en el tipo de cambio. La paridad peso/dólar se había mantenido constante desde 1954 hasta la devaluación de 1976, no obstante el enorme diferencial acumulado, *durante los años setenta sobre todo*, entre la inflación mexicana y la inflación estadounidense (en el periodo 1955-1970, la inflación acumulada en México fue de 72.6% contra 44.4% en Estados Unidos; y en el quinquenio 1971-1975, las inflaciones acumuladas fueron de 76.5% y 38.6%), produciéndose una progresiva sobrevaluación del peso mexicano, que trajo consigo un creciente déficit de cuenta corriente (que ascendió a 4.9% del PIB en 1975), financiado principalmente con endeudamiento externo. Después de la devaluación de 1976, volvió a mantenerse artificialmente la paridad peso/dólar estadounidense, no obstante el diferencial inflacionario nuevamente acumulado (la inflación acumulada entre 1977 y 1981 fue de 198.6% en México contra 59.6 en Estados Unidos, mientras que la paridad peso/dólar apenas pasó de 22.58 en 1977 a 24.51 en 1981), lo que nuevamente produjo un creciente déficit de cuenta corriente (que ascendió a 6.5% del PIB en 1981), desembocando en una tremenda adicción al endeudamiento externo y finalmente en el colapso financiero y cambiario de 1982.⁴⁶ En ambos

⁴⁶Véase René Villarreal, *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque neoestructuralista (1929-1988)*, México, FCE, 1988; Enrique Cárdenas, *La política*

periodos, el desequilibrio externo trató de ser corregido mediante un hipertrofiado proteccionismo comercial: mientras en 1957, sólo el 35.1% de las importaciones (en valor) estaban sujetas a permisos previos de importación, en 1970 su proporción subió a 68.3%, a 82% en 1974 y a 90.4% en 1976, después de que en agosto de 1975 se incrementaron los aranceles de importación de 75% de las fracciones. Sin embargo, *el proteccionismo hipertrofiado* resultó ineficaz para corregir el agigantado desequilibrio externo: el déficit comercial ascendió a 3.9% del PIB en 1975 y apenas descendió a 2.9% del PIB en 1976; mientras que el déficit corriente apenas disminuyó de 4.9% en 1975 a 4.1% del PIB en 1976. Durante el sexenio siguiente la historia volvió a repetirse: las tasas arancelarias medias se elevaron de 14.9% en 1977 a 26.8% en 1981 y a 27% en 1982; y los permisos previos de importación, que habían descendido hasta 60% del valor de las importaciones en 1980, aumentaron hasta 85% en 1981 y a 100% en 1982. Una vez más, el hiperproteccionismo comercial resultó ineficaz para equilibrar las cuentas externas (el déficit de cuenta corriente ascendió a 6.5% del PIB en 1981), desencadenándose la crisis financiera. Lo peor es que el *proteccionismo comercial hipertrofiado* –es decir, *excesivo* y casi *indiscriminado*, precisamente por concebirse como *mecanismo de ajuste de la balanza comercial*– trajo consigo un fuerte sesgo *antiexportador*, agravado por la enorme sobrevaluación cambiaria que también generaba un sesgo adverso a los servicios *comerciables* (como el turismo), obstruyendo, paradójicamente, las vías naturales de superación del desequilibrio externo.⁴⁷

En *segundo lugar*, un manejo imprudencial de las finanzas públicas que apareció en los años *setenta* y condujo a una creciente brecha ingreso-gasto público insostenible en el largo plazo. Aunque la expansión del gasto comprendió un significativo incremento de la inversión pública y del gasto promocional del *desarrollo humano y económico*

económica en México, 1950-1994, México, FCE, 1996; Víctor L. Urquidí, *México en la globalización. Condiciones y requisitos de un desarrollo sustentable y equitativo*, México, FCE, 1996; y cálculos propios con base en INEGI, *Estadísticas Históricas de México*; y Banco de México, *Indicadores Económicos*.

⁴⁷Véase Herminio Blanco, *Las negociaciones comerciales de México con el mundo*, México, FCE, 1994; Aldo R. Flores, *Proteccionismo versus libre cambio. La economía política de la protección comercial en México, 1970-1994*, México, FCE, 1998; Eduardo Gitli, "México: notas para un balance de la política comercial del sexenio 1983-1988", en E. Gitli (coord.), *Estudios sobre el sector externo mexicano*, México, UAM-A, 1990; R. Villarreal, *Industrialización, deuda y desequilibrio externo*, op. cit.; y cálculos propios con base en Banco de México, *Indicadores Económicos*; en INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*.

–y estuvo parcialmente acompañada de un significativo incremento de los ingresos del gobierno federal– dicha expansión comprendió también una suerte de *economía del derroche* (personal redundante en el sector público; subsidios innecesarios e indiscriminados a la actividad productiva, *v.gr.* bajas tarifas ferroviarias, eléctricas, de combustibles, etc., incluso a actividades altamente rentables que no requerían tales apoyos; *estatizaciones inconvenientes*, que incluyeron empresas que nunca debieron estar en manos del Estado, como cabarets, fábricas textiles, etc.; inversiones azarosas en elefantes blancos o en áreas donde no era indispensable la inversión pública, sino sólo el apoyo a la inversión privada o social; programas superfluos o convenientes pero artificialmente encarecidos por la corrupción y las ineficiencias de gestión). Todo ello drenó las arcas del gobierno y condujo a un déficit fiscal que se ensanchaba aceleradamente y era, por tanto, insostenible en el largo plazo.⁴⁸

En *tercer lugar* (último en orden, primero en importancia), *se omitieron ajustes en la estrategia general de industrialización*, cuya conveniencia había claramente aflorado desde los años sesenta, cuando comenzaron a crecer aceleradamente las exportaciones manufactureras pero, al reducirse más de prisa las exportaciones agrícolas, se originaron presiones estructurales sobre el sector externo, que indicaban la conveniencia de *pasar de la estrategia sustitutiva de importaciones, unilateralmente concebida, a una estrategia mixta de industrialización, que combinara agresivo fomento de exportaciones con la sustitución de importaciones, tal como lo indicaban las experiencias de industrialización exitosas tanto en los desarrollos tempranos (Inglaterra, Alemania, Estados Unidos, etc.) como en los tardíos (Japón, Corea del Sur, etc.)* y tal como fue sugerido por destacados economistas mexicanos.⁴⁹ *El ajuste en la estrategia de industrialización* (que implicaba una *liberalización comercial selectiva y gradual*, pero no una apertura comercial indiscriminada, unilateral y abrupta), *preservando los principios de la Revolución mexicana, pudo haberse hecho exitosamente aun sin el boom petrolero*,

⁴⁸ Véase Enrique Cárdenas, *La política económica en México, 1950-1994*, México, FCE, 1996; Jorge Hierro y Allen Sanginés Krause, "El comportamiento del sector público en México: 1970-1985", en Felipe Larraín y Marcelo Selowasky (comps.), *El sector público y la crisis de la América Latina*, México, FCE, 1990; José Ayala, "Límites y contradicciones del intervencionismo estatal: 1970-1976", en Rolando Cordera (comp.), *La crisis de la economía mexicana*, México, FCE, 1981; Héctor Guillén, *Orígenes de la crisis en México 1940-1982*, México, 1984.

⁴⁹ Véase especialmente René Villareal, *El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975)*, *Un enfoque estructuralista*, México, FCE, 1976.

pero la riqueza petrolera habría facilitado la transformación hacia una nueva fase de industrialización, ordenando las finanzas públicas y la balanza de pagos.

El resultado de estos errores u omisiones fue un crecimiento dramático de los pasivos externos y del déficit fiscal, que desembocaron en la crisis financiera de 1982 y en la brecha ingreso-gasto público insostenible.

La tecnocracia neoliberal arribó al poder en estas condiciones y, *en vez de rectificar prudentemente los errores de manejo macroeconómico —fiscal y cambiario— y realizar los ajustes pertinentes en la estrategia de industrialización, mantenido incólumes los principios de la Revolución mexicana*, optó por un viraje de 180 grados inspirado en la ideología de *laissez-faire laissez passer*, desechando las funciones que la Revolución mexicana había asignado al Estado en la promoción del desarrollo económico, para efectuar una verdadera *revolución económica neoliberal*, basada en la apertura comercial *unilateral y abrupta*, así como en el severo achicamiento de las funciones del Estado en el desarrollo económico bajo el ideario friedmaniano que atribuye al Estado las fallas de la economía.

Desde luego, la segunda circunstancia que facilitó el ascenso y la consolidación en el poder de la tecnocracia neoliberal, está asociada al carácter corporativo y ultrapresidencialista del *régimen político* construido por la Revolución mexicana, cuyo análisis rebasa el alcance de este artículo.

Los resultados perniciosos del experimento neoliberal en México están a la vista. Por eso, si durante los años 1971-1982 fue un craso error mantener sin cambios fundamentales el modelo unilateralmente sustitutivo de importaciones, el expansionismo voluntarista (con sus insostenibles déficit gemelos) y la obsesión fatal por un peso fuerte; ahora constituye un error mayor mantener sin cambios fundamentales el modelo neoliberal con su *librecambismo* a ultranza y su persistente achicamiento de las funciones del Estado en la promoción *activa* del desarrollo; su *recurrente ajuste recesivo* (plasmado en los repetidos *ciclos de freno y arranque*), y su nefasta utilización del tipo de cambio como ancla antiinflacionaria.

En consecuencia, México debe adoptar una *nueva estrategia económica* que supere tanto los excesos e ineficiencias estructurales del modelo sustitutivo de importaciones como los excesos e ineficiencias estructurales del modelo neoliberal. Desde luego, la nueva estrategia económica que remplace al neoliberalismo deberá conciliar la

consecución simultánea de los grandes objetivos macroeconómicos (estabilidad de precios, finanzas públicas sanas, equilibrio externo y crecimiento económico), cumpliendo simultáneamente los grandes objetivos del *desarrollo humano* (alimentación, salud, vivienda, educación, capacitación laboral y equidad social) y afrontando exitosamente los grandes retos del desarrollo de la planta productiva (que incluyen su expansión, diversificación y tecnificación, la resuelta reducción de las desigualdades entre los sectores y ramas de la producción, así como la *articulación interna* del aparato productivo), bajo un marco de preservación y mejoramiento ambiental.

Difícilmente habrá quien esté en desacuerdo –por lo menos públicamente– con estos objetivos. Lo que hace la diferencia es la *definición del cómo*, es decir, de los instrumentos de política económica mediante los cuales podrán alcanzarse esos fines.

Ciertamente, en el ámbito de la economía (lo mismo que en otras esferas del mundo objetivo) es posible arribar a la misma meta por caminos distintos –más cortos o largos, más llanos o intrincados, más seguros o riesgosos– *pero también es factible extraviarse por caminos que no conducen al fin propuesto*. Ya lo había advertido Hegel: “la voluntad se interpone ella misma en el camino de la consecución de su fin cuando se aparta del conocer”.⁵⁰

Por eso, en *política económica lo que cuenta es el cómo*; y lo realmente valioso es la *elección con conocimiento de causa del camino más certero*.

Principios e instrumentos fundamentales de una nueva estrategia de desarrollo sostenido con equidad

Atendidas las evidencias empíricas de nuestra historia económica contemporánea, las realidades del entorno económico internacional y las experiencias de naciones de desarrollo económico exitoso, los *principios e instrumentos fundamentales* de una nueva estrategia de desarrollo sostenido con equidad, viable y adecuada para México, son, a nuestro juicio, los siguientes.⁵¹

⁵⁰ G.W.F. Hegel, *Ciencia de la lógica*, op. cit.

⁵¹ En México y en otros países de América Latina, son notables los esfuerzos que vienen realizándose para desarrollar una estrategia económica alternativa al neoliberalismo, que –asumiendo las realidades nacionales y del entorno económico internacional– nos permita ingresar a un ciclo largo de desarrollo sostenido con equidad. Entre estos

*Primero: Una política cambiaria activa cuyo objetivo prioritario sea contribuir al equilibrio sostenible de las cuentas externas y, eo ipso, que evite en el futuro una nueva sobrevaluación del peso. Definiendo como tipo de cambio de equilibrio la paridad peso/dólar estadounidense que se observa cuando la balanza comercial sin maquiladoras se encuentra en equilibrio, lo que indica que la planta productiva mexicana es globalmente competitiva con esa tasa de cambio –situación que se observó en el año 1988 (bajo las actuales condiciones de apertura comercial, que ya entonces se había realizado) y nuevamente en el primer semestre de 1996 (aun descontando los ingresos extraordinarios procedentes de los sobreprecios que alcanzó el petróleo en ese semestre)– dicha paridad peso/dólar debe ser adoptada como piso cambiario. Manteniendo en general el régimen de flotación, el Banco de México debe evitar –simplemente comprando dólares y fortaleciendo de paso su reserva de divisas (que puede ser parcialmente utilizada, como hizo Chile, para realizar compras de deuda externa con descuento en los mercados secundarios)– que el precio del dólar baje del piso cambiario, ajustando este piso periódicamente conforme a la diferencia entre las tasas de inflación mexicana y estadounidense. De esta manera, dispondremos de una política cambiaria que no sólo permitirá mantener la competitividad agregada de la planta productiva mexicana, sino también hará predecible el tipo de cambio, reducirá drásticamente los espacios de la especulación monetaria, otorgará certidumbre a las inversiones, así como realismo y permanencia al proceso de estabilización de los precios, contribuyendo como poderoso factor al equilibrio sostenible de las cuentas externas y, eo ipso, al crecimiento sostenido de la economía mexicana.*⁵²

esfuerzos destacan los realizados por la Comisión Económica para América Latina, véase CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, Santiago, 1990; y Osvaldo Sunkel (comp.), *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, México, FCE-CEPAL, 1990. En el ámbito académico, abundan los esfuerzos en esta dirección: véase, por ejemplo, la colección de libros resultantes del *Seminario Nacional sobre Alternativas para la Economía Mexicana*, publicados por Juan Pablos Editor en coedición con instituciones académicas entre 1995 y 1998, citados en este artículo.

⁵²Véase J.L. Calva, "Política cambiaria: el riesgo de una nueva sobrevaluación", en *Carta económica regional*, Guadalajara, Ineser-udec, 1995; Paul R. Krugman, *Has the Adjustment Process Worked?*, Washington, Institute for International Economics, 1991; Rogelio Arellano, "Política cambiaria, incertidumbre e inversión privada", en Gonzalo Castañeda (coord.), *La economía mexicana. Un enfoque analítico*, México, Limusa, 1994; Guadalupe Mántey, "La estrategia antiinflacionaria del Banco de México ante la desregulación financiera internacional", en Diana R. Villarreal (comp.), *Política económica y crisis financiera en México*, México, UAM-X, 1998; y Adrián de León, "¿Adoptar el dólar como patrón monetario?", *Carta económica regional*, núm. 54, Guadalajara, Ineser-udec, 1997.

Segundo: Una política comercial pragmática, que utilice al máximo los márgenes de maniobra para regular nuestro comercio exterior, aplicando (exactamente igual a como proceden –aunque no lo prediquen– Estados Unidos, Canadá y los demás países con desarrollo exitoso) aranceles, normas técnicas, salvaguardas y disposiciones contra prácticas desleales de comercio, a los cuales tenemos derecho en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y como parte contratante de la OMC, además de aplicar *órdenes de mercadeo y restricciones cuantitativas* habitualmente aplicadas por los países desarrollados. No se trata de regresar al proteccionismo comercial exagerado de los años setenta, sino de *racionalizar la apertura comercial, subordinándola a una política industrial* que estimule el desarrollo armónico del aparato productivo nacional, elevando su articulación interna y aminorando las desigualdades en su desarrollo, impulsando preferentemente las ramas con mayores efectos multiplicadores sobre la producción, la inversión física, el empleo y el ingreso nacional.⁵³

Lo anterior, sin demérito de emprender –sin prisas, pero sin omisiones– una *renegociación del TLCAN*, con el fin de imprimir a la integración económica de América del Norte un *contenido más equitativo*, similar al estilo europeo de integración económica. Recuérdese que, no obstante que las asimetrías entre los países que integran la Unión Europea no son tan grandes como las que existen entre México y sus socios de Norteamérica (donde el PIB per cápita de Estados Unidos y Canadá es siete veces mayor que el de México; mientras que el PIB per cápita de Alemania es apenas 8.3% superior al de la media de la UE; y el de Grecia, el país más “atrasado” de la UE, es apenas 35.1% inferior a la media), la Unión Europea ha instituido *fondos compensatorios (estructurales y de cohesión social)*, cuyo principio básico consiste en que los estados aportan recursos a esos fondos en proporción a su riqueza (PIB per cápita) mientras que las regiones y países reciben apoyos en proporción a su atraso o pobreza relativa. El objetivo es la convergencia de los niveles de desarrollo económico y de bienestar social. En el TLCAN, en cambio, *no hay un solo dólar de fondos compen-*

⁵³Se trata de aplicar una política comercial pragmática, acorde con las *realidades* del comercio internacional *versus* los modelos del liberalismo clásico y del neoliberalismo (véase Paul R. Krugman y Maurice Obstfeld, *Economía internacional. Teoría y práctica*, Madrid, McGraw Hill, 1995; Ricardo French-Davis, *Economía internacional. Teorías y políticas para el desarrollo*, México, FCE, 1979; Javier Orozco, *Enfoques, modelos y nuevas teorías del comercio internacional*, Guadalajara, CUCEA-UdeG, 1998; Germán A. de la Reza, *Liberalización del comercio en el hemisferio occidental*, México, IIEC-UNAM, 1998; además de los trabajos citados en la nota 8).

satorios. Además, en la integración europea existe el libre flujo de mano de obra (*vid supra*).

Una reformulación del TLCAN sobre bases de mayor equidad debería, por tanto, encaminarse en *cualquiera de las siguientes dos direcciones*, por cierto no excluyentes:

- que se reconozca la condición de México como *país en desarrollo* (condición que tiene como parte contratante de la OMC), concediendo a México mayores márgenes de maniobra en políticas comercial y de inversión, particularmente en áreas de la economía altamente relevantes por su importancia en la generación de empleos;
- introducir fondos compensatorios al estilo de los *estructurales* y de *cohesión social* de la UE; y establecer el libre flujo de mano de obra, *imprimiendo a la integración norteamericana una clara visión de desarrollo humano*.

Tercero: sanear las bases del financiamiento de nuestro desarrollo, desbrozando el camino para un nuevo ciclo largo de crecimiento económico sostenido. En este ámbito, el reto triple de una *estrategia coherente* consiste en:

- elevar de manera sostenida el ahorro interno;
- reducir la dependencia financiera externa;
- prevenir y enfrentar eficientemente los eventuales choques externos, evitando su absorción directa en nuestra economía real, a costa de repetidas recesiones.

Por ello, una estrategia consistente de financiamiento del desarrollo debe arrancar de la revisión de las políticas cambiaria y de comercio exterior (en el sentido antes propuesto) con el fin de eliminar el déficit comercial sin maquiladoras y reducir sustentablemente el déficit de cuenta corriente, haciendo descender sostenidamente los requerimientos de ahorro externo. La palanca primordial para elevar el ahorro interno consiste, al revés de la estrategia neoliberal, no en incentivar el ahorro financiero y la especulación financiera, sino en incentivar la inversión física (y, *eo ipso*, el crecimiento económico), *subordinando la esfera financiera a los intereses superiores de la economía real*. En consecuencia, el despliegue de una verdadera *política industrial* –*vid infra*– es herramienta fundamental para elevar sostenidamente el ahorro interno y la

inversión. Además, la estricta *regulación y supervisión* del sistema financiero, a fin de *incrementar la asignación* del crédito hacia las prioridades del desarrollo, evitar prácticas oligopólicas que elevan desmedidamente los márgenes de intermediación financiera, instituir los incentivos adecuados para el manejo prudencial del ahorro financiero y ampliar los espacios de acción de la banca nacional de desarrollo, elevando su eficiencia, son componentes fundamentales de un renovado sistema financiero que sirva eficazmente a los intereses superiores del desarrollo de la economía real. Finalmente, para desactivar prudencialmente los riesgos de *choques* en balanza de pagos, debemos hacernos cargo de que *no está en nuestras manos decidir el nivel de las tasas de interés internacionales, ni los precios externos del petróleo, ni la dirección de los flujos financieros globales*. Pero sí está en nuestras manos mantener en equilibrio nuestra balanza comercial sin maquiladoras, considerando este *equilibrio* como el *primigenio, ordenador y sustentador en el largo plazo de los demás equilibrios externos*. Además, un eficiente manejo cambiario *elimina el factor de especulación monetaria*, desactivando la causa más relevante de desequilibrio externo por fuga de capitales nacionales, así como *causa principal de la volatilidad de la inversión extranjera líquida*. Lo anterior, sin demérito de introducir restricciones administrativas –como en Chile– a la entrada y salida de inversiones de cartera.⁵⁴

Cuarto: Una política de *estabilidad de precios con desarrollo económico y preservación de los equilibrios externos*, para lo cual: a) debe ponerse punto final a los fuertes brotes inflacionarios recurrentemente desencadenados por macrodevaluaciones traumáticas, generalmente acompañadas de alzas abruptas de precios y tarifas del sector público. Para ello, es necesario mantener un tipo de cambio real permanentemente competitivo y evitar desbordes imprudenciales en las finanzas públicas, de manera que sea factible absorber eventuales cho-

⁵⁴Véase José Luis Calva, "Ahorro interno, inversión y crecimiento económico", en J. Antonio Ibáñez (coord.), *México: ciclos de deuda y crisis del sector externo*, México, U. Iberoamericana-Plaza y Valdés, 1997; K. Schmidt-Hebbel, L. Servén y A. Solimano, "Ahorro, inversión y crecimiento en los países en desarrollo", en Andrés Solimano (comp.), *Los caminos de la prosperidad. Ensayos de crecimiento y desarrollo*, México, FCE, 1998; Carlos Roza, "Ahorro y estructura financiera", en C. Roza (coord.), *La política macroeconómica de México*, México, Siglo XXI, 1998; Michael Pickard, "El papel de los controles en la economía: propuestas y alternativas", en Julio López, *Macroeconomía del empleo y políticas de pleno empleo para México*, México, Porrúa-UNAM, 1997; J.L. Calva (coord.), *Problemas macroeconómicos de México*, t. I, México, Juan Pablos-UAM-A-UAM-I, 1995, entre otros.

ques externos (por caída súbita de ingresos, *v.gr.* petroleros; o por alza súbita de egresos, *v.gr.* de tasas de interés internacionales), sin afectar la demanda agregada real del sector público, evitando de este modo las típicas secuelas negativas sobre la actividad económica privada y agregada; b) evitar *sobrerreacciones* monetarias y fiscales que –como respuestas *exageradas* a episodios de inestabilidad financiera– afectan súbitamente la demanda agregada *real* y socavan la dinámica del crecimiento; c) *la concertación como método* para reducir el componente inercial de la inflación, coordinando y armonizando las expectativas, debe ser *retomada*. Sin embargo, habida cuenta de la experiencia de los “pactos” –de consecuencias adversas para trabajadores asalariados y productores rurales– la futura concertación sobre expectativas inflacionarias debe evitar utilizar como *precios guía*, los salarios y los precios agrícolas, utilizando en cambio los precios de grandes industrias y grandes servicios, conjuntamente con las tasas de interés y los precios y tarifas del sector público (previamente equilibrados).⁵⁵

Quinto: *finanzas públicas sanas para el desarrollo económico con equidad*, concepto que implica:

- una política de gasto público dirigida a impulsar el progreso económico, humano y ambiental sobre un horizonte de planeación de largo plazo, atendiendo rezagos productivos y fomentando sectores y áreas estratégicas y prioritarias, particularmente la formación de recursos humanos, la infraestructura económica y social, la industria energética, el desarrollo científico-técnico y las ramas de la industria y la agricultura con altos efectos de arrastre sobre la actividad económica, impulsando la articulación interna del aparato productivo, la superación de desigualdades sectoriales y regionales, así como las inequidades en la distribución factorial y familiar del ingreso, promoviendo a la vez el uso racional de los recursos naturales y el desarrollo ambiental;
- para la atención efectiva de estas responsabilidades ineludibles del Estado se hace imprescindible *incrementar considerablemente el gasto público federal sobre bases sostenibles en el largo plazo*, así como elevar la eficiencia y la eficacia de las instituciones públicas;

⁵⁵Véase Joseph Ramos, “Equilibrios macroeconómicos y desarrollo”, en Osvaldo Sunkel (comp.), *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, México, FCE-CEPAL, 1991; Robert Pollín, “Una política económica a favor del crecimiento”, en José Carlos Valenzuela y Esthela Gutiérrez (coords.), *El futuro económico nacional*, México, Diana, 1997; Lance Taylor, *Estabilización y crecimiento en los países en desarrollo: un enfoque estructuralista*, México, FCE, 1992; J.L. Calva, *El modelo neoliberal mexicano. Costos, vulnerabilidad y alternativas op. cit.*, entre otros.

- el *financiamiento no inflacionario* de la ampliación del gasto público debe lograrse primordialmente mediante el *aumento de los ingresos tributarios* del gobierno federal, de manera que se dupliquen en 10 años (pasando de 10% del PIB a 20 por ciento).⁵⁶

Para lograrlo es necesario realizar una reforma fiscal que comprenda:

- simplificación y racionalización de la legislación tributaria eliminando o corrigiendo gran parte de las exenciones tributarias y de regímenes especiales que generan distorsiones y múltiples canales de elusión tributaria (*v.gr.* régimen de *consolidación fiscal* para grupos de empresas; *régimen simplificado* que se aplica a las empresas de transporte terrestre y agropecuarias, sin distinguir grandes compañías de transporte de pequeños transportistas, o grandes *agrobussines* de pequeñas granjas campesinas, etcétera);
- ampliar la base de contribuyentes y de ingresos sujetos a tributación (*v.gr.* capital golondrino, ganancias bursátiles de personas físicas, ganancias de capital de personas físicas, dividendos distribuidos entre los accionistas de las empresas, etc., como se hace en países desarrollados);
- *combatir resueltamente la evasión fiscal*, para lo cual se requiere una profunda reforma del sistema de recaudación, que haga *creíble* la erradicación de la corrupción y de la impunidad;
- acentuar considerablemente la progresividad del impuesto sobre la renta, incrementando la tasa marginal del ISR hasta 55% para ingresos personales mayores de dos millones de pesos;
- incrementar significativamente los *impuestos sobre el consumo*, sea a través de una mayor progresividad del IVA sobre bienes sun-

⁵⁶ México se encuentra muy abajo de numerosos países –referidos frecuentemente como ejemplos de desarrollo económico exitoso– en términos de carga tributaria como porcentaje del PIB: en 1996, los ingresos tributarios del gobierno central representaron 20.1% del PIB en Malasia, 18.3% en Chile, 19.7% en Brasil, 18.6% en Corea del Sur, 29.2% del PIB en Uruguay, etc., para no hablar de países como Francia donde representaron 39% del PIB, mientras que en México sólo ascendieron a 10.2% del PIB en 1998 (Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1998*, Washington, 1998; y SHCP, *Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para 1999*, México, 1998). Por consiguiente, la base material para que el Estado mexicano cumpla sus responsabilidades en el desarrollo humano, económico y ambiental, es inferior a los parámetros internacionales considerados ejemplares.

tuarios o introduciendo un impuesto altamente progresivo sobre el consumo global.⁵⁷

Sexto: desplegar una verdadera política industrial (en el amplio sentido del término, que comprende el fomento de todas las actividades productivas), orientada a superar las profundas desigualdades en el desarrollo de los sectores y ramas de la producción, la creciente desarticulación interna de la planta productiva y las profundas asimetrías en el desarrollo regional, tríada que representa, a la vez, el más serio obstáculo al desarrollo sostenido de la economía mexicana y una de las fuentes principales de la marginación económica y social de la mayoría de los mexicanos. Instrumentos fundamentales de esta política industrial (en concordancia con las evidencias empíricas nacionales e internacionales, es decir, con las experiencias de los países exitosos) son los siguientes:

- *políticas macroeconómicas favorables al desarrollo de la economía real*, comenzando por una *política de comercio exterior pragmática* (por lo menos similar a la que aplican nuestros principales socios comerciales), una *política cambiaria competitiva* y una *política crediticia* que (mediante tasas de interés medianamente competitivas) fomente la *inversión productiva*;
- *políticas de fomento económico general*, principalmente *formación de recursos humanos* (que comprende –además de las condiciones básicas de nutrición y salud– la educación formal, la capacitación laboral y de gestión productiva); construcción de *infraestructura* (que no sólo debe ser suficiente en calidad y cantidad, sino también competitiva en precios); fomento del desarrollo científico-técnico (con el fin de apoyar a las empresas en el conocimiento, selección, adquisición, adaptación y generación de tecnologías apropiadas); y desarrollo del sector energético;

⁵⁷Véase Organización para la Cooperación y el Desarrollo, *Estudios económicos de la OCDE 1999, México, temas especiales: mejorar los ingresos fiscales*, París, OCDE, 1999; Joseph Ramos, *Balance de la transformación económica de América Latina*, CEPAL, 1996; Alcides José Lasa, *Deuda, inflación y déficit. Una perspectiva macroeconómica de la política fiscal*, México, UAM-I, 1997; Nicholas Kaldor, *Impuesto al gasto*, México, FCE, 1963; Alfredo Rosas, *La crisis fiscal del presupuesto público en México*, México, UAM-I-ETC, 1992; y Mario Zepeda, "Una propuesta de política alternativa de finanzas públicas", en J.L. Calva (coord.), *Problemas macroeconómicos de México*, t. II, México, Juan Pablos-UAM-A-UAM-I-UdeG, 1995.

- *formulación de una estrategia general de industrialización*, que contemple como prioridades simultáneas la *promoción de exportaciones y la sustitución eficiente de importaciones* con el fin de asegurar el balance de divisas que posibilite el crecimiento acelerado y sostenido basado en el ahorro interno; la generación acelerada de empleos; la articulación interna del aparato productivo y la superación de desigualdades en nuestro patrón de crecimiento; la promoción preferente de áreas estratégicas y de ramas de la producción con elevados coeficientes de arrastre sobre el empleo, el ingreso y la inversión en el conjunto de la economía;
- *desplegar instrumentos específicos de fomento sectorial* en función de estas prioridades y realidades a la luz de la experiencia nacional e internacional (*v.gr.* sistema de *precios de garantía o soporte* para los productos agrícolas prioritarios; incentivos a la innovación y transferencia de tecnología; fomento de las redes de subcontratación; promoción interna y externa de productos, etcétera).

No se trata, como se ve, de restaurar la estrategia industrial puramente sustitutiva de importaciones, sino de pasar a una *nueva estrategia de industrialización que simultáneamente fomente el sector exportador, la sustitución eficiente de importaciones y la producción de bienes no comerciables para mercado interno*.⁵⁸

Séptimo: colocar el empleo y el bienestar social, es decir al ser humano, en el centro de la estrategia económica y, *eo ipso*, como motivo constante de cada una de las grandes políticas económicas (industrial, comercial, cambiaria, fiscal y financiera), sin demérito del despliegue de políticas sociales específicas. Recuérdese que la productividad y la riqueza de las naciones están determinadas fundamentalmente por el desarrollo de las aptitudes físicas e intelectuales de sus ciudadanos, de manera que la *inversión* en alimentación, salud, *educación, capacitación laboral, desarrollo científico y tecnológico*, constituye la más fructífera asignación de recursos que las naciones pueden hacer para la

⁵⁸Véase René Villarreal, *Industrialización, deuda y desequilibrio externo*, op. cit.; Enrique Dussel Peters, *La economía de la polarización. Teoría y evolución del cambio estructural de las manufacturas mexicanas (1988-1996)*, México, IUS-UNAM, 1997; Alice H. Hamsden, "Enfoque de política estratégica para la intervención gubernamental en la industrialización tardía", en Andrés Solimano (comp.), *Los caminos de la prosperidad*, op. cit.; J.L. Calva, M. Capdeville y C. Pérez (coords.), *Industria manufacturera. Situación actual y desarrollo bajo un modelo alternativo*, México, UAM-X, 1996; José Luis Calva (coord.), *El campo mexicano. Ajuste neoliberal y alternativas*, México, Juan Pablos-UNTA-CIESTAAM, 1997; véanse también los trabajos arriba citados en nota 8.

construcción de su futuro. En consecuencia, la elevación del bienestar social y la erradicación de la pobreza deben ser concebidos, no como algo *extrínseco a la economía* (como simples mecanismos de compensación social), sino como algo *intrínseco a la economía*, como parte integral de una nueva estrategia económica incluyente de todos los mexicanos, que comprenda:

- políticas salariales activas que mejoren la *distribución funcional* del ingreso, recuperando (y después elevando) la participación de los salarios en el producto nacional;
- una política industrial que incluya en su diseño e instrumentación la atención preferente de los sectores y ramas productivas altamente generadoras de empleos, así como de las ramas prioritarias por sus efectos multiplicadores sobre el empleo;
- políticas integrales de *formación de recursos humanos* (es decir de inversión en "capital humano") que comprendan desde la nutrición y la atención a la salud de los grupos más vulnerables, hasta el acceso real (mediante becas completas que incluyan alimentación) a la educación formal y a la capacitación laboral;
- las políticas contempladas en los puntos siguientes.⁵⁹

Octavo: desplegar una política integral de desarrollo regional asentada en una congruente noción de desarrollo sustentable (es decir, que contemple simultáneamente los objetivos de crecimiento económico, equidad social y conservación ambiental) y que, basada en un verdadero federalismo, corrija las profundas desigualdades regionales en las oportunidades de acceso a un nivel mínimo aceptable de bienestar. Las políticas federales de fomento económico (agrícola, manufacturero, energético, turístico, de infraestructura, etc.), deben contemplar el ámbito regional e incluir a sus pobladores en su *diseño y supervisión* y no sólo en su *ejecución*; y lo mismo hay que hacer en las políticas sociales (de educación, nutrición, salud, vivienda, capacitación para el trabajo, etc.). Además, es necesario desarrollar, sobre bases democráticas, las autonomías municipales y estatales en la planeación, financiamiento y gestión del desarrollo, así como redefinir

⁵⁹Véase J.L. Calva (coord.), *Distribución de ingreso y políticas sociales*, t. I y II, México, Juan Pablos-FAM-Enlace-E. Pueblo, 1995; J.L. Calva (coord.), *Formación de recursos humanos, desarrollo tecnológico y productividad*, Guadalajara, Juan Pablos-udec, 1997; Ahn Seung-Chul, "El papel desempeñado por el elemento humano en el desarrollo de Corea", en Khadija Hay y Uner Kirdar (comps.), *Desarrollo humano, ajuste y crecimiento*, México, FCE, 1990, entre otros.

la política de ingreso y gasto público para otorgar mayores recursos a los municipios y estados, sobre todo a los menos favorecidos, ampliando las bases materiales de su soberanía. El criterio rector debe consistir en otorgar a los habitantes de las distintas regiones de México la oportunidad certera de acceder a un nivel de vida digno, por encima de una canasta básica de satisfactores esenciales de alimentación, salud, vivienda, vestido, educación, y recreaciones sanas.⁶⁰

En lo externo, en virtud de que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte no incluye mecanismos compensatorios para ayudar a las regiones a resarcir los costos de su integración económica internacional, es necesario introducir en la agenda una futura renegociación del TLCAN, a fin de establecer el libre flujo de mano de obra e instituir *fondos compensatorios trinacionales*, como expresión de la corresponsabilidad de las partes contratantes del TLCAN en los efectos regionales de la integración.⁶¹

Noveno: la preservación y mejoramiento del ambiente es parámetro y objetivo esencial: lograr un crecimiento económico que conserve y enriquezca, en vez de destruir, las bases naturales en las que inevitablemente se asienta la actividad humana; regular los procesos productivos y de consumo, *internizando los costos ambientales* e introduciendo otros incentivos para mejorar la utilización de los recursos, minimizar efectos ambientales y restaurar ecosistemas; diseñar e instrumentar *políticas públicas* que incluyan entre sus criterios de eficiencia económica, la eficiencia en el uso, preservación y restauración de los recursos naturales, y que consideren congruentemente la *sustentabilidad ambiental* como elemento nodal de un verdadero desarrollo económico (concepto que incluye la superación de la pobreza y de la inequidad en la distribución del ingreso), son tareas de alta prioridad nacional.⁶²

Décimo: para el logro eficaz y eficiente de las funciones del Estado en la promoción activa del desarrollo humano, económico y ambien-

⁶⁰ Véase J.L. Calva (coord.), *Desarrollo regional y urbano*, t. I y II, México, Juan Pablos-UNAM-UDEC, 1995; A. Bassols, J. Delgadillo y F. Torres (comps.), *El desarrollo regional en México: teoría y práctica*, México, IIEC-UNAM, 1992; Antoni Kuklinski, *Aspectos sociales de la política de la planeación regional*, México, FCE, 1981; Antoni Kuklinski, *Desarrollo polarizado y políticas regionales*, México, FCE, 1985.

⁶¹ Véase especialmente Leonardo Curzio, "El desarrollo regional frente al proceso de integración económica", en J.L. Calva (coord.), *Desarrollo regional y urbano*, op. cit., t. I.

⁶² José Luis Calva (coord.), *Sustentabilidad y desarrollo ambiental*, t. I y II, México, Juan Pablos-PNUD-Semarnap-ADE, 1996; Juan Martínez y Klaus Schlüpmann, *La ecología y la economía*, México, FCE, 1991; Enrique Leff (coord.), *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo*, México, Siglo XXI, 1986, entre otros.

tal es necesario elevar la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas, asegurar la probidad de sus funcionarios, la rendición de cuentas y la erradicación de la impunidad por actos de corrupción o por errores u omisiones en la gestión de los asuntos públicos. Por ello, el tipo de Estado requerido para alcanzar la prosperidad de la nación, debe caracterizarse por los siguientes rasgos fundamentales: *primero*, la efectiva *separación de poderes* (Legislativo, Judicial y Ejecutivo) en el marco de un *sistema de elecciones verdaderamente libres y transparentes* (de manera que los poderes Legislativo y Judicial sirvan de *contrapesos reales* al Poder Ejecutivo y éste sea verdaderamente representativo de las mayorías nacionales); *segundo*, el establecimiento de un *servicio público de carrera* basado en méritos, que evite el uso de los cargos públicos como *botín político* o como un activo para la compra de lealtades clientelares; *tercero*, la descorporativización, desoligopolización, independización y democratización de los medios masivos de comunicación, a fin de contar con una opinión pública vigilante de los poderes del Estado; *cuarto*, el federalismo *real* de los estados y la autonomía municipal con auténtica democratización de los procesos de elección y decisión; *quinto*, la ampliación de los cauces para la participación directa de la ciudadanía en las decisiones sobre políticas públicas y en la supervisión de su ejecución.⁶³

Bibliografía

- AGUILAR, Isafás y Jorge Márquez [1995], "México y los países asiáticos de industrialización reciente en el mercado estadounidense 1980-1992", en J.L. Calva (coord.), *Modelos de crecimiento económico en tiempos de globalización*, México, BUAP-PECP, UC-Juan Pablos.
- ALBERT, Michel [1992], *Capitalismo contra capitalismo*, México, Paidós.
- Alducin y Asociados [1998], "Encuesta de opinión sobre bienestar familiar", *El Universal*, México, 14 de diciembre.
- AMIR, Samir [1997], *Los desafíos de la mundialización*, México, Siglo XXI.

⁶³José Luis Calva (coord.), *Funciones del Estado en el desarrollo económico*, México, Juan Pablos-UAZ-UACI, 1996; Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Washington, 1997; José Luis León, "El mercado no es suficiente. Elementos para un modelo alternativo en América Latina", en J.L. Calva (coord.), *Hacia un nuevo modelo económico*, México, Juan Pablos-UACI, 1998; José Ayala, "La reforma del gobierno. Enfoques y propuestas", en J.L. Calva (coord.), *Hacia un nuevo modelo*, op. cit.; Peter O. Steiner, "El sector público y el interés público", en Robert H. Haveman y Julius Margolis, *Un análisis del gasto y las políticas gubernamentales*, México, FCE, 1992.

- ARANCIBIA, Juan y Berenice Ramírez [1995], "Chile: entre la ortodoxia y el pragmatismo", en José Luis Calva (coord.), *Modelos de crecimiento económico en tiempos de globalización*, México, BUAP-PECP, UC-Juan Pablos.
- ARELLANO, Rogelio [1994], "Política cambiaria, incertidumbre e inversión privada", en Gonzalo Castañeda (coord.), *La economía mexicana. Un enfoque analítico*, México, Limusa.
- ASPE, Pedro [1993], *El camino mexicano de la transformación económica*, México, FCE.
- AYALA, José [1981], "Límites y contradicciones del intervencionismo estatal: 1970-1976", en Rolando Cordera (comp.), *La crisis de la economía mexicana*, México, FCE.
- [1998], "La reforma del gobierno. Enfoques y propuestas", en J.L. Calva (coord.), *Hacia un nuevo modelo económico*, México, Juan Pablos-UACJ.
- Banco de México [1995], *Informe anual 1994*, México.
- *Indicadores Económicos. Carpeta mensual*, varios meses.
- Banco Mundial [1997], *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Washington.
- [1998], *Informe sobre el desarrollo mundial 1998*, Washington.
- BASSOLS, Ángel, J. Delgadillo y F. Torres (comps.) [1992], *El desarrollo regional en México: teoría y práctica*, México, IIEG-UNAM.
- BLANCO, Herminio [1994], *Las negociaciones comerciales de México con el mundo*, México, FCE.
- BOLTVINIK, Julio [1995], "La insatisfacción de las necesidades esenciales en México", en J.L. Calva (coord.), *Distribución del ingreso y políticas sociales*, México, Juan Pablos-FAM-Enlace-E. Pueblo.
- [1998], "¡Quince millones de pobres extremos más!", *La Jornada*, México, 13 de noviembre.
- BRAILOVSKY, V., R. Clarke y N. Warman [1989], *La política económica del desperdicio. México en el periodo 1982-1988*, México, FE-UNAM.
- BRANSON, William H. y Alvin H. Klevorick [1991], "El comportamiento estratégico y la política comercial", en Paul Krugman (comp.), *Una política comercial estratégica para la nueva economía internacional*, México, FCE.
- BAZDRESCH, C., N. Bucay, S. Loaeza y N. Lustig (comps.) [1993], *México: auge, crisis y ajuste*, t. III, México, FCE, entre otros.
- CALVA, J.L., M. Capdeville y C. Pérez (coords.) [1996], *Industria manufacturera. Situación actual y desarrollo bajo un modelo alternativo*, México, UAM-X.

- CALVA, José Luis [1988], *Crisis agrícola y alimentaria en México (1982-1988). Una contribución al análisis general de la economía mexicana*, México, Fontamara.
- [1993], *El modelo neoliberal mexicano. Costos, vulnerabilidad, alternativas*, México, Fontamara.
- [1995], "El nudo macroeconómico de México. La pesada herencia de Ernesto Zedillo", *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, núm. 100, México, IIEC-UNAM.
- [1995], "Política cambiaria: el riesgo de una nueva sobrevaluación", en *Carta económica regional*, Guadalajara, INESER-UDEC.
- [1995] (coord.), *Problemas macroeconómicos de México*, t. I, México, Juan Pablos-UAM-A-UAM-I, entre otros.
- [1995] (coord.), *Distribución de ingreso y políticas sociales*, t. I y II, México, Juan Pablos-FAM-Enlace-E. Pueblo.
- [1995] (coord.), *Desarrollo regional y urbano*, t. I y II, México, Juan Pablos-UNAM-UDEC.
- [1995], "Nueve meses de política económica. Primer informe del presidente Zedillo y prospectiva", *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, núm. 103, México, IIEC-UNAM.
- [1996] (coord.), *Liberalización de los mercados financieros. Resultados y alternativas*, México, UACJ-AMUCS-UDEC-Juan Pablos Editor.
- [1996] (coord.), *Funciones del Estado en el desarrollo económico*, México, Juan Pablos-UAZ-UACJ.
- [1996] (coord.), *Sustentabilidad y desarrollo ambiental*, t. I y II, México, Juan Pablos-PNUD-Semarnap-ADE.
- [1997], "Ahorro interno, inversión y crecimiento económico", en J. Antonio Ibáñez (coord.), *México: ciclos de deuda y crisis del sector externo*, México, U. Iberoamericana-Plaza y Valdés.
- [1997] (coord.), *El campo mexicano. Ajuste neoliberal y alternativas*, México, Juan Pablos-UNTA-CIESTAAM.
- [1997] (coord.), *Formación de recursos humanos, desarrollo tecnológico y productividad*, Guadalajara, Juan Pablos-UDEC.
- [1999], "Costos sociales del neoliberalismo", *El Universal*, México.
- CÁRDENAS, Enrique [1996], *La política económica en México, 1950-1994*, México, FCE.
- CARDERO, María Elena [1995], "La apertura comercial en América Latina y sus resultados inciertos", en J.L. Calva (coord.), *Globalización y bloques económicos. Realidades y mitos*, México, Juan Pablos-BUAP-UDEC.

- CARDERO, María Elena [1996], "Proteccionismo, subsidios y política económica en los países del TLC", en M.E. Cardero (comp.), *Qué ganamos y qué perdimos con el TLC*, México, Siglo XXI-UNAM.
- CEPAL [1993], *La brecha de la equidad*, Santiago.
- [1998], *Panorama social de América Latina*, 1998, Santiago.
- [1990], *Transformación productiva con equidad*, Santiago.
- INEGI [1993], *Magnitud y evolución de la pobreza en México (1984-1992)*. *Informe metodológico*, México, INEGI.
- CERVERA, Manuel [1996], *Globalización japonesa. Lecciones para América Latina*, México, Siglo XXI-IEC, UNAM.
- CNSM, *Salarios mínimos*.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad [1990], "El combate a la pobreza", *El Nacional*, México.
- CURZIO, Leonardo [1995], "El desarrollo regional frente al proceso de integración económica", en J.L. Calva (coord.), *Desarrollo regional y urbano*, t. I, México, Juan Pablos-UNAM-UDEC.
- CHACHOLIADES, Miltiades [1990], *Economía internacional*, Bogotá, McGraw-Hill.
- DE LAS HERAS, María [1999], *Uso y abuso de las encuestas. Elecciones 2000: los escenarios*, México, Océano.
- DE LA MADRID, Miguel [1987], *Quinto Informe de Gobierno*, México.
- DE LA REZA, Germán A. [1998], *Liberalización del comercio en el hemisferio occidental*, México, IIEC-UNAM.
- DE LEÓN, Adrián [1997], "¿Adoptar el dólar como patrón monetario?", en *Carta económica regional*, núm. 54, Guadalajara, INESER-UDEC.
- Departamento de Estudios Sociales de Banamex [1998], "Pulso sociopolítico de la población, 1998", en *Examen de la situación económica de México*, México, Banamex.
- DUK-CHOONG, Kim [1987], "Estrategia económica de Corea: comercio, gobierno y desarrollo económico", en Miguel de la Madrid *et al.*, *Cambio estructural en México y el mundo*, México, FCE-SPP.
- DUSSEL PETERS, Enrique [1997], *La economía de la polarización. Teoría y evolución del cambio estructural de las manufacturas mexicanas (1988-1996)*, México, JUS-UNAM.
- ESTAY, Jaime [1995], "La globalización y sus significados", en J.L. Calva (coord.), *Globalización y bloques económicos. Realidades y mitos*, México, Juan Pablos-BUAP-UDEC.
- ESTRADA, José Luis [1995], "Alternativas de desarrollo: Modelos de industrialización y de comercio exterior de los NICs asiáticos", en José Luis Calva (coord.), *Modelos de crecimiento económico en tiempos de globalización*, México, BUAP-PECP, UC-Juan Pablos.

- FLORES, Aldo R. [1998], *Proteccionismo versus libre cambio. La economía política de la protección comercial en México, 1970-1994*, México, FCE.
- FRENCH-DAVIS, Ricardo [1979], *Economía internacional. Teorías y políticas para el desarrollo*, México, FCE.
- GIRÓN, Alicia y Eugenia Correa (comps.) [1997], *Crisis bancaria y carteras vencidas*, México, UAM-IIEC, UNAM-Demos.
- GITLI, Eduardo [1990], "México: notas para un balance de la política comercial del sexenio 1983-1988", en E. Gitli (coord.), *Estudios sobre el sector externo mexicano*, México, UAM-A.
- GUERRA-BORGES, Alfredo [1995], "Regionalización y bloques económicos. Tendencias mundiales desde una perspectiva latinoamericana", en J.L. Calva (coord.), *Globalización y bloques económicos. Realidades y mitos*, México, Juan Pablos-BUAP-UdeG.
- GUILLÉN, Héctor [1984], *Orígenes de la crisis en México 1940-1982*, México.
- [1990], *El sexenio del crecimiento cero*, México, Era.
- [1996], *La contrarrevolución neoliberal*, México, Era.
- [1995], "El consenso de Washington en México", en J.L. Calva (coord.), *Problemas macroeconómicos de México*, t. 1, México, Juan Pablos-UAM-I-UAM-A.
- HAMSDEN, Alice H., "Enfoque de política estratégica para la intervención gubernamental en la industrialización tardía", en Andrés Solimano (comp.), *Los caminos de la prosperidad. Ensayos de crecimiento y desarrollo*, México, FCE.
- HANSEN, Roger D. [1971], *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI.
- HEGEL, G.W.F. [1974], *Ciencia de la lógica*, Buenos Aires, Solar-Hachette.
- HIERRO, Jorge y Allen Sanginés Krause [1990], "El comportamiento del sector público en México: 1970-1985", en Felipe Larraín y Marcelo Selowasky (comps.), *El sector público y la crisis de la América Latina*, México, FCE.
- HUERTA, Arturo [1997], *Carteras vencidas, inestabilidad financiera*, México, Diana.
- IANNI, Octavio [1996], *Teorías de la globalización*, México, Siglo XXI-CIIH, UNAM.
- INEGI [1996], *Encuesta Nacional de Empleo Urbano*.
- [1994], *Estadísticas Históricas de México*.
- [1999], *Sistemas de Cuentas Nacionales*.
- KALDOR, Nicholas [1963], *Impuesto al gasto*, México, FCE.
- KRUGMAN, Paul R. [1991], *Has the Adjustment Process Worked?*, Washington, Institute for International Economics.
- y Maurice Obstfeld [1995], *Economía internacional. Teoría y práctica*, Madrid, McGraw Hill.

- KUKLINSKI, Antoni [1981], *Aspectos sociales de la política de la planeación regional*, México, FCE.
- [1985], *Desarrollo polarizado y políticas regionales*, México, FCE.
- LASA, Alcides José [1997], *Deuda, inflación y déficit. Una perspectiva macroeconómica de la política fiscal*, México, UAM-I.
- LEFF, Enrique (coord.) [1986], *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo*, México, Siglo XXI.
- LEÓN, José Luis [1998], "El mercado no es suficiente. Elementos para un modelo alternativo en América Latina", en J.L. Calva (coord.), *Hacia un nuevo modelo económico*, México, Juan Pablos-UACJ.
- LÓPEZ, Julio [1998], *La macroeconomía de México: el pasado reciente y el futuro posible*, México, Porrúa-UNAM.
- LUSTIG, Nora [1994], *México. Hacia la reconstrucción de una economía*, México, Colmex-FCE.
- MANCHÓN, Federico [1995], "Globalización, regionalización y comportamiento financiero", en J.L. Calva (coord.), *Globalización y bloques económicos. Realidades y mitos*, México, Juan Pablos-BUAP-UDEG.
- MÁNTEY, Guadalupe [1998], "La estrategia antiinflacionaria del Banco de México ante la desregulación financiera internacional", en Diana R. Villarreal (comp.), *Política económica y crisis financiera en México*, México, UAM-X.
- MARTÍNEZ, Juan y Klaus Schlüpmann [1991], *La ecología y la economía*, México, FCE.
- MELLER, Patricio [1996], *Un siglo de economía política chilena 1890-1990*, Santiago, Andrés Bello.
- NIETO SOLÍS, José Antonio [1998], *Fundamentos y políticas de la Unión Europea*, Madrid, Siglo XXI.
- OCDE [1999], *Estudios económicos de la OCDE 1999, México, temas especiales: mejorar los ingresos fiscales*, París, OCDE.
- OLAVE, Patricia [1997], *El proyecto neoliberal en Chile y la construcción de una nueva economía*, México, IIEC-UNAM-El Caballito.
- OROZCO, Javier [1998], *Enfoques, modelos y nuevas teorías del comercio internacional*, Guadalajara, CUCEA-UDEC.
- ORTIZ MENA, Antonio [1998], *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, México, Colmex-FCE.
- ORTIZ, Guillermo [1994], *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*, México, FCE.
- PETRAS, James y Morris Morley [1998], *¿Imperio o República? Poderío mundial y decadencia nacional de Estados Unidos*, México, Siglo XXI.

- PICKARD, Michael [1997], "El papel de los controles en la economía: propuestas y alternativas", en Julio López, *Macroeconomía del empleo y políticas de pleno empleo para México*, México, Porrúa-UNAM.
- Poder Ejecutivo Federal [1983], *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México.
- [1989], *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México.
- [1995], *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México.
- POLLÍN, Robert [1997], "Una política económica a favor del crecimiento", en José Carlos Valenzuela y Esthela Gutiérrez (coords.), *El futuro económico nacional*, México, Diana.
- RAMÍREZ, Berenice [1998], "América Latina: los saldos de la reestructuración neoliberal", en J.L. Calva (coord.), *Hacia un nuevo modelo económico*, México, UACJ-Juan Pablos.
- RAMÍREZ, Rogelio [1996], "La crisis del peso mexicano y la recesión de 1994-1995: ¿previsible entonces, evitable en el futuro?", en Riordan Roett (comp.), *La crisis del peso mexicano*, México, FCE.
- RAMOS, Joseph [1991], "Equilibrios macroeconómicos y desarrollo", en Osvaldo Sunkel (comp.), *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoes-
tructuralista para la América Latina*, México, FCE-CEPAL.
- [1996], *Balance de la transformación económica de América Latina*, CEPAL.
- RICHARDSON, J. David [1991], "La nueva economía política de la política comercial", en P. Krugman (comp.), *Una política comercial estratégica para la nueva economía internacional*, México, FCE.
- ROGOZINSKI, Jacques [1993], *La privatización de empresas paraestatales*, México, FCE.
- ROSAS, Alfredo [1992], *La crisis fiscal del presupuesto público en México*, México, UAM-I-ETC.
- ROZO, Carlos [1998], "Ahorro y estructura financiera", en C. Rozo (coörd.), *La política macroeconómica de México*, México, Siglo XXI.
- RUIZ DURÁN, Clemente [1999], "Globalización y desarrollo territorial: el caso de Europa", *El Mercado de Valores*, México, Nafin.
- SANTIAGO, César Augusto [1999], "Discusión sobre el modelo económico. Davos otra vez", en *Bucareli ocho*, suplemento de *El Universal*, México, 7 de febrero.
- SAXE-FERNÁNDEZ, John [1999], "Globalización e imperialismo", en J. Saxe-Fernández (coord.), *Globalización: crítica a un paradigma*, México, Plaza & Janés-IIEC-UNAM.
- [1995], "La globalización: aspectos geoeconómicos y geopolíticos", en J.L. Calva (coord.), *Globalización y bloques económicos. Realidades y mitos*, México, Juan Pablos-BUAP-udeg.

- SCHMIDT-HEBBEL, K., L. Servén y A. Solimano [1998], "Ahorro, inversión y crecimiento en los países en desarrollo", en Andrés Solimano (comp.), *Los caminos de la prosperidad. Ensayos de crecimiento y desarrollo*, México, FCE.
- SHCP [1998], *Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para 1999*, México. Seminario Nacional sobre Alternativas para la Economía Mexicana [1995-1998], México, Juan Pablos Editor.
- SEMO, Enrique [1999], "Incertidumbre", *El Universal*, México, 12 de abril.
- SEUNG-CHUL, Ahn [1990], "El papel desempeñado por el elemento humano en el desarrollo de Corea", en Khadija Hay y Uner Kirdar (comps.), *Desarrollo humano, ajuste y crecimiento*, México, FCE.
- Sistema de Cuentas Nacionales, *Metodología 1980*.
———, *Metodología 1993*.
- SOLÍS, Leopoldo [1996], *Crisis económico-financiera 1994-1995*, México, FCE-El Colegio Nacional.
- [1970], *La realidad económica mexicana; retrospectiva y perspectivas*, México, Siglo XXI.
- STEINER, Peter O. [1992], "El sector público y el interés público", en Robert H. Haveman y Julius Margolis, *Un análisis del gasto y las políticas gubernamentales*, México, FCE.
- SUNKEL, Osvaldo (comp.) [1990], *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, México, FCE-CEPAL.
- TAMAMES, Ramón [1987], *La Comunidad Europea*, Madrid, Alianza Universidad.
- TAYLOR, Lance [1992], *Estabilización y crecimiento en los países en desarrollo: un enfoque estructuralista*, México, FCE.
- URQUIDI, Víctor L. [1996], *México en la globalización. Condiciones y requisitos de un desarrollo sustentable y equitativo*, México, FCE.
- VERNON, Raymond [1967], *El dilema de la economía mexicana*, México, Diana.
- VILAS, Carlos M. [1999], "Seis ideas falsas sobre la globalización", en John Saxe-Fernández (coord.), *Globalización: crítica a una paradigma*, México, Plaza & Janés-IIEC-UNAM.
- [1995], "Estados nacionales y mercados transnacionales", en J.L. Calva (coord.), *Globalización y bloques económicos. Realidades y mitos*, México, Juan Pablos-BUAP-UDEG.
- VILLARREAL, René [1976], *El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975). Un enfoque estructuralista*, México, FCE.

- [1988], *Industrialización, deuda y desequilibrio externo. Un enfoque neoestructuralista (1929-1988)*, México, FCE.
- WALLERSTEIN, Immanuel [1998], *Utopística. O las opciones históricas del siglo XXI*, México, Siglo XXI.
- WILKIE, James W. [1978], *La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social*, México, FCE.
- WILLIAMSON, John [1991], *El cambio en las políticas económicas en América Latina*, México, Gernika.
- (ed.) [1990], *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, Institute for International Economics.
- ZEPEDA, Mario [1995], "Una propuesta de política alternativa de finanzas públicas", en J.L. Calva (coord.), *Problemas macroeconómicos de México*, t. II, México, Juan Pablos-UAM-A-UAM-I-UDEG.

La nueva corporación trasnacional en México y la globalización

Carlos Morera Camacho

Introducción

Algunos de los componentes de la economía mexicana que más cambios han sufrido en la década de los noventa,¹ son la llamada empresa trasnacional extranjera (ET) y la gran empresa: los grupos privados nacionales. Este cambio fue posible gracias a las reformas económicas, comerciales y financieras aplicadas por los distintos gobiernos a partir de 1983 [Morera, 1998: 29-36] en el entorno de los procesos internacionales de la globalización o mundialización.² Por su naturaleza, sufrieron profundos cambios en el origen, la apropiación y la distribución de la riqueza social transfiriéndole, a las ET extranjeras y nacionales, el papel más dinámico de la economía.

Este proceso apunta hacia la transformación de la empresa trasnacional en empresa red, cada vez más internacional, y de la corporación privada nacional a la corporación trasnacional, modificándose constantemente y adaptándose en los entornos que las respaldan y a las estructuras de mercado. Sin embargo, la magnitud de los cambios originados contrasta con la fragilidad de los mismos; uno de los hechos más importantes, como consecuencia de las reformas señaladas, es la crisis

¹La economía mexicana se ha transformado en las dos últimas décadas: el proceso de una economía cerrada hacia una economía abierta, en particular la estadounidense. Véase Morera, 1999, p. 309, en *Regulación...*

²"Un régimen de acumulación mundial nuevo, cuyo funcionamiento dependería de las prioridades del capital privado altamente concentrado, capital comprometido en la producción de mercancías y de servicios, pero también y de manera creciente, capital centralizado que conserva la forma de dinero y se multiplica como tal. Este régimen de acumulación... que yo designo como "la mundialización del capital", F. Chesnais, "La globalización y el estado del capitalismo a finales de siglo", *Investigación Económica*, núm. 215, México, 1996.

de 1994 que agudizó las contradicciones del proceso en el entorno que la violenta competencia internacional impuso a las grandes empresas privadas mexicanas la necesidad de transnacionalizarse imponiéndoles como opción la quiebra o la fusión. Este fenómeno ha implicado en muchas de ellas ampliar sus exportaciones e invertir en forma directa en el exterior estableciendo filiales y participando en las redes mundiales y alianzas estratégicas. A pesar de ello, en muchas de las grandes empresas y los grupos nativos continúa prevaleciendo el conglomerado disperso con fuertes vinculaciones patrimoniales con bancos y financieras de grupo, privilegiando y articulando la inversión financiera y especulativa junto con la productiva y comercial. Una de las ventajas y riesgos para estas empresas y grupos ha sido la apertura del mercado internacional de capitales que contrasta con la protección, por parte de las autoridades, y el control de una buena parte del mercado de servicios financieros nacionales del que también se benefician los grupos financieros extranjeros.

En ese sentido, el propósito del presente trabajo es presentar un panorama general de los cambios de la ET en México, acercándonos detenidamente al nuevo proceso de transnacionalización de las empresas y los grupos privados de capital financiero en México [Morera, 1998: 27]³ a la luz del proceso de globalización. Para ello desarrollamos aquí dos aspectos: los flujos de capital y algunos elementos de la nueva forma de organización de la ET, la llamada empresa red.

Con relación al primer aspecto, ponemos el énfasis en las nuevas formas de financiamiento e inversión lo cual implica, entre otras cosas, profundizar en el nuevo desempeño de los flujos de capital internacionales, tanto en la inversión de portafolio como en la inversión extranjera directa⁴ (IED) [Graham y Krugman, 1991], como uno de los

³En México tiende a estudiarse a la empresa industrial en sí misma desvinculada de los grupos bancarios o financieros, sin considerar que la inmensa mayoría de los grupos más importantes están vinculados, o haciendo referencia a su vinculación patrimonial en el plano financiero, dejando de lado con ello una visión cabal de su estrategia. Al respecto es conveniente precisar qué entendemos cuando nos referimos a grupo de capital financiero. "La categoría grupo de capital financiero" compete a la organización del capital (como sistema multiempresarial de valorización de capital en todas sus formas: financieras, productivas comerciales) a su gestión (estrategias de inversión productiva financiera y patrimonial) a sus formas de financiamiento privilegiadas y a su propiedad y control" [Morera, 1998: 26-29].

⁴"The very definition of FDI poses serious problems. What we seek to measure is the extent to which foreign firms and individuals control US production, yet it is not easy to define precisely either the nationality of a firm or what constitutes control.

Debate over foreign direct investment in the United States begins with a dispute over facts. Critics allege that official US statistics fail to measure the true extent of grow-

elementos más dinámicos dada la mayor movilidad del capital en el actual proceso de globalización, mediante alianzas estratégicas, fusiones y adquisiciones. Y, con relación al segundo, consideramos la llamada revolución informacional, en donde las formas organizativas de la ET o EM están evolucionando hacia las redes internacionales cuya unidad básica de organización económica es la *empresa red* (la desintegración vertical de la producción en una red de firmas, proceso que sustituye a la integración vertical de los departamentos dentro de la misma estructura empresarial) [Castells, 1998] y al entrelazamiento de las grandes empresas mediante alianzas estratégicas, así como a un enorme proceso de fusiones y adquisiciones.

Globalización, reorganización del sistema financiero internacional y flujos de capital

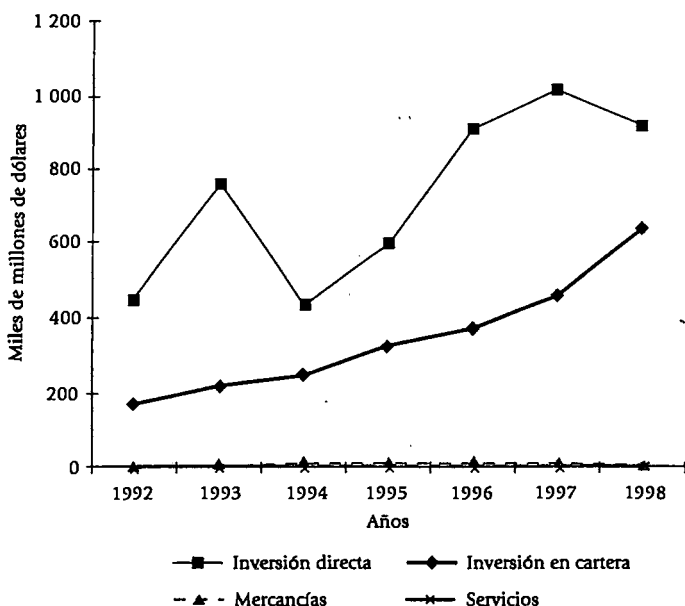
Muchos estudiosos de la economía mundial coinciden en que la crisis de 1974-1975 marcó el final de la expansión de la ET [Dabat, 1999; Porter, 1986; Reich y Chesnais, 1994; Petrella, 1992; UNCTAD, 1997] y a su vez el inicio de un periodo de transición de caída de la IED en términos reales [Dabat, 1999] en donde a partir de 1986 se iniciaría un nuevo ciclo de expansión que concluiría en 1990 y un segundo de 1995 a 1998; entre estos dos ciclos de expansión sobrevino uno de recesión de 1991 a 1993 [Morera, 1999]. En el primer ciclo de expansión los flujos más importantes provinieron de Japón y fue un fenómeno centrado en los países desarrollados. Sin embargo, en el ciclo de expansión de los noventa cobraron relevancia los países en desarrollo, situación que ha implicado que algunos estudiosos llamasen a este fenómeno de incorporación de las llamadas economías emergentes de los países en desarrollo, de la tríada a la globalización.

El proceso de internacionalización de capital se expresa mediante: el intercambio de mercancías con el exterior, la inversión extranjera directa y los flujos internacionales de capital dinero; en el intercambio de mercancías o la apertura de los mercados comerciales actualmente prevalecen las siguientes tendencias: zonas de comercio muy densas entre Europa del Oeste, América del Norte y Asia del Este; el mercado

ing foreign ownership and control the US economy [Graham y Krugman, 1991]. Foreign Direct Investment in the United States, Institute for International Economics, Washington.

más grande es el de América del Norte en donde se realizan dos tercios del comercio mundial [Guillén; 1999: 126], véase gráfica 1; la incorporación de Asia del Sureste y Pacífico y las economías más dinámicas de América Latina; el motor del comercio mundial lo constituyen las ET y sus filiales, las cuales abarcan dos tercios del comercio [*World Investment Report* 2000]; un creciente aumento del comercio mundial de mercancías con alto valor agregado y de los servicios (sociedades financieras, aseguradoras, inmobiliarias y gran distribución).

GRÁFICA 1
ECONOMÍA MUNDIAL: EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES COMPONENTES DE LAS TRANSACCIONES INTERNACIONALES



Fuente: FMI, *Balance of Payments Statistics Yearbook*, 1999.

En el dinamismo de la concurrencia internacional, los flujos de capitales son el mecanismo que encadena a las economías en desarrollo con el sistema económico mundial. Desde Bretton Woods se identifican tres etapas caracterizadas por sobreacumulación de recursos en los mercados internacionales de capitales:

- a) la de los mercados bursátiles y cambiarios que culminó con la crisis de finales de 1994: con el *crac* de 1987 se cerró la etapa denominada *economía de los mercados financieros*, cuya característica principal es la consolidación de los mercados bursátiles como principal mecanismo de financiamiento;
- b) la del sistema bancario japonés, que desembocó en la crisis asiática de 1997: fue el incremento de los créditos otorgados a la región por los bancos extranjeros y su desplome posterior lo que desencadenó la crisis asiática. En Tailandia, Malasia, Filipinas, Indonesia y Corea del Sur los créditos provenientes de instituciones foráneas registraron un incremento entre 1995 y 1996 cuando ascendieron a 40 000 millones de dólares;
- c) el origen de ese incremento espectacular en los créditos bancarios y del vuelco posterior se ubica, nuevamente, en las profundas transformaciones del sistema financiero internacional durante las dos últimas décadas. En Japón el financiamiento bancario se volvió común, dicho financiamiento se destinó a la compra de activos. El correspondiente aumento de la demanda disparó los precios de las acciones bursátiles y de los inmuebles.⁵

Las transformaciones en el transcurso de los últimos 20 años tienen como antecedente previo la caída de la rentabilidad en el proceso de acumulación de capital a finales de 1960 y expresado con mayor evidencia a partir de la primera mitad de 1970 en medio de turbulencias políticas y económicas [Shaikh, 1999]. En el transcurso de la década de 1980 ocurrieron cambios en el sistema financiero mundial, que han modificado los términos de la esfera de la circulación del capital y la recomposición de la clase capitalista,⁶ el cambio fundamental no

⁵ "cuanto más crecía el precio de los activos, más personas solicitaban préstamos bancarios (...). La inversión especulativa parecía no tener límites: al multiplicarse el volumen de las operaciones, se incrementaban las utilidades de las instituciones bancarias y las ganancias de los acreditados se disparaban gracias al incesante aumento del valor de los activos... Como en otros episodios semejantes, al saturarse los canales regulares de la producción y el comercio, los recursos se canalizaron a operaciones de mayor riesgo y se reprodujeron las condiciones para la formación de una burbuja especulativa similar a la experimentada por la economía nipona años atrás. Tanto los bancos de Japón como las empresas de varios países vecinos experimentaron una etapa de auge impulsada por la creciente colocación de los recursos financieros. Sin embargo, la devaluación del bath tailandés a mediados de julio de 1997 y sus repercusiones en otras monedas asiáticas evidenció la fragilidad inherente a este tipo de crecimiento" [Ramírez, 1999: 743].

⁶ La conformación gestión y la rearticulación de las nuevas unidades productivas: las llamadas "empresas red" como resultado de la liberalización y movilidad del capital en es-

fue en los mercados de mercancías, sino en el sistema financiero internacional, en el nuevo papel del crédito y del capital dinero como forma dominante sobre las otras formas de capital y su articulación con la esfera de la producción.

Las reformas realizadas en el sistema financiero mundial a principios de los ochenta posibilitaron una movilidad extraordinaria del capital dinerario y del establecimiento de nuevas formas de crédito mediante el mercado de capitales constituyendo una enorme plétora de capital dinerario⁷ permanente y la movilización financiera de las reservas monetarias líquidas de las grandes empresas. Como consecuencia de la desregulación financiera, la nueva estructura implicó un complejo proceso formado por sujetos e instrumentos de muy diversa naturaleza tanto por su origen como por su operación: grandes sociedades y bancos de inversión especializados en la emisión y colocación de valores; fondos mutuales (pequeños y medianos inversionistas); fondos de protección (empresas especializadas en operaciones especulativas de corto plazo); fondos de pensiones (ahorro para el retiro de los trabajadores); las aseguradoras y las tesorerías de las empresas transnacionales. Ello ha traído como consecuencia una nueva forma de intermediación financiera que se ha transformado en una gran rama de los negocios, lo que se expresa en una enorme expansión y centralización del mercado de capitales y su rearticulación con la banca, creando una nueva serie de instituciones: los llamados *inversionistas institucionales* cuyas características fundamentales ha sido el papel que han desempeñado en los mercados financieros y que, probablemente, será más importante en la próxima década. La interrelación entre inversionistas institucionales y el funcionamiento de los mercados financieros es multidimensional y compleja. La importancia de los inversionistas institucionales (compañías de seguros de vida, fondos de pensión y fondos de inversión) en la década pasada creció notablemente. En la mayoría de los países de la OCDE, desempeñan un papel clave en los sistemas financieros internos. Por ejemplo, los fondos de pensiones en Estados Unidos, como

cala global han conformado nuevas estructuras oligopólicas, que han dado pie a una profunda reestructuración de la clase capitalista y las formas y proporciones de redistribución de la ganancia entre sus diversas fracciones, hasta hoy insuficientemente estudiada.

⁷ Marx define plétora de capital como la acumulación de capital dinerario que excede a los requerimientos de la acumulación del capital real [*El Capital*, t. III, cap. xxx] el factor más importante que tiende a incrementar la plétora, es la tendencia al descenso de la tasa de ganancia, que arroja capitales activos fuera del proceso de acumulación real, y los obliga a competir como capitales prestables con la masa de capitalistas pasivos [*Ibid.*, t. III, caps. xv y xxiii].

grupo, controla más de cinco billones de dólares de activos. Según algunos estudios de una muestra de los países de la OCDE, representan alrededor de 16% del total del financiamiento de los activos financieros (<http://www.oecd.org/daf/financial-affairs/markets/inst-investors.htm>).

Tres actividades básicas pueden ser distinguidas como la causa de su crecimiento en los mercados financieros:

- como centralizadores de los ahorros de los hogares (personas físicas);
- como proveedores de fondos en el mercado para seguros, fianzas y otros activos financieros; y
- como participantes en los mercados primario y secundario de bonos y acciones; en los mercados foráneos de tipo de cambio (*Foreign exchange*), y en los mercados de dinero y de derivados.

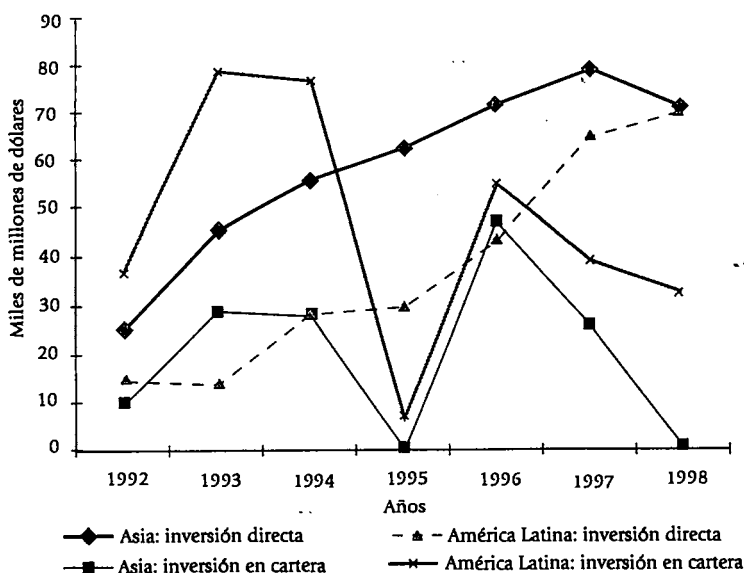
Este proceso ha impulsado un gran incremento en las transacciones internacionales y fuertes vínculos entre los inversionistas institucionales y el sistema bancario. Por ejemplo, los bancos se han movido sobre todo en el negocio de los fondos de inversión. Los bancos con una red extensa de sucursales se han convertido en distribuidores de seguros de vida. La desregulación financiera y los avances tecnológicos en información tecnológica, han desarrollado una fuerte competencia entre los bancos y las aseguradoras dando como resultado una borrosa línea de demarcación.

También los inversionistas institucionales son decisivos para que haya liquidez en el mercado de seguros. La creciente influencia que ejercen en la estructura del *modus operandi* del mercado de capitales y en la diversificación de los portafolios internacionales incide en los impuestos como factor de competencia (<http://www.oecd.org/daf/financial-affairs/markets/inst-investors.htm>).

Ahora bien, es cierto que el predominio de la fuerte expansión de los flujos de capital, tanto de portafolio como de IED, sobre los de las mercancías y los de servicios en los ochenta a regiones de la tróica como la incorporación de las economías emergentes en los noventa, obedece a la articulación de diversos factores: los rápidos cambios tecnológicos, la mayor movilidad del capital debido a la liberación del comercio y la inversión, los procesos de privatización y desregulación, la producción internacional integrada y el apoyo de las políticas gubernamentales. No menos cierto es que el mencionado proceso

ha tenido un desarrollo contradictorio: por un lado abarató el crédito; pero por el otro, produjo nuevos elementos de inestabilidad, como la mayor dispersión, volatilidad y especulación de capital y con ello, la globalización de los mercados financieros que ha provocado una extraordinaria transnacionalización de la propiedad de títulos de crédito. Como resultado de este proceso de los principales componentes de las transacciones internacionales, los flujos de capital privado, tanto los de inversión en cartera como los de inversión extranjera directa, se han situado como las forma más dinámica del capital en escala internacional.

GRÁFICA 2
FLUJOS NETOS DE CAPITAL PRIVADO A PAÍSES EMERGENTES,
1992-1998 (ASIA Y AMÉRICA LATINA)
(Miles de millones de dólares)



Fuente: FMI, *Balance of Payments Statistics Yearbook*, 1999.

Al iniciarse la década de los noventa, una de sus peculiaridades fue el crecimiento de los flujos de capital hacia las llamadas economías en desarrollo, dando mayor importancia a la inversión especulativa (inversiones de corto plazo) que repercutió significativamente en el nivel de volatilidad de estas economías, y de manera simultánea crecía la inversión extranjera directa por medio de las corporaciones multinacio-

nales. Esta nueva forma de financiamiento ha implicado extraordinarios avances y enormes descalabros pues depende de la inversión de portafolio e IED (F&A, *join ventures*, franquicias, subcontrataciones, etc.) vinculadas a las alianzas estratégicas (tecnológicas), acuerdos intrafirmas, abasto y distribución; esto implica una nueva gestión financiera con visión global, la cual por su naturaleza introduce un contenido especulativo. La extraordinaria movilidad de esta enorme masa de títulos, acciones, bonos, certificados de deuda pública y todo tipo de derechos a la percepción de rentas ha constituido ahora un nuevo tipo de "capital ficticio" carente de fondos propios, que circulan conforme las leyes específicas de naturaleza especulativa financiera y que expresan imaginariamente el proceso de reproducción real del cual viven a sus expensas.

La conjunción de los elementos señalados da un nuevo perfil a las corporaciones trasnacionales y sitúa a la ET en el más alto nivel de su desarrollo histórico mundial. La participación de su producción en el PIB mundial pasó de 17% en la mitad de los años sesenta, a 24% en 1982 y a más de 30% en 1995 cuando existían 39 000 firmas trasnacionales que determinaban la marcha de la economía mundial (incluyendo 4 148 de países en desarrollo) con 270 000 subsidiarias, de las cuales 119 000 estaban en países en desarrollo [UNCTAD, 1996 y *The Economist*]; la información más reciente, tanto de la UNCTAD como de la OCDE, es que en 1998 existen cerca de 60 000 firmas trasnacionales (muchas de ellas sin ninguna vinculación accionaria), de las cuales 9 246 pertenecen a países en desarrollo, y con alrededor de 500 000 subsidiarias, de las que 238 906 están en países en desarrollo [UNCTAD, 1999].

Como se puede observar, tanto las ET como las subsidiarias, aumentaron considerablemente en el periodo de expansión así en el número de ET como en el de las subsidiarias; sin embargo, el más impresionante corresponde a las subsidiarias que se duplicaron en tan solo un trienio. A pesar de ello el grado de concentración y centralización de capital es mayor si consideramos que las 100 firmas trasnacionales más grandes (sin incluir bancos y financieras) controlaron un tercio de la inversión extranjera directa (IED) y que entre 1988 y 1995 el valor de las fusiones y adquisiciones de todo tipo se duplicó utilizando 72% de los flujos de IED. *Como resultado de ello, junto con las alianzas estratégicas, las fusiones y adquisiciones fueron, según la UNCTAD, las transacciones internacionales que crecieron más rápidamente* (véase la gráfica 1).

En esta expansión de las ET los flujos de capital relativos a la IED han desempeñado un papel determinante: en 1996 las entradas y salidas de

IED entre y hacia los países de la OCDE alcanzaron 465 billones de dólares por concepto de entradas, con un incremento de 71% respecto a 1997. Por concepto de salidas alcanzaron 566 billones de dólares. Gran parte de estos flujos fueron utilizados en fusiones y adquisiciones, particularmente entre firmas de Estados Unidos y Europa, en especial de Gran Bretaña en las cuales dominaron las ET de petróleo y gas, automotrices, bancos y finanzas y telecomunicaciones [*World Investment Report*, 1999]. El dominio de los flujos de las firmas de Estados Unidos y Gran Bretaña en los noventa en relación con el resto de los países de la OCDE es claro: 45 por ciento.

El proceso de concentración en las firmas de las ET o TNC (por sus siglas en inglés), también se ilustra mediante el valor de sus activos y el volumen de sus ventas. En 1997, las 100 mayores ET tenían 1.8 trillones de dólares en activos extranjeros y vendieron productos en el extranjero por 2.1 trillones de dólares. Generaron empleos para seis millones de personas en sus afiliadas extranjeras [*World Investment Report*, 1999] que representó 15% de los activos extranjeros del total de las ET y 22% de sus ventas. De las 100 ET más grandes, salvo Petróleos de Venezuela y Daewo, todas pertenecen a los países de la tríada y así es desde 1990, las industrias dominantes en las que se ubican son la automotriz, electrónica/equipos electrónicos, petróleo y químicas/farmacéuticas.

En los llamados países en desarrollo 50 ET poseen 105 billones de dólares en activos extranjeros con un menor índice de transnacionalización que las mayores de los países desarrollados y se encuentran en Hong Kong (China), República de Corea, China, Venezuela, Brasil y México; las industrias dominantes en las que se ubican son: bebidas y alimentos, petróleo, construcción y las más importantes son los conglomerados (actividades diversas). La tendencia de la IED hacia la desregulación es uno de los factores que explica el cambio mencionado; en 1998 se hicieron cambios en la regulación de IED en más de 60 países, lo cual posibilitó 1 726 acuerdos bilaterales de IED durante 1998. Al final de ese año, los tratados que se firmaron para evitar el doble pago fiscal alcanzaron un total de 1 871. La producción internacional del conjunto de las ET incluye activos tangibles e intangibles cuya característica difiere de país a país. Sin embargo, destacan por el enorme peso que tienen en la producción manufacturera y el volumen de sus ventas: en 1998 el valor de la producción manufacturera de las ETs incluyendo a sus afiliadas representó 25% de la producción total y las ventas fueron

CUADRO 1
PRINCIPALES EMPRESAS/GRUPOS TRASNACIONALES MEXICANOS CON PARTICIPACIÓN EXTRANJERA

<i>Grupo/Empresa</i>	<i>Sector</i>	<i>Ventas millones dólares</i>	<i>Inversionista extranjero</i>	<i>Capital extranjero (%)</i>	<i>País de origen</i>
Cifra	Comercio	4 081	Wal Mart St. Inc	50	Estados Unidos
Femsa Coca Cola	Bebidas	3 049	Coca Cola Corp.	50	Estados Unidos
Grupo Modelo	Bebidas	1 492	Anheuser Busch	37	Estados Unidos
Hylsamex (Alfa)	Bebidas	1 456	Alfa S.A.	82	Estados Unidos
Femsa Cerveza	Bebidas	1 297	John Labatt Limited	30	Canadá
Grupo México	Minería	1 293	Asarco Inc.	26	Estados Unidos
Grupo Celanese	Petroquímica	1 193	Hoesch AG	51	Alemania
Coca Cola Femsa	Bebidas	1 142	Coca Cola Corp.	30	Estados Unidos
Nadro, S.A.	Comercio	596	Mc Kesson Corp.	33	Estados Unidos
Mabe	Electrónica	931	General Electric	48	Estados Unidos
TMM	Transporte	912	Canadian Pacific Ships	50	Reino Unido
Grupo embotellador de México	Bebidas	505	Pepsi Co.	47	Estados Unidos
Polioles (Alfa)	Petroquímica	266	Alpek S.A.	50	Alemania
Nermak (Alfa)	Autopartes	195	nd	40	Estados Unidos
Química Pennwalt y subsidiarias	Textiles	188	Delaware Chemical	40	Estados Unidos

Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL: La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Chile, 1998, p. 79.

de alrededor de 11 trillones de dólares, en comparación con los 7 trillones de las exportaciones mundiales.

En la década de los noventa las ET se constituyeron en el elemento más dinámico de la inversión extranjera directa (beneficiándose de las ventajas macroeconómicas e introduciendo sus propias ventajas microeconómicas). En 1998 los flujos de IED hacia las llamadas economías en desarrollo declinaron por primera vez en 13 años, ello obedeció a la crisis del Sudeste Asiático en 1997 (del total le correspondió a Asia 51% y a América Latina y el Caribe 43%); en América Latina, Brasil captó alrededor de 40% de un total de 72 billones de dólares.

CUADRO 2
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA, GRUPOS MEXICANOS,
1990-1997
(Millones de dólares)

<i>Corporación</i>	<i>País</i>	<i>Giro</i>	<i>Monto 1995</i>	<i>Inversión* 1996-1997</i>	<i>Inversión** 1998-2000</i>
Cemex	Estados Unidos	Construcción	4 226.7	700	nd
Televisa	Estados Unidos	Media	1 385	180	nd
Gruma	Estados Unidos	Comida	992.5	20	nd
P. Beverage	Estados Unidos	Bebidas	1 003.6		nd
Vitro	Estados Unidos	Diversificado	385		nd
Celanese	E.U. y Japón	Química	343.6	2 300	nd
Alfa	Venezuela	Acero		2 301.7	nd
DSC	Japón	Hotelería		708	nd
Bimbo	Estados Unidos	Alimentos		200	nd
Gidusa	Estados Unidos	Pulpa y papel		170	nd
Peñoles	Perú	Minería		185	nd
ICA	Perú	Construcción		10	nd
Bufete I.	Perú, Chile	nd		360	nd
Elektra	Centroamérica	Servicios		100	nd
TV Azteca	Chile	Comunicac.		10.4	nd
G. Posadas	Estados Unidos	Hotelería		123	nd
La Moderna	Corea, India	Agroindustria		117	nd
Desc	Estados Unidos	Alimentos		142	nd
Carso	E.U., A.L.	Comunicac. Com		250	1 735.2
San Luis corp.	Brasil	Minería		115	nd
Total			8 336.4	7 992.1	2 478.2

Fuente: Elaboración propia con base en World Investment Report UNCTAD, 1997; Depto. análisis económico, Banamex Accival y *Excelsior*, *Reforma*, *Heraldo*, *Wall Street Journal*, *La Jornada*.

* Los montos para 1995 corresponden a los activos, en ese sentido la IED es menor.

Nota: El monto de la inversión de Celanese en el año de 1997 es el resultado de una asociación estratégica encabezada por Issac Saba Raffoul para comprar Trevisa con una filial de Koch Industries de Wichita, USA.; Alfa realizó la inversión asociado con el grupo Amazonia para la compra de Sidor en Venezuela, con una participación del 30 por ciento.

**Solamente incluye a Carso y el monto total para el año de 1998 ocde.

Simultáneamente a este nuevo proceso de IED, cobraron relevancia como inversionistas las firmas latinoamericanas y entre ellas ocuparon el primer lugar las mexicanas, al adquirir compañías extranjeras por 925 millones de dólares en 1997 y 743 en 1998 [*Capital Movements, International Investment and Services División, OCDE, 2000*]. Mediante alianzas estratégicas, en el sector de telecomunicaciones especialmente, en el 2000 Telmex acordó invertir junto con BCI (Bell Canada International) 3 500 millones de dólares en Brasil, y en Argentina concretó la compra de 60% de la empresa de telecomunicaciones Techint.⁸ Los mercados de Brasil y Argentina se suman a la expansión que Telmex ha realizado en los dos últimos años. A la fecha Telmex opera en Estados Unidos, Puerto Rico, Guatemala, Ecuador, Brasil y España y participa en los procesos de licitación para adquirir empresas telefónicas nacionales en Honduras, Venezuela, El Salvador y Colombia [Morera, 2000 Bas.].

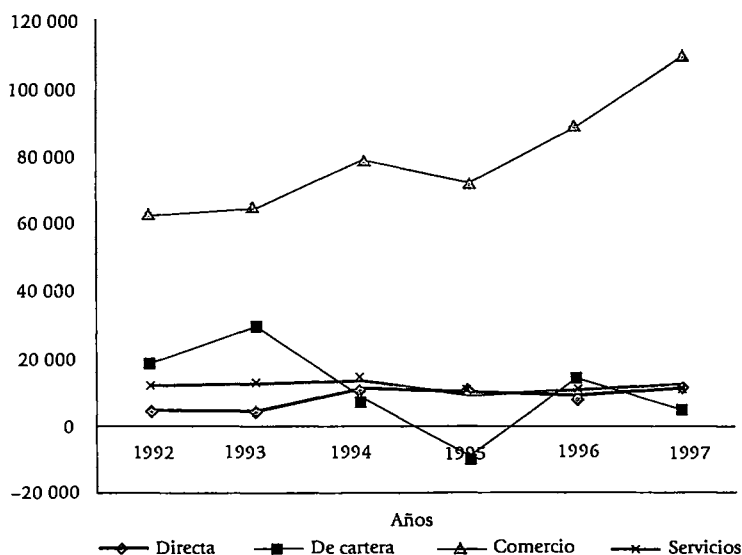
México y los flujos de capital

La integración de los países emergentes a la economía mundial mediante los flujos de capital (inversión de portafolio e inversión extranjera directa, véase la gráfica 2) constituye uno de los elementos fundamentales del llamado proceso de globalización en la década de los noventa, de los cuales México ha sido uno de los más importantes receptores y exportadores de estos flujos, ello obedeció a las reformas realizadas a partir del gobierno de Miguel de la Madrid las cuales pretendían un triple propósito: a) reforzar y proteger a las corporaciones privadas mexicanas en especial las vinculadas al sector bancario y al de telecomunicaciones; b) garantizar las mejores condiciones de inversión a las corporaciones multinacionales al amparo de la apertura comercial [Moreira, 2000], y c) la trasnacionalización de las empresas y grupos mexicanos. En la magnitud y la forma de los radicales cambios aplicados a la economía, es en donde podemos encontrar las razones sustantivas de la crisis y reorganización capitalista ocurrida en la última década,

⁸ La nueva compañía de telecomunicaciones que formarán BCI y Telmex será su principal medio de expansión en Sudamérica y tendrán iguales intereses económicos, a la vez han ofrecido a SBC el 25% de las acciones y están buscando la relación comercial con T1msn, el portal desarrollado conjuntamente por Telmex y Microsoft véase www.bmv.com.mx/cgi). Techint es la empresa controladora de la telefónica Techtel. La operación de compra la realizó Telmex con Telecom Américas LLC, véase *La Jornada*, 7 de julio de 2000.

GRÁFICA 3

MÉXICO: EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES COMPONENTES DE LAS TRANSACCIONES INTERNACIONALES

Fuente: IMF, *Balance of Payments Statistics Yearbook*, 1999.

expresadas en una violenta integración dentro de la economía estadounidense con la que se realizan las principales transacciones internacionales (véase la gráfica 3).

En el contexto de las reformas iniciadas bajo el gobierno de Miguel de la Madrid se dio un fuerte impulso a los procesos de privatización de las casas de bolsa, y mediante el Fideicomiso de Cobertura Cambiaria (Ficorca) y la emisión de deuda pública se impulsó la Bolsa Mexicana de Valores, situación que posibilitó la protección y reorganización parcial de las empresas y los grupos privados mexicanos quienes carecían de posibilidad alguna para acceder al mercado de capitales, como resultado de la crisis de la deuda de 1982. El *crack* de 1987 planteó nuevamente la vulnerabilidad de los grupos mexicanos y coincidió con la culminación de la etapa denominada *economía de los mercados financieros*, cuya característica fundamental fue la consolidación de los mercados bursátiles como mecanismo de financiamiento y comenzó la fase llamada economía internacional de la especulación

que cerró con la crisis de 1994. En esta etapa fueron los mercados cambiarios los que adquirieron importancia y una creciente autonomía respecto del desempeño de la economía real. Sin embargo, la crisis de 1994 y su rescate, la fragilidad de los grupos nacionales, la pérdida del valor de sus activos y el sobreendeudamiento de los mismos, los obligó a un violento proceso de reorganización y ello posibilitó a la vez una nueva expansión de los flujos de capital, en que el mayor dinamismo correspondió a la inversión extranjera directa, una de cuyas importantes expresiones son las fusiones y adquisiciones que han implicado no solamente un simple cambio de propiedad, sin añadir una nueva capacidad productiva o de transferencia de rentabilidad de largo o corto plazos, como suele verse por algunos estudiosos.⁹ Sin negar que en algunos casos así es, la expansión y reorganización de muchos de los grupos nacionales no se puede explicar sin estos flujos de capital, por ejemplo: Telmex, Cemex, Grupo Modelo, entre otros (véase el cuadro 1). También es el caso de las ET automotrices, las de informática, las vinculadas a las textiles y a un conjunto de empresas, en las que las plataformas de exportación creadas y los montos de inversión y reinversión de sus utilidades, durante el periodo 1992-1998 alcanzó 61 626 md y 13 963 md, respectivamente, lo cual equivale a 22.6% [FMI, 1999, *Balance of Payments Statistics Yearbook*: 65 y 67] por concepto de utilidades reinvertidas que, más allá de las limitaciones contables, expresa un proceso de reinversión productiva que no excluye inversiones de otra naturaleza.

México en la globalización financiera

La aparición en México de los "mercados emergentes" (*emerging markets*) en los años 1980 y 1990,¹⁰ es el resultado de las reformas hechas tanto en el sistema financiero internacional como en los diversos países en de-

⁹Véase Alejandro Nadal, "F&A: leyendas de la globalización", *La Jornada*, 15 de diciembre de 1999, en donde hace un recuento de la introducción de los informes anuales de la CEPAL y la UNCTAD acerca de la inversión extranjera. Desde el punto de vista marxista podemos hablar de un proceso de centralización de capital como elemento consustancial al proceso de la reproducción del capital en donde es importante la nueva forma que se está gestando de acumulación de capital.

¹⁰"Técnicamente un *mercado emergente* representa el mercado de capitales de un país en vías de desarrollo en el cual se pueden realizar inversiones financieras... El primer uso del término *mercados emergentes* se remonta a 1986, cuando se lanzó el 'Emerging Markets Growth Fund Inc.', patrocinado por la Corporación Financiera Internacional (IFC por sus siglas en inglés), una subsidiaria del Banco Mundial, y por el Capital Group, la mayor administradora de inversiones internacionales en EUA." "En 1986 los países

sarrollo, que posibilitaron la movilidad y el crecimiento de los flujos de capital hacia esos mercados.¹¹ Sus rendimientos en conjunto han sido mayores que los de los mercados de EUA y los países desarrollados.¹²

La apertura financiera a los mercados de capitales en el mercado de valores mexicano se puede observar en la proporción de participación extranjera en el mercado accionario. Subió de 12% en 1990 a 27% en 1993, llegando a 31% en 1997. En el mercado de deuda, el porcentaje de inversión extranjera subió de 11% en 1991 a 53% en 1993, cayendo a un nivel de 12% en 1997. Como consecuencia de la participación extranjera, el valor de capitalización del mercado mexicano subió de 32.7 miles de millones de dólares (mmd) en 1990 a 200.6 mmd en 1993 [Heyman, 1998]. Sin embargo, la crisis de 1994 cambió la naturaleza y la composición de la entrada de capitales que había prevalecido durante la primera mitad de la década (véase la gráfica 4). Hasta antes de la crisis, la deuda del sector privado (bancos e industria) había crecido 2.5 veces aproximadamente y de la inversión extranjera, la de cartera o portafolio (acciones y mercado de dinero) había alcanzado una participación de 56% en el mercado en contraste con 44% de la IED [FMI, *Balance...*, *op. cit.*].

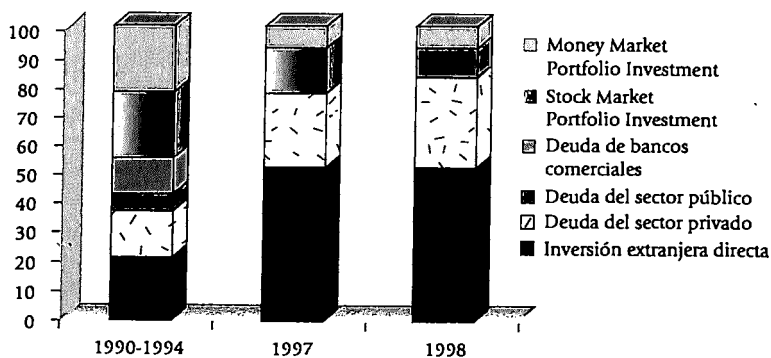
En 1998, la deuda y el servicio de la deuda privada de los grupos industriales había aumentado y la de los bancos disminuyó (véase la gráfica 5) gracias al rescate financiero instrumentado por el gobierno, el Fobaproa y su conversión como deuda mediante el IPAB. Y, en contraposición, la IED se convirtió en el elemento más dinámico, con una participación de 74% del total de la inversión extranjera en 1998. En ese sentido, por el tamaño y nivel de desarrollo de sus mercados naciona-

considerados como emergentes eran ocho y para 1997 eran treinta y cuatro los involucrados" [Heyman, 1998: 10].

¹¹No hay un criterio generalmente aceptado para distinguir un *mercado emergente* de un *mercado desarrollado*. Se han mencionado dos criterios cualitativos, por exclusión: la no membresía a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la no emisión de valores que se han calificado con "grado de inversión". Pero México, Portugal y Turquía son miembros de la OCDE, y se les considera "países emergentes" [Heyman, 1998: 13].

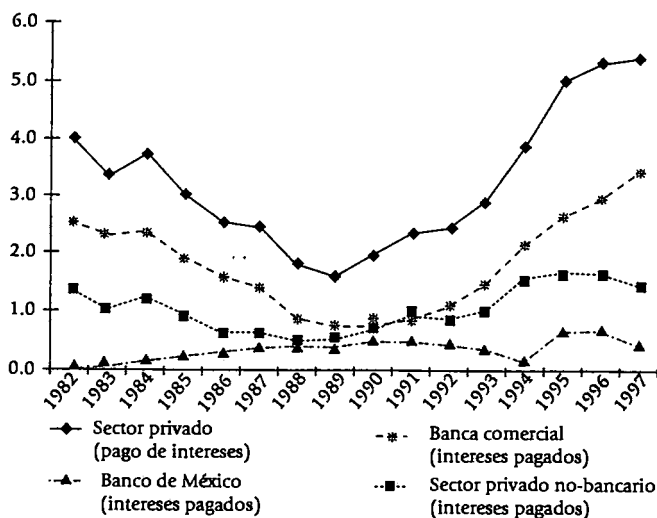
¹²En la década de los setenta, el auge petrolero le permitió a México situarse entre los más importantes países receptores de los "petrodólares" creados por el propio auge y la deuda externa. Posteriormente, con la caída de los precios del petróleo y la elevación de las tasas de interés, devino en el país la llamada crisis de la deuda en 1982 [Morera, 1998: 39-40].

GRÁFICA 4
MÉXICO: COMPOSICIÓN DE LA ENTRADA NETA
DE CAPITALES, 1990-1998
(Porcentaje)



Fuente: *The Mexican Economy*, Banco de México, 1999.

GRÁFICA 5
MÉXICO: SERVICIO DE LA DEUDA DEL SECTOR PRIVADO, 1982-1998
(Miles de millones de dólares)



Fuente: *The Mexican Economy*, Banco de México.

les de capital y dinero, por la amplia disponibilidad de instrumentos de inversión y financiamiento ligados a México en los mercados internacionales, y por la penetración de instituciones financieras extranjeras en su sistema financiero, México es uno de los mercados emergentes más "globalizados" con una extraordinaria volatilidad.

La transnacionalización de las grandes empresas mexicanas

Durante casi toda la década de los ochenta la participación de la inversión extranjera en el mercado accionario mexicano era de escasa liquidez. Las reformas financieras cambiaron en forma radical esta situación a partir de la creación, por parte de Nacional Financiera, del llamado "Fondo Nafin" o "Fondo Neutro" en noviembre de 1989, lo cual representó un parteaguas para la inversión extranjera bursátil en México. El objetivo clave de este fideicomiso era desligar el "derecho corporativo" (de voto) de una acción, de su "derecho patrimonial" (de participación en el valor contable y los dividendos) [Heyman, 1998: 184]. Dicho cambio garantizó el acceso y la apertura a los mercados internacionales de capital y con ello los flujos de capital empezaron a llegar en forma creciente. Asimismo había la facilidad, para el inversionista extranjero, de vender sus acciones, pues de hecho su inversión adquiere carácter financiero al carecer del derecho de voto.

Los beneficiarios directos fueron los grandes grupos mexicanos privados, industriales y de servicios, y los bancos privatizados. En 1991, la empresa Teléfonos de México (Telmex) introdujo acciones "L" (con voto limitado): estas acciones ofrecen derechos patrimoniales, pero sus derechos corporativos están limitados a los casos de venta, liquidación o cambio de giro de la empresa [Morera, 1998]. Fue la primera empresa que se integró al mercado financiero internacional como resultado del proceso de privatización en los noventa, mediante el primer ADR (*American Depositary Receipt*) de una acción mexicana (o de cualquier país emergente) que se registró en la bolsa de NYSE, en mayo de 1991. La ventaja de los ADR para el inversionista extranjero es que está comprando un valor similar a los valores de su mercado, en su propia moneda, por medio de una casa de bolsa de su país. En 1989, mediante la apertura a la inversión extranjera, el intermediario de EUA (que puede ser el depositario o una casa de bolsa) tuvo la opción de elegir que el programa de emisión de ADR fuera con la anuencia de la

empresa (o sea, patrocinado), ya que podría no haber demanda por un ADR si no tenía el respaldo de la misma empresa en cuanto a información y contacto con los inversionistas.¹³ El mecanismo de ADR ofrece facilidad de operación con acciones mexicanas al inversionista extranjero, por estar denominadas en su propia moneda y operadas por medio de su propio intermediario. La inscripción en una de las tres bolsas principales de EUA, NYSE, American Stock Exchange (Amex), o NASDAQ, ofrece un nivel de mayor seguridad al inversionista extranjero, ya que implica que la empresa inscrita en la bolsa correspondiente ha cumplido con los mismos requisitos de divulgación (*disclosure*) e información financiera que las empresas estadounidenses.

El grupo Cifra fue otra de las corporaciones mexicanas que introdujeron acciones "C" (sin voto), que ofrecieron derechos patrimoniales sin derecho corporativo alguno. Otra de las grandes empresas que se incorporaron a la Bolsa de Nueva York mediante una oferta pública simultánea, en México y Nueva York, fue ICA, en abril de 1992. A septiembre de 1997, más de 30 instituciones financieras extranjeras tenían autorización para operar en el mercado financiero mexicano y a finales del mismo año, México tenía la mayor cantidad, entre los mercados emergentes, de ADR inscritos en la NYSE, así como en otros mercados de EUA.¹⁴ El valor diario operado en promedio de ADR fue mayor que el valor que se operó en la propia bolsa en el mismo año. Asimismo, el valor de la deuda bursátil externa denominada en dólares fue mucho mayor que la deuda bursátil externa denominada en pesos [Heyman, 1998: 21].

Las reformas financieras en Estados Unidos impulsaron el desarrollo de los mercados accionarios al incorporar a más de 40% de los hoga-

¹³ "Hay tres niveles de ADR patrocinados: Los ADR de nivel 1 (*level 1 ADR*) implican requisitos de registro mínimos y se comercian en el mercado extrabursátil (*over the counter market-OTC*) de EUA. Los ADR de nivel 2 (*level 2 ADR*) están sujetos a registros más estrictos por parte de la SEC de EUA, y no sólo pueden comercializarse en el mercado extrabursátil sino también en una bolsa de valores de EUA. Los ADR de nivel 3 (*level 3 ADR*) están sujetos a los requisitos de registro e información más estrictos y pueden utilizarse para obtener capital fresco" [Heyman, 1998: 189], véase Heyman Timothy, *Inversión contra inflación*, ed. Milenio S.A. de C.V., 1988, pp. 223-230.

¹⁴ Tres principales categorías de acciones abiertas a la inversión extranjera: a) acciones "libres". Son las series de acciones abiertas a la inversión extranjera según los estatutos de la empresa (por ejemplo, Cemex B, TAMS). b) Certificados de participación ordinaria (CPO) respaldados por acciones en el Fondo Neutro. Aunque estos certificados no dan derecho al voto, en muchos casos, por la inversión extranjera, pueden llegar a ser más bursátiles que las acciones que representan (por ejemplo, Cemex CPO comparada con Cemex A); c) acciones con voto limitado (L). Después de la colocación de Telmex, véase, www.bmv.com.mx/cgi.

res como inversionistas directos o indirectos en acciones [Heyman, 1998]; el desarrollo de la inversión institucional (sociedades de inversión, fondos de pensiones y compañías de seguros); el desarrollo de derivados ligados a los mercados accionarios (opciones y futuros sobre acciones individuales y sobre índices accionarios), y la aplicación de las tecnologías de computación y telecomunicación a la actividad financiera.

Los primeros antecedentes del mercado accionario en México se remiten a la época del Porfiriato como resultado de la estabilidad económica y financiera, el establecimiento de un sistema bancario y la emisión de papeles de deuda y acciones en las bolsas europeas y estadounidenses en ese periodo. Pero no fue sino hasta hace un par de décadas, con la evolución de la gran empresa, su incorporación a los circuitos financieros internacionales por vía de la deuda bancaria y con la promulgación de la ley del mercado de valores en 1975,¹⁵ cuando devino el mayor auge desde el principio de siglo para el mercado accionario. Esto ocurrió en el sexenio de José López Portillo. Sin embargo, en agosto de 1982 el mercado reflejó el colapso económico del último año de López Portillo y sólo se recuperó y alcanzó otro auge en 1987, esta vez fincado principalmente en acciones financieras (de bancos y de casas de bolsa). En ese año hubo 41 nuevas emisiones, hasta su caída en octubre de 1987, acentuada por la caída de la bolsa de Nueva York.

El siguiente auge del mercado se inició en noviembre de 1989 al instrumentarse el Fondo Nafin (o "neutro") con el propósito de facilitar la inversión extranjera en acciones y, en mayo de 1991, se cotizaron las acciones de Telmex como *American Depositary Receipts* (ADR) en la NYSE. Estos dos hechos desataron un auge de inversión extranjera en el mercado accionario. El índice accionario llegó a su clímax histórico (en términos de dólares) el 8 de febrero de 1994: el valor de capitalización del mercado llegó a 222 mmd comparado con un valor de 2 mmd en 1982. Ese mismo año el valor operado diario llegó a un promedio de 336 md, y entre los años 1989 y 1994 se colocó un valor

¹⁵ En 1975, la primera Ley del Mercado de Valores reconoció la importancia del mercado de valores en el desarrollo económico del país, definió claramente las responsabilidades de las autoridades, de las bolsas, los intermediarios y las emisoras, e impulsó la institucionalización de las casas de bolsa. Como consecuencia de la ley, se fusionaron las bolsas de Guadalajara y Monterrey con la de México, y se cambió su razón social por la de Bolsa Mexicana de Valores, S.A. de C.V. Entre los años 1978-1980 se fortaleció la infraestructura bursátil con el Instituto de Depósito de Valores (Indeval), para la custodia centralizada y computarizada de valores, la Academia de Derecho Bursátil, y la Asociación Mexicana de Casas de Bolsa. Véase www.bmv.com.mx/cgi.

récord de ofertas públicas de acciones de 16.8 mmd (véase www.bmv.com.mx). Como parte de la expansión se introdujeron los primeros productos derivados (*warrants*) en 1992, se estableció el mercado intermedio en 1993, se abrió la bolsa a intermediarios extranjeros en 1994 y la inscripción de las primeras empresas extranjeras en el mercado accionario por medio del Sistema Internacional de Cotizaciones (sic) en 1997.

En México los mercados de derivados se establecieron nuevamente, como resultado de las reformas financieras y la crisis de 1994, a partir de 1995 con la emisión de futuros y opciones sobre futuros del peso mexicano en el Mercado de Chicago, CME (por sus siglas en inglés); en 1996, empezaron a operar en el mismo mercado futuros del IPC y de bonos Brady y, a partir de 1997, Cetes a 91 días y TIE a 28 días. Estos mercados operan tanto en el país como fuera de él, su antecedente más inmediato es el petrobono, que tuvo como origen y auge el *boom* petrolero (1978-1982), su valor dependía del precio del petróleo y del tipo de cambio peso-dólar. En 1987 se suspendieron por su baja operatividad.¹⁶ Los principales mercados organizados fuera de México son el Mercado de Chicago y Chicago Board Options Exchange -CBOE; en México, son la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) y el Mercado Mexicano de Derivados (MexDer), que se programó para iniciar sus operaciones a partir de 1998.¹⁷

Finalmente, en septiembre de 1997, había 160 empresas cotizadas en el mercado accionario principal, con 313 series de acciones y dividido en siete grandes categorías según la clasificación del INEGI. Las siete categorías agrupan a 26 sectores que integran a las 160 empresas registradas en el mercado principal de la bolsa. Los sectores con la mayor representación son: alimentos, tabaco y bebida (20 empresas), grupos financieros (20), controladoras (19) y casas comerciales (18). En México además del mercado accionario (con sus aspectos primario y secundario) operado mediante la Bolsa Mexicana de Valores (BMV), operan el mercado principal y el mercado para la mediana empresa mexicana (Mmex),¹⁸ establecido en 1993. La diferencia entre el Mmex y el merca-

¹⁶Es un instrumento extinto, para un análisis más detallado, véase Heyman, *op. cit.*, pp. 223-230.

¹⁷Una de las principales ventajas de los derivados y su creciente uso como instrumento de inversión en los mercados financieros mundiales, es la reducción de los costos. A pesar de ello la experiencia de los derivados en México, es únicamente como instrumentos de especulación y de alto riesgo. Véase Heyman, *op. cit.*, pp. 243-256.

¹⁸Los requisitos principales para la inscripción de una empresa en el mercado principal son: capital contable mínimo de 125 millones de UDI, la colocación de un mínimo de 15% del capital, y un número mínimo de inversionistas de 200. Para el mercado de

do principal está en el tamaño de las empresas y los requisitos de inscripción. A pesar de los cambios señalados en el mercado de valores en México y su integración a los mercados financieros internacionales, es un mercado todavía muy pequeño y muy concentrado. Ello se ilustra al ver que las 10 principales series de acciones representaron 46% del valor total operado del mercado accionario en 1997 comparado con 49% en 1996 y si tomamos en cuenta que tres empresas tienen más de una serie representada (Telmex, Cemex, Cifra), entonces el número de acciones se reduce a sólo siete empresas.

La empresa red

Al inicio del trabajo señalamos que el proceso de globalización se expresaba en la reorganización económica de la década de 1980 y que uno de sus componentes eran las ET que indujeron a las firmas a diversas estrategias de reorganización, también observamos que a pesar de la diversidad de planteamientos [Castells, 1999; Reich, 1993; Porter, 1998; Chesnais, 1994; Petrella, 1992] sobre dicha reestructuración existen puntos fundamentales de coincidencia en el análisis:

- El inicio de la transformación organizativa de las firmas transnacionales, se origina en la segunda mitad de los años setenta provocando una gran división en la organización de la producción y los mercados en la economía global.
- Los cambios organizativos en las firmas comerciales, interactuaron con la difusión de la tecnología de la información, pero en general fueron independientes y la precedieron.
- La prioridad de los cambios organizativos, de diversa naturaleza, era enfrentar la incertidumbre provocada por la velocidad de los cambios en el entorno económico, institucional y tecnológico de la empresa, aumentando la flexibilidad en la producción, gestión y comercialización.
- Una buena parte de los cambios organizativos intentó replantear los procesos de trabajo y las prácticas de contratación, introduciendo el modelo de "producción escueta"¹⁹ con el objetivo de

la mediana y pequeña empresas, el capital contable mínimo es de 20 millones de UDI, y se debe colocar 30% de su capital entre un mínimo de 100 inversionistas. www.bmv.com.mx/cgi.

¹⁹El modelo de "producción escueta" intentado en los años ochenta, se basaba en los ahorros de mano de obra mediante el empleo de una combinación de automati-

ahorrar mano de obra mediante la automatización de puestos de trabajo, la eliminación de tareas y la supresión de capas directivas.

Para Castells, los cambios esenciales en el proceso de transformación organizativa se sitúan de la siguiente manera:

La estabilidad y complementariedad de las relaciones entre el núcleo de la empresa y la red de proveedores es de extremada importancia para la aplicación de este modelo (...). En realidad, casi todos los proveedores clave están controlados o influidos por empresas financieras, comerciales o tecnológicas que pertenecen a la firma matriz o al *keiretsu* más amplio. En tales condiciones, ¿no estamos observando un sistema de producción planeada bajo la premisa de un control relativo del mercado por parte de las grandes compañías? Por tanto, lo que resulta importante en este modelo es la desintegración vertical de la producción en una red de firmas, proceso que sustituye a la integración vertical de los departamentos dentro de la misma estructura empresarial, en donde los resultados que se pretenden en el proceso de producción y distribución es disminuir al máximo los obstáculos de todo tipo [Castells, 1999: 194].

Existen coincidencias entre los diversos estudiosos de la nueva forma de organización de la empresa, como las anteriormente señaladas y autores tan diversos como Ohmae, Reich, Barlett, Ghoshal, coinciden en que la empresa mundial trasciende las fronteras nacionales así que la identidad nacional de la empresa ha de ser sustituida por un paradigma estratégico que no conoce fronteras. Autores como Porter plantean que: al estudiar la mundialización de la competencia existen pruebas concluyentes de que la ubicación sigue desempeñando una función esencial en la *ventaja competitiva* por tres razones: la primera originada por "llamativas diferencias en rendimiento económico entre los países y las ciudades y regiones de cada país" [Porter, 1998: 310]. En segundo lugar,

en una amplia variedad de sectores, los principales competidores del mundo tienen su sede en uno o dos países... Esta concentración

zación, control informatizado del trabajador, trabajo subcontratado y reducción de la producción. En su manifestación más extrema, creó lo que se ha denominado la "compañía hueca". El modelo de "producción escueta" redujo los costos, pero también perpetuó estructuras organizativas obsoletas. Castells, 1999, p. 192.

geográfica de la ventaja competitiva no se da solamente en sectores tan establecidos como el del automóvil y el de la máquina-herramienta, sino también en otros nuevos, como el de la programación informática, la biotecnología y los materiales avanzados. En tercer lugar, las empresas han dispersado sus actividades por muchos países, pero siguen concentrando en un lugar una parte sustancial de las actividades más importantes para competir en cada una de sus principales líneas de producción o negocios [Porter, 1998: 310].

Los aspectos señalados por Porter le permiten plantear que la creación de la ventaja competitiva en la estrategia mundial de las empresas, tiene que integrar el papel de la ubicación y el de una red mundial de actividades. Que en la base de operaciones residen las capacidades y las tecnologías más importantes: es el lugar en el que se integran los factores e informaciones obtenidos mediante las actividades mundiales; los puestos de trabajo más productivos están ubicados ahí. Y que existen muchas formas de competencia internacional sectorial que pueden ser plurinacionales o mundiales y que en numerosos sectores son regionales o locales.²⁰ Diversos estudiosos señalan que para competir eficazmente en los mercados internacionales, las *ET* de un país deben innovar y mejorar constantemente su ventaja competitiva, situación que está íntimamente relacionada con la inversión sostenida en activos materiales e inmateriales (calificación de los empleados y las relaciones con los proveedores), razón por la cual en el actual contexto de la mundialización, la inversión constituye la causa determinante de la ventaja competitiva.

Sin embargo, para el caso de México, su forma de integración al mercado estadounidense sitúa a las empresas y grupos privados mexicanos en una posición de enorme fragilidad: por una parte debido a la escasa inversión en tecnología²¹ y por la otra, a la integración de la dinámica del sistema estadounidense que canaliza el capital hacia las

²⁰ Las aseveraciones de Porter se sustentan en el estudio de tres competidores mundiales: *Novo-Nordisk Group (Novo)*, *Honda* y *Hewlett-Packard*, pp. 311-323.

²¹ En México, "por cada 100 000 habitantes hay cinco dedicados a la investigación y desarrollo experimental, mientras que en Gran Bretaña son 48, en Japón 140 y en Alemania 142... otros grandes obstáculos del desarrollo científico y tecnológico de México es la falta de infraestructura física, cuya inversión se detuvo este sexenio... se creyó que la iniciativa privada iba a gastar más en ciencia. Pero no se pudo por la crisis económica y por la falta de cultura de las empresas para producir conocimiento útil para sí mismas,

empresas. Esto está fracasando en una serie de sectores de competencia y amenaza el crecimiento del conjunto de la economía de Estados Unidos;²² obedece a diversos factores y muy en particular a su dependencia estructural de los inversionistas institucionales, lo que en México constituye una de las principales formas de la inversión extranjera que auspicia la cultura de la inversión de corto plazo propiciada por las reformas financieras y económicas de los noventa (véase la p. 409).

Las alianzas estratégicas

Las grandes empresas

Las llamadas alianzas estratégicas, *entrelazamiento de las grandes empresas*, son otras de las formas de organización que se ha desarrollado, las cuales difieren de las formas tradicionales de cárteles y otros acuerdos oligopólicos debido a que atañen a tiempos, mercados, productos y procesos *específicos*, y no excluyen la competencia en todos los ámbitos, la mayoría no cubiertos por los acuerdos. En las industrias de alta tecnología, han adquirido particular importancia, obligados por los montos de inversión, el riesgo tan grande que implica la I+D y el acceso a la información privilegiada se ha vuelto cada vez más difícil en una industria donde la innovación es la principal arma para competir exitosamente. La articulación de las grandes corporaciones de alta tecnología, es una trama cada vez más compleja de alianzas, acuerdos y agrupaciones temporales en la que las empresas más grandes se vincu-

pues prefieren comprar patentes en el extranjero. En cambio en Estados Unidos y casi en cualquier país desarrollado, 70% del gasto lo hacen las empresas o sectores no gubernamentales: el gobierno hace apenas 30%. En México esta proporción es completamente diferente: el gobierno gasta 90% y el sector privado 10%", véase *La Jornada*, 14 de agosto de 2000, entrevista al director del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) Carlos Bazdreh.

²² "Los problemas del sistema estadounidense son en gran parte de creación propia. Debido a una larga serie de normas oficiales y no oficiales de consecuencias no deseadas, se han producido cambios en campos tales como la forma de la propiedad de las empresas, el modo de elegir las inversiones y la naturaleza de los procedimientos de asignación de fondos dentro de las empresas" [Porter, 1998: 433]. "En Estados Unidos, las empresas que se cotizan en bolsa descansan cada vez más en un accionariado transitorio formado por inversores institucionales, tales como fondos de pensiones, sociedades de inversión de capital variable u otros gestores de recursos financieros, que actúan como agentes de los inversores individuales. En 1950, esos propietarios tenían el 8% del capital total; en 1990, la cifra era del 60% [Porter, 1998: 439; Morera, 1998: 52].

lan entre sí. A la vez las alianzas constituyen el acicate de la competencia y son instrumentos que ayudan a la empresa a desarrollar sus puntos fuertes y a aprender. En el largo plazo, los socios se separan o se fusionan.

La empresa horizontal y las redes empresariales globales

La ET se ha visto obligada, debido a la concurrencia y las condiciones impredecibles que marcan el rápido cambio económico y tecnológico, a cambiar su forma de organización para adaptarse. *Cabe definir el cambio principal como el paso de las burocracias verticales a la gran empresa horizontal* [Castells, 1999: 192].²³ El significado y el propósito del modelo de "empresa horizontal" está en que la empresa misma se convierte en una red y dinamiza cada elemento de su estructura interna.

Para estudiosos como Castells, en la estrategia más reciente, la inversión:

se orienta hacia la construcción de un conjunto de relaciones entre las compañías situadas en diferentes entornos institucionales. La competencia internacional recibe una buena ayuda de "la información sobre el terreno" de cada mercado. La información proveniente de un tiempo y espacio específicos, es el factor crucial. La tecnología de la información permite a la vez la recuperación descentralizada de esa información y su integración en un sistema flexible de creación de una estrategia. Esta estructura transnacional hace posible que las empresas pequeñas y medianas se vinculen con empresas mayores, formando redes que son capaces de innovar y adaptarse sin cesar. De este modo, *la unidad operativa actual es el proyecto empresarial, representado por un red*, y no las empresas concretas o grupos de empresas (...). La información circula por las redes: redes entre empresas, redes dentro de las empresas, redes personales y redes informáticas. Las nuevas tecnologías de la información son decisivas para permitir que funcione realmente un modelo tan flexible y adaptable [Castells, 1999: 194].

²³ Lo que parece caracterizarse por siete tendencias fundamentales: organización en torno al proceso, no a la tarea; jerarquía plana; gestión en equipo; medida de los resultados por la satisfacción del cliente; recompensas baratas en los resultados del equipo; maximización de los contactos con los proveedores y clientes; e información, formación y retención de todos los empleados en todos los niveles.

Los elementos aportados por Castells permiten entender las nuevas formas de organización de las empresas expresadas en su teoría de la empresa red, que junto con la teoría de la competitividad nacional, regional y local, en el contexto de una economía mundial, contribuyen a entender la nueva forma de organización de la empresa. Esta teoría destaca la importancia de los cúmulos, es decir de las concentraciones geográficas de empresas interconectadas, suministradores especializados, proveedores de servicios, empresas de sectores afines e instituciones conexas como universidades, entre otras. Pues finalmente un cúmulo es una red.²⁴

Los grupos empresariales en México, algunos ejemplos: agroalimentarios, telecomunicaciones y bancarios

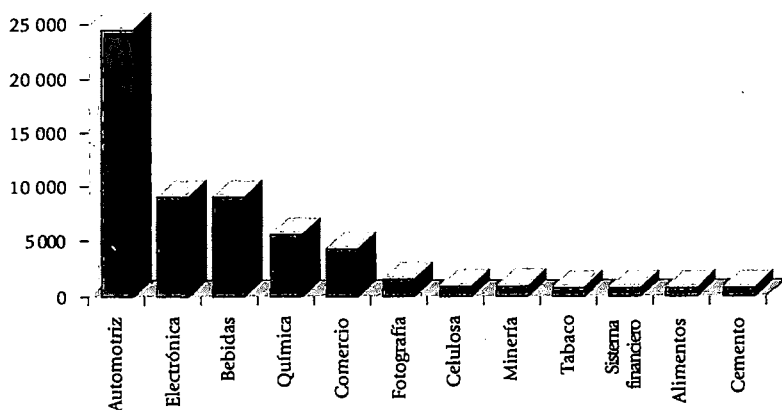
En México las nuevas formas de organización de las ET, extranjeras y de origen nativo, se han desarrollado de muy diversas maneras y su transformación se encuentra estrechamente vinculada con el sector al que pertenece. Los cambios más relevantes en las ET extranjeras más desarrolladas, corresponden al sector automotriz y al de las computadoras, las cuales funcionan de acuerdo con la ventaja competitiva desarrollada a partir de su país de origen, Estados Unidos por lo regular, y su funcionamiento es mediante redes. Con relación a las ET de capital privado mexicano asociado con capital extranjero (véanse los cuadros 1 y 2) se encuentran en sectores tradicionales como los de bienes de consumo, petroquímica, autopartes, cemento; en el comercio, en los servicios financieros o en sectores de punta como el de telecomunicaciones y biotecnología.

Las empresas y/o grupos más importantes del sector agroalimentario, en la actualidad están organizados mediante la integración vertical que tiene características distintas al concepto tradicional que aquéllos tenían de la agricultura: la relación orgánica entre unidades agrícolas e industriales, donde éstas constituían el polo integrador, de tal manera que el ciclo de reproducción de las agrícolas se incluía en las industriales. En décadas pasadas, el elemento crucial del poder de la corporación era el dominio oligopólico de ciertos mercados de trascendencia en el funcionamiento del sistema y uno de los mecanismos para lograrlo era la integración vertical, los oligopolios agroalimentarios ya no

²⁴Véase Porter, 1998, cap. 7, "Cúmulos y competencia", pp. 203-233.

GRÁFICA 6

LAS VENTAS CONSOLIDADAS POR SECTORES DE LAS 34 MAYORES
EMPRESAS TRANSNACIONALES EN MÉXICO, 1997
(Millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos de Cepal. *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*. Chile, Naciones Unidas, 1998, pp. 145 y 146; y de Carlos Morera, *El capital financiero en México y la globalización. Límites y contradicciones*, México, Era-IIIEC-UNAM, 1998, p. 78.

son la base de la competencia económica; en la actualidad, predominan las corporaciones libres de regulación estatal y desterritorializadas. Así se avanza a una nueva integración vertical, la cual se centra en formar complejos agroindustriales por medio de la operación vertical de consorcios semilleros, biotecnológicos, agroquímicos, agroindustriales y alimentarios.²⁵

Uno de los grupos dominantes en el sector agroalimentario que se han reorganizado es el Grupo Bimbo, el cual a partir de 1986 comenzó a integrar a su operación molinos de harina de trigo para su abastecimiento de materias primas, ha incursionado en las actividades agrícolas de gran escala –incluido un centro de investigación de nuevas variedades de fresa– e invirtió en plantas de tercera generación y en 1993 de cuarta generación con la tecnología más moderna. En 1995 esta empresa puso en marcha su estrategia tecnológica a partir de un proyecto de cinco años para el rediseño de su red de acopio y manejo de información, con ello incrementó el flujo de información de todas las áreas de la organización a los puestos clave, de toma de

²⁵ Véase Chauvet.

decisiones y transformó un modelo de computación centralizado en uno flexible que fortalece la competitividad de la compañía [Chauvet, 1999: 748]. Como resultado de su expansión, en 1997 alcanzó ventas del orden de 2 000 millones de dólares. Sin embargo, el proceso de transnacionalización de este grupo se inició a partir de 1994: en Estados Unidos (8% de sus ventas totales) y América Latina (8%) donde es líder en Argentina, Chile, Venezuela, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras. Recientemente estableció alianzas estratégicas en Perú y en Colombia.²⁶ Hasta 1992 Bimbo se abastecía por medio de Conasupo a precios estables y de calidad variable. Actualmente cuenta con la infraestructura para abastecerse, y emplea trigo canadiense y estadounidense.

Otra de las ET del sector agropecuario es Empresas La Moderna (ELM), la cual se ha diversificado a partir de la manufactura de cigarrillos y ha abarcado la agrobiotecnología, los productos en fresco y los empaques; en 1999 vendió su participación en Cigarrera La Moderna para concentrarse en semillas y alimentos en fresco, que generan 74% de sus ingresos. Participa en el liderazgo mundial en investigación y desarrollo, producción y comercialización de semillas "inteligentes" para frutas y verduras. A partir de los noventa, ha tomado varias decisiones corporativas estratégicas para ganar mejores posiciones en el campo de la agrobiotecnología: en 1992 creó el Centro Internacional de Investigación y Capacitación Agropecuaria en Tapachula, Chiapas, para desarrollar la agricultura en áreas tropicales; este Centro provee gemoplasma e infraestructura de pruebas agrofitómicas en el trópico. En 1994 creó la filial de Seminis (fusión inicial de Asgrow Petoseed y Royal Sluis) (...). De 1996 a la fecha ha realizado fusiones y alianzas en biotecnología agrícola (DNA Plant Technology, United Agricorn y Mendel Biotechnology) y con grandes corporaciones agroquímicas como la Dupont y la Monsanto (...)" [Chauvet: 751].

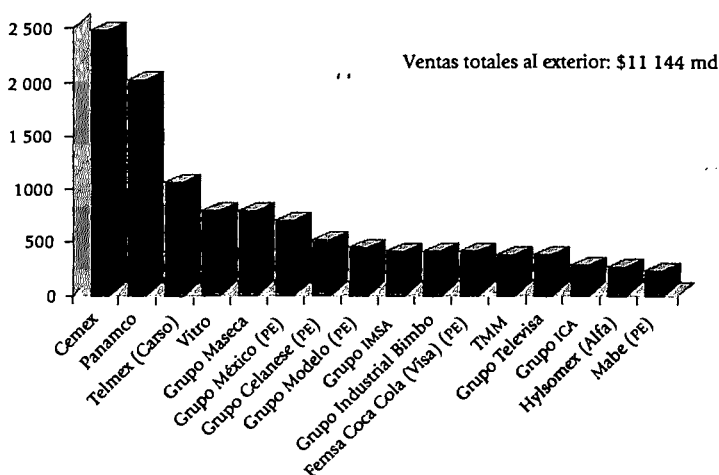
Otro de los grupos nacionales transnacionalizados más importantes es el grupo empresarial Gruma, dedicado a la elaboración de harina de maíz, tortillas, frituras y pan. Cuenta con 26 plantas procesadoras,

²⁶ "En el periodo 1987-1994 invirtió 1 000 millones de dólares en actualización, mantenimiento y equipamiento de sus plantas. La expansión por 600 millones de dólares de 1994 a 1997 fue inusual ya que se realizó en medio de una profunda crisis de la economía mexicana; cabe aclarar que el grupo financió muchas de sus adquisiciones en el exterior con flujo de caja generado internamente. En 1998 Bimbo tenía previsto invertir 100 millones de dólares en América del Sur y 40 millones más en expansión y mantenimiento de rutina en sus plantas de México" [Chauvet: 749].

opera en México, Estados Unidos, Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Venezuela y es el principal productor y comercializador de harina de maíz nixtamalizado. El Grupo Industrial Maseca (GIMSA), participa con 70% en dicha producción y comercialización, produce 32% de la materia prima que surte al mercado nacional de la tortilla, cuenta con 19 plantas en el país, con una capacidad anual de 18 millones de toneladas, su expansión en los noventa corresponde a su estrategia para colocarse como una empresa trasnacional de alimentos con tecnología de punta propia y redes de distribución internacionales.

El Grupo Industrial Maseca y Empresas La Moderna están articuladas al sector financiero: Banorte y Pulsar, respectivamente y para los eslabonamientos productivos optaron por dos estrategias: la primera, aprovechar la apertura comercial para obtener insumos de proveedores extranjeros; y la segunda, instrumentar una integración vertical y horizontal para suplir la débil capacidad de oferta de los proveedores nacionales.

GRÁFICA 7
PRINCIPALES EMPRESAS/GRUPOS TRASNACIONALES
EXPORTADORES MEXICANOS EN 1997
(Millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos de Cepal. *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, Chile, Naciones Unidas, 1998, pp. 145 y 146; y de Carlos Morera, *El capital financiero en México y la globalización. Límites y contradicciones*, México, Era-IEC-UNAM, 1998, p. 78.

Empresas del sector manufacturero de bienes de consumo y de capital

En las empresas de bienes de capital (y materias primas), los elementos fundamentales de competencia son la tecnología de producción, las economías de escala y el acceso al financiamiento internacional, éstos son, entre otros factores, los que han permitido a algunas de las grandes empresas mexicanas trasnacionalizarse, es el caso de Cemex (tercera empresa productora de cemento en escala mundial), Alfa (productor internacional de productos químicos y de acero), Desc (productor de autopartes y productos químicos).

Empresas y conglomerados del sector de telecomunicaciones y financiero

Después de la crisis de 1994, la fortaleza de los nuevos conglomerados varía: el sector de telecomunicaciones, es con mucho, uno de los sectores más competitivos en el ámbito mundial: la apertura de la telefonía local que se dio en Estados Unidos desde 1997, la apertura de la telefonía de Europa que se inició en 1998, la reprivatización de las empresas que en todo el mundo casi ha concluido. El valor de las telecomunicaciones creció tan solo en Latinoamérica en 11 años (1989-1999) de 12 000 millones de dólares a 38 000 millones. Es impresionante el avance tecnológico en: llamadas locales, larga distancia, *paging*, celular, *trunking*, *network*, multimedia, Internet, *outsourcing*. Es en este entorno en el que se debe situar el proceso que vive el sector de telecomunicaciones en el ámbito mundial: compras, alianzas, fusiones, *join venture*, *take over*.

El sector de telecomunicaciones se inscribe en el umbral de una nueva era de competencia mundial; a la cabeza de ese liderazgo se encuentran las trasnacionales AT&T, Deutsche Telekom, MCI, France Telekom y British Telekom (BT), quienes ante los cambios operados, han llevado a cabo recientemente un proceso de fusiones y asociaciones: British Telekom se fusionó con MCI formando una nueva empresa que se llamará Concert Global Communications PLC, el alcance de esta fusión es, en el ámbito de ventas, de 42 000 millones de dólares, con presencia en más de 30 países; mediante esta fusión BT ingresa al mercado de EUA, compitiendo con ello con AT&T, la mayor empresa en el ámbito mundial en el mercado (ventas por 50 000 millones de dóla-

res) de telecomunicaciones de origen estadounidense.²⁷ A la vez France Telekom (FR) y Deutsche Telekom (DT) adquirieron acciones de la telefónica estadounidense Sprint y formaron Global One.²⁸ Todas ellas presentes en México mediante la asociación estratégica con los nuevos grupos financieros; en un mercado valuado en 6 000 millones de dólares que monopolizó, hasta 1997, el Grupo Carso por medio de Telmex.

En ese contexto debe situarse a Carso, el cual después de la crisis de 1994 se reorganizó aceleradamente y salió fortalecido y más internacionalizado. Asimismo, desde la privatización de Telmex, sabía de la temporalidad del monopolio absoluto de la telefonía en México; en ese sentido, la estrategia de Carso se encaminó a consolidarse en el plano nacional y a expandirse en el internacional. El instrumento para el posicionamiento accionario en el sector de telecomunicaciones ha sido, fundamentalmente, por medio de su grupo financiero Inbursa para lo cual creó las Sociedades de Inversión de capital (Sincas) en donde invirtió en Televisión Azteca, Grupo Acir (radio), Medcom (televisión DTH) Gigante y Cementos Moctezuma. También creó la empresa Orient Star como brazo financiero de Carso Global [Morera, 1998].

La reorganización de Carso obedece a la nueva concurrencia mundial en el sector de telecomunicaciones, en donde pretende compensar con la venta de servicios globales: internet, llamada en espera, identificador de llamadas y todo lo que es la telefonía digital. La competencia a la que se enfrenta Telmex es con las compañías Avantel y Alestra, creadas con las líderes trasnacionales AT&T y MCI (fusionada por BT) por medio de sus socios Alfa y Banámex (55% de las acciones), respectivamente. En la alianza AT&T-Alfa, se integró la empresa Unicom (la compañía creada por Bancomer, GTE y la Telefónica Española), que al final decidió cerrar sus puertas para aliarse con Alestra. Al incluir a México, MCI y AT&T en su estrategia tendrán redes uniformes para cubrir todo "América del Norte en el mercado telefónico más lucrativo del mundo, en el cual se estima que hay unas mil trasnacionales en México que podrían beneficiarse de los servicios de esta red norteamericana" [Morera, 1998: 220-222].

Por su parte, los conglomerados Visa y Vitro que participaron en la privatización bancaria, salieron debilitados al tener que ceder parte de los activos de la banca adquirida. Vitro tuvo que vender otras empresas del grupo financiero Serfin (y finalmente fue adquirido por

²⁷ *Reforma*, 4 de noviembre de 1996.

²⁸ *El Financiero*, 4 de noviembre de 1996.

Santander), así como varias del conglomerado industrial. En el caso de Visa, además de ceder inicialmente parte de los activos de Bancomer, finalmente pasó a manos del banco español Bilbao Vizcaya (BBV) y cerró la empresa de telecomunicaciones para integrarse al grupo Alestra (ATT & Alfa) sin los resultados esperados en ese mercado.

En otro orden, una vez que los bancos se deshicieron de los créditos malos, fueron fusionados por la banca extranjera: Inverlat, Probursa y Mexicano/Invermexico, Bancomer y Serfin. Se asociaron con inversionistas extranjeros Banorte y Bital [Morera, 1998: 226]. De los dos bancos asociados, Banorte se asoció de una forma diferente; con 24% por medio de 35 de fondos de inversión y 2.5% fue adquirido por Nicolás Brady, exSecretario del Tesoro de EUA. El programa de salvamento abrió las puertas de los bancos mexicanos a inversionistas extranjeros que actualmente detentan más de 50% del mercado nacional, lo que resulta altamente redituable frente a la penetración lograda al amparo del TLC el cual apenas permitió participar mediante filiales con 3.9%. En 1998, BBV/Probursa, fusionó a banca Cremi y Banorie y por su parte, Banorte fusionó Bancen y a Banpaís. Por otro lado, Asemex fue fusionada por Seguros Comercial América, subsidiaria del grupo Pulsar.²⁹

El proceso de fusión también se dio por parte de los grupos nacionales: Promex fusionó a Banco unión y ambos a su vez fueron fusionados por Bancomer; y Bancrecer a Banoro y la Canafo (cajas de ahorro). Como parte del programa de rescate, la CNBV autorizó al grupo financiero Bancrecer la adquisición de la Caja Mexicana de Fomento, Sociedad de Ahorro y Préstamo (Canafo), intervenida gerencialmente desde junio de 1995. Este convenio, que significará una erogación por 1 867 millones de pesos, le permitirá a Bancrecer convertirse en el organismo financiero de mayor penetración en el país con una red de 1 107 sucursales. Banca Confia fue fusionada en 1998 por Citibank.

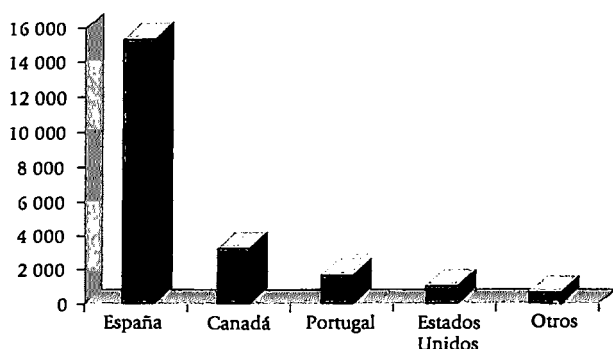
En resumen, de los 18 bancos privatizados, se transformaron en nueve, integrados en seis bancos fusionados por la banca extranjera y tres grupos nacionales que sobrevivieron, de los cuales dos de ellos están asociados con la banca extranjera, solamente Banamex se man-

²⁹ Mediante esta fusión participan en el mercado de los seguros en México, con 32.6% del total de las primas emitidas. Véase *El Financiero*, 8 de enero de 1997. Grupo Pulsar fue fundado en 1981 por Alfonso Romo Garza, quien a su vez es el principal accionista de Cigarrera La Moderna. La dirección de grupo Pulsar está presidida por Pedro Aspe, ex Secretario de Hacienda.

tiene solo y hasta la fusión de Bancomer por parte de BBV estaba a la cabeza del sistema. En el sector bursátil desaparecieron Estrategia Bursátil, Value, CBI, Invex, Valores Mexicanos, Arka, Vector y Multivalores [Morera, 1998: 226].

GRÁFICA 8

VALOR DE LOS ACTIVOS DE LA BANCA MEXICANA FUSIONADA POR LA BANCA EXTRANJERA POR PAÍS DE ORIGEN, 1994-1998
(Millones de dólares)*



Fuente: Elaboración propia con datos de Cepal. *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*. Chile, Naciones Unidas. 1998, p. 69 y de Carlos Morera, *El capital financiero en México y la globalización*, México, ERA-IEC-UNAM, 1998, p. 226.

* Nota: Los datos correspondientes a los activos consolidados son de 1997 considerando la participación accionaria que cada banco extranjero tiene en el banco que le permite mantener el control o asociado estratégicamente. El valor de los activos totales acumulados en el periodo asciende a 22 102 mdd.

Conclusión

El programa económico puesto en marcha a partir de la segunda mitad de los noventa ha superado la fase crítica. Sin embargo, el periodo de reconocimiento y pago de las pérdidas que produjo la crisis tomará un tiempo largo y en esto no puede soslayarse la necesidad de reingresar a los mercados productivos y laborales de la gente que quedó desempleada. De ello depende la misma economía y la salud de las instituciones financieras y de las empresas; en consecuencia, depende de la madurez que alcance el mercado de capitales en México y el sistema financiero. La solución va más allá de los programas para resolver la crisis bancaria.

La expansión explosiva de los préstamos y financiamientos imprudentes; el incremento acelerado de los pasivos en el contexto de las

grandes discordancias en cuanto a liquidez, plazos de vencimiento y distribución de monedas; la inadecuada preparación para la liberación financiera, que expone a los supervisores de bancos a nuevos riesgos antes de que se consolide el nuevo marco de reglamentación. Además de la intensa participación del Estado en el sistema financiero y escaso control de los préstamos relacionados; deficiencias en la contabilidad, divulgación de información y legislación que interfieren con la disciplina de mercado e impiden una supervisión bancaria eficaz.

El proceso de reorganización capitalista mexicana y de las grandes ET nos ofrece diversas lecciones. Una de las más importantes fue haber descubierto la vulnerabilidad del sistema financiero mundial y la ineficacia de las políticas institucionales de las organizaciones internacionales, como el consenso de Washington,³⁰ así como para afrontar situaciones de emergencia. Otra, es la necesidad de incrementar el ahorro interno y la inversión extranjera productiva, aquella que contemple el menor componente volátil. Sin embargo, los analistas (sobre todo de instituciones multilaterales como el FMI, el Banco Mundial, la CEPAL y el actual gobierno mexicano) no contemplan en lo absoluto otro de los elementos cruciales de la experiencia de la crisis: la reforma económica mexicana. Dicha reforma constituye, quizás, el obstáculo fundamental para posibilitar la participación cabal de los diversos sujetos e intereses sociales del actual proceso de reorganización capitalista. Sin embargo, esto es soslayado por los responsables directos.³¹

Las medidas consideradas por los organismos multilaterales y los gobiernos nacionales resultan a todas luces insuficientes ante la tendencia del mercado financiero internacional que apunta a inversiones de corto plazo financieras-especulativas y a la elevación de la tasa de interés que pueden trastocar nuevamente el sistema como en 1994. Las empresas no tienen suficientes utilidades reales para reinvertir productivamente y las utilidades financieras y el financiamiento obtenido están involucrados en el agudo proceso de fusión y asociación de los grandes grupos transnacionales (mexicanos y extranjeros), alentado desde el gobierno federal a partir del rescate financiero y las adecuaciones a las reformas financieras y económicas implementadas recientemente.

³⁰ "Las políticas derivadas del Consenso de Washington son incompletas y, a veces, equivocadas... Las versiones más dogmáticas del Consenso de Washington no proveen el marco conceptual correcto para entender... Las respuestas a la crisis del Este Asiático basadas en estas visiones serán en el mejor de los casos, defectuosas y, en el peor, contraproducentes". Véase J. Stiglitz (vicepresidente del Banco Mundial), "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso poswashington", *Desarrollo Económico*, vol. 38, núm. 151, octubre-diciembre de 1998, pp. 691-693.

³¹ Por la vía de los hechos la crisis ha roto parcialmente la estructura oligopólica.

En consecuencia el proceso de reorganización de las ET nos sitúa con una violencia inusitada ante una nueva realidad de cara al gran capital. Sin embargo, el proceso de reorganización capitalista está lejos de presentar una solución cabal que se exprese en una mejoría de las grandes mayorías y que aleje las razones que la originaron: la especulación y la estructura oligopólica. Su posible salida implica, a nuestro entender, dos aspectos cruciales: nuevas regulaciones públicas y nuevas formas de organización social independiente [Morera, 1998].

En torno a los primeros mercados, externo e interno, de provisión de capital, se encuentran entrelazados y conforman un sistema nacional. La forma en que las empresas invierten sus fondos está determinada por la valoración de los accionistas y los prestamistas. Así también la idea que tienen los capitalistas y sus agentes sobre cómo invierten las empresas sus fondos, determina la valoración que aquéllos hacen de éstas y la forma en que tratan de influir en las decisiones de sus directivos. El uso de las opciones de compra de acciones en la retribución de la dirección crea un nexo directo entre la valoración bursátil y el comportamiento de la dirección. La naturaleza del sistema estadounidense de provisión de capital crea tendencias y sesgos en el comportamiento inversor que favorece la inversión financiera de corto plazo y las fusiones que produzcan beneficios inmediatos, a sectores de alta tecnología y nuevos.

Bibliografía

- Banco de México [1999], *Informe anual*.
- BRENNER, Robert [1999], "Turbulencias en la economía mundial", *Encuentro XXI*, Chile, LOM ediciones, Introducción y caps. 4 y 5.
- CASTELLS, Manuel [1999], *La era de la información. Economía sociedad y cultura*, vol. 1, "Las trayectorias organizativas en la reestructuración del capitalismo y en la transición del industrialismo al informacionalismo", México, Siglo XXI Editores.
- CEPAL [1996], *La inversión mexicana en el istmo centroamericano*, México.
- [1998], *La inversión extranjera en América y el Caribe*, informe.
- [2000], *La inversión extranjera en América y el Caribe*, informe.
- CHAUVET, Michelle y Rosa Luz González [1999], "Globalización y estrategias de grupos empresariales agroalimentarios de México", *Comercio Exterior*, vol. 49, núm. 8, México, agosto.
- CHESNAIS, Francois [1994], *La mondialisation du capital*, París, Syros.

- CHESNAIS, Francois [1996], "La «globalización» y el estado del capitalismo a finales de siglo", *Investigación Económica*, núm. 215, enero-marzo, Facultad de Economía-UNAM, pp. 233-269.
- [1996], "Notas para una caracterización del capitalismo a fines del siglo xx", *Herramienta*, núm. 1, Buenos Aires, agosto.
- y Claude Serfati [1997], "La caracterización del capitalismo a fines del siglo xx", *Herramienta*, núm. 3, Buenos Aires.
- [1999], "Actualizar la noción de imperialismo para comprender la crisis en curso", *Herramienta*, núm. 9, Buenos Aires.
- CHUDNOVSKY, Daniel, Kosacoff y otros [1999], *Las multinacionales latinoamericanas: sus estrategias en un mundo globalizado*, México, Fondo de Cultura Económica.
- DABAT, Alejandro [1999], *La globalización en perspectiva histórica*.
- [2000], "Empresa transnacional, globalización y países en desarrollo", en J. Basave (coord.), *Empresas mexicanas ante la globalización*, México, IIEC-UNAM-Porrúa.
- DUNNING, John H. y Khail Hamdai [1997], *The new globalism and developing countries*, United Nations University Press.
- DURÁN, Juan José [1997], "Tendencias generales de la inversión extranjera directa en América Latina. Especial referencia al caso español", en OCDE *Proceedings. Políticas de inversiones en América Latina y reglas multilaterales de inversiones*, OCDE.
- ESTAY, Jaime y Orlando Caputo [1998], "La economía mundial actual y la ciencia económica. Algunas reflexiones para la investigación", *Cuadernos del Seminario de Economía Mexicana*, núm. 2, marzo, IIEC-UNAM.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Esteban [1996], *Innovación, tecnología y alianzas estratégicas (factores claves de la competencia)*, Madrid.
- FERRER, Aldo [1997], *Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el Mercosur en el sistema internacional*, México, Fondo de Cultura Económica.
- FMI [1999], *Balance of Payments Statistics Yearbook*.
- GÓMEZ BUENDÍA, Hernando [1996], *Los límites de la aldea global*, Naciones Unidas.
- GRAHAM, Edward y Paul Krugman [1991], *Foreign Direct Investment in the United States*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- [2000], *El retorno de la economía de la depresión*, Barcelona, Edit. Crítica.
- Grupo de Lisboa [1996], bajo la dirección de Riccardo Petrella, *Los límites de la competitividad*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, Editorial Sudamericana.
- HEYMAN, Timothy [1998], *Inversión en la globalización*, México, BMV-ITAM.
- MARX, Carlos [1977], *El Capital*, tomo III, sección quinta, caps. XXIV, XXVII, México, Siglo XXI Editores.

- MORERA, Carlos [1998], *El capital financiero en México y la globalización. Límites y contradicciones*, caps. 1 y 6, México, ERA-IIEC-UNAM.
- [1999], "Los flujos de capital y la transnacionalización de los grupos mexicanos", *Comercio Exterior*, vol. 49, núm. 2, México, febrero.
- [2000], "La nueva corporación transnacional mexicana y la inversión extranjera directa. Notas para su estudio", en M. Kaplan e Irma Manrique, *Regulación de flujos financieros*, México, IIEC-III-UNAM.
- OCDE [1999], *Recent Trends in Foreign Direct Investment*, Financial Market Trends, núm. 73, junio.
- , *Financial Markets-Institutional Investors*.
- ORNELAS, Raúl [2000], *Globalización y hegemonía. Elementos para una crítica del pensamiento dominante*, México, IIEC-UNAM.
- PETRELLA, Ricardo [1992], *Los límites de la competitividad*, Universidad Nacional de Quilmes, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1996.
- [1997], "Mundialización, e internacionalización. La dinámica del orden mundial emergente", *Vientos del Sur* núm. 10.
- PORTER, M.E. (ed.) [1986], *Competition in global industries*, Boston, Mas., Harvard Business School Press.
- [1998], *On Competition*, Boston, Mas., Harvard Business School Press.
- [1999], *Ser competitivo*, Bilbao, Ediciones Deusto.
- POZAS HORCASITAS, Ricardo [1999], "La modernidad desbordada", *Revista Mexicana de Sociología*, México, IIS-UNAM, pp. 149-175.
- RAMÍREZ, Miguel Ángel [1999], "Las crisis y los movimientos de capitales, la crisis financiera asiática: un expediente abierto", *Comercio Exterior*, vol. 49, núm. 8, México, agosto.
- REICH, B. [1993], *El trabajo de las naciones*, segunda parte, *La red mundial*, Buenos Aires, Argentina, Ed. Vergara.
- SAXE-FERNÁNDEZ, John [1999], "Globalización e imperialismo", *Globalización: crítica a un paradigma*, México, IIEC-UNAM-Plaza y Janés.
- SHAIKH, Anwar [1999], *Explaining the Global Crisis*.
- STIGLITZ, Joseph E. [1998], "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso Post-Washington", en *Desarrollo Económico*, vol. 38, núm. 151, octubre-diciembre.
- UNCTAD [1994], *World Investment Report: Transnational Corporations Employment and the Workplace*, Nueva York, ONU.
- [1996], *World Investment Report: Transnational Corporations Employment and the Workplace*, Nueva York, ONU.
- [1997], *World Investment Report: Transnational Corporations, market Structure and Competition Policy*, Nueva York, ONU.
- [1999], *World Investment Report: Foreign Direct Investment and the Challenge of Development*, Nueva York, ONU.

M odalidades de integración internacional y perspectivas de expansión de empresas mexicanas*

Jorge Basave Kunhardt

Introducción

Actualmente, para México como para el resto de Latinoamérica, sus empresas representan los puentes más inmediatos hacia una inserción en la nueva economía mundial, y en muchos casos hacia la apropiación y/o el desarrollo de nuevas tecnologías de producción y de sistemas organizativos que le confieran estabilidad y dinámica expansiva a dicha inserción. Unos puentes, si bien pocos, han sido contruidos ya, otros para construirse requerirán de la participación de diversos actores económicos además de las empresas, pero siempre contando con ellas.

Los dos pilares de crecimiento en los que explícitamente se ha querido sustentar la política económica mexicana desde finales de los años ochenta son: la inversión extranjera y el dinamismo de los mayores grupos empresariales en el país, falta sumar a los sectores empresariales de menor tamaño que representan cerca de 89% de las unidades productivas y emplean a más de 60% de la fuerza de trabajo.

Las insuficiencias en la política industrial, que se reduce a medidas aisladas y en general inconexas en el marco de una acelerada apertura económica, mantiene a gran parte de estos sectores todavía en la ineficiencia y el atraso además de sujetos a un sistema financiero interno

* Este artículo fue publicado en México y sus perspectivas para el siglo xxi, Bárbara Klaufe (coord.), Centro Latinoamericano (Lateinamerika-Zentrum. Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, LIT VERLAG, 2000, pp. 81-129). En este trabajo participó el maestro Martín Ruiz en la localización de datos y la elaboración de cuadros estadísticos. Varios datos de los grupos empresariales fueron obtenidos por medio del Convenio Interinstitucional entre el Instituto de Investigaciones Económicas (IIEC) de la UNAM y la Bolsa Mexicana de Valores (BMV).

incapaz, por diversos motivos, de proporcionar los instrumentos financieros modernos y costos crediticios a su alcance. Es aquí donde el Estado mexicano no está logrando ser un actor más decidido en la instrumentación concertada de medidas de fomento al desarrollo de la pequeña y mediana empresas y a la capacitación de su fuerza de trabajo en vez de pretender que las fuerzas del mercado todo lo lograrán.

En México se observa la evolución de dos economías con diferencias muy marcadas: la de los grandes grupos empresariales extranjeros y nacionales, varios de estos últimos multinacionales y el resto. La brecha no es nueva y corresponde a una estructura económica heredada, pero tiende a ampliarse aceleradamente en el marco de una nación con graves problemas sociales: la existencia de 14 millones de mexicanos en condiciones de pobreza extrema (promediando las diferentes estimaciones), una producción agrícola con serios problemas de sobrevivencia y amplias zonas del país atrasadas cuyos problemas económicos y sociales son atendidos sólo hasta que se convierten en amenazas políticas serias, como es el caso reciente del sureste mexicano.

El reto económico que enfrenta actualmente una nación en desarrollo como México, está en encontrar una forma de inserción a la nueva economía mundial que le permita aprovechar todas las potencialidades de crecimiento que se presentan con el avance de la globalización en apropiación y desarrollo de nuevas tecnologías, de capacitación de su fuerza de trabajo, de organizaciones productivas más eficientes orientadas a un desarrollo social y político incluyente, con una participación concertada que permita regular las fuerzas ciegas del mercado que hoy imperan contrarrestando así la exclusión de amplios sectores de la población en vastas regiones del país, oponiéndose decididamente a lo que algunos consideran como el "precio inevitable de la globalización".

Partiendo de una apreciación que identifica a los sectores empresariales más dinámicos como factores de crecimiento y como generadores potenciales de desarrollo, el objetivo de este trabajo es avanzar en el análisis de las diversas formas en que los principales grupos empresariales mexicanos se están insertando en las nuevas tendencias de internacionalización de la producción mundial intentando evaluar sus perspectivas futuras. Los factores de difusión dentro de la economía y sus consecuencias sociales no serán abordados aquí.

Me apoyo en algunos de los resultados de otra investigación reciente [Basave, 1999b] en la cual se presentó información sobre la

orientación geográfica de la inversión extranjera directa (IED) de los grupos durante la presente década y se realizó una reflexión general sobre sus determinantes de inversión.

Debido a la importancia que tiene para los países en desarrollo identificar si el proceso de internacionalización de sus empresas puede desempeñar un papel efectivo como sector de arrastre del resto de la economía, aquí avanzaremos con las limitaciones de la información disponible, en el análisis de las estrategias de expansión y las estructuras organizativas que pueden observarse en algunos de los grupos privados de capital nacional con mayor dinamismo en el ámbito internacional. Nos interesan principalmente sus formas de integración y sus alcances espaciales.

Adoptamos una concepción teórica general con respecto a los cambios recientes en la economía mundial que son el marco de análisis de nuestro objeto de estudio: los procesos actuales de regionalización y globalización contienen varios componentes que constituyen una nueva configuración sistémica cualitativamente diferente en las relaciones económicas internacionales [Porter, 1986; Best, 1990; Reich, 1991] y no se trata simplemente de la prolongación de procesos de internacionalización previos.

El marco conceptual que utilizamos para este trabajo tiene dos referencias básicas, estrechamente vinculadas: la de producción internacional integrada y la de redes empresariales.

La primera es una noción fundamentalmente económica en estrecha vinculación con el análisis sociológico que, partiendo de las tendencias de la economía mundial desde los años ochenta, intenta explicar las nuevas estrategias de expansión de las compañías transnacionales que varían en su grado de complejidad y en sus repercusiones sobre los espacios geográficos que vincula.

Existe una abundante bibliografía al respecto, desde trabajos que con diferentes perspectivas teóricas y críticas abordan las pautas más generales de integración de la producción regional y global [ejem. Porter, 1986; Dunning, 1998; Chesnais, 1996] hasta aquellos que se refieren a aspectos más específicos sobre las consecuencias de las estrategias empresariales en la concentración de la producción y la conformación de subregiones, o acerca de sectores determinados de actividad económica integrada internacionalmente [ejem. Omán, 1994; Gereffi, 1999]. Varios organismos internacionales utilizan este concepto para sus análisis sobre las principales tendencias de la eco-

nomía mundial en la actualidad [ejem. UNCTAD, 1993, 1998; OCDE, 1994].

La segunda es una noción referente a la organización empresarial que responde a la necesidad de identificar y definir las diversas estructuras organizativas que adoptan los conglomerados empresariales para instrumentar estrategias de producción internacional de mayor complejidad. Se trata de un concepto que busca reconocer sistemas de organización económicos multinacionales. Analiza, entre otros aspectos, la combinación de relaciones intra e interfirmas en los diversos puntos de las cadenas de agregación de valor que rebasan las fronteras nacionales para la elaboración y distribución de un producto final o en su caso de un servicio. Existen diversos trabajos, que con distintos fundamentos teóricos utilizan esta noción [ejem. Kotabe, 1992; Gereffi y Korzeniewicz, 1994].

Nos interesa especialmente el desarrollo que Gereffi ha realizado sobre cadenas de mercancías (*commodity chains*)¹ que son concebidas como redes empresariales internacionales involucradas en todos los procesos requeridos para la producción, comercialización y distribución de un producto final.

Aunque el autor ha profundizado más en el análisis de la repercusión en los países en desarrollo (incluido México) de las cadenas globales impulsadas por las grandes cadenas comerciales "de marca" (*buyer driven global commodity chains*), a nosotros nos ocupa, para efectos de este trabajo, el análisis de la otra modalidad de cadena regional o global que se forma alrededor de una industria manufacturera transnacional convertida en el pivote que impulsa al resto y que establece los estándares a seguir (*producer-driven commodity chain*). Consideramos que ciertos grupos empresariales mexicanos cuentan con las capacidades de producción y las ventajas comparativas en escala regional o mundial que les permite desempeñar este papel de centro aglutinador (*core unit o core industry*) en determinadas ramas manufactureras.

Con la salvedad de aquellos trabajos que procesan información sobre la reciente actividad transnacional de empresas de países en desarrollo, aún son escasos los análisis más detallados sobre las características que asume dicha actividad en cuanto a sus modalidades de integración y sobre las repercusiones que éstas tienen en las econo-

¹Término similar al de "cadenas de valor" (*value chains*) utilizado por M. Porter [Porter, 1986].

mías nacionales de origen. En buena medida esto se debe a las dificultades de acceder a fuentes de información privada al respecto y a la carencia de registros confiables de carácter oficial entre los países latinoamericanos en desarrollo con la excepción de algunos como Chile.

No obstante, para el caso de México se cuenta con varios trabajos relativos a las nuevas formas de organización de los mayores grupos empresariales mexicanos y a su expansión internacional [ejem. Peres, 1993; CEPAL, 1993, 1998; Pozas, 1997; Garrido, 1998; Morera, 1998; Mortimer, 1995; Dabat, 2000; Rivera, 1999] que nos permiten introducirnos en el tema de sus modalidades de integración.

El auge de la IED en Latinoamérica

El marco en el que se han expandido los grupos empresariales mexicanos hacia el exterior durante los años noventa ha sido el de un auge de la IED hacia los países en desarrollo y en especial hacia Latinoamérica. En este último caso, el factor principal fue la apertura de todas las economías del área desde inicios de la década, y más recientemente la crisis financiera asiática que motivó una reorientación de los flujos de inversión dentro del conjunto de los países en desarrollo, aunque éste sea un factor previsiblemente de carácter temporal.

Entre 1990 y 1996 las economías en desarrollo pasaron de ser receptoras de 16.5% de la IED mundial a 36.9% [BID/IRELA, 1998: 26]. Éstas recibieron durante esos años un promedio anual cercano a los 80 000 millones de dólares concentrados principalmente en el Sur y Sudeste de Asia (62.3%) donde China absorbió alrededor de un tercio, y en América y el Caribe (29.3%). Sin considerar a China, más de una tercera parte de la inversión se concentró en seis países: Brasil, Singapur, Indonesia, México, Malasia y Argentina [BID/IRELA, 1998: 26].

En 1997, debido al relativo estancamiento de los ingresos de IED en los países asiáticos en desarrollo y al retroceso en África, América Latina incrementó notablemente su participación como región receptora de este tipo de inversión al captar entre 38 y 43.9% de los flujos a países en desarrollo, de acuerdo con diversas fuentes de información [UNCTAD, 1998: 243; CEPAL, 1998: 40].

En la región, las inversiones se han concentrado en las tres mayores economías: Brasil, México y Argentina, que en 1997 recibieron 62% del total, correspondiendo otro 26% a Venezuela, Perú, Colombia y Chile [UNCTAD, 1998: 244]. Si observamos los flujos de IED hacia

CUADRO 1

FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN LOS PAÍSES
DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI),
1990-1998
(En millones de dólares)

País	1990-1994	1995-1997	1996	1997	1998*
Argentina	2 931	5 400	5 090	6 326	5 800
Bolivia	107	489	474	601	660
Brasil	1 703	11 904	11 200	19 652	24 000
Chile	1 207	4 373	4 724	5 417	4 700
Colombia	860	3 828	3 276	5 982	6 000
Ecuador	293	498	447	577	580
México	5 409	10 396	9 185	12 477	8 000
Paraguay	118	151	106	191	210
Perú	785	2 419	3 226	2 030	3 000
Uruguay	69	151	137	160	160
Venezuela	836	2 752	2 183	5 087	5 000
Total	14 318	42 361	40 048	58 500	58 110

Fuente: *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, CEPAL, 1998, p. 20.

*Estimación.

los países que forman la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) encontramos que Brasil se ha convertido en el país más atractivo para la IED mundial, seguido por México (véase el cuadro 1).

Los flujos a Centroamérica y el Caribe (excluyendo los centros financieros/paraísos fiscales), a los que daremos especial atención por ser una subregión a donde se ha dirigido la IED mexicana, han crecido en importancia al pasar de un promedio anual de 1 160 millones de dólares entre 1990 y 1993 a uno de 2 132 millones [CEPAL, 1998: 42]. Éste es un dato que manifiesta un esfuerzo importante de los países de la subregión para atraer IED, como el caso reciente de Costa Rica, aunque en el total del área obtengan menos de 10% (incluidos los paraísos fiscales). Debe advertirse que la información relativa a las formas de inversión que puede recogerse en diversos trabajos es sólo aproximativa debido a que en gran medida se basa en revistas financieras o especializadas que no siempre son exactas y que no son metodológicamente homogéneas. Sin embargo, todo parece indicar que hasta 1993 la modalidad preferida por inversionistas extranjeros en el área fue la de

CUADRO 2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA
INTRARREGIONAL, POR PAÍS DE ORIGEN Y DESTINO, 1997
(En millones de dólares)

Origen/destino	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Perú	Venezuela	Total
Argentina		265	590	180			936	1 979
Bolivia				6				6
Brasil	380						115	495
Chile	221		1 337		1315	139	154	3 156
Colombia							7	7
Costa Rica								2
México	232		20				1 802	2 222
Perú							100	100
Venezuela	118			9	271			398
A. Latina y el Caribe	941	265	1 947	195	1 586	139	3 293	8 365

Fuente: *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, CEPAL, 1998, p. 140.

compra de activos existentes (privados y públicos), misma que parece volver de nuevo a registrarse durante 1997.² Por el contrario, entre 1994 y 1996 predominaron las inversiones en nuevos activos relacionadas con grandes inversiones debidas a la reestructuración de empresas extranjeras en el área y a modernizaciones de empresas estatales privatizadas [CEPAL, 1998: 52].

El auge de F&A está representando una etapa en la cual la agudización de la competencia fuerza a varios empresarios latinoamericanos a vender participaciones o la totalidad de su inversión al capital extranjero lo cual parece tener mayor correspondencia con los casos brasileño y argentino, dentro de los tres mayores países del área.

Pasando al análisis de la transnacionalización de las empresas de la región, es un hecho que en cuanto a los egresos de IED, Latinoamérica desempeña un papel muy pequeño en términos relativos al registrar solamente 1% del total mundial en 1997 mientras que Asia en desarrollo, aun pasando por una crisis financiera, registró 3%. Sin embargo, el aumento progresivo de la inversión latinoamericana en el exterior

²De acuerdo con un estudio al respecto (BID/IRELA, 1998: 31) esta modalidad ha ido adquiriendo importancia en América Latina y en 1997 las fusiones y adquisiciones (F&A) en el área representaron 13% del total mundial sobrepasando las de Asia.

es uno de los fenómenos más destacados en los procesos de regionalización y globalización recientes.

Se trata fundamentalmente de un proceso de regionalización de la inversión motivado en gran medida por los diferentes acuerdos económicos y comerciales en el continente, siendo los más importantes el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre EUA, Canadá y México y el Mercosur, entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. Aunque como ya mencionamos, existen serios problemas de registro de IED (que tienden a subestimar los flujos reales) hay estimaciones de que en 1997 entre nueve países de la región, incluidos los tres mayores, se registraron 8 365 millones de dólares de inversiones intrarregionales (véase el cuadro 2). Lo que podemos destacar de estos datos es que Chile y México son los países más activos en inversiones hacia la región, muy por encima de Brasil que es, como ya vimos, el principal receptor latinoamericano de IED mundial.

Trasnacionalización de los grupos empresariales mexicanos

La trasnacionalización emprendida por grupos empresariales mexicanos durante esta década representa su segundo intento de expansión por medio de IED. El primero se realizó en los años setenta en el marco de una economía cerrada, pero durante los cuales algunas ramas manufactureras mostraron incrementos en su actividad exportadora. Los protagonistas fueron un reducido grupo de alrededor de 15 empresas además de los tres mayores bancos privados. Aunque algunas orientaron sus inversiones hacia el Sur, la mayoría lo hizo hacia un país de mayor desarrollo: Estados Unidos de América, lo que constituyó una excepción en cuanto a orientación geográfica con respecto a la modalidad de expansión emprendida por empresas privadas de otras naciones en desarrollo durante esos años [Basave, 1999].

En esa década podemos identificar un primer ciclo de trasnacionalización empresarial desde países en desarrollo que tenía como característica generalizada el orientarse a países limítrofes de igual o menor desarrollo. Tales fueron los casos de los países del Sudeste Asiático [Wells, 1983] y también de India [Lall, 1983], Hong Kong [Chen, 1983] y Argentina [Katz y Kosacoff, 1983] cuyas empresas aprovecharon un conjunto de ventajas comparativas en el dominio de tecnologías propias para industrias tradicionales e invirtieron en

países limítrofes o muy cercanos geográficamente aprovechando lazos étnicos y/o culturales fuertes [Wells, 1983]. El ciclo fue interrumpido con la crisis de deuda externa de inicio de los años ochenta.

Centrándonos en el caso mexicano se observa que una constante respecto a las empresas inversoras fue que estaban asociadas a capital extranjero y que al igual que en los otros países del continente se trataba en todos los casos de empresas oligopólicas.

Sin embargo, las circunstancias en que se inicia este nuevo ciclo para los grupos mexicanos son muy distintas a las de hace 20 años. Se realiza en el marco de profundos cambios en la economía internacional y las empresas se encuentran en un agudo proceso de reestructuración productiva y organizativa. Surgen nuevos determinantes de sus inversiones y reaparece la asociación con capital externo ahora bajo la modalidad de "alianzas estratégicas".

Los principales factores que permitieron y propiciaron el nuevo ciclo de IED mexicana en los años noventa fueron:

- El fortalecimiento financiero logrado por los grupos durante los años ochenta.
- La presión competitiva forzada por la apertura de la economía mexicana y la firma del TLC.
- El costo de oportunidad para lograr una expansión en la región aprovechando la apertura de las economías latinoamericanas.
- El boom de las exportaciones manufactureras mexicanas.

Fortalecimiento financiero

Las posibilidades de una expansión transnacional se presentan generalmente a empresas de altos niveles de eficiencia productiva y/o de generación de servicios, con conocimiento de mercados externos obtenidos mediante exportaciones y que además cuenten o estén en posibilidades de adquirir rápidamente capacidades organizativas para competir de forma directa en el extranjero. Si bien es cierto que algunas empresas de menor tamaño, industriales o de servicios, también lo hacen, es indispensable que cuenten con los recursos financieros suficientes para invertir en nuevos mercados. Cuando se trata de producción en gran escala los recursos tienen que garantizar adquisición de infraestructura, en ciertos casos fusiones con otras empresas y en general gastos de gran magnitud que requieren acceso a fuentes de financiamiento internacional de largo plazo.

Los grupos empresariales mexicanos que son objeto de este trabajo adquirieron una gran fortaleza financiera durante la década de los años ochenta lo que les permitió adoptar estrategias de expansión por medio de IED.

Esto se debió a que, aun cuando prácticamente todos los grandes grupos privados habían afrontado una "quiebra financiera" hacia 1981 debido a la crisis de deuda externa, de 1983 en adelante pusieron en práctica una estrategia de acumulación de carácter financiero que les permitió superar sus problemas en aproximadamente cinco años [Basave, 1996].

Efectivamente, hacia 1987, después de seis años de desacelerar críticamente sus inversiones productivas (con el consecuente atraso tecnológico) y canalizar sus recursos hacia el mercado de valores, lograron sanear sus empresas y reiniciaron la inversión productiva en el marco de un acuerdo económico y político con el Estado que les confirió un amplio poder de decisión en el diseño de la nueva política económica.

Gracias a la fortaleza financiera adquirida y a que en 1989-1990 se abrieron de nuevo las puertas del financiamiento internacional al sector privado mexicano, es por lo que varios de estos grupos empresariales pudieron emprender una estrategia expansiva por medio de IED. Dicha capacidad es también la que les ha permitido, salvo pocas excepciones, conservar el control de sus empresas ante el embate del capital extranjero. Esto se ha combinado con una amplia política de alianzas estratégicas.

La presión competitiva y la apertura económica en la región

La necesidad de modernizarse, después de varias décadas de un modelo de crecimiento protegido, se ha convertido en un asunto de supervivencia económica dentro del sector empresarial mexicano. Pero igualmente ha sido un requisito indispensable para competir en los mercados externos.

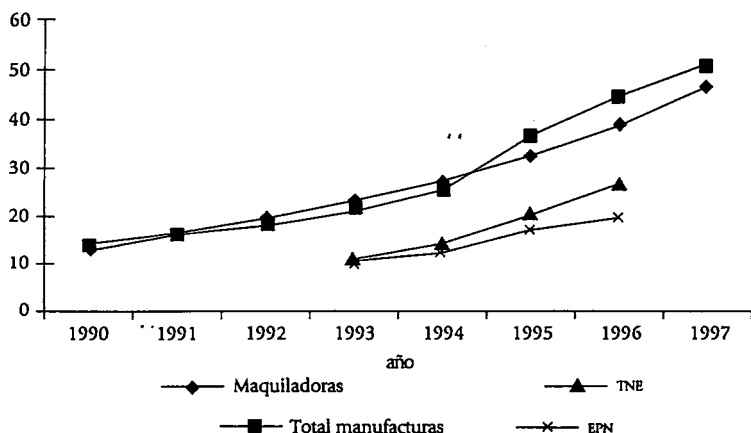
Con la firma del TLC se abrieron también mayores oportunidades de inversión en EUA, y la apertura de los países de Latinoamérica incentivó a varios grupos a ganar un espacio en mercados que ya habían penetrado por la vía de las exportaciones. De no hacerlo de inmediato se corría el riesgo de perderlos ante la competencia internacional.

El auge exportador manufacturero

Los grupos empresariales mexicanos emprendieron una actividad exportadora apoyada por la política de fomento del Estado desde la segunda mitad de los años ochenta, actividad que se volvería muy intensa de 1994 en adelante. Esta actividad fue compartida con las trasnacionales (ETNs) ubicadas en territorio nacional, en especial por las automotrices que realizaron importantes inversiones para convertirse en plataformas de exportación impulsadas por la tendencia a la globalización económica.

Entre 1990 y 1994 la tasa promedio anual de crecimiento de las exportaciones totales de México fue de 10% pasando a 22.1% entre 1994 y 1997, en tanto que la exportación de manufacturas (sin considerar la maquila) lo hizo a 15.0% y a 27.9%, respectivamente [Basave, 1997]. Estas últimas desde 1995 superaron el valor de las exportaciones del sector maquilador (véase la gráfica 1).

GRÁFICA 1
EXPORTACIONES MEXICANAS, 1970-1997
(Miles de millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Jorge Basave, "Alcances y limitaciones del proyecto exportador mexicano, 1990-1997", en *Latin American Perspective*, Thousand Oaks, California, en prensa.

TNE: trasnacionales extranjeras; EPN: exportadoras privadas nacionales.

Aunado al aumento de exportaciones hacia EUA con quien México tradicionalmente sostiene la mayor parte de su actividad comercial,

debe destacarse el crecimiento exportador hacia la región latinoamericana. Durante los primeros cinco años de la década aumentaron en 153.1% [Basave, 1997]. Aunque en términos de valor las exportaciones hacia EUA son abrumadoramente superiores, el mayor dinamismo exportador ha sido hacia el sur del continente. Una vez realizada la IED la actividad exportadora se ha visto reforzada.

El ímpetu exportador de los grupos trasnacionalizados mexicanos puede observarse en la tendencia cada vez mayor a destinar una gran parte de su producción hacia los mercados externos. Cinco de los que hemos considerado (véase el cuadro 3) ubican en mercados del exterior más de un 50% de sus ventas netas y varios de ellos han pasado de cifras mínimas en su vocación exportadora hacia 1990 a cifras de dos dígitos en 1997.

CUADRO 3
VOCACIÓN EXPORTADORA DE EMPRESAS SELECCIONADAS
Exportaciones/ventas netas (%)

<i>Grupo empresarial</i>	1990	1994	1995	.. 1997
Synkro	3.00	66.27	82.47	76.29
Cemex	6.95	35.39	64.55	63.44
Camesa	55.61	42.20	67.02	59.10
TAMSA	69.85	71.44	68.69	58.26
TMM	37.63	40.34	52.55	51.04
Peñoles	55.00	40.02	53.46	48.73
Desc	17.59	20.58	33.79	35.74
Vitro	9.58	15.60	18.55	25.49
Televisa	n. d.	n. d.	21.52	21.08
Femsa	3.17	10.58	21.28	17.45
Bimbo	0.24	0.77	1.85	17.09

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la BMV.
n.d.= no disponible.

Es necesario señalar aquí que, al igual que los casos de otras economías latinoamericanas, las exportaciones manufactureras mexicanas muestran un elevado índice de concentración. Lo mismo en lo que corresponde a las ETNS, destacando ampliamente las cinco trasnacionales automotrices, que en cuanto a las exportadoras de capital nacional en donde entre 13 y 18 grupos empresariales han acaparado más de 50% en los últimos años [Basave, 1997].

Modalidades de integración

Para proceder a intentar una clasificación³ sobre las modalidades de integración seguidas por los 27 grupos empresariales mexicanos de los cuales tenemos información respecto a su IED⁴ nos apoyaremos en los tres diferentes esquemas de integración que ha utilizado la UNCTAD en sus informes sobre inversión internacional [UNCTAD, 1993: cap. v] y que son de aceptación generalizada.

Las tres modalidades son: a) establecimientos de filiales independientes (*stand alone affiliates*); b) integración simple; c) integración compleja.

La primera es la forma de inversión tradicional utilizada desde los años cincuenta y sesenta por las transnacionales estadounidenses con base en el establecimiento de afiliadas foráneas relativamente independientes de la casa matriz. En cuanto a IED hacia países en desarrollo se realizaba en el marco de economías cerradas. Esta modalidad sigue siendo todavía generalizada en los casos de los servicios.

Las otras dos implican el desarrollo de una integración tipo vertical que supera a la integración horizontal que define a la primera modalidad. La integración simple se caracteriza por un sistema de subcontratación (*outsourcing*) desarrollado en mayor o menor medida lo mismo en el país huésped de la IED que en terceros países. Esto significa que algunas de las actividades (producción, mercadotecnia, investigación y desarrollo de productos, etc.) que conforman la cadena de elaboración del producto se localizan en uno o varios países diferentes al país sede de la casa matriz. Este tipo de integración vertical ha sido posible especialmente gracias al desarrollo de las nuevas tecnologías en comunicaciones y computación. La modalidad de integración internacional simple no es nueva y los primeros casos se remontan a los años sesenta y setenta en industrias intensivas en trabajo y capital [UNCTAD, 1998: 109].

Debe advertirse que en muchos casos es difícil diferenciar entre una integración simple y una compleja, en todo caso la primera es un avance hacia la segunda.

³ Misma que tiene un carácter provisional debido a que, para arribar a una clasificación más precisa será necesario obtener información más detallada sobre sus estrategias de *outsourcing* y en general sobre sus encadenamientos productivos.

⁴ Estimo que el número es conservador y que el acceso a información confiable lo ampliaría en más de un 10%. En este trabajo se omitió considerar a otros dos grupos (La Moderna y Iusacel) que a inicios de la década, siendo todavía de control privado nacional, realizaron IED pero que recientemente pasaron a control mayoritario de capital extranjero.

La modalidad de integración compleja se ha desplegado contundentemente en los últimos 10 años y se basa en las capacidades dentro del grupo empresarial para que cualquier afiliada operando en cualquier parte del mundo desempeñe por sí sola o en combinación con otras afiliadas o subcontratistas funciones que competen al conjunto de la cadena productiva. Se distingue recientemente, por ejemplo, en la localización de funciones como la investigación y el desarrollo de productos en países diferentes al de la casa matriz, lo cual hasta hace poco tiempo no se había realizado.

En cuanto a la configuración de redes empresariales, son precisamente los aspectos mencionados sobre la integración compleja lo que ha llamado recientemente la atención de especialistas. En el desarrollo conceptual de Gereffi la evolución transnacional de los procesos económico-empresariales comprende a todos los puntos de la cadena de elaboración de mercancías: producción, insumos, subcontratación, exportación, compras, distribución y mercadotecnia. Y las unidades empresariales involucradas pueden ser subsidiarias de empresas transnacionales o empresas independientes del grupo de diversos tamaños, distribuidas en diferentes países [Gereffi y Korzeniewicz, 1994].

Con respecto a las operaciones internacionales de los grupos mexicanos habremos de limitarnos en este trabajo a un número reducido de variables para nuestra clasificación, todas pertinentes a los criterios metodológicos preestablecidos. Para los propósitos del mismo consideramos que resultan suficientes para inferir la modalidad de integración que están siguiendo. Estas variables o guías de análisis de investigación son:

- Establecimiento de filiales foráneas.
- Tipo de producto y rama en la que se efectúa la IED.
- Orientación geográfica de la inversión (regiones y países de localización).
- Relaciones intrafirma.
- Distribución del producto (mercados que abarca).
- Políticas de alianzas estratégicas.

De acuerdo con estos criterios encontramos tres variantes de internacionalización seguidas por los grupos mexicanos:

- Integración simple, de alcance regional, orientada principalmente al mercado estadounidense y en algunos casos al sudamericano.

- Integración compleja, de alcance regional, pasando a formar parte de encadenamientos liderados por trasnacionales manufactureras de ramas de producción tradicional.
- Integración compleja, de alcance regional o global, constituyéndose en el núcleo generador de los encadenamientos.

Antes de pasar al análisis de las diferentes modalidades podemos adelantar que una constante en la gran mayoría de los grupos empresariales mexicanos (no solamente aquellos con IED), ha sido la adopción de estrategias de alianzas con capital extranjero, principalmente estadounidense. Esto, como ya se señaló antes, les permite apoyar su proceso de modernización, afrontar la nueva competencia en el mercado interno y, en su caso, fortalecer las bases de su internacionalización.

Muestra de ello es el conjunto de alianzas estratégicas de la mayoría de los grupos considerados en este trabajo (véase el cuadro 4).

CUADRO 4
ALIANZAS ESTRATÉGICAS DE GRUPOS SELECCIONADOS

Grupo	Alianzas estratégicas (socio)	Origen
Pulsar	Monsanto	EUA
Herdez	McCormick	EUA
	Festin Foods	EUA
	Heinz	EUA
	Hornel	EUA
Femsa	Coca Cola	EUA
Syncro	Leslie Fay Co.	EUA
Camesa	Brindon LTD.	UK
Dina	Navistar	EUA
Gimsa	Ford	EUA
TMM	Compagnie G. Maritime	Francia
	American PDT.LINE	EUA
	Seacore	EUA
	J.B. Hunt	EUA
Televisa	Telecommunications Inc.	EUA
	Hearst Corp.	EUA
	QVC Network	EUA
	Televisión Española	España
Peñoles	Bismark	Japón
	Sumitomo Corp.	Japón
	Dowa Mining	Japón
TAMSA	Siderca	Argentina
	MC Caw	EUA

CUADRO 4 (*Continuación*)

Grupo	Alianzas estratégicas (socio)	Origen
Vitro	Amsilcot Wti	EUA
	Samsonite	EUA
	Whirlpool	EUA
	American Silver	EUA
	Owens Illinois	EUA
	Pickington Bros	UK
	Monsanto	EUA
	Pechinery Int	EUA
	Backus & Johnson	EUA
	World Tableware	EUA
	Portland	EUA
	COMESI	Argentina
	Durex	Brasil
Cemex IMSA	Acumuladores Fulgor	Venezuela
	IPAC	Chile
	Asean Brown Boverly	EUA
	Butcher Boy Corp.	EUA
	Illinois Tool Work	EUA
	Davidson Ladders	EUA

Fuente: Notas a los estados financieros de los grupos, varios años, BMV; Pozas, Ma. Ángeles, Competitividad emergente y capital internacional: el caso de Monterrey, ponencia presentada en el XX Congreso Int. de LASA; 1997; noticias periodísticas, varios años.

Integración simple de alcance regional

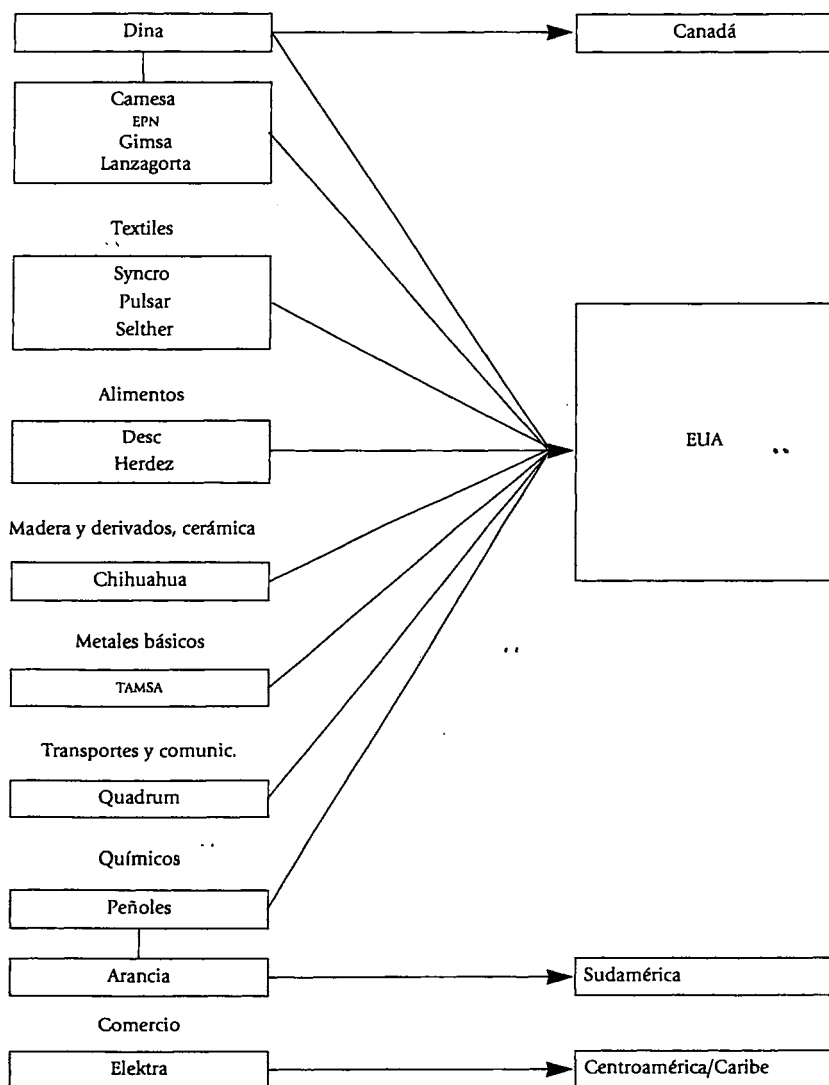
En esta modalidad se ubican la mayoría de los grupos: dos empresas de la rama de alimentos (DESC, División alimentos y Herdez) tres de la rama textil (Syncro, Pulsar, Div. textil y Selther), una productora de papel (G. Chihuahua), dos de productos químicos (Arancia y Peñoles, Div. químicos), una de metálicas básicas (TAMSA), cinco de productos metálicos, maquinaria y equipo (Camesa, Dina, EPN, GIMSA y Lanzagorta), una de transportes y comunicaciones (Quadrum) y Elektra del sector comercio (véase la gráfica 2).

Salvo en los casos de Arancia que invirtió en Ecuador, Dina que además de EUA invirtió en Canadá y Elektra que lo ha hecho en cuatro países del área de Centroamérica y el Caribe, el resto orientaron sus inversiones al mercado de Estados Unidos.

Al analizar las estrategias de expansión de los grupos empresariales mexicanos que pueden ser identificadas como estrategias de integración simple de alcance regional, es necesario realizar algunas observaciones importantes que modifican algunos de los parámetros que

GRÁFICA 2
INTEGRACIÓN SIMPLE-REGIONAL
IED EMPRESAS SELECCIONADAS

Productos metálicos, maquinaria y equipo



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la empresa, BMV.

condicionan el esquema tradicional generalmente utilizado para describir esta modalidad de expansión.

En primer lugar debemos considerar que el amplio mercado estadounidense, en estos casos el del sur de EUA, es el determinante principal de la localización de las inversiones. Mercado al que se había penetrado previamente mediante exportaciones y con el que se amplían las relaciones con la firma del TLC.

Es decir que no se trata del tipo de estrategias de afiliadas independientes o de integración simple comúnmente seguidas por las TNCs estadounidenses y europeas cuando invertían en los años sesenta a setenta en países en desarrollo con el objeto de abaratar costos de fuerza de trabajo o de asegurar materias primas pero en las cuales los mercados en donde localizaban su inversión eran secundarios o bien se aprovechaban por estar protegidos (fase de sustitución de importaciones). En nuestro caso se trata de un mercado abierto y precisamente el mercado es el determinante principal. Tampoco se trata del tipo de estrategia seguida durante los años setenta por empresas de países en desarrollo que se internacionalizaron por medio de IED en países de menor o igual desarrollo. Estamos ante un caso predominante en IED Sur-Norte, es decir hacia un país de mayor desarrollo.

En segundo lugar, y en concordancia con lo dicho anteriormente por tratarse de EUA, las ventajas de localización además están relacionadas con infraestructura física e insumos de alta calidad, incluyendo la fuerza de trabajo. Es decir que la búsqueda de eficiencia productiva es otro determinante de gran importancia.

Por último, todo parece indicar que el proceso de integración vertical por medio de subcontratación en diversos estadios de la cadena productiva se lleva a cabo por las filiales mexicanas en EUA, en el propio país en el que están ubicadas y donde se cuenta con mejores oportunidades de *outsourcing*.

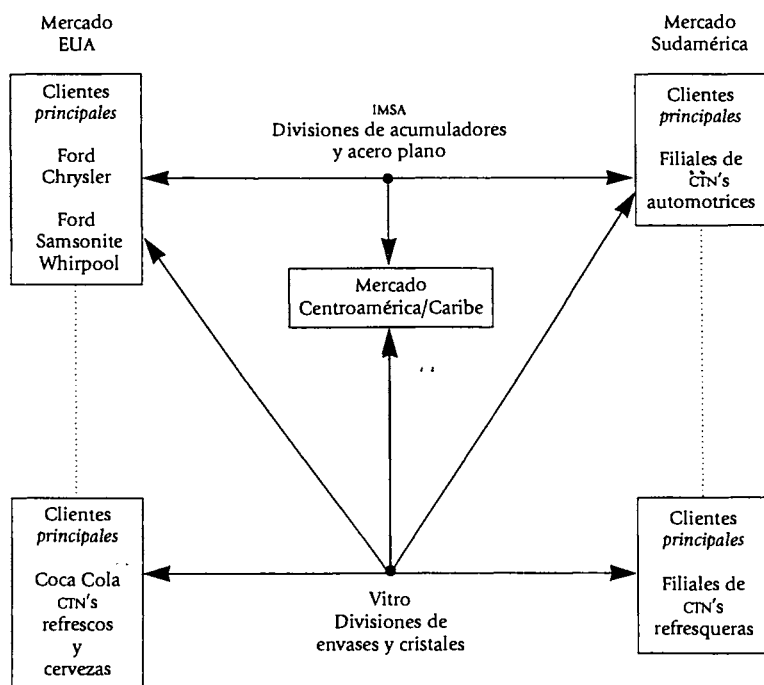
Por su parte el grupo del sector comercio, Elektra, se asemeja más a lo que podrían ser inversiones del tipo filiales independientes (*stand alone*) debido a la naturaleza de su actividad.

Integración compleja encadenada de alcance regional

A esta modalidad pertenecen una empresa de la rama de alimentos y bebidas (Femsa), una de minerales no metálicos (Vitro) y una de productos metálicos, maquinaria y equipo (IMSA).

Femsa, concesionaria de Coca-Cola queda ubicada de forma natural con sus inversiones en Argentina en esta clasificación. Vitro ha diversificado la orientación de sus inversiones, hacia EUA (algunas de ellas recientemente fallidas), Guatemala en Centroamérica y Perú y Bolivia en Sudamérica. En su caso IMSA lo hizo en ocho países: EUA, del área de Centroamérica y el Caribe y las cinco mayores economías de Sudamérica (véase la gráfica 3).

GRÁFICA 3
 IED DE IMSA Y VITRO
 INTEGRACIÓN COMPLEJA-REGIONAL ESLABONADA
 A EMPRESAS TRANSNACIONALES LÍDERES
 (Core industries)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la empresa, BMV. Reportes mensuales sobre grupos industriales, Grupo Financiero Banamex-Accival, varios números.
 CTN's: compañías transnacionales.

Es necesario advertir que además de la dificultad que ya mencionamos para distinguir cuando una integración simple se vuelve com-
 Modalidades de integración internacional

pleja existe otra que no permite alcanzar una mayor precisión sin contar con información más detallada sobre cada uno de los productos que las empresas manejan: las diferentes "divisiones industriales" de los grupos pueden estar integradas de forma distinta. Tal es el caso por ejemplo de Vitro en donde tendríamos que diferenciar entre su producción de cristales para la industria de la construcción y su producción de envases y de cristales para vehículos de transporte. En los dos últimos casos se convierten en proveedores de las grandes trasnacionales productoras de refrescos y de automóviles que son las empresas líderes de los encadenamientos, no así en el primer caso.

Lo mismo puede afirmarse de IMSA que en cuanto a su producción de acumuladores para vehículos y de lámina de metal se encadena con las trasnacionales automotrices ubicadas en Sudamérica. En cambio en el caso de su producción de planchas de metal galvanizado sería necesario identificar los mercados específicos en los que se ubica para precisar su clasificación.

En los casos considerados de Vitro e IMSA no producen bienes de consumo final. Esto induce a su integración, en el caso de algunos de estos bienes, en cadenas en donde otras empresas trasnacionales son líderes (*core industries*). En otros de sus productos, también intermedios no es así debido a que sus mercados son diversificados y no dependen de pocos clientes.

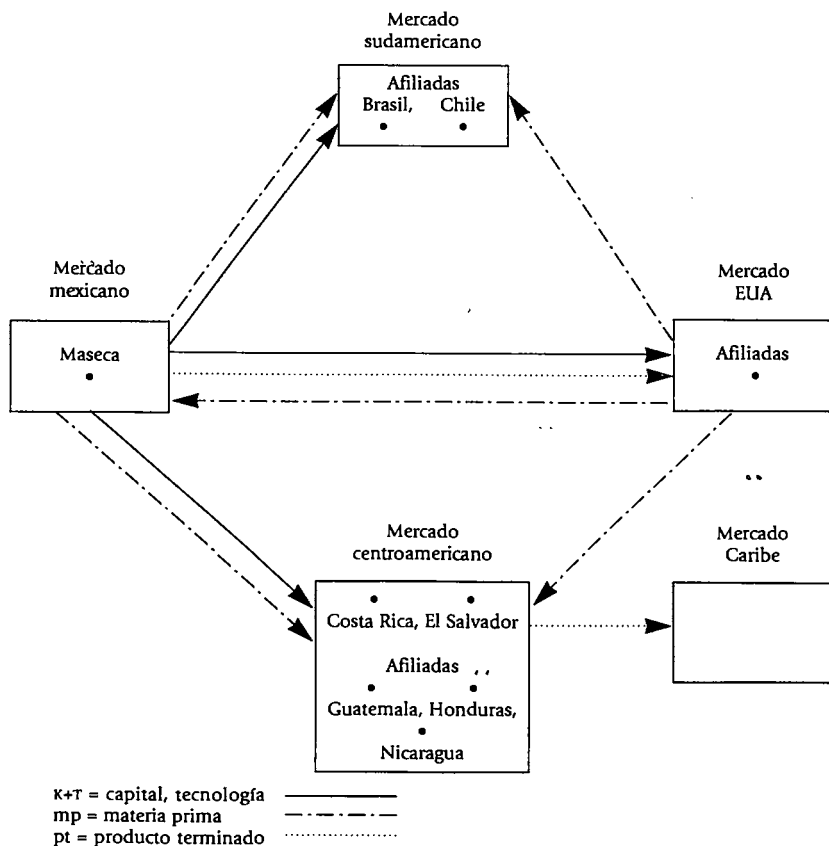
En cuanto a IMSA, es claro que está aprovechando la expansión del mercado provocado por el acuerdo del Mercosur en donde se está escenificando una gran competencia de ETNs de EUA, Europa y Asia, especialmente en cuanto a la producción automotriz [UNCTAD, 1998: 247].

Núcleo de integración compleja de alcance regional o global

Es posible identificar en esta modalidad a dos empresas de la rama de alimentos (Bimbo y Gruma), a una de biotecnología (Pulsar, Div. Biotecnología), a una de minerales no metálicos (Cemex), a una de la rama de construcción (ICA), y a tres del sector de comunicaciones y transportes (TMM, Televisa y TV Azteca).

Bimbo y Gruma han orientado sus inversiones a EUA, a Centroamérica y a Sudamérica. Bimbo con presencia en tres países centroamericanos y cuatro de Sudamérica por cinco y dos, respectivamente en el caso de Gruma. Se trata de una integración de alcance regional en el conti-

GRÁFICA 4
GRUPO MASECA (GRUMA)
INTEGRACIÓN COMPLEJA-REGIONAL EN
LA PRODUCCIÓN DE HARINA-TORTILLA



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la empresa, BMV.

nente americano con base en una integración vertical compleja. Lo mismo puede decirse en cuanto a TV Azteca.

En los casos de los otros cinco grupos: Cemex, Pulsar, ICA, TMM y Televisa, su integración es de alcance global. Aunque el caso de Televisa se ve constreñido a países de habla hispana lo que confiere limitaciones a su estrategia de expansión por el producto específico que ofrece (producción de programas televisivos).

En todos los ejemplos sus estrategias de expansión combinan tres determinantes claves para su IED: mercados, recursos y eficiencia. De tal forma reparten en diversos países aspectos claves de su cadena productiva, especialmente por medio de adquisición de empresas ya establecidas o por fundación de nuevas empresas.

Bimbo y Gruma han localizado sus inversiones directamente en mercados en los que aprovechan hábitos alimenticios similares al mexicano como son el centroamericano y caribeño y el correspondiente al sur de EUA, que cuenta con una creciente población de origen mexicano. Paralelamente ubican también en EUA plantas procesadoras de harina de maíz y trigo por lo que entre sus determinantes básicos se encuentran la calidad de materias primas y la eficiencia que vinculan a su *know how* en producción y distribución de pan y tortilla constituyendo una de sus ventajas comparativas (véase la gráfica 4).

Televisa y TV Azteca tienen determinantes similares a los anteriores aunque en cuanto a similitudes culturales de audiencias televisivas, se sustentan principalmente en el uso del mismo idioma.

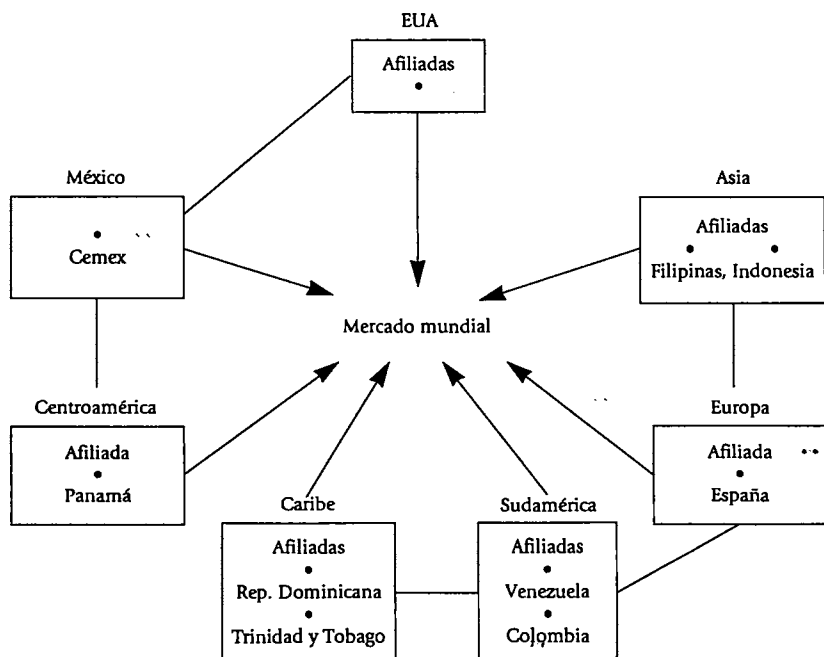
ICA mantiene una ventaja comparativa en cuanto a su experiencia para construcción de grandes obras de infraestructura carretera, de presas, etc. en terrenos accidentados de difícil acceso, en las zonas montañosas de México, lo que le permite desarrollar proyectos en países con condiciones geográficas similares (por ejemplo: varias zonas en Latinoamérica, África y Rusia).

La División de Agrobiotecnología de Pulsar en asociación estratégica con la transnacional Monsanto ha orientado su IED de manera claramente global al igual que el caso de TMM en el sector de transportes.

Cemex, el grupo mexicano más exitoso en su expansión, ocupando el tercer lugar entre las mayores ETNs de países en desarrollo según el índice de transnacionalización de la ONU [UNCTAD, 1998: 48], cuenta con la ventaja competitiva de elevadas barreras a la entrada debido a los volúmenes de inversión en infraestructura requeridos para la producción de cemento y concreto. Pero una de sus ventajas comparativas de mayor envergadura es su experiencia en la distribución y venta de sus productos en los mercados de minoristas. Cuenta además con una gran capacidad financiera que le permitió absorber a prácticamente toda su competencia en el mercado mexicano.

Destaca en su estrategia de expansión internacional el sistema de comercialización (*trading*) que le permite responder a la demanda mundial desde cualquiera de sus locaciones de producción y distribuir por medio de buques-tanque de gran calado (véase la gráfica 5).

GRÁFICA 5
CEMEX
INTEGRACIÓN COMPLEJA-GLOBAL
SISTEMA DE PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN
DE CEMENTO-CONCRETO



Flujos de capital y tecnología: —————

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la empresa, BMV y *home page*.

Perspectivas y conclusiones

Como puede observarse, la mayor integración en términos geográficos está ocurriendo hacia EUA. Es ahí hacia donde más grupos han dirigido su IED y en donde están establecidas el mayor número de plantas productivas de bienes y servicios (sin contar distribuidoras): 38 plantas de 23 distintos grupos. Le sigue Sudamérica con 26 plantas de 12 grupos y Centroamérica con 15 plantas de seis grupos [Basave, 1999].

Todo parece indicar que, especialmente el sur de EUA, como lo ha sido hasta ahora, es el destino de inversión que más se presta para

expansiones futuras bajo la modalidad de integración simple o bien como sede de filiales de grupos con integración vertical compleja. Las características propias del país vuelven sumamente ventajosa la posibilidad de vincularse con proveedores de alta eficiencia por medio de *outsourcing* y también de ubicación cercana a industrias líderes de cadenas productivas.

Con la salvedad de los grupos mencionados de integración compleja ya sea regional o global, no parece que existan en la actualidad muchos grupos adicionales mexicanos que puedan seguir sus pasos en esta modalidad de integración. Sin embargo, los que ya lo han hecho tienen capacidades de seguirse expandiendo ya sea en la región o en el mundo, especialmente aquellos que cuentan con ventajas comparativas muy definidas. Sin embargo, las perspectivas de aquellos grupos de la rama de alimentos como Bimbo y Gruma tiende a mantenerse en alcances regionales y están sujetos a escenarios en que la competencia puede agudizarse.

Esto último se debe a que cuando se trata de inserciones con productos de consumo final todo dependerá de las barreras a la entrada propias de su tipo de inversión, que en estos dos casos no son tan elevadas como en los casos, por ejemplo, de Cemex, Viña o incluso Televisa.

En los casos de inversiones en la manufactura de productos intermedios también se depende de las barreras a la entrada salvo en los casos de materias primas escasas (por ejemplo: petróleo y minería) que representan ventajas naturales para ciertos países en desarrollo.

Las posibilidades mayores a futuro son pues para aquellos grupos que se constituyen en centros dinamizadores de cadenas productivas aun cuando producen bienes intermedios pero que, como en el caso del cemento no dependen de un número reducido de clientes internacionales y les permite a ellos ser los que imponen los estándares a la cadena generada.

Nos parece en consecuencia que las grandes variables sobre las que giran sus posibilidades de expansión futura son el sector o rama de inversión y la modalidad de integración que les es posible adoptar.

En la medida en que la expansión de estos grupos provoque adicionalmente encadenamientos productivos hacia el interior de la economía mexicana, los frutos de sus procesos de trasnacionalización podrán aprovecharse en México. Hasta el momento éstos parecen insuficientes para el potencial que representan. Queda pendiente la investigación sobre las condiciones que deban generarse para impulsarlos.

Bibliografía

- BASAVE, Jorge [1996], *Los grupos de capital financiero en México, 1974-1995*, México, IIEC-UNAM-El Caballito.
- [1999a], "Alcances y limitaciones del proyecto exportador mexicano, 1990-1997", *Rev. Latin American Perspectives*, California, Thousand Oaks.
- [2000b], "La inversión extranjera directa de las corporaciones empresariales mexicanas", en Jorge Basave (coord.), *Empresas mexicanas ante la globalización*, México, IIEC-UNAM-Porrúa.
- BEST, Michael [1990], *The New Competition*, California, Harvard University Press.
- BID/IRELA [1998], *Inversión extranjera directa en América Latina: la perspectiva de los principales inversores*, Madrid.
- CEPAL [1993], *La inversión mexicana en el istmo centroamericano*, Santiago de Chile, ONU.
- [1998], *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, ONU.
- CHEN, E.K.Y. [1983], "Multinationals from Hong Kong", en Sanjaya Lall, *The New Multinationals: the Spread of Third World Multinationals*, Nueva York, John Wiley & Sons.
- CHESNAIS, Francoise [1996], *A mundializacao do capital*, Sao Paulo, XAMA Editora.
- DABAT, Alejandro [2000], "Empresa transnacional, globalización y países en desarrollo", en J. Basave (coord.), *Empresas mexicanas ante la globalización*, México, IIEC-UNAM-Porrúa.
- DUNNING, John H. [1998], "Globalization, Technological Change and Spatial Organization of Economy Activity", en A. Chandler, P. Hagstöm y Sölvell Örgan, *The Dynamic Firm*, Oxford University Press, Nueva York.
- GARRIDO, Celso [1998], "El liderazgo de las grandes empresas industriales mexicanas", en Wilson Peres N. (coord.), *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos*, México, Siglo XXI.
- GEREFFI, G. y M. Korzeniewicz [1994], *Commodity Chains and Global Capitalism*, Westport, Paeger.
- GEREFFI, Gary [1996], "Global Commodity Chains: New Forms of Coordination and Control Among Nations and Firms in International Industries", en *Competition & Change*, vol. 4, Amsterdam, OPA, pp. 427-439.
- [1999], "International Trade and Industrial Upgrading in the Apparel Commodity Chain", en *Journal of International Economics* 48, Países Bajos, pp. 37-70.

- KATZ, J. y B. Kosacoff [1983], "Multinationals from Argentina", en Sanjaya Lall, *The New Multinationals: the Spread of Third World Enterprises*, Nueva York, John Wiley & Sons.
- KOTABE, Masaaki [1992], *Global Sourcing Strategy*, Nueva York.
- LALL, Sanjaya [1983], *The New Multinationals: the Spread of Third World Enterprises*, Nueva York, John Wiley & Sons.
- MORERA, Carlos [1998], *El capital financiero en México y la globalización*, México, ERA.
- MORTIMER, Michael [1995], "América Latina frente a la globalización", *Desarrollo Productivo*, núm. 23, agosto, Santiago de Chile, CEPAL.
- OCDE [1994], *Desempeño de las filiales extranjeras en los países de la OCDE*, París.
- OMAN, Charles [1994], *Globalization and Regionalization, the Challenge for Developing Countries*, París, DCS, OCDE.
- PERES NUÑEZ, Wilson [1993], "Internacionalización de empresas industriales latinoamericanas", *Revista de la CEPAL*, núm. 49, abril, Santiago de Chile, CEPAL.
- PORTER, Michael E. [1986], *Competition in Global Industries*, Boston, Harvard Business School Press.
- POZAS, María de los Ángeles [1997], *Competitividad emergente y capital internacional: el caso Monterrey*, Guadalajara, México, XX Congreso Internacional de LASA.
- REICH, R. [1993], *La mundialización de la economía*, París, Dunod.
- RIVERA, M.A. [1999], "La globalización y regionalización del capitalismo, implicaciones para México", en J. Basave (coord.), *Empresas mexicanas ante la globalización*, México, IIEC-UNAM-Poitúa.
- UNCTAD [1993], *World Investment Report*, ONU.
- [1998], *World Investment Report*, ONU.
- WELLS, Louis T. [1983], *Third Worlds Multinationals*, Londres, MIT Press.
- WHITLEY, Richard [1996], "Business Systems and Global Commodity Chains: Competing or Complementary Forms of Economic Organization?", *Competition & Change*, vol. 1, Amsterdam, OPA, pp. 411-425.

Las reglas de origen como un mecanismo de exclusión en el bloque comercial de América del Norte

Teresa Gutiérrez-Haces

Already in 1765, to receive preferential treatment from Great Britain, the island of Man had to prepare detailed certificates of origin showing that its products were manufactured whit native raw material¹

Introducción

Dentro de las recientes negociaciones de los acuerdos de libre comercio así como los de unión aduanera, la definición de las reglas o normas de origen ha suscitado un amplio debate entre las diferentes partes negociadoras.²

Uno de los aspectos más interesantes de dicho debate ha sido el hecho de que junto con cada nueva negociación, también ha surgido el propósito expreso de establecer una mayor normatividad sobre la definición de las reglas de origen, hecho que generalmente ha provocado que la reglamentación anterior sea modificada o en el peor de los casos no logre revertir los acuerdos pactados anteriormente.

De acuerdo con lo dicho anteriormente, se observa que entre el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (1988) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1994) aumentaron el número de disposiciones y restricciones en torno a los requerimientos que debían cumplir las reglas de origen. Basta decir que estas reglas, actualmente distan mucho de parecerse a las que en su momento fueron estipuladas dentro de la reglamentación del Acuerdo General so-

¹Heckscher, *La época mercantilista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983. Citado en V. Ventura Días, *Rules of Origin*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1992.

²En el caso del GATT se observa que dicho acuerdo utilizaba la denominación *normas* en lugar de *reglas de origen*, Informe sobre el Acta Final de la Ronda Uruguay, Marrakech, 15 de abril de 1994.

El Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá utiliza reglas de origen y sólo se aplica a bienes; el Tratado de Libre Comercio de América del Norte menciona reglas de origen con contenido regional.

bre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), así como en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) entre otros acuerdos comerciales.

Recientemente, un hecho similar ha ocurrido con la normatividad que al respecto aplicaron internamente el Mercado Común del Cono Sur (Mercosur), el Acuerdo del Grupo de los Tres, así como los Acuerdos Bilaterales que México suscribió respectivamente con Chile y Bolivia; en todos los casos mencionados, la negociación de las reglas de origen fue difícil y en general los resultados no fueron enteramente satisfactorios para las partes contratantes. Esto último redundó en que algunos años más tarde, cuando los acuerdos llegaron al final de la primera etapa de instrumentación y tuvieron que ser revisados como parte de lo acordado, en la mayoría de los casos los países buscaron una reapertura de la negociación en el capítulo sobre reglas de origen.

Esta misma circunstancia se observa con relación a su definición y cálculo, como uno de los temas que fueron el centro de las negociaciones preliminares ocurridas durante las reuniones *ad hoc* de Bello Horizonte y Santiago de Chile (1998), las cuales tenían por objeto la preparación de la agenda de negociación de un futuro Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (aproximadamente entre 2000 y 2005). Por último, las reglas de origen también han sido recientemente el motivo de difíciles negociaciones, tendientes a celebrar el Acuerdo de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (1999).

Cabe mencionar que en las reuniones que se llevaron a cabo a finales de 1999, en Toronto y Seattle respectivamente, esta temática cobró un cariz muy diferente en relación con experiencias pasadas, debido al ambiente de descontento que privó entre muchos representantes de los países menos desarrollados así como entre aquellas organizaciones civiles que hicieron de la exclusión económica el objeto de violentas protestas.

Este ensayo se propone analizar los principales rasgos de la regla de origen, sin duda el principal mecanismo de protección que los tres países miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) utilizan para consolidar sus intercambios comerciales y acentuar su carácter de bloque regional.

Si bien es cierto que el libre comercio, en términos generales, tiene como principal objetivo la desaparición del proteccionismo comercial, principalmente las barreras arancelarias, esto no obsta para que los países que se unen comercialmente bajo un acuerdo o tratado, utilicen fuera del grupo otros instrumentos proteccionistas, como puede ser la

aplicación de las reglas de origen o de contenido nacional; este hecho implica una contradicción a los propósitos del libre cambio como analizaremos más adelante.

Definiciones

Las reglas de origen son normas creadas por los gobiernos y/o las agrupaciones comerciales de determinados países para definir y calcular el origen, procedencia o nacionalidad de las importaciones que se introducen en un determinado país. Su existencia obedece a la necesidad que tienen los países receptores de determinadas importaciones, de reconocer el origen económico de una mercancía, sobre todo cuando ésta compete o pone en peligro determinados bienes de procedencia nacional.

El GATT las definió como "...rules of origin shall be defined as those laws, regulations and administrative determinations of general applications applied by any contracting party to determine the country of origin of goods" (artículo primero).

De acuerdo con un estudio publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo, las reglas de origen han crecido en importancia en los acuerdos comerciales más recientes, debido a que el comercio internacional pese a que ahora recurre más al libre comercio que en el pasado, aún es regulado de acuerdo con los intereses de determinados países –en general los más poderosos económicamente– y con base en productos específicos.³

La esencia misma de cualquier regla de origen es el proteccionismo, pero la medida con que éste es evaluado dentro de una regla de origen específica, varía de acuerdo con los intereses económicos del país o los países que la imponen sobre las importaciones de aquellos países con los que no existe un acuerdo de liberalización comercial.

En relación con lo anterior el Banco Interamericano de Desarrollo manifestaba en su Informe de 1996, que el grado de proteccionismo podría depender de factores tales como las posibilidades de sustitución en la producción interna entre insumos según origen geográfico; los cambios tecnológicos y la innovación productiva; las condiciones de oferta en las industrias nacionales que producen bienes intermedios; la estructura del mercado de los bienes intermedios en la zona de integración; las políticas de protección con respecto a terceros países y

³Heckscher, p. 1.

el grado de integración económica existente entre los participantes de un área de libre comercio antes de que se ponga en funcionamiento.⁴

El regionalismo comercial contemporáneo no puede prosperar sin la aplicación de las reglas de origen, la complejidad de la producción mundial, concebida actualmente como una industria hipersegmentada y al mismo tiempo globalizada, dificulta la determinación del origen y subsecuentes transformaciones de una mercancía.

Determinar dentro de un producto final la nacionalidad de cada insumo utilizado, así como el origen geográfico de cada uno de los procesos de transformación que sufrió dicho producto, es el objeto de la regla de origen.

Este ejercicio casi siempre se ha aplicado dentro de la estructura que rige el comercio exterior de cada uno de los países, en especial en aquellos que eran miembros del GATT o de alguna otra asociación comercial, pero en años recientes la aparición de un mayor número de bloques comerciales regionales, ha provocado que esta determinación técnica sea más rígida. Sólo así consideran los países miembros de un bloque, que podrán asegurarse de que aquellos productos que se intercambian dentro del grupo, efectivamente fueron producidos y transformados en un elevado porcentaje dentro de la zona.

En los actuales procesos de integración comercial, a diferencia de aquéllos ocurridos en la década de los años sesenta y setenta, las corporaciones transnacionales han influido profundamente en la negociación, haciendo pasar en la mayoría de los casos, sus intereses corporativos por delante de aquellos que buscan los gobiernos; este rasgo ha sido tan flagrante que muchos autores especializados en la temática, han denominado a acuerdos como el TLCAN, una Constitución de las transnacionales.

A diferencia de lo ocurrido en el pasado, actualmente resulta frecuente observar que los intereses de las corporaciones y de los gobiernos se mezclan y que en ciertos momentos resulta difícil identificarlos separadamente. Este rasgo influye directamente sobre la determinación de las reglas de origen dentro de la negociación de un acuerdo de libre comercio, siempre existe el peligro de que las empresas más poderosas logren imponer cierto tipo de condiciones, mediante la aplicación de la regla de origen.⁵ Esta distorsión busca directamente favore-

⁴Banco Interamericano de Desarrollo, "Progreso económico y social en América Latina", Informe 1996, Washington, 1996.

⁵G. de la Reza, "Negociación y objetivos de la integración hemisférica", en *Nuevas dimensiones de la integración*, México, Plaza y Valdés Editores, 1999, p. 165.

cer el consumo de ciertos insumos y productos semiterminados, producidos por las corporaciones asentadas dentro de un bloque comercial determinado; el caso de las tres grandes compañías: Ford, Chrysler y General Motors, dentro de la negociación del TLCAN resulta ejemplificador.

Así dentro del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (1988), las compañías automotrices lograron que la regla de origen constituyera 50%, apoyados en el hecho de que existía una experiencia previa entre los dos países como consecuencia del Pacto del Automóvil. Por el contrario en el TLCAN, estas mismas corporaciones empujaron la negociación en niveles más proteccionistas y lograron 62.5 y 60% de contenido regional para vehículos y piezas, respectivamente. La elevación del porcentaje obedeció básicamente a la existencia de la industria maquiladora en México, la cual cuenta con importante inversión japonesa y coreana, justamente en el sector automotriz. Un caso similar se observa en el Mercosur, dentro del cual la regla de origen se elevó aún más: 70 y 60 por ciento.

En todos estos casos resulta bastante claro que el propósito de las corporaciones es inhibir la presencia de corporaciones ajenas al bloque o la posibilidad de que ciertos insumos originados fuera de la región sirvan para producir deslealmente productos que posteriormente circularán dentro de la región. El caso de la industria textil mexicana resulta revelador: a partir del TLCAN las principales empresas exportadoras de textil han tenido que modificar la lista de sus proveedores tradicionales, la mayoría asiáticos, y obligados por la regla de contenido regional ahora compran parte de sus insumos a Estados Unidos y Canadá, en muchos casos a precios más elevados.

Todo parece indicar que ni la globalización ni el libre comercio han sido lo suficientemente convincentes como para eliminar determinadas prácticas proteccionistas, así se observa que aun en países considerados como portadores de economías muy abiertas, las reglas de origen son utilizadas en una suerte de doble juego: para vencer el proteccionismo de los países que no forman parte de un mismo bloque comercial y para proteger sus intereses económicos internos; la formación de bloques comerciales regionales obedece a esta doble tendencia.

Las reglas de origen: ¿nuevo vino en viejas odres?

Las políticas destinadas a alentar el contenido local en la producción manufacturera han sido aplicadas en diversos países desde finales del

siglo XIX. En 1879 la empresa Westinghouse fue obligada por la Compañía de Ferrocarriles de Francia a que abriera una fábrica de frenos en París, con la finalidad de cumplir con las exigencias de contenido local de los productos de la planta Westinghouse, que se distribuían en el mercado francés.⁶

Indudablemente, en el caso de América Latina, es en el periodo de industrialización sustitutiva de importaciones, durante las décadas de los cincuenta y sesenta, cuando de una manera más articulada se recurre a la exigencia de un contenido nacional, como un evidente recurso para alentar la industrialización y acelerar la transferencia de tecnología en ciertos países en vías de desarrollo. Dicha práctica también se utilizó en países de desarrollo intermedio como España, Grecia y Australia, y en países con un cierto tipo de industrialización como India, Corea y Taiwán.

Durante dos décadas, muchos de los países arriba mencionados, en especial los de América Latina, optaron por políticas de industrialización proteccionistas que en gran medida provocaron que casi todos los acuerdos de liberalización comercial se llevaran a cabo, de manera preferente, entre los mismos países industrializados. *Grosso modo* los países en desarrollo quedaron marginados parcialmente de la primera etapa de liberalización comercial que promovió el GATT después de la segunda guerra mundial.

Desde mediados de los años cuarenta hasta fines de los ochenta, se observa que el comercio mundial vivió un largo periodo de crecimiento en el que el mundo prácticamente se dividió entre los países que acogían los principios del libre comercio bajo las reglas del GATT y aquellos que optaron por un proteccionismo comercial encaminado a salvaguardar la industria nacional. Sin embargo, la gran mayoría de los países en uno y otro bando, tuvieron que ajustar tanto sus estrategias industriales como su comercio exterior al cumplimiento y exigencias de las reglas de origen en las mercancías que se producían y en las que se exportaban.

En el caso concreto de América Latina es necesario decir que si bien el proteccionismo comercial fue la regla, esto no impidió que se suscribieran varios acuerdos de libre comercio entre ellos, que tenían como finalidad apoyar el proyecto de industrialización en la región, tal fue el caso del Mercado Común Centroamericano entre otros.

⁶M. Wilkins, *The Emergence of Multinational Enterprise*, Harvard University Press, 1970.

“Aquí es necesario distinguir los diversos grados de intensidad y hasta los matices con que se fue manifestando el proteccionismo en los países latinoamericanos; éste en términos generales fue particularmente excluyente para los países de fuera de la región.

Aquellos países que en América Latina recientemente suscribieron acuerdos de libre comercio subregionales utilizaron básicamente dos tipos de esquema para determinar el contenido nacional de las mercancías que intercambiaban. El régimen que aplica la ALADI cuenta con un requisito genérico que se aplica a todos los productos, el cual se basa en la “existencia de un cambio de partida arancelaria, o en su defecto, el de un valor de contenido extrarregional no superior a 50% del valor IAB de exportación”.⁷ Este criterio es utilizado en casi todos los acuerdos de alcance regional encuadrados en la normatividad de la ALADI.

Más recientemente, la negociación del TLCAN a partir de 1989, introdujo una medición diferente: en el caso de este acuerdo cada producto tiene una regla de origen específica, y el cálculo echa mano de tres criterios:

- determinar si el producto sufrió durante su transformación cambios en la clasificación arancelaria;
- si el grado de valor agregado que porta el producto cumple con el mínimo requerido;
- si se cumple con ciertos requisitos técnicos en el proceso de producción.⁸

“Aunado a esto, hay que mencionar que el nivel de exigencia de los trámites administrativos que conlleva la aplicación de los anteriores criterios, posee una mayor complejidad que el estipulado en acuerdos anteriores.

Paradójicamente a fines de la década de los años ochenta, los países con industrialización protegida iniciaron un enérgico proceso de liberalización comercial, justamente cuando la tasa de crecimiento del comercio mundial iniciaba una desaceleración y los países más industrializados se unían en bloques regionales. Comparativamente hablando, este proceso de liberalización comercial, en el caso de América Latina, se caracterizó por la severidad de los cambios econó-

⁷ Banco Nacional de Comercio Exterior, *Revista Comercio Exterior*, vol. 47, abril de 1997, México, p. 313.

⁸ *Idem*.

“ micos; éstos tuvieron una repercusión de mayor magnitud que lo ocurrido posteriormente como resultado de los acuerdos de libre comercio de “segunda generación”.

Durante la última década del siglo xx ocurren varios procesos que en su conjunto provocaron un cambio en el patrón de comportamiento de las relaciones comerciales internacionales. En primer término surge, como ya lo mencionamos, un proceso de mayor globalización de la producción; un segundo aspecto es el cuestionamiento que se hizo al multilateralismo comercial tradicional y en tercer término el incremento en la búsqueda de opciones comerciales más bien bilaterales o regionales que se fundamentaron en un neoproteccionismo no arancelario.

“ Estos cambios estuvieron íntimamente relacionados con las negociaciones dentro de la Ronda Uruguay del GATT la cual como se sabe, presentaba indicios de no resolver satisfactoriamente los intereses en juego de los países industrializados. Más adelante volveremos sobre el análisis de los resultados de la Ronda Uruguay y la redefinición de las normas de origen.

Las reglas de origen desde la perspectiva de la política industrial en México

La forma en que las reglas de origen han sido definidas por medio de los años muestra una tendencia creciente a utilizarlas como una herramienta proteccionista; la complejización de su definición, normatividad y caracterización, ha provocado en múltiples ocasiones la proliferación de distorsiones que afectan directamente a la política industrial y comercial de muchos países.

Según Giovanni Balcet, la definición y utilización de las reglas de origen puede dividirse en dos fases sucesivas que representan a su vez dos diferentes enfoques de política industrial:

1a. fase: ésta abarca de los años sesenta a los ochenta; durante esta etapa las reglas de origen fueron utilizadas por los países en desarrollo para acelerar su proceso de industrialización dentro de un marco de medidas de atracción/reglamentación de la inversión extranjera directa y una estrategia de carácter defensivo a favor de la industria joven;

2a. fase: en esta etapa, que transcurre a partir de los años ochenta, las reglas de origen, entendidas como de “contenido local”,

son utilizadas también por los países industrializados como una "traba selectiva" para impedir la entrada de inversión extranjera multinacional. Éstas, por lo tanto funcionan como parte de un "proteccionismo ampliado" por parte de las empresas locales en contra de la competencia global.⁹

Cabe destacar en esta periodización el hecho de que en la primera etapa, la inversión extranjera directa fue alentada para que produjera *in situ* con la finalidad de que llevara a cabo procesos de "transformación sustancial", que implicaran la determinación del contenido local.

En este caso, el objetivo al aplicar la regla de origen apuntaba a la reducción de las actividades de ensamblaje y en caso de que existieran, acotarlas bajo reglamentos que impedían su comercialización en el país; la industria maquiladora en México en una primera etapa desempeñó ese papel.

Una distorsión previsible del anterior manejo de las reglas de origen fue la creación de verdaderos oligopolios nacionales que aprovecharon el proteccionismo que provocaba producir y comercializar con contenido nacional para crear un poder corporativo que sólo pudo quebrarse durante los años noventa con la liberalización comercial.

Resulta evidente que la determinación del contenido local o nacional de una mercancía está íntimamente relacionada con la política industrial de un país así como con la participación del Estado, este último resulta central para regular el proceso e incentivar a los productores que aceptan dicha estrategia.'

Toda política industrial que establece normas que obligan a las empresas nacionales y extranjeras a producir con un importante porcentaje de contenido local está llevando a cabo una estrategia proteccionista no necesariamente negativa; esto fue lo que ocurrió en México con la producción automotriz hasta la publicación de los decretos de 1983 y 1989 que abrieron el proceso de integración a la globalización de la industria.

El caso del sector automotriz en México es sin duda el mejor ejemplo para analizar las dos fases por las que ha pasado la normatividad y uso de las reglas de origen.

Inicialmente se aplicó una política tendiente a impulsar el desarrollo de la industria automotriz como máquina de arrastre para impulsar

⁹ Giovanni Balcet, *Politiques de Contenu Local et Stratégies des Firmes Multinationales*, Université de Turin, 1993.

la industrialización del país, esta tendencia se sostuvo hasta la década de los años sesenta.

Posteriormente el gobierno mexicano decidió impulsar aún más esta estrategia, emitiendo decretos como los de 1962, 1969, 1972 y 1977 en los cuales se incorpora a la industria automotriz como eje de la diversificación productiva sobre bases nacionales y con creciente grado de integración interna (GIN); este porcentaje en el último Decreto fue de alrededor de un 50 por ciento.

Durante casi 20 años y hasta los inicios de la década de los años ochenta, por ejemplo, la planta General Motors de la Ciudad de México utilizaba en su producción 70% de contenido nacional del cual 90% provenía del área metropolitana; la publicación del Decreto Automotriz de 1989, el cual coincidió en fechas con la emisión del Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, marca el inicio de una nueva etapa en la cual la planta industrial automotriz establecida en México se vincula con las corporaciones estadounidenses.¹⁰

Una consecuencia de estos decretos fue la disminución en la exigencia del uso de contenido nacional en las exportaciones mexicanas; así se observa que paulatinamente la industria de autopartes se vio afectada ante la posibilidad de utilizar un menor valor agregado nacional por parte de las trasnacionales automotrices.

Concretamente en el Decreto de 1989 se dejó de mencionar el GIN y se utilizó como medida, el Valor Agregado Nacional (VAN), que en este caso se definió en 36 por ciento.

Otra consecuencia adicional fue que la eliminación gradual de los límites a la participación de la inversión extranjera en la industria de autopartes provocó que la integración vertical de las ensambladoras extranjeras eliminara en gran medida a las nacionales, esto tarde o temprano trasnacionalizó la industria de autopartes que hasta los años ochenta fue mayoritariamente mexicana.

A lo anterior habría que agregar que el propio gobierno mexicano ha impulsado recientemente un programa de promoción industrial en el cual plantea la integración de cadenas productivas en las cuales las industrias medianas y pequeñas se convierten en suministradoras de la industria trasnacional; esta propuesta no es exclusiva del sector automotriz y se propone también para la agricultura.

¹⁰A. Arteaga, *La reestructuración de la industria automotriz en México y sus repercusiones en el viejo núcleo fabril*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1993.

Para entender el cambio en el uso de la regla de origen en la política industrial en México hay que decir que la diferencia entre la primera fase y la actual reside en el uso y destino que se da a las reglas de origen dentro de una estrategia que pone el énfasis en el mercado externo.

Las reglas de contenido nacional que en el pasado sirvieron a los intereses de una industrialización que se vertía sobre un mercado interno restringido, bajo la actual integración comercial son por el contrario un instrumento ultra proteccionista que refuerza los vínculos entre aquellos que se integran y que apuestan a ocupar una posición como bloque de poder en el mercado externo. Peter Morici lo expresa de la siguiente manera: "Like other border measures, rules of origin can be assigned an important strategic trade policy role- they can be used to partially offset other countries discriminatory trade and industrial policies or to help promote or protect domestic industries."¹¹

Resulta evidente que en el caso de aquellos países que se encuentran unidos bajo los principios de un mercado común, se buscará establecer un arancel común para las importaciones provenientes de terceros países pero el uso de la norma de origen no se descarta en el proceso de transición.¹²

En el caso de aquellos países agrupados bajo acuerdos de libre comercio, se debe fijar una regla de origen que regule la transparencia del intercambio comercial dentro del bloque, esto evidentemente trae como consecuencia la aparición de un mercado cautivo, ya que para exportar a otro de los países perteneciente al acuerdo comercial, se tendrá que garantizar un porcentaje determinado de contenido regional, esto es, lo que actualmente ocurre con el TLCAN.

Las reglas de origen para textiles y ropa dentro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, deben garantizar un alto contenido regional dentro del bloque comercial, por ejemplo los textiles y la confección deben ser elaborados con hilo producido en América del Norte y la ropa requiere ser cortada dentro de los talleres ubicados en la región, utilizando también telas producidas en sus tres países, las cuales a su vez deberán haber sido hechas con hilo procedente de

¹¹ Morici Peter, "Rules of Origin in a North American Trade Accord", ponencia presentada en Fraser Institute, Canadá, 1991, p. 1.

¹² Las reglas de origen en el comercio intracomunitario de la actual Unión Europea no existen actualmente. A los nuevos miembros se les concedió un periodo de ajuste, tal fue el caso de España y Portugal que en 1986 recibieron siete años de gracia para eliminar su proteccionismo y organizar sus aranceles en relación con la Comunidad Europea.

América del Norte; todas estas restricciones han sido concebidas para impedir el uso de materiales provenientes de Asia y los países de la ex Unión Soviética.

En la etapa actual la presencia de la inversión extranjera directa se vuelve fundamental para el proyecto exportador, de ahí que la tendencia apunte a su desreglamentación. Sin embargo, la determinación del destino final de la producción condiciona necesariamente la estrategia de la inversión extranjera. Esto significa que toda inversión deberá analizar su factibilidad/beneficio de acuerdo con la fijación de las reglas de origen en relación con un sector económico determinado.

Aún más, el comportamiento de las empresas trasnacionales se ve ampliamente favorecido ya que hoy día no están obligadas a participar en procesos de "transformación sustancial" con el fin de garantizar el contenido local de un bien, como fue el caso durante el periodo de sustitución de importaciones.

Quizás el rasgo más sobresaliente de esta segunda etapa, consista en que un gran número de pequeñas y medianas empresas locales se integran dentro del proceso de producción en forma subordinada a la empresa trasnacional; en este sentido se crea una red de empresas nacionales que ocupan el final de una cadena productiva en la que llevan a cabo procesos de subcontratación.

Así, la articulación al sistema productivo nacional se lleva a cabo sobre bases completamente diferentes a las del periodo anterior; específicamente en el caso del TLCAN sobresale que la cláusula de contenido nacional es sustituida por otra denominada de "contenido regional".

Bajo esta nueva nomenclatura la definición de la norma se lleva a cabo tomando únicamente en consideración que una parte o todo el contenido de una mercancía proceda de alguno de los tres países que integran el Tratado de América del Norte; en este sentido no hay una exigencia predeterminada sobre el porcentaje de participación de cada país.

El cálculo de valor de contenido regional se establece en el anexo 401 del TLCAN; este método refleja hasta qué punto los intereses económicos de las automotrices ubicadas en Estados Unidos y Canadá permearon la negociación como ya lo mencionamos anteriormente.

Para calcular el contenido regional dentro del TLCAN se debe acudir a dos métodos, el primero sobre el valor de la transacción, conocido como la fórmula mexicana y el otro llamado de costo neto y denominado la fórmula de Estados Unidos y Canadá. Basta decir que para el sector automotriz y el del calzado el TLCAN acordó utilizar ambos

métodos; en el resto de los casos el exportador puede optar, para definir el contenido regional, por uno de los métodos indicados.

Ahora bien ¿cuál es el papel que desempeña la industria maquiladora de exportación, con relación al TLCAN y la aplicación de la regla de contenido regional?

El 2001 fue la fecha que oficialmente se fijó para que el Programa de la Industria Maquiladora de Exportación quedara sujeto a la reglamentación del TLCAN, este hecho significa que a partir de ese año la aplicación de la regla de contenido regional será extensiva a la industria maquiladora, pero sobre todo, esto implica que el porcentaje de contenido nacional, léase mexicano, será determinante en el futuro de la maquiladora como parte de una política industrial en México.

Una parte importante de la producción del sector maquilador, según Alfonso Mercado, cumple con el mínimo de 51% de contenido regional si se suma el valor local agregado de las maquiladoras y sus compras de insumos de México, Canadá y Estados Unidos.¹³

Mucho se ha mencionado el bajo porcentaje de valor agregado mexicano que produce la industria maquiladora de exportación.¹⁴ El cambio operado dentro del TLCAN sobre la regla de origen –la cual, como mencionamos, se transformó de una de contenido nacional a otra de carácter regional– obedece principalmente a la indefección tanto de la industria maquiladora de exportación como de la industria manufacturera de exportación, en relación con la importación de insumos y bienes intermedios.

Sin embargo, la debilidad del valor agregado nacional no es general, existen maquiladoras como las de alimentos que garantizan más de un 60% de contenido mexicano y que obviamente no necesitan comprar insumos canadienses o estadounidenses para exportar dentro de la región del TLCAN, pero como bien lo menciona A. Mercado, otros sectores de las maquiladoras, como los de los electrónicos, equipos eléctricos y automotriz, sí registran un bajo nivel de contenido nacional, lo cual los obliga necesariamente a recurrir reiteradamente a sus socios norteamericanos; este hecho es particularmente grave pues es en estos sectores en donde la industria maquiladora es más dinámica.

¹³A. Mercado, "Las maquiladoras de cara al año 2001", *Comercio Exterior*, vol. 49, núm. 9, México, 1999, pp. 778-782.

¹⁴La proporción de materias primas, componentes y materiales de empaques mexicanos en el total de insumos para las maquiladoras era aproximadamente 2% en promedio, citado en A. Mercado, *op. cit.*, p. 778.

La fijación de la regla de origen regional, en el caso de la maquiladora, naturalmente favorece aún más las importaciones provenientes de Estados Unidos, las cuales a partir del 2001 han tenido una mayor demanda y posiblemente afecten el comportamiento de las importaciones de fuera de la región. Pero el peligro más grande reside en que esta situación termine por ahuyentar la inversión extranjera directa no norteamericana; este problema parece que podrá ser resuelto en la medida en que tratados de libre comercio como el de la Unión Europea y México, detengan dicha tendencia. La entrada de un número importante de empresas automotrices europeas, no necesariamente encaminadas a funcionar dentro del régimen maquilador, sería una respuesta.

Otra salida la representa la existencia de un buen número de acuerdos comerciales de diversa índole que permitirá a México diversificarse más allá del territorio fijado por el TLCAN.

Las medidas de inversión relacionadas con el comercio (TRIMS)

En la segunda etapa, anteriormente descrita por Giovañni Balcet, la cual data de los años ochenta, las reglas de origen dejaron de ser utilizadas por los países en desarrollo para proteger su industria nacional y pasaron a formar parte de un grupo de medidas que pretendían limitar los efectos negativos de la inversión extranjera directa ligada al comercio y a las empresas multinacionales.

Dentro de estas medidas, las normas de contenido nacional aparecen como un instrumento indispensable reideado para proteger el comercio exterior de un país, más que para cuidar su producción nacional, como fue su caso en el pasado.

La regla de origen en la actualidad obliga a que todo bien exportado contenga un porcentaje determinado de valor agregado local, lo cual significa que incorpore un cierto número de insumos nacionales o regionales a la producción y que el costo de fabricación sea realizado en el país o en la región. En ciertos acuerdos comerciales, como ya dijimos con anterioridad, se menciona la necesidad de que exista un proceso de transformación sustancial; y en otros también se recurre al método de salto arancelario para determinar su contenido nacional o regional.

La determinación del valor regional es altamente compleja y tiende a tener efectos sesgados dentro de un bloque comercial; por

ejemplo en el caso del sector automotriz no se acepta el beneficio de la acumulación para el cálculo final lo cual implica que se reduce al mínimo el uso de insumos de fuera de la región, en lugar de éste se recurre al rastreo en cada una de las etapas de producción del bien y finalmente se aplica el método de costo neto para calcular el contenido regional,¹⁵ esto significa que el país más beneficiado de los tres resulta ser Estados Unidos; ejemplos como éste van siendo más frecuente conforme avanza el TLCAN.

Conclusiones

Las reglas de origen han evolucionado aparentemente en sentido contrario a la apertura económica, los diversos métodos para calcularlas son complejos y se prestan a que uno o algunos de los países aprovechen la posible ineficacia de las autoridades para calcularlo; uno de los casos más clarificadores es la disputa que se suscitó entre Canadá y Estados Unidos respecto a los autos Honda.

Otro aspecto digno de tomar en consideración es el hecho de que mientras más se complejiza el método de cálculo para las reglas de origen, en sentido opuesto la producción de bienes y servicios es cada vez más interdependiente y globalizada; en este sentido la determinación del contenido regional dentro de un esquema de producción segmentado y globalizado puede resultar no solamente complicado sino también perjudicial para los países asociados.

La forma en que las reglas de origen se aplican actualmente, tiende a crear una política corporativa regional en la cual son las grandes empresas las que dictan a quién compran y a qué región favorecen.

El cálculo de valor regional es tan técnico que esto produce abusos y discriminaciones aun entre los miembros de un bloque comercial.

La determinación de la regla de origen y la de contenido nacional puede presentar dos tendencias: la primera trataría de negar la asimetría económica de los países e imponer a todos la misma medida; éste podría ser el caso en futuros acuerdos como el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas. La segunda sería la aceptación negociada de la asimetría; éste ha sido el caso del Mercosur, que aplica una regla de contenido regional de 60%, salvo para Paraguay, el que sólo debe garantizar un 50%; en el caso de la Comunidad Andina, a Bolivia y

¹⁵ *Ibid.*, p. 115.

Ecuador se les permite un 40% y el Mercado Común Centroamericano establece como norma un 25% de contenido nacional.¹⁶

El reconocimiento de la asimetría económica aparece originalmente en el capítulo XVIII del GATT. Por el contrario fue negado en el caso del TLCAN y en el protocolo de ingreso de México a la OCDE. En nuestra opinión, la aceptación de la asimetría y la negociación personalizada de la regla de origen, ofrecería mayor viabilidad a los acuerdos comerciales, los cuáles más de una vez han perdido vigencia o han sido cancelados ante la imposibilidad de que alguno de los países miembros pueda cumplir cabalmente con la regla de origen.

Por último, la aceptación de la regla de origen o de contenido regional descarga de su responsabilidad central al Estado,¹⁷ puesto que a diferencia del pasado, no existe más una responsabilidad por parte de éste, al exigir a las empresas nacionales y extranjeras que produzcan con contenido local. Dentro del TLCAN, esta responsabilidad se disuelve entre los tres países sin que exista una repartición clara de la obligación por país.

Bibliografía

- ARTEAGA, A. [1993], *La reestructuración de la industria automotriz en México y sus repercusiones en el viejo núcleo fabril*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- BALCET, Giovanni [1993], *Politiques de Contenu Local et Stratégies des Firms Multinationales*, Universidad de Turin.
- CAMPBELL, B. y T. Gutiérrez Haces [1998], *Labour Markets Effects Under CUFTA-NAFTA*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.
- DE LA REZA, Germán et al. [1999], *Nuevas dimensiones de la integración. Del TLCAN al regionalismo hemisférico*, México, Plaza y Valdés Editores.
- GUTIÉRREZ HACES, T. [1991], "Del GATT al Tratado de Libre Comercio. Algunas consideraciones sobre el acuerdo trilateral México, Estados Unidos, Canadá", en *El Tratado de Libre Comercio: entre el viejo y el nuevo orden*, México, CISAN, UNAM.
- HECKSCHER [1983], *La época mercantilista*, México, Fondo de Cultura Económica.

¹⁶De la Reza, *op. cit.*, p. 167.

¹⁷Teresa Gutiérrez-Haces, "Del GATT al Tratado de Libre Comercio. Algunas consideraciones sobre el acuerdo trilateral México, Estados Unidos, Canadá", en *El Tratado de Libre Comercio: entre el viejo y el nuevo orden*, México, CISAN, UNAM, 1991.

- KRUEGER, Anne [1993], *Free Trade Agreements as Protectionists Devices: Rules of Origin*, Working paper 4352, Cambridge, National Bureau of Economic Research.
- PALMETER, N.D. [1995], "Rules of Origin in a Western Hemisphere Free Trade Agreement", en *Trade Liberalization in the Western Hemisphere*, Washington, CEPAL-BID.
- RODRÍGUEZ, S. y A. Guerra-Borges [1999], *El desarrollo en América Latina y los procesos de integración subregional*, México, IIEC-UNAM.
- WILKINS, M. [1970], *The Emergence of Multinational Enterprise*, Harvard University Press.



Segunda parte

Estado, sociedad y política
en un mundo globalizado

Sección uno

El nuevo contexto
sociopolítico mundial

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21

22

23

24

25

26

27

28

29

30

31

32

33

34

35

36

37

38

39

40

41

42

43

44

45

46

47

48

49

50

51

52

53

54

55

56

57

58

59

60

61

62

63

64

65

66

67

68

69

70

71

72

73

74

75

76

77

78

79

80

81

82

83

84

85

86

87

88

89

90

L a modernidad desbordada*

Ricardo Pozas Horcasitas

Los efectos sociales de la velocidad del cambio

Uno de los efectos esenciales producido por la velocidad del cambio social es el desfase que se crea entre el uso de las palabras y el contenido analítico de las categorías, para nombrar el nuevo estado de cosas. El contenido de las viejas categorías, que caracterizan el *statu quo* superado, se filtra como sustrato teórico y como contenido lógico en las nuevas palabras con las que se nombra la realidad social cambiada.

En las primeras etapas del cambio, se construyen los aparatos analíticos en torno a las categorías que nombran los nuevos fenómenos sociales. Este cambio conceptual se elabora tanto en el ámbito laboral de los científicos sociales como en el de los instrumentadores técnicos y políticos directamente involucrados en el cambio.

El proceso de asimilación cultural del contenido de las categorías que nombran los nuevos fenómenos, tiene una temporalidad directamente vinculada con el manejo ideológico y con las necesidades técnicas y los intereses particulares de los actores en la interacción social. La asimilación del contenido conceptual de lo nuevo, depende también del tipo de vinculación que cada actor tiene con el ámbito del cambio y forma parte del lenguaje que da identidad a cada uno de ellos.

El primer cambio conceptual en el discurso es en principio nominal: el cambio se *menciona* mediante un neologismo, que en el uso corriente del lenguaje político se vuelve adjetivo, al que no se le da el conte-

*Agradezco los comentarios a este texto de Judit Boxer, Julio Cotler, José Ramón Cossío, Jorge Dettmer, Julia Flores, Donnal Freeber, Gilberto Giménez, Sara Gordon, Julio Labastida, Martín del Campo, Claudio Lomnitz, Juan Manuel Ortega, Cristina Pons, Andrea Pozas Loyo, Martín Puchet, Julio Ríos, Carlos Alberto Torres y a los integrantes del seminario institucional de Estudios sobre Educación y Descentralización del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y a su coordinadora Aurora Loyo.

nido de una categoría analítica. Se dice lo nuevo, pero en realidad no se le nombra; el discurso político-coloquial es, en la gran mayoría de los casos, hueco y nominal, hasta que el contenido de las categorías con las que se designan los elementos generales y constitutivos del cambio social se asienta en el horizonte conceptual del imaginario colectivo.

Este hecho cultural ocurre con bastante frecuencia en la historia; el reduccionismo nominal que hacen los actores políticos de las categorías sociales, vuelve hoy con la categoría de globalidad. Esta última forma parte del uso corriente de los discursos, y aparece para calificar las condiciones sociales actuales, sobre las cuales los políticos han perdido el control.

La globalidad es actualmente un vocablo irrenunciable que hace aparecer al político como un personaje actualizado y capaz de caracterizar, ante una opinión pública que se encuentra en la misma situación de desconocimiento que él, a la sociedad en la que despliega su actividad de poder y frente a la cual promete solucionar sus problemas.

El fenómeno global es utilizado en el discurso como un sustituto del orden internacional moderno, que supone la capacidad de los estados nacionales soberanos de manejar sus relaciones económicas, políticas y culturales. En ese orden internacional, las relaciones entre dichos estados estaban regidas por vínculos de soberanía e intervencionismo. Esta lógica cambió radicalmente y no es más la única y determinante, sino que comparte con la global el ámbito de las relaciones internacionales y nacionales de cada país.

Con la globalidad, el ámbito internacional ha dejado de ser lo extranjero por contraste con lo nativo y la soberanía no es ya el horizonte posible de la defensa de la identidad de los grupos sociales que formaron y dieron contenido a las sociedades modernas.

Hoy estamos en el principio de una época en la que la soberanía ha dejado de ser el principal recurso en el manejo interno del poder político de los gobiernos, frente a los miembros de sus sociedades nacionales.

Las fronteras territoriales y su contenido simbólico-identitario están siendo transformados en algunos de sus elementos y paradójicamente reiterados en otros. Las contradicciones en las que la sociedad moderna se movió entre lo interno y lo externo, entre lo propio y lo ajeno, se disolvieron en los contenidos de la globalidad y no se excluyen más; conviven con tensión y muestran el desarrollo paradójico y abierto del mundo contemporáneo. Recorrer el contenido de esas paradojas que la globalidad sacó de su cauce histórico y de sus límites tradicionales, es el objetivo de la presente reflexión.

Las dimensiones de la globalidad

Los actuales fenómenos internacionales que dan el contenido de la situación global surgen del agotamiento del *statu quo*, edificado durante la segunda posguerra. Estos fenómenos han abierto las fronteras que dividían el mundo y desplazado, dentro de los bloques, tanto al Estado director de las economías planificadas, como al Estado de bienestar, que fue su correspondiente en el bloque occidental. Como la sustancia misma de la guerra fría, ambos se disolvieron en la globalidad.

Durante más de 30 años, el Estado de bienestar fue la construcción institucional e ideológica capitalista, tanto en sus versiones centrales como en las de las periferias, en la disputa por la hegemonía mundial frente a la ideología comunista de los estados totalitarios y de los grupos y movimientos de las "izquierdas" en las democracias occidentales.

Hoy la época de naturaleza global edifica los nuevos términos de la integración internacional, a partir de una nueva distribución del mundo en regiones, bloques y comunidades, formas de organización que constituyen referentes constantes y obligados, para explicar las conductas políticas y las acciones de los actores de las sociedades y estados nacionales.

La globalidad es un fenómeno de simultaneidad mundial de flujos de información que se ha generalizado en todos los sectores de la actividad social y ha sido producida por una revolución tecnológica que significó el paso al sistema numérico de sonidos, textos e imágenes que se transmiten a la velocidad de la luz por medio de un código único, transformando radicalmente la producción, el trabajo, la educación, el tiempo libre, las actividades privadas y, en el extremo, hasta las relaciones personales de todos aquellos que están incluidos en *la red*.

Este fenómeno de simultaneidad mundial que caracteriza a la situación global como *sociedad informacional*, se realiza junto con la desregulación de los controles centrales de las economías y de las formas institucionales y de organización de los estados y sociedades nacionales, creando un proceso de fragmentación y de ruptura interna en ellas.

La desregulación ha autonomizado a la economía y producido un nuevo fenómeno que, en la actual etapa de la globalización, aparece como una economía sin sociedad y como reacción a ésta, un poder político sin economía, que se expresa en la imposibilidad de diseñar políticas públicas racionales y previsibles. El proceso de globalización ha creado un nuevo fenómeno masivo de exclusión económica y ciudadana

en el mundo. Según el informe del Banco Mundial de octubre de 1998, 1 300 millones de personas viven en el mundo con menos de un dólar al día.¹ En suma, la globalidad ha transformado los componentes de la escena internacional, haciéndolos transitar de una relación institucionalizada de integración de los estados a una nueva situación de interdependencia de las economías nacionales.

El fenómeno de la comunicación ha resignificado la función que en las democracias liberales de los estados desempeñó la cohesión de las instituciones sociales, como el fundamento de la identidad ciudadana de un país. La comunicación se nos presenta como condición y sentido de la acción social. Culturalmente, la función de la comunicación aparece como reguladora del conflicto social e interpersonal. La idea de comunicación se vuelve ideología, referente identitario que ha sido elevado a la condición de eje ordenador de la interacción de los individuos.

Actualmente se afirma que la comunicación puede resolverlo todo y en particular, los conflictos en el seno de la pareja, la familia, la escuela, la fábrica, la empresa o el Estado. La nueva cultura de la comunicación ha construido una metáfora de la interacción social, desde la cual no existen más diferencias excluyentes y por lo tanto irresolubles, entre los intereses de los integrantes de la organización social; sólo existe falta de comunicación entre sus miembros: hoy, la comunicación crea una nueva identidad e iguala a los individuos que entran en contacto por medio de ella.

La desintegración de los grandes agregados y organizaciones corporativas en unidades sociales comunicables entre sí, esto es, en grupos que hagan viable la comunicación entre los individuos que los integran, forma parte de la nueva lógica de agregación social, que constituye la base de la nueva propuesta organizadora de la gestión del conflicto. La institucionalización de las diferencias es limitada al seno de las fábricas, las escuelas, las empresas, los partidos políticos, creando una imagen en la que el conflicto sólo puede ser administrado y resuelto mediante las técnicas de la comunicación.

La expansión global de la comunicación, aunada a la pérdida de las centralidades sociales y políticas, ha creado nuevas formas de poder en las que la información, los capitales y las mercancías, así como los individuos, atraviesan las fronteras sin ningún límite, mediante la informática, lo cual produce nuevas modalidades de la identidad desterritorial-

¹El resumen noticioso del informe del Banco Mundial apareció en la prensa el día 7 de octubre de 1998.

lizada: nómada y fragmentada, desligada de las "tradiciones nacionales cerradas".

Pero esta misma condición, que desgaja los contenidos de las identidades nacionales, construye el contenido difuso de la identidad global y produce las condiciones sociales y políticas para que los individuos y los grupos se adscriban a modalidades diversas de la identidad colectiva, entre ellas, las que los ideólogos del desarrollo consideraron en su momento como tradicionales, propias de una identidad concebida y considerada como el lastre de la modernización en las sociedades periféricas, subdesarrolladas: la etnicidad, la religión, la lengua, la región, la raza, etcétera.

De manera creciente, se han debilitado los controles sociales y culturales establecidos por los estados, las iglesias, las familias o las escuelas. Este fenómeno de transgresión de los supuestos axiológicos de las tradiciones nacionales, ha producido un fenómeno de aceptación de las conductas sociales en las que las fronteras edificadas por las culturas nacionales, entre lo normal y lo patológico, lo permitido y lo prohibido, han perdido la claridad de sus contornos. Vivimos una sociedad mundializada, globalizada, que invade y amplía, mediante de un fenómeno de transculturización comunicativa, todas las esferas de la vida privada y la pública.

Una de las características centrales de esta época de naturaleza global, que sucedió a la desintegración del mundo en bloques con la caída del Segundo Mundo, es el proceso de hibridación y mestizaje de significados, símbolos y prácticas. Éstos no son ya originales o auténticos; se trata, más bien, de una amalgama. Los contenidos de la globalización penetran y reestructuran las culturas y economías locales, al mismo tiempo que dichas culturas y prácticas locales ejercen un efecto sobre las características de nuestra condición global.

La época de naturaleza global se caracteriza también por una paradoja que combina tendencias que conducen a un mundo sin fronteras, traspasando los límites territoriales y políticos impuestos por los estados, con otras contrapuestas, de segmentación de las sociedades nacionales, que erigen nuevos límites comunitarios, disgregando el contenido social de las circunscripciones políticas de las fronteras establecidas. Junto con el fenómeno del cambio económico global, del cada vez mayor poder de las agencias, organismos, empresas transnacionales, y del alto grado de autonomía de los circuitos financieros internacionales, se afirman las identidades comunitarias, lingüísticas, religiosas y el surgimiento de culturas etno-regionales.

Vivimos en tiempos caracterizados por las cada vez más frecuentes señales de fragmentación del orden edificado por la última etapa de la modernidad: fuerzas sociales centrífugas y creación de identidades locales y particulares, que son el reverso de la integración y uniformación del mundo en el plano global. Unidad y diversidad diferenciada son los términos que construyen la paradoja de la globalidad regionalizadora en este final del siglo xx.

La revolución tecnológica de las comunicaciones, que está en la base de la globalidad,² ha producido como efecto social el compactamiento de las dimensiones espacio-tiempo: lo que fue distante, se aproxima y el pasado se disuelve en el presente.

El desarrollo ha roto su linealidad ascendente y sucesiva, como fue planteado por sus teóricos al final de la segunda guerra mundial. El principio que rige el tiempo social no es más la diacronía, sino la sincronía. La serie de etapas por medio de las cuales una sociedad sale del subdesarrollo tradicional y arriba al desarrollo moderno ha perdido su valor *heurístico* y su consistencia representativa. La simultaneidad de los fenómenos económicos y culturales ha terminado por desechar los resabios evolucionistas, que se mantuvieron durante más de un siglo en los sótanos de las disciplinas sociales.

Hoy, todo se mezcla: espacio y tiempo se comprimen y la sincronía sucede en la estructuración de la historia a la diacronía y a la noción de proceso. El peso de la simultaneidad se ha expresado en el extremo simbólico de plantearse la posibilidad del final de la historia, en un intento de deslindar la carga ilustrada de la modernidad de la globalidad.³ Este debate intelectual por resignificar la condición del presente como condición global y del pasado como lastre histórico, reconstruye el problema de la nostalgia, como efecto directo de la *condición global humana*.⁴

La globalidad se caracteriza por una doble dimensión: *el alcance*, es decir, la extensión, y *la intensidad*,⁵ o la velocidad de los fenómenos

²El tema de la comunicación global fundado en la revolución tecnológica tiene una producción editorial inmensa. Sugerimos, entre otros textos, el de Manuel Castells que recapitula el problema desde la tradición de la sociología urbana, fundada en el estudio de la sociología de la acción y de los movimientos sociales: Manuel Castells, *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y proceso urbano-regional*, Madrid, Alianza Editorial, 1995, 503 pp.

³Véase F. Fukuyama, *The End of History and The Last Man?*, Nueva York, Free Press, 1980.

⁴Freed Davis, 1974, *Yearning for Yesterday: A Sociology of Nostalgia*, Nueva York, Free Press, 1974, pp. 122-123.

⁵Los temas del *alcance* y de la *intensidad* de los fenómenos sociales producidos por el proceso de globalización se encuentran desarrollados en A. McGrew, "Conceptualizing Global Politics", en A. McGrew, P.G. Lewis et al. (comps.), *Global Politics*, Cambridge, Polity Press, 1992, pp. 1-2.

que le son propios. Esta doble característica se expresa en la profundidad que producen sus efectos en los distintos niveles de los procesos sociales y en los cambios operados en los sistemas políticos de los estados nacionales que forman el sistema global. Ambos procesos están dados por una nueva resignificación de la aceleración del tiempo de la modernidad.⁶ En la globalidad, la *simultaneidad* es esencialmente la modalidad temporal dominante.

Este proceso sincrónico de la globalidad está dado por el contenido múltiple de los vínculos y conexiones entre los actores de las sociedades y los estados que constituyen el sistema mundial y es en esencia un fenómeno histórico en el cual los acontecimientos, las decisiones y las actividades que se producen en una parte del mundo, tienen un efecto casi *simultáneo y significativo* sobre individuos y comunidades situadas en partes muy distantes del mismo.

En el mundo contemporáneo, las relaciones sociales y la interacción no dependen de la "presencia real y simultánea en un lugar específico, puesto que las estructuras y las organizaciones de las sociedades modernas tramadas por la comunicación simultánea, estimulan relaciones intensas entre los *Otros ausentes*".⁷ De tal manera, la globalización puede presentarse como articuladora de esta imbricación de *presencia* y *ausencia*, por medio del entrelazamiento sistemático de lo local y lo global.⁸

Esta resignificación de los hechos contemporáneos hace que se pierda la visibilidad causal de los acontecimientos que repercuten en la vida cotidiana de los individuos y que toda racionalidad posible en el diseño de políticas y conductas previsibles aparezca como sujeta a una nueva modalidad del azar: *el azar global*.

En uno de sus sentidos, la globalidad implica un compactamiento de los procesos políticos y de las actividades culturales que se extienden por medio del globo, y en otro, una intensificación en los niveles de interacción e interdependencia entre los estados y las sociedades que constituyen la comunidad mundial.

⁶ "Separación de espacio y tiempo: es la condición para la articulación de las relaciones sociales en ámbitos extensos de tiempo y espacio, hasta llegar a incluir sistemas universales". Anthony Giddens, *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*, Policy Press & Basil Black Well, 1991. Existe versión española: Anthony Giddens, *Modernidad e identidad del yo: el yo y la sociedad en la época contemporánea*, Barcelona, Editorial Península, 1995, 300 pp.

⁷ David Slater, "La geopolítica del proceso globalizador y el poder territorial en las relaciones Norte-Sur: imaginaciones desafiantes de lo global", en Miguel Ángel Pereyra, *Globalización y descentralización de los sistemas educativos: fundamentos para un nuevo programa de educación comparada*, Ediciones Barcelona, Pomares-Corredor, 1996, p. 64.

⁸ Anthony Giddens, *The Consequence of Modernity*, Cambridge Policy Press, 1990.

Entre los rasgos distintivos de la globalidad está el surgimiento de lo que podemos llamar la conciencia sobre la conexión global; actividad intelectual y valorativa reforzada por los medios de comunicación electrónica, capaces de llamar la atención inmediata de un público hacia acontecimientos ocurridos en lugares distantes, generando una situación de pertenencia y creando un nuevo *imaginario colectivo, que ha dado origen a una cultura planetaria de masas*, cuyo rasgo fundamental es la pérdida de los referentes fijos y unidimensionales.

Esta nueva cultura planetaria, mediada de manera creciente por las formas de comunicación electrónica, ha producido nuevas sensibilidades y valoraciones fundadas en la aceleración del tiempo, que ha resignificado *al presente*, frente al pasado y el futuro, como la temporalidad omnipresente: el aquí y el ahora son las coordenadas de la conducta social y política que le dan valor a la actividad individual y a la acción colectiva, en una nueva secularización en la que el sentido social ha dejado de formar parte de un proyecto histórico.

En el presente, los medios de comunicación ocupan hoy un lugar preponderante en el tiempo vital de los individuos y en la vida social; de estos medios, es la televisión la que tiene el papel central. Mediante ella se ponen en relación directa: la vida privada y la realidad global.

La televisión convoca a los públicos más diversos y los hace copartícipes en actos sociales o privados que generan emociones comunes. Este medio masivo tiene la capacidad de construir acontecimientos mundiales al edificar audiencias globales y darle a ciertos eventos, por medio del peso que les otorga el público global, la condición de trascendencia planetaria, creando una comunión simbólica de millones de individuos de todas las razas, culturas y nacionalidades en el sufrimiento o en la alegría.

El poder de los medios en la sociedad global tiene una fuerte carga autorreferencial: construyen su poder con base en la capacidad de influencia sobre un público diluido en la concepción de *rating* y medido a partir de sus propios instrumentos como receptor de imagen.⁹ Es con base en estas escalas de recepción como los medios se miden entre ellos y reproducen sus propias formas de identidad.

Participar en la audiencia planetaria es formar parte de los acontecimientos importantes de nuestro tiempo, en un mundo en donde el acceso a la información ha creado el mito informático de la inclusión. Hoy los individuos de todas las naciones tienen experiencias informáticas

⁹Véase Patrick Champagne, *Faire la Opinion, le Nouveau jeu Politique*, Paris, Les Editions de Minuit, 1990.

“
y televisivas comunes como base de emociones y opiniones estandarizadas mundialmente.

La imagen televisiva está construida con un formato dominante diseñado globalmente por las agencias publicitarias, cuya interconexión mundial, autoridad y poder en el “medio” van estandarizando técnicamente el diseño y la manera de construir los contenidos en los que se dan los mensajes, así como los ritmos y los tiempos de los procesos intelectivos del receptor, construyendo una nueva versión de lo verosímil por medio de la verdad televisiva.

La televisión elimina las mediaciones y produce una relación simbólica directa entre el individuo frente a la pantalla y la humanidad en abstracto. Esta relación descontextualiza los mensajes y produce una nueva socialización sobre el significado de los sucesos. Los espectadores no están más comprometidos cuando miran los dramas del mundo que cuando observan la violencia en las películas o en los programas de televisión. La Guerra del Golfo probó que lo que en un momento de la historia de la cultura fue uno de los jinetes del Apocalipsis, es hoy la posibilidad de un espectáculo que vendió el minuto de publicidad más caro de la historia hasta entonces visto de la misma forma que el más importante *Super Bowl*, el encuentro final de las grandes ligas, el funeral de la princesa muerta en una aventura o el de la más pura de las monjas de Occidente en el siglo xx.

Una parte de nosotros mismos se baña en la cultura mundial, mientras que la otra, privada del espacio público en el que se forman y aplican las normas sociales, se encierra, ya sea en el hedonismo, ya en la búsqueda de pertenencias inmediatamente vividas. Vivimos juntos, pero a la vez fusionados y separados.¹⁰

El predominio de la imagen en el mundo contemporáneo ha suplantado el peso que tuvo en la modernidad la palabra escrita y, por lo tanto, el valor de la argumentación discursiva como el fundamento legítimo de la autoridad racional. El discurso está hoy impregnado de la *condición de fugacidad* dada por el peso de la cultura de mercado: del *flash* y el *videoclip*. La eficiencia del mensaje está en su condición de ser impactante, compacto y directo. Este peso de la imagen y la nueva condición argumentativa han subsumido la acción política en la nueva condición publicitaria de *noticia política*, lo que ha roto el sentido de su trascendencia y la ha introducido en la condición de lo inmediato: del consumo diario desechable que la trivializa.

¹⁰ Alain Touraine, *¿Podremos vivir juntos?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 13.

Sin embargo, el hecho de que los *media* hayan concentrado todo el poder sobre la información les proporciona instrumentos potenciales para llevar a cabo vastas empresas de desinformación construidas, en principio, sobre un proceso de selección y priorización de la información que aparece jerarquizada con rangos de importancia nacional e internacional.¹¹

Uno de los elementos más importantes que ha transformado el flujo de noticias sobre los acontecimientos nacionales e internacionales es la creación de Internet, que ha revolucionado de manera radical la estructuración y difusión de las noticias y ampliado el grado de apertura a todo tipo de información en torno a un suceso, a lo que se ha aunado la baja verificación de las fuentes de información.

La creación de Internet constituye un cambio en los términos del funcionamiento del periodismo existente y un instrumento informático de transgresión total a cualquier tipo de control estatal y político sobre la difusión de noticias e información, e incluso, sobre la invención de tales noticias o parte de ellas. Hasta ahora no hay regulación posible sobre estos flujos informativos.

La nueva cultura global de masas se sostiene sobre los avances tecnológicos de las sociedades occidentales desarrolladas, especialmente de Estados Unidos. Ésta es la razón por la cual la nueva cultura planetaria tiene como idioma universal al inglés que, sin desplazar a las otras lenguas, ejerce sobre ellas su hegemonía y las utiliza.¹²

La presencia de los elementos simbólicos constitutivos de la globalidad en la vida diaria de las sociedades nacionales, ha roto el vínculo existente *entre cultura y territorio nacional*, que fue definitorio de lo *tradicional* y de la *modernidad* creando un nuevo espacio cultural electrónico sin un lugar geográfico preciso.¹³

Las expectativas minimalistas en la política constituyen hoy un elemento que condiciona los sentidos de las diferencias e identidades que fundan los sentimientos de la tribu, a grado tal que la noción misma de sociedad tiende a desaparecer.

La característica más importante de la cultura planetaria de masas es su capacidad de homogeneizar las formas de identidad global sin disolver las culturas nacionales, étnicas y regionales, sino operando

¹¹ Philippe Breton, *L'utopie de la Communication: le Mythe du "Village Planétaire"*, París, Editions La Découverte, 1995, p. 6.

¹² Jorge Larraín, *Modernidad, razón e identidad en América Latina*, México, Ediciones Andrés Bello, 1996, 270 pp.

¹³ K. Robins, "Tradition and Translation: National Culture in Its Global Context", en J. Corner y S. Harvey (comps.), *Enterprise and Heritage*, Londres, Routledge, 1991.

racionalmente mediante éstas, con estrategias de mercadotecnia que absorben las diferencias en los valores y representaciones que sustentan un estilo de vida preponderantemente identificado con la "americanización".

La situación de pertenencia a una cultura planetaria y a un imaginario global, plantea de manera simultánea las cuestiones de lo nacional, lo regional y local e incluso de lo individual, en donde lo global no significa el fin de las diferencias culturales, sino el manejo instrumental y la manipulación racionalizada de la dialéctica entre lo global y lo local, desde el ámbito político-ideológico hasta la manipulación en la imagen global de los territorios étnicos.

La paradoja política de la globalización del mundo

Las características que constituyen el fenómeno de la globalidad hacen que el peso creciente de lo simbólico incida, de manera determinante, en los sentidos de la acción política y delimite el ámbito de las decisiones de los gobiernos en el ejercicio de las instituciones de Estado, sometiénolas a nuevas formas de legitimidad, producida por la intensidad cultural mundializada y la transgresión de los referentes nacionales y las historias particulares de cada Estado-nación.

El contenido simbólico de las historias patrias, construido por la historiografía de cada Estado y socializado por la educación nacionalista, fue llenado de fechas y héroes, que hoy van perdiendo su capacidad de respaldo cultural y de soporte mítico de las acciones presentes de los gobiernos. La ritualización de las políticas nacionales está siendo crecientemente rebasada y resignificada por la homogeneización de los nuevos contenidos simbólicos producidos por los medios de masas globales.

El exceso de liberalismo de un mundo mediático que no tiene por guía el interés público, ha conducido a los peores excesos del populismo.¹⁴

El populismo contemporáneo recaptura la idea de pobreza sin la noción de desarrollo y deja de lado la obligación del Estado con el *bien común*. Este neopopulismo se sustenta en los límites impuestos a las políticas sociales de los estados nacionales, por la pérdida de autonomía gubernamental y se funda en las relaciones sociales asimétricas, inherentes a las características del mercado, creando los contingentes de

¹⁴ Philippe Breton, *op. cit.*, 1995.

nuevos marginados sociales, que aparecen hoy como el lastre social del crecimiento.

La política económica de mercado ha creado la racionalidad ideológica de la exclusión, construida a partir de la idea rectora de la eficiencia y la eliminación de los incapaces de competir.

Los nuevos marginados no sólo son, como antes, contingentes sociales excluidos del desarrollo e inscritos en las formas de reproducción de la sociedad tradicional, sino que hoy constituyen la masa social del futuro, a diferencia de los marginados del periodo desarrollista, que eran individuos potencialmente incorporados a los beneficios sociales producidos por la distribución del crecimiento de las economías nacionales.

Los regímenes de corte autoritario y de participación restringida, con sistemas políticos tradicionales sustentados en el poder de las corporaciones, con un alto grado de articulación estatal, están siendo desplazados por la tendencia global a la apertura y a la participación social ampliada y diferenciada, de carácter individual y ciudadanizada, cuyo objetivo es la "desmasificación" de las clientelas cautivas de corte corporativo, propias de los estados nacionales consolidados en la posguerra latinoamericana.

La paradoja política que produce la globalidad, se funda en los términos irreconciliables de participación y exclusión: por una parte, la creciente movilización "ciudadana", producida por la ruptura de las redes sociales de representación y contención de la sociedad moderna, presiona a la apertura y diversificación de los sistemas de partidos y de participación por medio de las organizaciones sociales intermedias; y por la otra, se construyó un proceso de exclusión asentado en la elitización del poder de decisión económica, exclusivo de una tecnocracia global y autorreferencial fundada en la racionalidad *ultraliberal* y en el alto grado de autonomía del sistema económico.

La contradicción entre los representantes políticos de los partidos en los sistemas abiertos y competitivos y la tendencia creciente a ampliar la representación social de la política y lo cerrado y autocrático de la dirección tecnocrática de la política económica, se constituye en América Latina a partir de la composición social y las características profesionales en sus integrantes en ambos tipos de representación: la política y la tecnocrática.

La diferencia en la composición de los gobiernos entre los políticos de corte tradicional y la tecnocracia, se asienta y justifica en la racionalidad producida por la creciente autonomía de funciones y el poder

de los integrantes de esta nueva capa internacionalizada de economistas y en el control que ejercen sobre las instituciones globalizadas del Estado nacional. Los políticos tienen su asiento de poder en bases sociales nacionales y la tecnocracia en la capacidad instrumental del poder global. Ambos con discursos contradictorios que aparecen como complementarios en la racionalidad de mercado.

El sistema de diseño de políticas económicas está cerrado a una elite ultraliberal y tecnocrática, que funda su poder nacional en la pertenencia a una capa social de carácter global que maneja el mismo horizonte axiológico, intelectual y técnico-discursivo sobre la sociedad y la función que en ella desempeña la economía. La fuente principal de su poder es su capacidad de interlocución en el interior de los estados y sociedades nacionales con las agencias económicas multilaterales (FMI, BM, OCDE).

El acontecimiento político que asentó la credibilidad social en la tecnocracia y paralelamente desplazó a los abogados y "políticos de corte estatista tradicional", fue su capacidad en el diseño de políticas económicas altamente eficientes para controlar los procesos inflacionarios, que en América Latina crearon un clima de incertidumbre, desde mediados de los setenta hasta finales de los ochenta. Es en este contexto de impredecibilidad inflacionaria en el que la tecnocracia aparece con un gran prestigio político en el horizonte colectivo, construyendo su imagen de eficiencia como gobernante, a partir de sus capacidades de instrumentación económica.

Esta capa social asienta su legitimidad política en sistemas de partidos cada vez más abiertos y competitivos, con bases compuestas por demandantes de beneficios sociales, herederas de una visión de Estado interventor y regulador de los intereses privados del mercado.

La contradicción entre lo abierto de la base social de la política y lo cerrado de la cúpula dirigente de la economía, se expresa en la creciente diferencia y subordinación de los *políticos*, en los parlamentos, gabinetes y partidos, frente a las elites tecnocráticas dirigentes de la economía nacional y miembros de los circuitos de la economía global. Esta creciente diferencia entre las funciones del político y el técnico, responde a diferentes fuentes de poder en las que sustentan la legitimidad de sus funciones en el Estado pero, fundamentalmente, al grado creciente de autonomía del subsistema económico, cuyo funcionamiento es concebido de acuerdo con las leyes autorreguladoras del mercado por oposición a la solidaridad orgánica del sistema social.

La ampliación del mundo de lo posible, constituida por la diversificación de lo inédito de las nuevas respuestas de los actores sociales,

es otro de los efectos políticos del proceso globalizador y se expresa esencialmente en la desagregación de los patrones de conducta establecidos como reglas legítimas del juego político frente a las acciones de los gobiernos.

La diversidad de las nuevas formas de respuesta de los actores políticos, conduce crecientemente a un acotamiento de las acciones de los estados y de sus formas de legitimidad, abriendo el mundo de lo posible a nuevas maneras de relación política, que rompen los parámetros establecidos de las conductas fijadas por las reglas de los sistemas autoritarios de participación restringida. Esta situación ha creado una parálisis sustantiva de los órganos de decisión política del Estado, que están, en la gran mayoría de los casos, sujetos a las viejas lógicas legitimadoras de las instituciones de los regímenes del Estado-nación, que se sustentan en redes de relación y representación política agotadas.

La homogeneización de las periferias

Las políticas de *estabilización y ajuste estructural*, iniciadas de manera simultánea, fueron implantadas y financiadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional a partir de 1982, cuando el gobierno mexicano declara la imposibilidad de continuar con el servicio de su deuda.

El objetivo de las políticas de estabilización era disminuir el déficit fiscal y comercial y tenían como objetivos intrínsecos de corto plazo: la reducción de la inflación, el abatimiento del déficit fiscal y el equilibrio en la balanza de pagos. En principio estas políticas fueron diseñadas en el Fondo Monetario Internacional.

Las políticas de ajuste estructural tenían un horizonte de más largo plazo, y procuraban restaurar el crecimiento económico, perfeccionar la distribución de los recursos e incrementar su eficiencia. El Banco Mundial proveería los fondos mediante préstamos para la realización de este programa económico.

Por otro lado, el Banco Mundial requería al Fondo Monetario Internacional el programa de estabilización como condición para apoyar el programa de ajuste estructural. Cada uno de los estados nacionales¹⁵ se comprometía, por medio de una carta de intención, a llevar a cabo, como política económica nacional, las exigencias impuestas por ambas instituciones internacionales. Ésta es la razón por la cual resulta imposible,

¹⁵ Véase World Bank, *Adjustment Lending. An Evaluation of Ten Years of Experience*, Washington, World Bank, 1988, p. 11.

en el principio de este proceso, hacer un análisis por separado de las dos instituciones en la aplicación de ambos programas.

El primer efecto sustantivo de las políticas de estabilización y ajuste estructural en los países incorporados a estos programas, fue el inicio de un conjunto de medidas de austeridad presupuestal y la eliminación de subsidios y apoyos en los que se sustentaban las políticas sociales, consideradas tradicionales del Estado de bienestar y calificadas por la tecnocracia como populistas. Estas medidas fueron complementadas con un proceso de privatización de las empresas estatales, a las cuales se les atribuía el déficit fiscal y el endeudamiento del Estado a partir de la crisis petrolera de 1973.

La privatización de los bienes sociales depositados en el Estado como bienes públicos y acumulados por las sociedades durante más de 40 años, produjo un proceso de concentración del ingreso y el surgimiento de una nueva clase económicamente dominante con instrumentos de acumulación acelerada de capital, ligados a la especulación bursátil y al alto grado de corrupción en la privatización de las empresas nacionales.

Este proceso de acumulación por medio de la especulación bursátil culmina un ciclo de reformas monetarias internacionales iniciado a partir de 1971, cuando el presidente Richard Nixon abandona de manera unilateral, para financiar la guerra de Vietnam, el sistema de flotación de las paridades fijas de convertibilidad y el patrón oro como patrón universal de referencia monetaria, establecido en 1947 en Bretton Woods.

La condición inicial es exacerbada en 1991 con el llamado "nuevo orden mundial" promovido por George Bush y la explosión exponencial que produjo con la "contabilidad invisible", mediante la creación de los fondos de cobertura (*hedge funds*) que aunada a la libre convertibilidad cambiaria y a la instantánea *salida-entrada* de capitales, mueve 143 billones de dólares (trillones en la nominación anglosajona) anuales, equivalentes a más de cinco veces del PNB de la economía global y diariamente más de 1.5 billones de dólares. Del movimiento de esta masa de capital global, 85% es especulación de paridades y 15% intercambios reales de bienes y servicios. Esta tendencia creciente a inducir la inversión en capital financiero –consecuencia de la ruptura del acuerdo monetario internacional– por encima de la inversión directa ha llegado a proporciones de 80 a 20%, dando origen a la tendencia especulativa que crea la actual crisis.

La pérdida de instrumentos reguladores del Estado en las economías nacionales y la inexistencia de los mismos en los organismos multila-

terales para normar la economía mundial, aunada a la composición de la inversión internacional y a los procesos de aceleración informática, que tiran de los mercados accionarios, ha inundado al planeta de papel piramidal especulativo en detrimento de la economía real y se ha convertido en el principal componente de la fragilidad de las economías nacionales. Estas economías están atadas a la movilidad de la inversión financiera global, que se asienta, sólo temporalmente, en los ámbitos bursátiles nacionales, en su veloz transitar por los mercados. Éste es uno de los rasgos esenciales de la globalidad financiera contemporánea.

Actualmente la globalidad financiera, la especulación y la corrupción extrema que ésta propició, plantean como uno de los problemas centrales del mundo contemporáneo el tema de la normatividad jurídica y de la práctica legislativa. En el centro, entre la economía y la política se encuentra un derecho moderno, nacional e internacional, construido dentro de los límites y supuestos del Estado nacional. Redefinir el ámbito global del derecho implica modificarlo en el interior de los estados nacionales y en la relación entre ellos, así como en el derecho internacional que deberá incorporar los términos cambiantes de la soberanía. Hoy una exigencia prioritaria del orden social global es la construcción de un nuevo sistema regulatorio que transpóngala contraposición de las entidades federativas, de los estados nacionales y el internacional.

Mediante la estrategia de *estabilización y ajuste estructural*, se impusieron los valores de mercado y apertura que regularon, a partir de los años ochenta, los alcances de las políticas económicas y públicas de manera simultánea en 67 países de África, América Latina y Asia (véase el cuadro 1).¹⁶

Este hecho, fundador de la globalidad, crea en los 67 países del mundo periférico las condiciones institucionales a partir de las cuales se transfiere la centralidad del Estado nacional en la dirección del desarrollo social y en las relaciones económicas a organismos internacionales que operaron como agencias de decisiones determinantes en política económica nacional.

Las medidas tomadas por los organismos multilaterales aparecieron como la alternativa racional a la crisis de los años setenta provocada por el inmanejable endeudamiento externo, la inflación acelerada, la inestabilidad cambiaria, los déficit: fiscal y en las balanzas, comercial y de pagos. Los contenidos de la crisis fueron interpretados por las instituciones financieras multilaterales como la principal evidencia del agota-

¹⁶ Sumario del Banco Mundial sobre ajuste estructural.

miento de la centralidad del Estado en el desarrollo social, considerado en términos genéricos como "Estado de bienestar". A partir de entonces, se buscó disminuir su peso en la economía nacional y ajustarlo a la lógica del mercado internacionalizado, determinando los márgenes posibles de su acción y desarrollo interno.

La nueva concepción del Estado, propia de la relación global, tiene como fundamento ideológico el neoliberalismo y se realiza de manera paralela en la periferia del mundo; en una parte de Europa, con las transformaciones económicas conocidas como el *thatcherismo*¹⁷ en el Reino Unido, y en Estados Unidos con las políticas introducidas por el presidente Ronald Reagan.

La visión global de la economía de mercado se apoya en la lectura hecha por los ultraliberales contemporáneos Friedrich August von Hayek y Milton Friedman de la economía política clásica, principalmente de Adam Smith, para fundamentar su visión de la libertad como supuesto de la economía de mercado. A diferencia de los clásicos liberales, los *ultraliberales* invocan como criterio supremo la maximización de la libertad; para ellos las instituciones son buenas o malas, deseables o condenables, en la medida en que incrementan o disminuyen la *cantidad total de libertad, fin último que permite juzgar a las instituciones sociales*.¹⁸

Según Hayek, la economía de mercado es un sistema que se autorregula (una "galaxia", según una de las metáforas *celestiales* que este autor utiliza), que no necesita de la intervención pública para funcionar armónicamente. La economía de mercado, entregada a sus mecanismos espontáneos obtiene, según este autor, mejores resultados que las economías mixtas con política económica activa.¹⁹

Milton Friedman hace numerosas aportaciones a la teoría económica, entre ellas el concepto de "ingreso permanente" y es conocido entre los economistas por haber resucitado "la teoría cuantitativa de la moneda", lanzando la moda del monetarismo que —a comienzos de los años ochenta— inspiró a los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan.

¹⁷James Douglas, "The Changing Tide-Some Recent Studies of Thatcherism", en Mike Featherstone, *Global Culture: Nationalism, Globalization and Modernity*, Londres, Sage Publications, 1994, 256 pp. Estas políticas no sólo fueron desarrolladas en el Reino Unido, sino también por los gobiernos socialistas de Francia, España y Nueva Zelanda, etcétera.

¹⁸Milton Friedman, *Capitalism and Freedom*, Chicago, The University of Chicago Press, 1982, p. 12.

¹⁹Para la concepción de este autor véase Friedrich von Hayek, *The Constitution of Liberty*, Londres, London and Henley-Routledge and Kegan Paul, 1976.

CUADRO 1

RESUMEN DEL AJUSTE ESTRUCTURAL LLEVADO A CABO POR EL BANCO MUNDIAL
Y SU SECTOR. PRÉSTAMOS DE AJUSTE POR REGIÓN

<i>Países o territorios del ajuste</i>	<i>Países o territorios que no entraron en el ajuste</i>
Argelia, Angola, Benin, Burkina Faso, Burundi, Camerún, República de África Central, Chad, Congo, Côte d'Ivoire, Guinea Ecuatorial, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kenya, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mauricio, Marruecos, Mozambique, Níger, Nigeria, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Togo, Túnez, Uganda, Tanzania, Zaire, Zambia, Zimbabwe.	África Botswana, Cabo Verde, Comoras, Djibouti, Libia, Namibia, Seychelles, Sudáfrica, Swazilandia.

Norte, Centroamérica y el Caribe

Costa Rica, Dominica, Guatemala,
Haití, Honduras, Jamaica,
México, Panamá.

Antigua y Barbuda, Bahamas,
Barbados, Belice, Islas Vírgenes
Británicas, Canadá, Cuba,
República Dominicana, El Salvador,
Granada, Nicaragua, San Cristóbal
y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas
Trinidad y Tobago, Estados Unidos.

Sudamérica

Argentina, Bolivia, Brasil, Chile,
Colombia, Ecuador, Guyana,
Uruguay, Venezuela.

Paraguay, Perú, Surinam.

Asia

Bangladesh, China, Indonesia, Jordania,
República Popular Democrática de Corea, República
Democrática Popular Lao, Nepal,
Pakistán, Filipinas, Sri Lanka,
Tailandia, Turquía, Corea.

Afganistán, Bahrein, Bhután,
Camboya, Chipre, Hong Kong,
India, Irán, Iraq, Israel,
Japón, Kuwait, Líbano,
Malasia, Maldivas,
Mongolia, Myanmar, Omán,
Palestina, Qatar, Arabia Saudita,
Singapur, Siria, Emiratos Árabes Unidos,
Yemen.

Sin embargo, Friedman es conocido por el gran público por su cruzada en contra de las intervenciones del Estado en materia de economía, educación, salud, etc. Él sostiene que es mejor dejar todos estos sectores enteramente en manos de la iniciativa privada, opinión que desarrolló en una serie de diez programas de televisión intitulados *Free to Choose*,²⁰ que tuvieron gran impacto en los años ochenta en Estados Unidos y en Inglaterra en el momento en que llegaban al poder Ronald Reagan y Margaret Thatcher.

El neoliberalismo se caracteriza por la importancia combinada que se le adscribe a la propiedad privada sobre la pública, a las relaciones de mercado sobre las reguladas y de intervención del Estado y al individualismo posesivo por encima de los bienes colectivos. Inicialmente la concepción neoliberal del desarrollo se impuso de manera más aguda en las sociedades de los países periféricos, mediante la instrumentación de los programas de *ajuste y reforma estructural*: devaluaciones, aumento de precios al productor y reducción de costos salariales, congelación de salarios, disminución del poder adquisitivo de los salarios, flexibilización del trabajo, eliminación de subvenciones y privatizaciones. En la década de los ochenta, los conceptos estratégicos de la política económica y social fueron: recortar, diferenciar, disminuir y disciplinar.²¹

Actualmente, la visión impuesta por la tecnocracia de la condición global del mundo, está reducida a la inevitabilidad de la concepción neoliberal de la imposición histórica de la lógica de mercado autorregulado, como forma de relación social universal frente al Estado. En la retórica neoliberal, estos elementos se vuelven supuestos, en el sentido epistémico, y principios inmutables, en el sentido valorativo.

Los instrumentadores de las propuestas de la autocontención y desregulación del Estado, aparecieron en un principio como elementos técnicos neutros a toda ideología, frente a visiones diferentes, principalmente la keynesiana y la de los políticos ideologizados.

²⁰Véase Milton Friedman, *Free to Choose*, Londres, Penguin Books, 1986. Este autor argumenta contra la prestación del servicio de educación por parte del Estado: "no es necesaria: en el Reino Unido la escolaridad era prácticamente universal antes de que existiera el financiamiento gubernamental (p. 197) y, en Estados Unidos era prácticamente universal antes de que el gobierno se apoderara de ella" (p. 187). La prestación del servicio de enseñanza por parte del Estado, según Friedman, es no solamente inútil sino nociva (p. 225).

²¹David Slater, "The Political Meanings of Development: in Search of New Horizons", en F. Shurman (ed.), *Beyond the Impasse. New Directions in Development Theory*, Londres, Zed Press, 1993.

“ En 1992, a diez años de implantados los programas de *estabilización y ajuste estructural*, el desarrollo de la globalidad era un hecho sancionado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). En su informe de ese año se asentaba “que los políticos occidentales se encuentran con que las soluciones a los problemas nacionales a los que se enfrentan, se hallan cada vez más asociados con el funcionamiento económico e institucional de otras sociedades”. Según el propio informe, esto crea un nuevo ámbito para la comprensión mutua y la sinergia entre los políticos de los gobiernos donantes, al afrontar el desarrollo como parte de una agenda global.²²

Hoy que las cualidades neutras de la mano invisible del mercado se volvieron los vicios de la mano negra de la especulación, y que las ventajas sociales de la desregulación económica casi cumplen en el corto plazo la sentencia keynesiana de que “en el largo plazo, todos estaremos muertos”; hoy que en la economía mundial, “la luz que se ve al final del túnel, es un tren que se aproxima en sentido contrario”, se ha puesto a debate en el seno mismo del Fondo Monetario Internacional y en el Banco Mundial la reducción de la condición histórica de la globalidad a la restringida visión neoliberal. ”

El Estado-nación en el mundo globalizado

A principios de los ochenta se inicia la estructuración del conjunto de relaciones sociales y políticas, que constituirían la base social y económica sobre la cual se asentaban las características del Estado nacional, construidas a partir de la segunda posguerra. Uno de los elementos esenciales que identifican a la globalidad es el desplazamiento de la centralidad del Estado en el desarrollo social hacia la centralidad del mercado.

La nueva percepción sobre el papel del Estado en el mundo globalizado tiene como objetivo desplazar la concepción canónica del Estado de bienestar, que por medio de la promoción del desarrollo económico, la creación del mercado interno y la regulación de los intereses privados en beneficio del bien general, América Latina se echó a cuestras la gran tarea de edificar la sociedad moderna.

La propuesta metropolitana del Estado de bienestar se consolidó durante la segunda posguerra y estuvo envuelta en el clima ideológico de la reconstrucción europea, del desarrollismo latinoamericano para

²² OECD, *Development Corporation*, París, Report, 1992, pp. 7-49.

hacer frente a la consolidación del bloque comunista en Europa oriental y de la guerra de contención de sus avances militares en Asia, situación geopolítica complementada por el peso creciente de las ideologías de izquierda dentro del mundo occidental, tanto en las capas intelectuales como en las organizaciones sociales de carácter popular.

El Estado de bienestar fue la principal fórmula pacificadora de las democracias capitalistas para el periodo subsiguiente a la segunda guerra mundial. Sus componentes estructurales son:

En primer lugar, la obligación explícita que asume el aparato estatal de suministrar asistencia y apoyo (en dinero o en especie) a los ciudadanos que sufren necesidades y riesgos específicos de la sociedad industrial. Este suministro es otorgado en virtud de los derechos legales otorgados a los ciudadanos.

En segundo lugar, el Estado de bienestar se basa en el reconocimiento del papel formal de los sindicatos, como los representantes económicos y políticos legítimos del trabajo, tanto en la negociación colectiva como en la elaboración de planes públicos. Los sindicatos se convierten así en fuerzas sociales que lograron seguros obligatorios, leyes sobre protección del trabajo, salarios mínimos, expansión de servicios sanitarios, educativos y programas de vivienda estatalmente subvencionados.²³

Ambos componentes estructurales del Estado de bienestar limitan y administran el conflicto social, buscando equilibrar la asimétrica relación de poder entre el capital y el trabajo. En esencia, el Estado de bienestar fue construido como la solución política para superar las contradicciones y luchas sociales propias del capitalismo liberal. Si es posible hablar de una *lógica del Estado de bienestar*, ésta sólo puede ser comprendida mediante el principio de compensación. Se trata de la compensación de aquellas desventajas que recaen sobre cada cual como consecuencia de un determinado sistema de vida.²⁴

El Estado de bienestar se fue construyendo en las democracias occidentales como un recurso de legitimidad política en la competencia entre partidos que aglutinaban las corrientes nacionales e internacionales, comprendidas bajo los principios ideológicos del reformismo socialdemócrata, el socialismo cristiano o los populistas y desarrollistas latinoamericanos.

²³ Claus Offe, *Contradicciones en el Estado de bienestar*, Barcelona, Alianza Universidad, 1990, pp. 135-137.

²⁴ Niklas Luhmann, *Teoría política en el Estado de bienestar*, Barcelona, Alianza Editorial, 1994, p. 32.

El proceso que construyó y mantuvo al Estado de bienestar sólo puede ser explicado a partir de la existencia del bloque comunista y de la confrontación de proyectos políticos alternativos y viables para las bases sociales, dentro de las democracias, frente a las propuestas hechas a éstas por medio de los partidos comunistas tradicionales o los grupos de izquierda en cada Estado nacional.

La visión neoliberal del Estado y sus funciones en la sociedad, supone una concepción individualista de la autorregulación social, una ruptura de la solidaridad orgánica y una desintegración de los elementos constitutivos de la cohesión social. Esta concepción del Estado es antitética de la visión creada durante la modernidad, como la entidad política de la sociedad, depositaria de la soberanía y garante del bien común mediante la regulación de los intereses privados que distorsionan los públicos.

Uno de los rasgos importantes del Estado benefactor en América Latina, a partir de los años setenta, es el déficit creciente de las finanzas públicas que fue subsidiado con recursos provenientes de las deudas públicas interna y externa, para mantener el sector público de servicios, la industria básica y el sector industrial del Estado.

Durante más de 30 años (1945-1980), las coaliciones gobernantes utilizaron los servicios de las empresas del Estado como recursos de las clientelas específicas de los gobiernos en turno; también fueron una fuente creciente de corrupción de las burocracias estatales administradoras de las empresas del sector público, con una enorme incidencia, personal y familiar, en el desarrollo de las burguesías locales, subsidiadas y protegidas por el nacionalismo de la competencia internacional. En muchos casos, el manejo de las instituciones del Estado interventor por parte de los gobernantes, constituyó la fuente de grandes fortunas particulares y en otros, la rápida acumulación de grandes fortunas empresariales supuso la condición de excepción a las obligaciones públicas de los funcionarios y de los hombres de negocios. En ambos casos, la impunidad como condición de excepción de la legalidad y fuente de la corrupción pública, aparecieron bajo el amparo del desarrollo y protección a la industria y la inversión nacional.

El uso irracional de los recursos económicos del sector público, vinculado a la promoción y al subsidio de una iniciativa privada protegida y doblemente costosa para el consumidor local y para las finanzas públicas, derivó en un inmanejable déficit del Estado benefactor que produjo un cambio significativo en su composición y en la dirección y alcances reguladores del desarrollo social.

La quiebra económica del Estado benefactor durante toda la década de los ochenta, dio lugar a un proceso creciente de privatización de las empresas públicas y a un cambio en la composición hegemónica de los gobiernos de los estados. De los políticos tradicionales, que manejaban los bienes económicos del Estado como recursos reguladores del conflicto social, se transitó hacia la tecnocracia, capa social capaz de introducir la regulación del mercado global en las economías nacionales y de romper el proteccionismo de las industrias y los mercados nacionales, creados por la centralidad burocrática desarrollista.

Un elemento común entre los políticos clientelares y los tecnócratas neoliberales es el grado de corrupción de ambos en el manejo de los bienes del Estado: los primeros hicieron sus negocios privados con los bienes públicos y los segundos hicieron de los bienes públicos sus negocios privados. Metafóricamente podemos decir que unos robaron al Estado y los otros se robaron el Estado.

El Estado nacional está sujeto a las limitaciones impuestas por un orden económico global cambiante, en el que las funciones tradicionalmente definidas en política económica han perdido su capacidad de dirección en el desarrollo social y lo han hecho altamente vulnerable, creando rupturas incapaces de producir una política pública nacional, dirigida y racional.

Sin embargo, los elementos constitutivos de la economía internacional convierten al Estado nacional en la entidad que paga el mayor costo político y económico de los desajustes producidos por la imposibilidad de construir instrumentos que regulen los flujos financieros globales y los movimientos especulativos sobre las economías nacionales.

En este entorno global desregularizado, la tecnocracia, enconchada en su visión extrema de *laissez faire*, se ha vuelto el instrumento funcional de gobierno de las economías nacionales, para la acumulación especulativa mundial.

Uno de los primeros elementos constitutivos de la globalidad que rompió los parámetros reguladores de las políticas económicas nacionales, está constituido por el contenido contemporáneo de la *inversión*. Ésta ya no está sometida a las limitaciones geográficas, es esencialmente privada y se mueve a una gran velocidad. El dinero irá al lugar en el que se encuentren las buenas oportunidades.

El fenómeno global de la inversión traspone las fronteras e impone a las sociedades nacionales los términos de la competencia, homogeneizando las *oportunidades para la inversión*. Al derogar las legislacio-

nes construidas durante el periodo del Estado de bienestar y subordinar los intereses sociales nacionales a las exigencias globales, para crear la llamada *calidad de la oportunidad para la inversión*, cuyo paradigma laboral son las sociedades orientales, autoritarias y disciplinadas, éstas fijan nuevos parámetros frente a las sociedades de Europa occidental y Estados Unidos de América, que durante decenios midieron su desarrollo social de acuerdo con la calidad de la vida que brindaban a sus ciudadanos.

Hasta la década de los ochenta, los flujos de recursos financieros transfronterizos se daban primordialmente entre gobiernos, o entre una agencia de préstamo internacional y un gobierno.²⁵

Un segundo componente constitutivo de la globalidad está dado por las transformaciones operadas en la estructura industrial heredada de la posguerra fría. La industria tiene hoy una orientación de mayor alcance mundial que la que tenía durante la década de los ochenta. Las estrategias actuales de las corporaciones multinacionales ya no están condicionadas por razones de Estado, sino por la necesidad de acceder a los mercados y a los recursos atractivos en donde éstos se encuentren.

El peso de los estados receptores de los desplazamientos industriales es decreciente como criterio de inversión. La revolución administrativa impulsada por la reducción de las exigencias del Estado y el aumento de la eficiencia en la reducción de límites para las inversiones, heredados de los proteccionismos, constituyen un hecho global y definitorio de la acción y de la visión de eficiencia de las burocracias de Estado de orientación tecnocrática, encargadas de abrir las fronteras a la libre circulación de las modalidades del capital industrial.

El rápido desplazamiento industrial producido por la tecnología de la información, hace que una empresa lleve capital circulante, tecnología y conocimiento de gestión y que opere simultáneamente en diferentes partes del mundo, sin tener que construir un sistema empresarial completo en cada uno de los países en los que tiene presen-

²⁵ Kenichi Ohmae, *The End of the Nation State*, McKinsey & Company Inc., 1995. Existe una versión en español: Kenichi Ohmae, *El fin del Estado-nación*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello, 1996, p. 17. El autor afirma que: "Siempre había un capital y un ejército de funcionarios públicos, por lo menos de los extremos de la operación. Ya no es así. Como en nuestros días la mayor parte del dinero que atraviesa fronteras es privado, los gobiernos no tienen por qué participar en ninguno de los dos extremos. Lo único que importa es la calidad de la oportunidad de la inversión. El dinero irá al lugar en el que se encuentren las buenas oportunidades."

cia. Esto ha hecho que los obstáculos a la participación y las alianzas estratégicas transfronterizas se reduzcan enormemente. Ya no hay que trasladar a un ejército de expertos; ya no hace falta formar un ejército de trabajadores. La capacidad puede estar en la red y se puede poner a disposición de quien la necesite, prácticamente en cualquier lugar y cuando haga falta.

Las nuevas formas de integración industrial y la rearticulación de las cadenas productivas globales hacen que este proceso sea incompatible con las formas existentes de organización laboral y las legislaciones que garantizaron los derechos contractuales fijos de los trabajadores, obtenidos a lo largo de este siglo de luchas obreras. El actual tipo de condiciones laborales de producción ha sido transformado por la llamada flexibilidad laboral, cuyas características se contrastan en el cuadro 2.

El proceso generalizado de caída de las fronteras ha incidido directamente en los contenidos de los consumidores que constituyen los mercados, que tienen hoy una orientación mundial para el consumo, a partir de la información sobre los estilos de vida en todo el mundo.

La creación y el desarrollo tanto del mercado interno como de la industria nacional han dejado de ser el objetivo central de la actividad económica de los estados; sin embargo, las crisis financieras producidas por la globalización de los flujos monetarios y la quiebra de los sistemas financieros nacionales, siguen siendo responsabilidad de los estados nacionales, que transfieren los costos especulativos a los contribuyentes de cada uno de los países vía los restantes y el endeudamiento público.

En síntesis, la paradoja producida por la globalización económica está planteada hoy en los siguientes términos: por un lado, el Estado nacional ha perdido, en el gobierno de la tecnocracia, la capacidad de la dirección del desarrollo nacional, como entidad que regula los intereses privados, por medio de la intervención en beneficio del interés general de la sociedad. Y por el otro, el Estado tiene que pagar los costos, como si fuera el Estado benefactor, de la crisis provocada por la imposibilidad de racionalización de la economía y la limitación de la especulación global producida por la centralidad del mercado.

CUADRO 2
FLEXIBILIZACIÓN LABORAL

<i>Estado benefactor</i>	<i>Estado empresario</i>
• Contratación colectiva • Contrato por tiempo indeterminado • Restricciones a la subcontratación • Pago de indemnización por despido • Puesto fijo por trabajador • Remuneración por jornada • Remuneración de séptimo día, vacaciones y otras prestaciones • Libertad regulada para los cambios en la organización de trabajo • Horarios fijos de trabajo • Ascensos por antigüedad y capacidad • Autorización previa para modificar las condiciones colectivas de trabajo • Solución de conflictos por medio del sindicato	• Contratación individual • Contrato temporal o eventual • Libertad absoluta para subcontratar y maquilar • Despido justificado por razones de producción sin indemnización • Libre movilidad del trabajador en la empresa, a voluntad del patrón • Remuneración por productividad y por hora. El salario desciende según las condiciones de la empresa • Sin remuneración, por no ser tiempo trabajo efectivamente • Libertad absoluta para organizar el trabajo de la empresa • Horarios de acuerdo con las necesidades de la empresa • Ascensos sólo por capacidad • Libertad patronal para modificarlas según sus necesidades • Solución directa patrón-trabajador

Descentralización del Estado nacional

La presión global sobre la estructura de los estados nacionales tiene también una versión interna en el proceso creciente de desagregación de la centralidad de las instituciones del Estado nacional y en la desconcentración del poder en aparatos de Estado federal.

La descentralización es una de las modalidades internas de la presión global externa. A este hecho se une la pérdida de capacidad de coerción y cohesión del Estado nacional sobre los distintos grupos regionales, produciendo los movimientos y las confrontaciones entre los poderes locales y los federales o la influencia y poder de los grupos económicos transnacionales sobre los actores políticos locales. Este conjunto de relaciones multipolares constituye la base de los nuevos conflictos entre los grupos locales y los gobiernos de los estados nacionales.

Las funciones descentralizadas del Estado son también una forma de renovar y diversificar los recursos de la información en torno a las dimensiones de los problemas sociales y políticos de un país, así como de sus posibles resoluciones. Hoy, como diría Clause Offe, la formulación del problema y de las políticas de resolución es en sí un problema negociable.

Sin embargo, habrá que agregar que, si bien el acotamiento de las funciones y el debilitamiento de las instituciones del Estado-nación son un hecho del mundo globalizado, lo es también que las presiones y la evaluación de los organismos con decisión e influencia global (FMI, BM, OCDE), o de Estados Unidos y Europa, se siguen haciendo a partir de la idea del Estado nacional. Piénsese tan sólo en hechos como la certificación al combate al narcotráfico, acontecimiento internacional y nacional que traspasa y forma parte importante de la vida política y económica del país certificador y de los certificados.

La pérdida de la soberanía del Estado producida por la globalidad no sólo se ha dado frente a los otros estados, los bloques económicos o las agencias internacionales, sino también frente a la fuente misma de la legitimidad y la soberanía, que se muestra en la creciente incapacidad para construir la representación de la sociedad civil en las instituciones del Estado nacional y en la imposibilidad de los instrumentos institucionales del Estado para regular las presiones y diseñar estrategias de política económica frente a los flujos financieros con un mínimo de racionalidad programática.

En la actualidad, la desagregación de la representación institucional de carácter nacional es trastocada por la multiplicidad de organizacio-

nes civiles de carácter intermedio (de las cuales, las organizaciones no gubernamentales son las más conocidas), cuya interacción y fuerza responde a formas de organización múltiple y ubicua: sus miembros no muestran una adscripción definida y unilateral, actúan en ámbitos distintos y en un radio de acción e influencia que no está adscrito ni a una sola institución política ni a una sola organización social, ni se circunscribe a una sola especificidad geográfica.

Piénsese tan solo en el papel desempeñado por las organizaciones no gubernamentales como gestoras en el conflicto de Chiapas y el estatus que estas organizaciones han alcanzado como entidades de mediación entre el Estado y la guerrilla, como nuevos instrumentos de legitimidad política, interna o global.

Estas formas de organización civil son redes globales, nacionales, regionales y locales y representan nuevas modalidades de grupos de interés y de presión, cuya influencia y capacidad para articular la otra versión de lo que pasa en los estados nacionales es crecientemente significativa.

Bibliografía

- AGLIETTA, Michel, Anton Brender, Virginie Coudert y Françoise Hyafil [1990], *Globalisation Financière: L'aventure Obligée*, prefacio de Michel Albert, París, Economica.
- ALBROW, Martin y Elizabeth King [1990], *Globalization, Knowledge and Society: Readings from International Sociology*, Londres, Sage.
- ANDERSON, James, Chris Brook, Alan Cochrane y Milton Keynes [1995], *Global World?: Re-ordering Political Space*, Oxford, Oxford University Press.
- BADIE Bertrand [1992], *L'Etat Importé: L'occidentalisation de l'ordre Politique*, París, Fayard, 334 pp.
- [1995], *La Fin des Territoires: Essai sur le Désordre International et sur l'utilité Social du Respect*, París, Fayard, 276 pp.
- BERGER, Suzanne y Ronald Dore [1996], *National Diversity and Global Capitalism*, Cornell University Press, 387 pp.
- BERIAN, Josexto (comp.) [1996], *Las consecuencias perversas de la modernidad*, Barcelona, Editorial Anthropos, 282 pp.
- [1996], *La integración en las sociedades modernas*, Barcelona, Editorial Anthropos, 382 pp.
- BOBBIO, Norberto [1986], *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 138 pp.
- [1994], *Derecha e izquierda*, Madrid, Taurus.

- BOURDIEU, Pierre [1998], *Contre-Feux*, París, Liber-Raisons D'Agir, 125 pp.
- BRETON, Philippe [1995], *L'utopie de la Communication: Le Mythe du "Village Planétaire"*, París, Éditions la Découverte.
- CASTELS, Manuel [1995], *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*, Madrid, Alianza Editorial, 503 pp.
- CHAMPAGNE, Patrick [1990], *Faire la Opinion, le Nouveau jen Politique*, París, Les Editions de Minuit.
- CHOMSKY, Noam [1996], *El nuevo orden mundial (y el viejo)*, Barcelona, Editorial Crítica, Grijalbo Mondadori, 388 pp.
- CORNER, John y Sylvia Harvey [1991], *Entreprise and Heritage: Crosscurrents of National Culture*, Londres y Nueva York, Routledge, 271 pp.
- CROZIER, Michel [1987], *Etat modest, Etat modern: Stratégies pour un Autre Changement*, París, Editions Fayard, 208 pp. Versión en español: Michel Crozier [1989], *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*, México, FCE, 296 pp.
- [1988], *Comment Réformer l'État? Troi Pays, troi Stratégies: Suede, Japan, Etats-Unis*, París, La Documentation Française. Versión en español: Michel Crozier [1992], *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*, México, FCE, 154 pp.
- DOUGLAS, James [1994], "The Changing Tide-Some Recent Studies of Thatcherism", en Mike Featherstone, *Global Culture: Nationalism, Globalization and Modernity*, Londres, Sage Publications, 256 pp.
- FRIEDMAN, Milton [1982], *Capitalism and Freedom*, Chicago, The University of Chicago Press,
- [1986], *Free to Choose*, Londres, Peñgüin Books.
- FUENTES, Carlos [1997], *Por un progreso incluyente*, México, Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América Latina, 126 pp.
- GIDDENS, Anthony [1990], *The Consequences of Modernity*, Cambridge, Polity Press, 175 pp. Versión en español: Giddens, Anthony, *Consecuencias de la modernidad*, Madrid, Alianza Universidad, 166 pp.
- [1995], *Modernidad e identidad del yo: el yo y la sociedad en la época, contemporánea*, Madrid, Editorial Península, 300 pp.
- HARVEY, David [1990], *The Condition of Postmodernity*, Massachusetts, Cambridge University Press, 378 pp.
- HELD, David [1995], *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford, California, Stanford University Press, 324 pp.
- LARRAIN, Jorge [1996], *Modernidad, razón e identidad en América Latina*, Barcelona, Buenos Aires, México, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello, 270 pp.

- [1997], "La trayectoria latinoamericana a la modernidad", *Cuadernos Americanos*, nueva época, mayo-junio, núm. 63, pp. 100-134.
- LECHNER, Norbert [1996], "La transformación de la política", *Revista Mexicana de Sociología*, año LVIII, enero-marzo, núm. 1, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, pp. 5-17.
- LIPOVETSKY, Gilles [1989], *L'empire de l'éphémère: la Mode et son Destine Dans les Société Modernes*, París, Gallimard.
- LUHMANN, Niklas [1994], *Teoría política en el Estado de bienestar*, Barcelona, Alianza Editorial.
- LYOTARD, Jean-François [1993], *La condición post-moderna*, Barcelona, Editorial Planeta-Agostini, 137 pp.
- MAFFESOLI, Michel [1992], *La Transfiguration du Politique: la Tribalisation du Monde*, Le livre de poche editions, Grasset & Fasquelle, 244 pp.
- MCGREW, A. [1992], "Conceptualizing Global Politics", en A. McGrew y P.G. Lewis et al. (comps.), *Global Politics*, Cambridge, Polity Press, pp. 1-2.
- MITTELMAN, James H. [1996], *Globalization: Critical Reflections*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.
- OECD [1992], *Development Corporation*, Report, París.
- [1996], *Globalization and Linkages to 2020: Challenges and Opportunities for OECD Countries: International High-Level Experts Meeting*, París.
- OFFE, Clause [1990], *Contradicciones en el Estado del bienestar*, Madrid, Alianza Editorial, 310 pp.
- OHMAE, Kenichi [1995], *El fin del Estado-nación*, México, Editorial Andrés Bello, 270 pp.
- OMAN, Charles [1994], *Globalization and Regionalization: the Challenger for Developing Countries*, OCDE, Centro de Desarrollo, ejemplares en el Instituto de Investigaciones Económicas (HC59.705).
- PANITCH, Leo [1994], *Globalization and The State*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades (HF1411 P36).
- PEREYRA, Miguel Á. [1996], *Globalización y descentralización de los sistemas educativos: fundamentos para un nuevo programa de educación comparada*, Barcelona, Ediciones Pomares-Corredor, 496 pp.
- REIMERS, Fernando y Luis Tiburcio [1993], *Education, Adjustment and Reconstruction: Options for Change*, UNESCO, Policy Discussion Paper, United Nations Educational, 116 pp.
- RENAUT, Alain [1993], *L'ère de l'individu*, París, Gallimard, 509 pp. Versión en español: Alain Renaut [1993], *La era del individuo: contribución a una historia de la subjetividad*, Ensayos/Destino, núm. 15, 408 pp.

- ROBERTSON, Roland [1992], *Globalization: Social Theory and Global Culture*, Londres, Sage Publications.
- SCHUURMAN, F. (comp.) [1993], *Beyond the Impasse. New Directions in Development Theory*, Londres, Zed Press.
- SLATER, David [1993], "The Political Meanings of Development: in Search of New Horizons", en F. Schuurman (ed.), *Beyond the Impasse. New Directions in Development Theory*, Londres, Zed Press.
- SPYBEY, Tony [1996], *Globalization and World Society*, Cambridge, Polity Press.
- TEEMPLE, Gary [1995], *Globalization and the Decline of Social Reform*, Atlantic Highlands, N.J., Humanities.
- TOURAINE, Alain [1993], *Crítica de la modernidad*, Ensayo, Madrid, Editorial Temas de Hoy, 502 pp.
- [1994], *¿Qué es la democracia?*, Ensayo, Madrid, Editorial Temas de Hoy, 452 pp.
- [1997], *¿Pourron-nous Vivre Ensemble? Égaux et Différents*, París, Editorial Fayard, pp. 395. Versión en español: Alain Touraine [1997], *¿Podremos vivir juntos?*, México, Fondo de Cultura Económica, 335 pp.
- VON HAYEK, Friedrich [1976], *The Constitution of Liberty*, Londres, London and Henley -Routledge and Kegan Paul.
- World Bank [1988], *Adjustment Landing. An Evaluation of ten Years of Experience*, W.B., Washington, D.C., p. 11.
- ZEa, Leopoldo, "Latinoamérica en la globalización", *Cuadernos Americanos*, nueva época, mayo-junio, núm. 63, vol. 3, pp.11-17.

..

Regiones urbano-globales. Dilemas de planeación y de política en un mundo neoliberal

Allen Scott

A diferencia de las más recientes predicciones, la creciente apertura de las economías nacionales y de los sistemas políticos en el mundo en su conjunto no ha llevado al desvanecimiento de la geografía, sino más bien a la reafirmación del papel de ciertas ciudades y regiones en calidad de sitios privilegiados de producción, empleo, consumo y vida social. El crecimiento persistente y vigoroso de enormes aglomeraciones cosmopolitas dispersas en todo el mundo, que identifico más adelante como regiones urbano-globales, representa quizá la más representativa ilustración de esta proposición.

Mucho se ha escrito en años recientes sobre la globalización y su relación con el desarrollo urbano y regional, aunque también hay un debate estridente sobre lo que este proceso representa en la esfera de la vida social. En particular existe una gran controversia sobre el significado del término "globalización" y diversos académicos se han adelantado a expresar su escepticismo sobre las visiones más extremas que se han formulado sobre el particular [Hirst y Thompson, 1996]. Por mi parte argumentaré que el proceso que identificamos como globalización está efectivamente en marcha en lo que se refiere al menos a ciertas variables económicas críticas, aunque bajo la reserva de que no ha ido mucho más allá de su fase inicial. Posiblemente la mejor manera de identificar este proceso sea diciendo que implica la progresiva interpenetración de los capitalismos nacionales entre sí de una manera en que las relaciones económicas básicas (cadenas de insumo-producto, flujos de inversión, tasa de beneficio, precios, etc.) están evolucionando en una dirección cuyo punto final, si alguna vez fuera alcanzado, podría representarse como un sistema capitalista unificado en escala mundial (aunque carecería de homogeneidad geográfica). Sin embargo, cualquier tendencia en esta dirección, está sujeta también a regulación polí-

tica de parte de los estados soberanos que en algunos casos comprobables han ayudado a acelerar pero también a obstaculizar el proceso. Efectivamente, si el Estado soberano en sí mismo está sujeto a cambios como resultado de esa dinámica, todavía es un factor determinante, aunque impredecible, de la nueva geografía económica y política que está emergiendo a medida que nos acercamos al siglo xxi, lo que dicho sea de paso contradice diversos pronósticos de su futura extinción [Ohmae, 1995]. El proceso de la globalización a largo plazo así definido, puede estar sujeto a diversas fuerzas, pero también en cierto punto podría verse retardado o incluso revertido como resultado de presiones políticas.

Una de las implicaciones más importantes que tiene la globalización a medida que sigue su curso, es la de inducir una más minuciosa reestructuración de la microgeografía del capitalismo que significa ante todo la emergencia de un mosaico intercontinental de grandes regiones urbanas, las cuales constituyen los motores básicos de la economía mundial. Pero por qué, podemos preguntar, en este periodo de compresión del espacio [Harvey, 1985], que se caracteriza por la continua reducción de las barreras geográficas y por ello de una creciente movilidad del trabajo y el capital, esas regiones están convirtiéndose en elementos dominantes del mapa mundial. Por qué, en particular, tal cantidad de actividad económica moderna se está concentrando y reconcentrando en dichas regiones en lugar de dispersarse a lo largo y ancho del planeta. Cuáles cambios concomitantes se observan en la estructura interna y en las funciones de las regiones urbanoglobales. Cuáles son los nuevos problemas de política urbana y regional planteados por este fenómeno y cómo podrían ser manejados en vista de la enorme difusión de la filosofía neoliberal que está teniendo lugar en el mundo. Hasta qué grado las respuestas a estas cuestiones estarían moldeadas por nuestras concepciones y prácticas de ciudadanía y democracia.

La mayor parte de este documento está dedicado a buscar respuestas a esos interrogantes. Para avanzar se requiere establecer desde el inicio una previsión metodológica básica. Para realizar un análisis coherente de estos temas no es suficiente yuxtaponer los fenómenos de globalización y el que concierne a las regiones urbanas y proclamar que están conectados. Si existe una problemática discernible que vincule lo global y lo local debemos ser capaces de identificar las interacciones de fondo. En su forma más acabada lo anterior implicaría demostrar que la globalización tiene un efecto definitivo y determinante en el

desarrollo regional y en la urbanización y que esto último ejerce a su vez una influencia decisiva en la trayectoria de la globalización.

Montando el escenario: ciudades y regiones en la posguerra

La economía espacial del fordismo

En las sociedades capitalistas avanzadas de la inmediata posguerra, la relación estrecha entre la economía nacional y la soberanía estatal dentro de un determinado territorio, era la premisa dominante de la época. En cada caso, esta relación fue consolidada por el papel central adquirido, por un lado, por las industrias de masas del fordismo que eran los sectores propulsores de la economía nacional y, por otro, por las políticas keynesianas de bienestar que intentaban proporcionar los mecanismos de estabilización en beneficio de esas industrias y reproducir sus bases sociales. El comercio internacional se estaba expandiendo en términos absolutos en los años cincuenta y sesenta, aunque fue hasta finales de esta última década cuando su crecimiento empezó a sobrepasar al del producto [Dicken, 1992; Scott, 1998]. La larga prosperidad de posguerra en Norteamérica y Europa Occidental puede ser por tanto vista como una suerte de apogeo del capitalismo nacional, aunque también fue un periodo en el que el sistema económico internacional se convirtió (como fue también el caso a finales del siglo XIX) en un importante, pero subordinado elemento del orden económico mundial. Gran parte de ese orden fue presidido por EUA a base de la *Pax Americana*, confrontada en casi todas partes con el bloque comunista.

Este periodo estuvo marcado también por un patrón intranacional distintivo de desarrollo urbano y regional en América del Norte y Europa Occidental. En los cinturones de la gran manufactura de esos países florecieron conglomerados de ciudades industriales que se sobreexpandieron, teniendo sus polos de crecimiento en la industria automotriz, maquinaria, equipo doméstico, etc. Con pocas excepciones, las principales ciudades de la producción de masas del fordismo tuvieron mucho éxito en términos económicos, sobre todo porque sus fundamentos estaban protegidos de fallas internas y de la competencia externa por medio de políticas activas y arreglos administrativos. El problema central de las ciudades centrales de esa era tomó más bien la forma de una sucesión de agitaciones locales y otras formas similares de contestarismo social generado por el continuo crecimiento urbano y la reorganización espacial [Harvey, 1973; Scott, 1980].

En respuesta a esos problemas, regularmente se puso en movimiento una parafernalia de contramedidas. Los planificadores urbanos se concentraron en tareas como la zonificación del uso del suelo, la tipificación de la expansión urbana, el diseño y construcción de las redes intraurbanas de transportación, los programas de renovación urbana y de habitación, por mencionar algunas. La intervención de conjunto de los planificadores en la orientación del desarrollo urbano tuvo muchos efectos benéficos en el funcionamiento de la economía del fordismo, no sólo ayudando a las grandes ciudades (donde se concentraba el sistema de producción de masas) a funcionar más eficientemente, pero también promoviendo altos niveles de consumo. En particular, la tasa de adquisición de vivienda y de uso de vehículos privados se elevó rápidamente como consecuencia de los cambios planeados en el entorno urbano. En concordancia con el concepto modernista del tiempo, muchos teóricos del urbanismo conceptualizaron toda esta planificación en términos de un enfoque altamente esquematizado, racional y totalizador de la ingeniería social [Scott, 1980].

En los países capitalistas más avanzados, las principales ciudades industriales junto con el área inmediata que las rodea llegaron también a operar como el centro de prosperidad respecto del resto del territorio nacional. Este último, en contraste, funcionó como la periferia menos próspera y desarrollada. Se estableció una interacción centro-periferia que implicó que regiones centro con altos niveles de oportunidad atrajeran flujos de inmigrantes de las áreas periféricas para así disponer de contingentes de mano de obra barata [Hirschman, 1958; Myrdal, 1957]. En esa situación y pese a pronósticos optimistas de economistas neoclásicos como Borts y Stein [1962] sobre una eventual ecualización del precio de los factores, la periferia quedó atrapada en un desarrollo condicionado el cual parecía que nunca se equipararía a las regiones centrales.

Los planificadores regionales invirtieron considerable esfuerzo en tratar de contrarrestar el problema del atraso relativo de las regiones periféricas [Keating, 1997]. La planificación regional en la posguerra se centró en tratar de redirigir el ingreso y el crecimiento del centro hacia la periferia, contando para ello con el apoyo de las agencias centrales del gobierno así como la Administración de Desarrollo Económico de Estados Unidos, el Departamento para la Expansión Regional de Canadá, el Departamento de Asuntos Económicos en Gran Bretaña, la Delegación para la Administración de Territorios de Francia y la Casa para el Mezzogiorno en Italia. Se hicieron también esfuerzos para crear nuevos

centros de crecimiento en ciertas partes de la periferia (por ejemplo, el sur de Italia o el Fos-sur-Mer en Francia), por medio de generosas inversiones en infraestructura física y el financiamiento de plantas industriales. La mayoría de estas iniciativas no pudieron alcanzar los resultados que se habían fijado.

La crisis del fordismo: el ascenso del neoliberalismo

Entre principios y mediados de los setenta, la producción de masas del fordismo en Norteamérica y Europa Occidental entró en un periodo prolongado de crisis y paralelamente con esta tendencia, gran parte de las políticas de bienestar keynesianas se convirtieron, en el mejor de los casos, en inoperantes o contraproducentes. La crisis fue anunciada, entre otras cosas, por una epidemia de cierre de plantas y despidos en lo que fueron prósperas regiones manufactureras, pero también por una acelerada dispersión de producción hacia las regiones periféricas [Blue-stone y Harrison, 1982]. A medida que los años setenta llegaban a su fin, el centro exhibía los problemas más acuciantes, en tanto lo que fue anteriormente la periferia o la semiperiferia (como el cinturón del Sol, la Tercera Italia o partes del sur de Alemania), mostraba signos de un nuevo dinamismo industrial. La crisis de las regiones centrales fue agravada por un creciente éxodo de plantas no sólo a la periferia regional, sino a muchas partes del Tercer Mundo. El flujo de inversión extranjera directa ayudó a desviar más capital y empleo de las regiones principales de la producción fordista, mientras que simultáneamente empujó al sistema internacional hacia el climaterio que Frobel *et al.*, 1980, denominaron la nueva división internacional del trabajo y que en cierto modo anticipó el pasaje a la globalización como la entendemos ahora.

La manifestación simbólica y práctica del fin del estatismo keynesiano fue el ascenso del gobierno de Thatcher en Gran Bretaña y de Reagan en Estados Unidos. En retrospectiva, la misión histórica de esos dos gobiernos fue no tanto inaugurar un nuevo sistema de regulación positiva sino dismantelar los viejos arreglos políticos y efectuar una apertura económica y social que permitieran activar las fuerzas de mercado. En tanto que ambos países representan todavía los casos más avanzados de adopción oficial del neoliberalismo, el cambio general de actitudes se ha propagado a otras áreas y más recientemente ya aparecen de manera destacada en los programas de reforma fiscal propuestos por el FMI a países de Asia Oriental y Suroriental.

Una de las primeras bajas provocadas por los dramáticos cambios que ocurrieron hacia fines de los setenta fue la planeación urbana y regional. La combinación de crisis económica y una rápida sucesión de reformas drásticas en la política nacional, minaron significativamente tanto el rango como la intensidad de las actividades previas de la planeación. La distribución regional de recursos fue rápidamente restringida. En todo caso, lo que fue la periferia en la mayoría de los países avanzados no continuó mostrando signos de opresión respecto de los centros, sino, como nueva norma, más bien lo contrario. El aparato de planificación urbana fue recortado en un área metropolitana tras otra, siendo en particular los proyectos intensivos en capital los más severamente afectados. No sólo se contrajo rápidamente la base tributaria en estas áreas metropolitanas (especialmente las más afectadas por la crisis de la producción de masas del fordismo), también las transferencias fiscales efectuadas por los altos niveles gubernamentales comenzaron a reducirse. En Estados Unidos, los subsidios federales y estatales declinaron abruptamente después de 1975 (véase el cuadro 1), pese a que al mismo tiempo el traspaso de responsabilidades para muchos tipos de servicios sociales de los niveles superiores a los inferiores, forzó a las autoridades locales a afrontar mayores gastos. Los recortes en las transferencias intergubernamentales fueron especialmente drásticos en tres grandes ciudades, Nueva York, Los Ángeles y Chicago. En Nueva York la participación combinada de los subsidios federales y estatales disminuyó, en el periodo de referencia, de 52.6 a 32.1%; en Los Ángeles, de 24 a 6%; en Chicago de 28.3 a 18.2 por ciento.

En una primera ola de respuesta a esta crítica situación que se presentó después de la segunda mitad de los setenta, muchos gobiernos locales en diferentes partes del mundo empezaron a abandonar las actividades de planificación en las áreas donde daban poco o nulo resultado financiero y se concentraron en enfoques empresariales estrechos dirigidos a ampliar la base municipal de negocios. Presionados por coaliciones locales cada vez más fuertes y otros grupos, los oficiales urbanistas se concentraron más y más en atraer a nuevos inversionistas y a mejorar el clima local de negocios [Eisinger, 1988; Mayer, 1994]. Así, nuevos programas de desarrollo urbano y regional se expandieron bajo el ropaje de programas de relaciones públicas, paquetes de apoyo a las empresas recién llegadas (reducciones tributarias, subsidios financieros, acuerdos para ceder bienes raíces, etc.), apoyo municipal a los nuevos inversionistas y esfuerzos de mejoramiento de la imagen urbana [Amin y Thrift, 1995; Bartik, 1991; Fainstein, 1991; Gittell *et al.*, 1996;

CUADRO 1
TRANSFERENCIAS FEDERALES Y ESTATALES
DE GOBIERNOS LOCALES EN ESTADOS UNIDOS
(Millones de dólares)

Año fiscal	Ingresos totales	Transferencias intergubernamentales	
		% obtenido del presupuesto federal	% obtenido del presupuesto estatal
<i>Gobiernos de condados</i>			
1975	33 648	7.1	35.2
1980	56 052	8.8	33.8
1989	88 547	5.3	30.2
1990	132 968	2.1	34.7
1992	152 528	2.0	32.1
<i>Gobiernos de ciudades</i>			
1975	59 744	9.8	21.8
1980	94 862	11.4	16.8
1985	147 672	7.0	15.6
1990	202 393	3.7	16.9
1992	220 048	3.6	16.4

Fuente: Departamento de Comercio; Censos urbanos gubernamentales.

Hall y Hubbard, 1996]. Se hizo mucho también en las llamadas industrias de alta tecnología y muchas localidades gastaron enormes recursos y energía en emular la experiencia del valle del Silicon [Miller y Côte, 1987] con resultados casi universalmente insatisfactorios. Con la generalización, un tanto agresiva, de programas de desarrollo económico local en los años ochenta, se dio el resultado ya predecible de que las regiones se vieron más y más involucradas en una lucha, unas contra otras, para atraer las pocas inversiones disponibles. Esas disputas no reguladas, pero también depredadoras, en la práctica tendieron frecuentemente a beneficiar más a los distantes accionistas de las corporaciones que a los residentes locales; pero cuando implicaron una desviación de las empresas de las localidades donde hubieran podido operar más eficientemente (en términos de beneficio público y privado), tuvo lugar un efecto de suma cero.

En varios sentidos la situación actual caracterizada por una creciente globalización combinada con el predominio de la política del neoliberalismo, está reforzando dicha tendencia localmente y lo que yo

sostengo en lo que sigue es que esta combinación es proclive a una desestabilización que podría presentarse en algún momento del futuro. Ciertamente la situación actual no presenta signos incuestionables de que haya surgido un sistema de regulación viable y capaz de sostenerse en el largo plazo, menos aun localmente. Podríamos decir siguiendo a Peck y Tickell [1994], que la influencia de que goza el neoliberalismo es un reflejo de la transición del estatismo keynesiano hacia una forma aún indeterminada de regulación posfordista más que una respuesta duradera a los problemas de coordinación económica (incluyendo gestiones urbana y regional). Mi argumento se centra en la proposición de que la condición mínima de estabilidad y crecimiento en los sistemas económicos locales depende de la formulación de una agenda política comprometida con el desarrollo institucional, que busque ganancias de eficiencia transmercantiles y un cambio de largo plazo en las estructuras productivas, tanto intra como interregional.

Regiones urbano-globales: forma y función

¿Un nuevo fenómeno geográfico?

El emergente sistema de regiones urbano-globales puede ser visto en términos geográficos como un mosaico o un archipiélago que se extiende al mundo entero [Amin y Thrift, 1992; Scott, 1998; Storper, 1992; Veltz, 1997]. Cada región urbano-global en lo individual comprende una masa central urbana rodeada por un *hinterland* que se extiende difusamente, salpicado por una red de centros urbanos discontinuos. El mosaico se extiende y conecta más allá de las fronteras nacionales para formar una densa red global de intercambios económicos, sociales y culturales. En la última década esta palpitante estructura espacial ha empezado a rebasar (aunque no a remplazar completamente) al viejo patrón de relaciones centro-periferia, que fue uno de los rasgos más sobresalientes de la geografía del fordismo, tanto nacional como internacionalmente.

Aunque aquí se ha presentado una definición espacial explícita de regiones globales urbanas, en la práctica puede no haber una especificación a priori de sus fronteras y de su extensión territorial. Podemos, no obstante (tomando una pista de la teoría marxista de la determinación de clase), identificar dos factores que muy frecuentemente desempeñan un papel como determinantes. Primeramente debe haber un gru-

po de condiciones positivas, lo que en este contexto significa la presencia de un grande y multifacético complejo de actividades productivas que generan efectos intensos de polarización en el nivel regional (véase más adelante). En segundo lugar, deben estar a la mano un conjunto de prácticas políticas que posibiliten el establecimiento de alianzas definitivas (de hecho o por elección), entre unidades territoriales adyacentes, que permitan fortalecer, de manera latente o presente, la toma de decisiones colectivas. En este último sentido y en vista de la balcanización que frecuentemente caracteriza a los gobiernos locales, las regiones urbano-mundiales se encuentran en estado extremadamente fluido y preliminar, aunque parece que importantes metrópolis y regiones metropolitanas (v.g. la región Nueva York-Nueva Jersey, Montreal, el sudeste de Inglaterra, el Ile de Francia, el área metropolitana de Tokio, Ciudad de México, Hong Kong, Singapur, Seúl, etc.) parecen estar encaminadas a adquirir el estatus de regiones urbanas globales. Existen casos más complejos que forman parte de los intentos de construir coaliciones territoriales como es el caso de "Padania" en el norte de Italia o en el área Seattle-Vancouver donde emerge la "Cascadia" o incluso en la región "Trans-Manche" que comprende el Nord Pas-de-Calais en Francia, el extremo occidental de Bélgica y (vía el túnel que pasa por el canal de la Mancha) partes de Kent en Bretaña. Algunos de estos ejemplos son de tipo transfronterizo, pero seguramente representan el inicio de una nueva etapa y como tal serán elementos familiares del nuevo mosaico [Ohmae, 1995].

La base económica de las regiones urbano globales

Esta cambiante situación está en gran medida impulsada por el crecimiento masivo y los efectos innovadores generados por nuevas oleadas de industrialización posfordista en la economía mundial, junto con la revitalización, por medio de reformas neofordistas, de las industrias tradicionales. Ni hay una demarcación clara entre estos dos tipos de actividad económica por lo que los términos posfordista y neofordista son en cada caso insatisfactorios. A grandes rasgos, en el primer grupo están presentes los sectores clasificados como de alta tecnología (semiconductores avanzados, robots, biotecnología, etc.), industrias de productos culturales y neoartesanales (moda, muebles de diseñador, películas, multimedia, etc.) y un conjunto variado de actividades financieras y otros servicios. El segundo grupo incluye una notable variedad de industrias de ensamble, proceso y empaque (junto con una red de

subcontratistas) que fueron parte de la estructura fordista, pero sufrieron, en la última década, procesos de reestructuración, que les permitieron funcionar con mucha mayor flexibilidad, confiriéndole a los trabajadores cierta discrecionalidad, además de alcanzar variedad en la gama de productos. Las industrias posfordistas y neofordistas están constituidas típicamente por grandes falanges de pequeñas y medianas empresas, pero casi siempre están presentes grandes empresas, por lo general filiales de corporaciones multinacionales.

Habría que destacar, para los presentes propósitos, que la superación del paradigma fordista de industrialización y crecimiento económico implicó que la crisis de las grandes ciudades industriales clásicas ha sido seguida por una nueva ronda de expansión regional concentrada [Saxenian, 1994; Scott, 1998; Storper y Walker, 1989]. Tal expansión ha sido especialmente pronunciada en el caso del ascendente sistema de regiones urbano-globales, algunas de las cuales están localizadas en la parte del planeta que se suponía libre de los atributos del tercermundismo periférico. La resurrección de la región urbana en la actualidad se debe sobre todo a la renovada inclinación de muchos tipos de actividades a aglomerarse intensamente en espacios geográficos y que los *clusters* espaciales funcionen como escenarios y centros de consumo de los encadenamientos productivos mundiales.

Como lo he tratado de demostrar en extenso en otra parte [Scott, 1993, 1998], este desarrollo está estrechamente conectado al avance de la industrialización posfordista y neofordista que conlleva una tendencia peculiar a la desmasificación y externalización de los sistemas de producción y su reunificación en una nueva red generadora de valor. Merecen destacarse en este caso los efectos de concentración puestos en movimiento por la producción capitalista. En oposición a las tendencias espaciales centrífugas que estaban presentes como parte de la maduración de la producción de masas del fordismo en los años sesenta y setenta, los efectos de concentración fortalecen el crecimiento centrífugo en diversas partes del mundo. Sus raíces se encuentran en la transformación de la tecnología, en los patrones de organización industrial, de los mercados de trabajo, etc., efectos que se refuerzan mutuamente de manera que unifican las unidades de capital y trabajo en grandes aglomeraciones espaciales. Una vez que se forman esas aglomeraciones, generan intensos rendimientos en escala de tal modo que su crecimiento implica más crecimiento.

Entre las fuentes de rendimiento crecientes que operan en este caso, hay cuatro que merecen destacarse aquí, aunque una explicación deta-

llada de su lógica debe buscarse en otra parte [véase por ejemplo, Scott, 1988 o Storper y Walker, 1989]. Primero, en tanto gran parte de la industria contemporánea está sujeta a la dinámica de la especialización intra-sectorial y a la complementariedad, grupos especiales de productores encuentran atractivo aglomerarse para optimizar el acceso mutuo a recursos productivos para propósitos de intercambio, colaboración, reducción de riesgos, etc. Segundo, el crecimiento que induce el aprendizaje y la innovación son proclives a generarse en las aglomeraciones interactivas y multifacéticas formadas de esta manera. Tercero, los mercados laborales en sí mismos estimulan la aglomeración debido a la miríada de ventajas que derivan de la disponibilidad de habilidades específicas, hábitos y sensibilidades. Cuarto, la aglomeración se ve intensificada por la emergencia de la distintiva cultura local de negocios, convenciones, instituciones, efectos de reputación, etc., lo que conduce en varios sentidos a la unificación de los procesos de producción e intercambio. La generación de estos cuatro efectos está reforzada por la variedad de la infraestructura que usualmente corre a cargo de gobiernos locales, donde operan estas densas concentraciones de actividad productiva y humana.

Las ciudades y regiones que poseen esta clase de atributos creados socialmente ilustran de manera dramática la máxima de que el todo es mayor que las partes en tanto funcionen como vértices de la aglomeración económica, generando círculos virtuosos de larga duración. Obviamente, diversos cuellos de botella (como congestionamientos de tránsito, contaminación, escasez de tierra y desfases entre lugar de empleo y vivienda) pueden interrumpir tal crecimiento, pero la acción pública concertada puede dar mayor continuidad a los ciclos de expansión.

Regiones urbanas y globalización

Si los complejos productivos que forman la base económica de las grandes regiones urbano-globales están estrechamente concentrados en espacios geográficos, los cambios recientes en la tecnología de la transportación y comunicación han hecho posible que una parte creciente de la producción sea vendida en el mercado mundial [Lipsey, 1997]. Las compañías multinacionales especializadas desempeñan frecuentemente un papel decisivo en el proceso de distribución global [Scott, 1997]. Es más, las regiones urbanas que tienen éxito en la comercialización internacional de sus productos pueden experimentar un fortalecimiento en la conformación intrarregional de sus economías de escala y una

ampliación de sus economías de alcance, a medida que las divisiones unitarias de trabajo responden a los efectos de extensión del mercado [Cook, 1997]. El resultado será la formación de un más robusto sistema de ventajas competitivas y la propensión de la base económica (aunque no necesariamente sus actividades no básicas) a que sean más especializadas unas con respecto a las otras [Krugman y Venables, 1995; Leamer, 1995].

Esta dinámica tiene profundos efectos transformadores que inciden en las estructuras económicas y sociales de las regiones urbano-globales. Induce a una reestructuración de sus economías y por medio de este proceso ejerce una poderosa influencia en el mercado de trabajo y en la estratificación social. En el mismo sentido, la dinámica de referencia coloca a las regiones urbanas ante nuevos retos y oportunidades. Estos retos y oportunidades se expresan en la modificación de las relaciones entre las condiciones de empleo local, por un lado, y la liberación del régimen de comercio, por el otro. Esta situación está claramente ilustrada en los estudios empíricos de la industria de la confección [sic 23] y la producción y distribución de películas [sic 781 y 782] de Los Ángeles.

En principio, un índice simple de los efectos inducidos del comercio en el empleo en cualquier sector de cualquier región puede definirse como el número de empleos creados o destruidos en la región respecto al total nacional del sector de referencia. Específicamente el índice puede escribirse como:

$$L_{ij}^* = ((E_i - I_i)/S_1)N_{ij},$$

donde L_{ij} mide las ganancias o pérdidas en el insumo de trabajo en el sector i del área j ; E_i y I_i son, respectivamente, las exportaciones y las importaciones totales de bienes del sector i ; S es la producción total del sector i y N_{ij} es el empleo total en el sector i del área J . El índice es muy tosco porque supone que todas las áreas geográficas en la nación participan en el comercio exterior en igual proporción. Tampoco presta atención a la sustitución de largo plazo bajo la cual el trabajo desplazado de un sector es eventualmente empleado en otros sectores. Con esas reservas en mente, los cálculos basados en este índice sugieren, no obstante, que las relaciones intensificadas de comercio tienen efectos mayores en la industria de la confección y la cinematográfica en Los Ángeles. Así, dado el déficit nacional en confección, Los Ángeles es en teoría penalizado por el equivalente aproximado de unos 37 500 tra-

bajadores en este sector; o sea, el empleo en 1992 fue de 95 000 en lugar de los 132 500 que se hubieran obtenido en ausencia del déficit. Este rasgo está reforzado por la observación de que la industria de la confección en Los Ángeles, en efecto, ha estado relocalizando en los últimos años parte significativa de sus actividades hacia México. En contraste, unos 73 400 del total de los 144 000 trabajadores en la industria cinematográfica de Los Ángeles en 1992 puede decirse que debían su trabajo al sobresaliente desempeño exportador de la industria. Seguramente la repercusión de esos efectos en el empleo derivados del comercio en las dos industrias citadas sería más dramático si tomáramos en cuenta sus efectos multiplicadores directos e indirectos.

Las economías de las regiones urbano-globales frecuentemente exhiben una pronunciada tendencia a la bifurcación en sus estructuras de empleo. Así, por una parte, las regiones urbano globales son lugares donde los profesionales altamente calificados, como gerentes, técnicos, creativos, etc., encuentran ocupación en los niveles superiores del sistema productivo. Por la otra, son lugares donde abundan los empleos de bajos salarios y bajo nivel de calificación. Aunque esta bifurcación probablemente no se deba únicamente a la privatización, ésta ciertamente lo acentúa y lo redefine, debido al efecto del comercio internacional (lo que contribuye a retribuir la calificación laboral, a la par que afecta los salarios del trabajo menos calificado). También es determinante el efecto de compresión que experimentan los salarios en su nivel más bajo debido a la inmigración masiva de trabajadores de los países menos desarrollados [Leamer, 1995; Sassen, 1997]. Este efecto de compresión está fuertemente acentuado por la simbiosis que se observa frecuentemente en las regiones urbano-globales entre, por una parte, las factorías que pagan salarios de hambre y por otra una oferta abundante de trabajo marginal inmigrante dócil.

En un estudio de la industria mueblera de Los Ángeles, presenté un ejemplo sobresaliente de este síndrome [Scott, 1996]. En los setenta y ochenta los patrones en este sector sustituyeron regularmente a los trabajadores nativos más calificados por otros de baja calificación (hispanos indocumentados, principalmente), tendencia que era impulsada evidentemente por el intento de reducir en el corto plazo los costos operativos. Pero mientras que los costos inmediatos se redujeron, la calidad del producto y la innovación se vieron seriamente comprometidas y en el largo plazo esto llevó a la industria a una devastadora competencia con los productores de bajo costo ubicados en América Latina y Asia Sudoriental. Como consecuencia, la industria mueblera de Los Ángeles

enfrenta hoy una situación de deterioro estructural generalizado y en ausencia de alguna respuesta decisiva (v.g. elevamiento de las calificaciones y de la tecnología), seguirá siendo desplazada por la competencia internacional. Atrapados en este círculo vicioso, los empresarios en éste y otros sectores de factorías de hambre continúan presionando a la baja los salarios y las condiciones laborales, abriendo las grandes brechas sociales que ya son signo distintivo de la estructura socioeconómica de los ochenta y noventa.

Así, aunque las regiones urbano-globales representan algo de lo más dinámico y próspero del mundo de hoy, están propensas a varios tipos de fallas y en muchos casos su riqueza conjunta enmascara un cuadro contiguo de pobreza y explotación.

Planeación prospectiva y agenda política para las regiones urbano-globales

El dilema neoliberal

Los señalamientos ya efectuados son suficientes para generar cierto escepticismo sobre el modelo neoliberal a pesar de la legitimidad que le confiere su vinculación con el extendido periodo de crecimiento agregado en Estados Unidos y Gran Bretaña. La persistencia de las políticas neoliberales, puede suponerse que exacerbará el problema de las regiones urbano-globales, para no mencionar otras esferas de actividad económica, y bloqueará las perspectivas de un desarrollo más ordenado y progresivo [Allen *et al.*, 1998].

En su hermetismo el neoliberalismo eventualmente erosionará la continuidad de su propio éxito al ir eliminando gradualmente el soporte del orden colectivo del capitalismo. Abre el camino para la extensión de los procesos competitivos de mercado a todos los niveles de la sociedad, pero esta misma acción puede traer un cúmulo de rupturas, que como veremos después, no son simplemente expresiones técnicas de fallas de mercado (aunque en sí mismas dichas fallas son significativas), sino que son una función de la desarticulación entre privatización y competencia por un lado y la cooperación por el otro. Incluso cuando el mercado opera eficientemente en un determinado orden social, nunca puede independizarse de la infraestructura social y política extra-mercantil. Más allá de estos planteamientos es posible prever, al menos para Estados Unidos, que la tan ansiada reversión del neoliberalismo no esté tan lejana. Así, mientras que la rebelión de los contribuyentes,

que son la esencia del neoliberalismo, ha implicado recortes en muchos servicios públicos esenciales, el efecto de dicha rebelión se mitigó gracias al crecimiento de la economía. Efectivamente, a pesar de que han bajado las tasas impositivas, el crecimiento ha ayudado a recuperar las arcas públicas y de ese modo a mantener un orden regulatorio efectivo y una acción gubernamental positiva. Pero el crecimiento económico del capitalismo no puede avanzar ininterrumpidamente y la declinación llegará inevitablemente, y cuando se presente lo hará con una fuerte carga acumulativa. En primer lugar, tenderá a acentuar los esfuerzos gubernamentales para restringir los servicios públicos a medida que caiga el PIB. En segundo lugar, disminuirá aún más la capacidad de los gobiernos a todos los niveles para elevar los impuestos. El resultado neto será probablemente, tanto una mayor desaceleración económica con sus secuelas sociales negativas, o en caso de que el Estado intente llevar a cabo medidas compensatorias, una severa crisis fiscal.

Las alternativas viables al neoliberalismo no sólo son posibles sino que ya se encuentran en estado embrionario en ciertas formas de capitalismo no anglosajón, aun cuando éstas presenten cierto grado de desorganización [Albert, 1991; Wade, 1990]. En lo que sigue me concentraré en ciertos aspectos de una propuesta social democrática tentativa para el sistema económico en el mundo actual, haciendo énfasis en los problemas específicos de las regiones urbano-globales. Considero que esta propuesta alternativa puede modificar las tendencias económicas que afectan a las regiones urbano-globales en todo el mundo.

La tarea para los planificadores y el responsable de la toma de decisiones

A medida que las regiones urbano-globales se van consolidando, han surgido muchas interrogantes en torno a la planificación y política urbana porque los estados nacionales se encuentran cada vez menos preparados para dar cobertura a todos los intereses geográficos y seccionales bajo su dominio. Esto no equivale a decir que la planeación urbana tradicional haya desaparecido, al contrario, está tan viva como siempre, pero ha aparecido una gama de problemas inesperados que afectan la estructura económica de las grandes regiones. Incluso las respuestas que parecen más urgentes tienen mayores requerimientos que los enfoques empresariales en boga, ya que implican formas más complejas de acción colectiva.

Las regiones urbano-globales, como hemos visto, representan constelaciones de intereses locales interdependientes, entrelazados en relaciones competitivas (pero también colaborativas) a lo largo de todo el territorio nacional. Están constituidas por una versátil e inamovible aglomeración de actividades industriales y de servicios que al apoyarse en la división del trabajo, en los mecanismos de aprendizaje e innovación, en los procesos laborales y de mercado y en sus normas culturales de interacción, generan beneficios para todos. La economía de estas regiones, entonces, está estructurada de tal manera que el destino de un simple productor está entrelazado con el destino de todos los productores ubicados en una misma región. Debido a esta característica inherente a la producción en común y al hecho de que el mercado no puede garantizar una asignación óptima, existe la necesidad de que las instituciones locales desempeñen un papel positivo para generar la coordinación y los servicios de dirección que se requieren. Esas instituciones pueden asumir una variedad de formas, que van desde las agencias gubernamentales locales, pasando por los acuerdos híbridos como las colaboraciones entre el sector público y el privado, para llegar a las organizaciones civiles puras como las asociaciones de productores, cámaras de comercio, sindicatos, grupos comunales y así sucesivamente [Clark y Gaile, 1998; Scott, 1998].

Cuáles, podríamos preguntar, serían los rasgos operativos y los objetivos de estas instituciones. En el presente contexto limitaré mi respuesta a las cuestiones económicas, aunque reconozco que están en juego muchos problemas sociales [Friedmann y Wolf, 1982; Sassen, 1997]. Sobre todo, me centraré en la cuestión de cómo construir y sostener las ventajas competitivas locales donde las fronteras nacionales tienen un efecto decreciente sobre los principios de interacción económica. Cualquiera que sea el enfoque, es importante tener en mente que en tanto la línea apropiada de acción política puede describirse en lenguaje corriente, las cuestiones bajo consideración demandan el uso de términos referidos a la economía de la aglomeración, que respondan a las cualidades intrínsecas de la regiones urbanas. Esta consideración obviamente no pretende subestimar la importancia de otras cuestiones relacionadas con la aglomeración como es el caso de la educación.

La variedad de actividades de planeación y de toma de decisiones que se discutirán pueden ser divididas en dos categorías principales: a) coordinación sincrónica de las relaciones económicas y b) procedimientos de planeación a largo plazo. Sin embargo, no hay una delimitación clara entre estas dos categorías de problemas.

Se invocan varias formas de coordinación para atacar las fallas y brechas que aparecen en los sistemas económico-urbanos. Estas fallas y brechas se presentan bajo múltiples ropajes, pero son más severas en el caso de las pequeñas y medianas empresas. Esas empresas son generalmente menos eficientes que las grandes a la hora de atraer capital y comercializar su producto (especialmente en los mercados extranjeros), en adquirir información o en cualquier actividad que requiera recursos y apoyo organizacional. No obstante, las pequeñas y medianas empresas representan en muchos sentidos la savia de la economía urbana, no sólo porque representan a la mayoría de los productores, sino también debido a su papel como soporte de las grandes empresas por vía de la subcontratación y servicios operativos.

Las empresas de todos los tamaños, pero especialmente las pequeñas y medianas, no aportan suficiente inversión para capacitar a sus trabajadores y para efectuar actividades de investigación apropiadamente. Este problema se agudiza más debido al efecto del "pasajero gratis", esto es que muchas empresas suspenden sus inversiones en capacitación y en investigación con la esperanza de que otras las realicen y así reciban estos beneficios gratuitamente. La capacitación y la investigación son componentes indispensables de la competitividad local tanto en los sectores intensivos en capital y tecnología como también en muchas de las industrias artesanales y de productos culturales que están creciendo rápidamente en las regiones urbanas globales y en las que el diseño innovativo es un factor determinante del éxito comercial. Existe pues un papel que deber desempeñarse de manera que las instituciones no mercantiles provean servicios de capacitación e investigación, de acuerdo con los requerimientos locales.

Además, el conjunto de relaciones transaccionales que son privativas de las aglomeraciones de productores son usualmente susceptibles de un amplio mejoramiento operacional por medio de la red de actividades de intermediación. Incluso hay una demanda creciente para ese tipo de actividades y los responsables de la toma de decisiones y otros grupos involucrados, buscan mejorar el desempeño de los productores locales induciendo la formación de redes de colaboración con altos niveles de sinergia interfirma. Entre los numerosos ejemplos de este enfoque que se ha presentado en la literatura, se puede mencionar el ambicioso programa de extensión industrial que se ha puesto en marcha en Quebec y New Hampshire [Ferland *et al.*, 1996; Gittell *et al.*,

1996]. Esos programas están diseñados para estimular el desarrollo industrial local por medio de la vinculación entre empresas que promueven la cooperación tecnológica y que están interesadas en el aprendizaje interempresarial.

Planificación a largo plazo

Los procedimientos de la planificación a largo plazo son un ingrediente esencial del aparato regulatorio de las regiones urbano-globales, porque las economías de esas regiones están determinadas por procesos dependientes de la trayectoria, que a su vez conducen a una dinámica de bloqueo (*lock in*) temporal. A medida que la economía de cualquier región urbana evoluciona a través del tiempo, su marcha ascendente puede ser descrita en términos de un proceso ramal en el cual una vía particular, una vez tomada, dirige el cambio posterior hacia canales específicos a la par que se aleja de otros. Lo anterior podría plantearse más enérgicamente de la siguiente manera: una vez que cualquier sistema ha evolucionado (o tomado un camino) del momento del tiempo (t) a otro ($t + 1$), en este último se da el bloque a favor de las opciones evolutivas específicas que surgen de dicho momento, con lo cual quedan excluidas otras que estaban disponibles en (t). Podríamos decir, para ser más precisos, que las condiciones de bloqueo no se definen en sentido absoluto, sino que señalan que el cambio de una vía a otra puede ser, más que imposible, extremadamente costoso.

Ahora, sin que existan mecanismos de orientación que garanticen que la economía local siga un camino viable de largo plazo, es enteramente posible que se seleccione una vía de desarrollo porque ésta ofrece a los agentes económicos ganancias atractivas en el corto plazo que se vuelven altamente problemáticas en el largo plazo. El caso de la industria mueblera de Los Ángeles previamente citada es un ejemplo de esta clase de trampa temporal. Dada la trayectoria de desarrollo de la industria, es dudoso que en estos tiempos se puede redirigir favorablemente su futura evolución e incluso si se pudiera efectuar, sería extremadamente costosa y dolorosa. Si hubieran existido los medios institucionales para influir en el desempeño de esta industria en los años setenta y ochenta, la situación sería menos grave de lo que se vive actualmente.

De la misma manera, los esfuerzos de orientación adecuados y los procedimientos de toma colectiva de decisiones pueden ayudar a las regiones a obtener beneficios invaluable al anticiparse a los aconteci-

mientos posteriores. De ningún modo existe un método infalible para asegurar esos beneficios, aunque en ocasiones pueden lograrse importantes avances por medio de apoyo no mercantil a las industrias nacientes que de otro modo estarían condenadas a perecer. La expectativa es que cualquier industria que se seleccione para recibir estos beneficios, debiera florecer sin el apoyo público una vez que llegue a un estadio crítico de su desarrollo, especialmente al empezar a generar externalidades positivas.

La dimensión intrarregional

Las dos principales variedades de planificación y política de promoción que se presentan a continuación, pueden ser caracterizadas como parte de un intento de apoyar las capacidades defensivas y ofensivas de las regiones urbano-globales y alcanzar esas metas gracias a las ventajas que derivan de la lógica peculiar de las aglomeraciones locacionales.

Sin embargo, podríamos contar con que cualquier esfuerzo concertado de parte de las regiones urbanas para avanzar en esta dirección, puede tener importantes repercusiones debido a factores de interacción mutua. Primero, la formación de instituciones intrarregionales sólidas capaces de coordinar la acción económica local, tenderían a facilitar la organización de *joint-ventures* para beneficio local en las cuales varias regiones urbanas se combinan para obtener sinergias con su asociación [Cook, 1993]. Segundo, la misma clase de instituciones que se mencionaron primeramente podrían dar como resultado una más aguda competencia interregional, ello como consecuencia de los posibles efectos positivos generados en las economías locales de base. En cualquier caso, podemos esperar un mayor grado de politización en el mundo de los sistemas económicos interregionales. Esta supuesta politización podría ser especialmente intensa dado el creciente celo con que las empresas transnacionales persiguen las externalidades positivas localizadas [Dunning, 1998], lo que coincide con capacidades locales de supervisión y fiscalización bastante débiles. Algunas claves iniciales sobre la naturaleza de este proceso de politización se expresan en las preocupaciones que provocan las formas más dañinas de activismo económico regional practicadas intensamente desde los ochenta, tales como el ofrecimiento de incentivos financieros a las firmas que acepten cambiar de región. Estos problemas llevan a la cuestión de cómo construir y operar sistemas efectivos de coordinación suprarregional en el marco de diferentes jurisdicciones nacionales. La necesidad de esta clase de coordinación será

mayor en el futuro y evocará, sin duda, alguna clase de respuesta institucionalizada, como lo ejemplifica de manera rudimentaria el Comité Europeo para las Regiones.

Lo anterior no implica decir que estas tareas de planificación y política se compaginen con lo que normalmente entendemos por gestión urbana y regional que, como tal, implica nuevos retos para los profesionales en este campo. Cualquier intento serio de enfrentar esos retos supone, verdaderamente, cambios de fondo en los programas de entrenamiento de los responsables de los asuntos urbanos y regionales, así como también modificaciones de sus entornos de trabajo. Entre las otras cosas que los responsables deben hacer es lidiar con complejos asuntos propios del entorno comercial local, al mismo tiempo que administren creativamente los sistemas públicos, manteniendo un ojo alerta en las promesas y riesgos de la cambiante situación global.

En busca de un contexto político

Varios teóricos han apuntado que las tendencias profundas hacia la globalización parecen haber limitado –aunque no de manera definitiva– los poderes regulatorios del Estado-nación. Esta limitación es posiblemente más evidente en la declinación de la soberanía nacional [Amin y Thrift, 1995; Peck y Tickell, 1994] y en la erosión de la legitimidad del Estado para actuar como la fuente por excelencia del sentido de ciudadanía y del orden democrático en el mundo contemporáneo [Holston y Appadurai, 1996; Mouffe, 1992; Sullivan, 1995]. Otro síntoma de esta situación es la definitiva (pero aún difusa) aparición de nuevos foros para la regulación social que están empezando a complementar y sustituir al Estado-nación tradicional. Algunos de estos foros (al igual que muchas clases de asociaciones civiles) tienen una simple expresión sectorial y operan sólo contingentemente en el terreno geográfico; otros tienen una identidad necesariamente geográfica. Tres de estos últimos son de interés aquí. El primero es definible en escala global y aparece tras la fachada de organizaciones internacionales, regímenes contractuales, encuentros diplomáticos formales e informales y así sucesivamente (aunque habría que reconocer que aún tienen un desarrollo provisional y rudimentario). El segundo está constituido por bloques plurinacionales, siendo la Unión Europea el más avanzado de éstos. El tercero es la multiplicación de localidades de las cuales las regiones urbano-globales constituyen el caso más importante. Todos ellos, unidos con el actual sistema de estados nacionales en reestructuración forman

una emergente geometría política que anticipa el andamiaje del nuevo régimen regulatorio y parece cobrar vida a medida que la globalización sigue su curso.

Pero otro síntoma del cambiante orden sociopolítico de la globalización, se evidencia en la creciente alienación del electorado de las grandes sociedades democráticas que se alejan de la política nacional y de las instituciones políticas. En varios sentidos, los ideales republicanos de libertad, igualdad y fraternidad dentro de una estructura nacional de ciudadanía no parece que tengan el mismo sentido movilizador que poseyeron en el pasado, no sólo porque sus adeptos han disminuido, sino también porque el fervor ha declinado; también la lealtad exclusiva a la idea de nación no sigue siendo tan atrayente e integrante como en el pasado, incluso entre las elites nacionales [Sullivan, 1995]. En el mundo de hoy, nuestras lealtades y con ellas nuestro sentido de ciudadanía, se mueven en varias direcciones; no están centradas completamente en una unidad social soberana. De manera tentativa e incluso tangible, podemos pensar que nuestras filiaciones políticas están empezando a dispersarse entre las cuatro partes de un sistema cuyas estructuras son globales, plurinacionales, nacionales y regionales [Albrow *et al.*, 1997]. En este naciente escenario, las regiones urbano-globales probablemente desempeñarán un papel importante, no sólo porque constituyen un ensamblaje vital de la productividad, sino porque también representan la concentración vital de la vida diaria y de la experiencia para grandes grupos de individuos.

La región urbana tiene un significado especial como comunidad de intereses, incluso en este mundo globalizado, aunque debemos destacar que este atributo no tiene nada que ver con una visión romántica del republicanismo premoderno y comunitario de Tocqueville. Lo que queremos enfatizar es una concepción de la región urbana como un dominio actual y potencial de ciudadanía, que es diferente de los otros niveles de organización política, especialmente del Estado soberano. La noción de ciudadanía en que me apoyo contrasta con el significado tradicional de derecho de nacimiento otorgado por el Estado-nación. Programáticamente podemos pensar esta nueva noción como parte de los atributos civiles de que gozan los residentes en un sitio cualquiera, que implica deberes y derechos específicos a ese lugar [Holston y Appadurai, 1996]. En este sentido, ahora sería posible adquirir ciudadanía muchas veces a medida que el individuo se desplace, incluso cruzando fronteras nacionales, de una región urbana a otra, con lo que evita los efectos negativos de ser considerado un extraño en los asuntos políti-

cos locales. Una consecuencia importante de cualquier reforma en esta dirección sería la de conferir el derecho al voto a las grandes poblaciones de inmigrantes marginados que existen en muchas regiones urbanas globales, con lo que se abriría el camino para su incorporación a la vida de la comunidad y así a una organización más democrática de la política local.

Un orden más democrático y participativo en el nivel de la región urbana habrá de tener ciertamente muchas implicaciones sobre el manejo de la planeación y la aplicación de las políticas ya discutidas, afectará también los beneficios esperados para toda la colectividad. Tales medidas no son sólo meros instrumentos tecnocráticos, son también herramientas poderosas para el ajuste social con profundas implicaciones en asuntos como la distribución, la equidad y la justicia social. Insistiré más adelante que si han de alcanzar todo su potencial para impulsar la vitalidad de las economías y de la vida colectiva de las regiones urbano-globales, es imperativo que sean orientados hacia la tarea de construir un futuro más democrático tanto local como nacionalmente lejos del neoliberalismo.

Cualquier replanteamiento en esta dirección requerirá más que simples reformas administrativas; necesita esencialmente gran habilidad para capturar una visión progresiva de qué es lo posible en el nuevo orden mundial. En ausencia de una movilización política en torno a un programa coherente y viable de democracia social, habrá en el camino otro futuro, menos benigno para las regiones urbano-globales. Este futuro alternativo está contenido en la semilla de los patrones neoliberales ya presentes. Podría ser concebible un futuro en el cual los profesionales de la planeación urbana de las regiones urbano-globales hagan un intento de explotar al menos algunas de las ventajas del sistema de coordinación y dirección con el fin de mejorar las condiciones locales, pero tales intentos se verían privados de su vínculo con una agenda de acción más amplia. Tal escenario futuro sin duda atrae a las coaliciones locales que favorecen el crecimiento y a los grupos de presión, que al percatarse de los límites del patrocinio municipal y de sus campañas promocionales, llegan a la conclusión de que sus ambiciones de ganancia pueden alcanzarse por otros medios. Es decir, cualquier prolongación de la agenda neoliberal para las grandes regiones urbano-globales –aparte de la posibilidad de fallas de largo plazo en lo económico– seguramente se traducirá en niveles mayores de exclusión social que los vividos hasta ahora y por ello a un mayor potencial para la inestabilidad social [Autés, 1997].

Conclusión

En las primeras décadas de la posguerra, la cuestión urbana como tal fue formulada primeramente en términos de organización socioespacial interna y de planeación modernista de las grandes metrópolis [Scott y Moulaert, 1997]. Tanto en los círculos académicos como en los políticos, se ligó esta temática a ulteriores preocupaciones sobre las trayectorias de las regiones central y periférica y la persistente brecha entre ellas. A unos pasos del siglo **XXI**, el contenido sustancial del análisis urbano y regional se está desplazando a otros horizontes. Hoy en día, los temas centrales se refieren a la aparición histórica y geográfica de un sistema global de grandes regiones urbanas sometidas a creciente interdependencia. En este documento concentré sobre toda mi atención en el aspecto económico del tema porque lo que está en juego es fundamental para la determinación del futuro. Hay, sin embargo, cuestiones sociales y culturales acuciantes, cuya investigación es urgente, tan solo por las persistentes desigualdades sociales que existen en las regiones urbano-globales con su potencial para el desorden y la inestabilidad.

Con todo y el triunfalismo que el capitalismo neoliberal angloamericano exhibe en la presente coyuntura, es posible que este enérgico modelo que intenta hacerse extensivo a todo el mundo, se llegue a agotar en un futuro no muy distante a medida que choca con sus límites intrínsecos. He sugerido que bajo el ropaje de un modelo socialdemócrata reformulado, existe una alternativa genuina al neoliberalismo y que está presente en las tendencias actuales de las regiones urbano-globales, pero intentando modularlas de manera progresiva. Además, salvo que enfrentemos una catástrofe global, el sistema cuatripartito de regulación que identifiqué en las páginas previas quedará sin duda mejor delineado en el futuro. Enfrentamos muchas incógnitas sobre los rasgos que adquirirá este sistema así como sobre las interrelaciones entre sus diferentes partes, pero una de las más intrincadas se refiere a las regiones urbano-globales, ya que como epicentros del capitalismo [Brenner, 1998: 8], vienen a funcionar como la osamenta geográfica fundamental de todo el edificio. Podrían ser vistas como una base para renovar la vida política que el neoliberalismo ha intentado despojar de contenido para dejar en su lugar representaciones simbólicas alienantes.

Bibliografía

- ALBERT, M. [1991], *Capitalisme contre Capitalisme*, París, Editions du Seuil.
- ALBROW, M., J. Eade, J. Dürtschmidt y N. Washbourne [1997], "The Impact of Globalization on Sociological Concepts", en J. Eade (ed.), *Living in the Global City: Globalization as a Local Process*, Londres, Routledge, pp. 20-36.
- ALLEN, J., D. Massey, A. Cochrane, J. Charlesworth, G. Court, N. Henry y P. Sarre [1998], *Rethinking the Region*, Londres, Routledge.
- AMIN, A. y N. Thrift [1992], "Neo-Marshallian Nodes in Global Networks", *International Journal of Urban and Regional Research*, 16, pp. 571-587.
- [1995], "Institutional Issues for the European Regions: from Markets and Plans to Socioeconomics and Powers of Association", *Economy and Society*, 21, pp. 41-66.
- AUTÉS, M. [1997], "Public Action, Local Democracy and the Challenge of Economic Globalization", en F. Moulaert y A.J. Scott (eds.), *Cities Enterprises and Society on the Eve of the 21st. Century*, Londres, Pinter, pp. 229-243.
- BARTIK, T.J. [1991], *Who Benefits from State and Local Economic Development Policies?*, Kalamazoo, W.E. Upjohn Institute.
- BLUESTONE, B. y B. Harrison [1982], *The Deindustrialization of America: Plants Closings, Community Abandonment, and the Dismantling of Basic Industry*, Nueva York, Basic Books.
- BORTS, G. y J.L. Stein [1962], "Regional Growth and Maturity in the United States: A Study of Regional Structural Change", *Schweizerische Volkswirtschaft für Volkswirtschaft und Statistik*, 98, pp. 290-321.
- BRENNER, N. [1998], "Global Cities, Global States: Global City Formation and State Territorial Restructuring in Contemporary Europe", *Review of International Political Economy*, 5, pp. 1-37.
- CLARKE, S.E. y G.L. Gaile [1998], "Local Politics in a Global Era: Thinking Locally Acting Globally", *Political and Social Science*, 551, *Annals of the American Academy*, pp. 1-37.
- COOKE, P. [1993], "Globalization of Economic Organization and the Emergence of Regional Interstate Partnerships", en C.H. Williams (ed.), *The Political Geography of the New World Order*, Belhaven, pp. 46-58.
- [1997], "Regions in a Global Market: The Experiences of Wales and Baden-Württemberg", *Review of International Political Economy*, 4, pp. 349-381.
- DICKEN, P. [1992], *Global Shift: The Internationalization of Economic Activity*, Nueva York, Guilford.

- DUNNING, J.H. [1998], "Locations and the Multinationals Enterprise: A Neglected Factor?", *Journal of International Business Studies*, 29, pp. 45-66.
- EISINGER, P.K. [1988], *The Rise of the Entrepreneurial State: State and Local Economic Development Policy in the United States*, Madison, University of Wisconsin Press.
- FAINSTEIN, S.S. [1991], "Promoting Economic Development: Urban Planning in the United States and Great Britain", *Journal of the American Planning Association*, 57, pp. 22-33.
- FERLAND, M., B. Montreuil y D. Poulin [1996], "Quebec's Strategy to Foster Value-Adding Interfirm Competition", en U.H. Staber, N.V. Schaefer y B. Sharma (eds.), *Business Networks: Prospects for Regional Development*, Berlín y Nueva York, Walter de Gruyter, pp. 82-96.
- FRIEDMANN, J. y G. Wolff [1982], "World City Formation: An Agenda for Research and Action", *International Journal of Urban and Regional Research*, 6, pp. 309-344.
- FROBEL, F., J. Heinrichs y O. Kreye [1980], *The New International Division of Labour*, Cambridge, Cambridge University Press.
- GITTELL, R., A. Kaufman y M. Merenda [1996], "Rationalizing State Economic Development", en U.H. Staber, N.V. Schaefer y B. Sharma (eds.) *Business Networks: Prospects for Regional Development*, Berlín y Nueva York, Walter de Gruyter, pp. 65-81.
- HALL, T. y P. Hubbard [1996], "The Entrepreneurial City: New Urban Politics, New Urban Geographies?", *Progress in Human Geography*, 20, pp. 153-174.
- HARVEY, D. [1973], *Social Justice and the City*, Londres, Edward Arnold.
- [1985], *The Urbanization of Capital: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- HIRSCHMAN, A. [1958], *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.
- HIRST, P. y G. Thompson [1996], *Globalization in Question*, Cambridge, Polity Press.
- HOLSTON, J. y A. Appadurai [1996], "Cities and Citizenship", *Public Culture*, 19, pp. 187-204.
- KEATING, M. [1997], "The Political Economy of Regionalism", en M. Keating y J. Loughlin (eds.), *The Political Economy of Regionalism*, Londres, Frank Cass, pp. 17-40.
- KRUGMAN, P. y A.J. Venables [1995], *Globalization and the Inequality of Nations*, Working paper, núm. 5098, Cambridge, Bureau of Economic Research.

- LEAMER, E.W. [1995], "A Trade Economist View of US Wages and Globalization", unpublished paper, Los Angeles, Anderson Graduate School of Management, University of California.
- LIPSEY, R.G. [1997], "Globalization and National Government Policies: An Economist View", en J.H. Dunning (ed.), *Government, Globalization, and Internationalization*, Oxford, Oxford University Press, pp. 73-113.
- MAYER, M. [1994], "Post-Fordist City Politics", en A. Amin (ed.), *Post-Fordism: A Reader*, Oxford, Blackwell, pp. 316-337.
- MILLER, R.-E. y M. Côte [1987], *Growing the Next Silicon Valley: A Guide for Unsuccessful Regional Planning*, Lexington, Massachusetts, Lexington Books.
- MOUFFE, C. (ed.) [1992], *Dimensions of Radical Democracy*, Londres, Verso.
- MYRDAL, G. [1957], *Rich Land and Poor*, Nueva York, Harper and Row.
- OHMAE, K. [1995], *The End of the Nation State*, Nueva York, The Free Press.
- PECK, J. y A. Tickell [1994], "Searching for a New Institutional Fix: the After-Fordist Crisis and the Global-Local Disorder", en A. Amin (ed.), *Post-Fordism: A Reader*, Oxford, Blackwell, pp. 280-315.
- SASSEN, S. [1997], "New Employment in Regional Cities", en F. Moulaert y A.J. Scott (eds.), *Cities, Enterprises y Society on the Eve of the 21st. Century*, Londres, Pinter, pp. 129-150.
- SAXENIAN, A. [1994], *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- SCOTT, J.A. [1980], *The Urban Land Nexus and the State*, Londres, Pion.
- [1988], *Metropolis: From the Division of Labor to Urban Form*, and Los Angeles, University of California Press.
- [1993], *Technopolis: High-Technology Industry and Regional Development in Southern California*, Berkeley y Los Angeles, University of California Press.
- [1996], "Economic Decline and Regeneration in a Regional Manufacturing Complex: Southern Californians Household Furniture Industry", en *Entrepreneurship and Regional Development*, 8, pp. 75-98.
- [1997], "The Cultural Economy of Cities", *International Journal of Urban and Regional Research*, 21, pp. 323-339.
- [1998], *Regions and the World Economy: The Coming Shape of Global Production, Competition and Political Order*, Oxford, Oxford University Press.
- y F. Moulaert [1997], "The Urban Question and the Future of Urban Research", en F. Moulaert y A.J. Scott (eds.), *Cities, Enterprises and Society on the Eve of the 21st. Century*, Londres, Pinter, pp. 267-278.

- STORPER, M. [1992], "The Limits to Globalization: Technology Districts and International Trade", *Economic Geography*, 68, pp. 60-93.
- y R. Walker [1989], *The Capitalist Imperative: Territory, Technology, and Industrial Growth*, Oxford, Blackwell.
- SULLIVAN, W.M. [1995], "Reinventing Community: Prospects for Politics", en C. Crouch y D. Marquand (eds.), *Reinventing Collective Action: From the Global to the Local*, Oxford, Blackwell, pp. 20-32.
- VELTZ, P. [1997], "The Dynamics of Production System, Territories, and Cities", en F. Moulaert y A.J. Scott (eds.), *Cities, Enterprises and Society on the Eve of the 21st Century*, Londres, Pinter, pp. 78-96.
- WADE, R. [1990], *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton University Press.



Una perspectiva institucional sobre el papel del Estado hacia una política económica institucional

Ha-Joon Chang

Introducción

¿Cuál es el papel apropiado del Estado? Ésta ha sido una pregunta que constantemente ha mantenido ocupados a los economistas desde el nacimiento de la disciplina [para algunas revisiones históricas véase Deane, 1989 y Shonfield, 1965]. Durante este tiempo ha habido varias oscilaciones de la opinión dominante en la materia, pero las dos mayores, que han ocurrido durante la última mitad del siglo, se dieron después de la segunda guerra mundial y son particularmente notables en sus metas [véase Chang y Rowthorn, 1995a, la traducción aparece en el Chang, 1996].

El fracaso de la doctrina del *laissez faire* durante el periodo de entreguerras dio lugar a su rechazo y al comienzo de un consenso sobre el Estado activista. Para los sesenta el fin del capitalismo *laissez faire* era un hecho y había un amplio consenso que vivíamos en un régimen de "economía mixta" ("capitalismo moderno" u "organizado"). Sin embargo, este nuevo consenso fue dramáticamente revocado desde mediados de los setenta por la contraofensiva neoliberal, que buscó terminar con el régimen de economía mixta y reintroducir los principios de mercado a un grado inimaginable en la inmediata posguerra.

El surgimiento del neoliberalismo durante las dos últimas décadas ha cambiado de manera fundamental los términos del debate sobre el papel del Estado [para más detalles, véase Chang, 1994, caps. 1 y 2]. El Estado no se visualiza como un agente social, imparcial y omnipotente; ahora es analizado como un "depredador" o como un vehículo para aquellos grupos políticamente poderosos (sobre todo políticos y burócratas) que por su medio promueven sus intereses particulares. Se denunció que era la maximización del interés propio lo que lleva-

ba a los agentes que actúan en las esferas del dominio público a usar la política como medio para corregir el mercado y ajustarlo a los "deseos colectivos". El sesgo minimalista significa que aquellos que respaldan la intervención del Estado tienen que justificar ante sus adversarios cada argumento, en tanto que los que desacreditan la intervención estatal puedan recurrir a la lógica más simplista y frecuentemente sólo a casos anecdóticos. Aunque el planteamiento neoliberal tiene en sí mismo muchas limitaciones y sesgos intelectuales, como discutiremos más adelante, su legado no ha sido enteramente negativo. Ha expuesto problemas fundamentales de la visión "tecnocrática" del papel del Estado que prevaleció en el auge de la economía del bienestar (años cincuenta y sesenta) y regresó la política a la economía (aunque con el fin último de abolir la política, véase p. 557). Pero aún más importante fue su compromiso explícito con la economía política que abrió las puertas para la subsecuente crítica "institucionalista" [véase, por ejemplo, Evans *et al.* (eds.), 1986; Hall (ed), 1989; Toye, 1991; Evans, 1994; Chang y Rowthorn, 1995b]. Siguiendo la crítica institucionalista, algunos estudiosos de la doctrina neoliberal han admitido (sin necesariamente reconocer las contribuciones de sus críticos) la importancia de factores institucionales en la comprensión del papel del Estado [North, 1994, y World Bank, 1977, son buenos ejemplos de tal cambio].

Habiendo logrado esta importante pero irreconocida victoria sobre el neoliberalismo, es justo decir que el institucionalismo todavía carece de una propuesta de economía política suficientemente completa que pueda reemplazar la del neoliberalismo. En este capítulo haré algunas sugerencias sobre lo que creo que deben ser los cimientos de lo que podríamos llamar una economía política institucionalista. Para este propósito, analizaré la agenda neoliberal en torno al papel del Estado desde una perspectiva institucionalista e identificaré lo que creo que son sus fallas fundamentales, sugiriendo en el proceso cuáles deberían ser los elementos de una teoría institucionalista del Estado que puede superar las referidas fallas.

Desenredando la agenda neoliberal

La convicción mesiánica con la cual muchos neoliberales han formulado su mensaje, ha creado la impresión de que ésta es una doctrina coherente con conclusiones claras. Sin embargo, al contrario de esta creencia popular, la doctrina neoliberal es un muy heterogéneo e incon-

sistente edificio intelectual. Por eso, antes de entrar a una crítica más detallada, sería útil trazar las líneas básicas de los postulados intelectuales de la doctrina neoliberal develando algunas de sus debilidades más obvias.

*La alianza profana entre el neoclasicismo
y la tradición libertaria austriaca*

La mayor contradicción en el programa de investigación neoliberal viene del hecho de que nació de un matrimonio de conveniencia entre la economía neoclásica, la fuente de legitimación intelectual (dando su prestigio académico) y lo que podría ser llamado en general la tradición libertaria austriaca que proporcionó los recursos de política retórica. La brecha entre estas dos tradiciones intelectuales no es menor, como lo saben aquellos que están familiarizados, por ejemplo, con la mordaz crítica efectuada por Hayek a la economía neoclásica.

Sin embargo, el matrimonio de conveniencia se sostuvo porque la escuela austriaca ofrece el atractivo popular que la economía neoclásica jamás podría proporcionar por sí misma; mientras que la primera obtuvo, dadas sus carencias de legitimidad intelectual, la aureola de respetabilidad "científica", atribuida a la escuela neoclásica. El punto puede ilustrarse con las experiencias de los primeros días de la reforma en los países ex comunistas. Lo que capturó la imaginación popular fue el lenguaje a favor de la libertad empresarial usado por los austriacos y no, obviamente, la árida fraseología de los neoclásicos. Sin embargo, cuando los gobiernos poscomunistas en esos países eligieron a sus consejeros económicos del extranjero, lo determinante fue la jerarquía que tuvieran en los círculos académicos, dominados por los neoclásicos.

Pero el precio que tuvo que pagar la escuela neoclásica por los atributos de persuasión que le brindaron los austriacos, fue muy alto. Para mantener la alianza entre ambos, los neoclásicos han tenido que suprimir su veta intervencionista. ¿Cómo lo hicieron?, una forma fue aceptar la lógica de las "fallas del mercado" propia de la economía del bienestar, pero evitando extenderla más allá de lo políticamente aceptable. Así por ejemplo, el concepto de externalidad se aplica a las cuestiones menos controversiales políticamente como el medio ambiente o la educación, pero raramente se aplica a áreas más controversiales como la política industrial selectiva de Asia Oriental que pudiera justificarse bajo el argumento de la falla de mercado. Dado que la eco-

nomía neoclásica carece de medios teóricos para determinar cuáles son los límites válidos de la intervención del Estado, se llega a argumentar, sin proporcionar evidencia objetiva, que las fallas del mercado existen como posibilidades lógicas, pero ocurren raras veces en la realidad [Friedman, 1962 es un buen ejemplo].¹

El segundo método para inhibir su veta intervencionista es separar (en parte deliberadamente y en parte inconscientemente) su discurso académico serio de otro basado en el lenguaje popular. Así, los economistas neoclásicos pueden estar efectuando investigaciones académicas para justificar una estricta política antimonopólica, pero la política laxa que aplica realmente el gobierno se justifica de acuerdo con otra lógica extraacadémica, como por ejemplo la de no "desalentar la iniciativa empresarial". Las experiencias de las recientes reformas en los países excomunistas que mencionamos arriba es ejemplo puntual de tal práctica.

El último recurso de supresión es la aceptación completa de la lógica de la falla de mercado y la construcción de modelos que podrían tener fuertes conclusiones intervencionistas, para luego descartarlos con el argumento de que en la vida real, no puede confiarse al Estado atribuciones que además de ser difíciles (debido a asimetrías de información) son peligrosas políticamente (debido a la posibilidad del abuso de la burocracia y el acecho de los grupos de interés). Varios escritos de Paul Krugman proveen el mejor de los ejemplos de lo anterior: Krugman propone una elaborada teoría estratégica del comercio y luego, al final, en breves párrafos de su artículo "Economía política pop" niega la capacidad del Estado para completar tal estrategia.² Para decirlo llanamente, un neoclásico puede construir un modelo que recomienda la intervención estatal, pero a continuación debe probar su confiabilidad política, despedazando su propio modelo por razones puramente políticas.

¹ La lista de funciones legítimas del Estado que presenta Friedman es la siguiente: mantenimiento de la ley y el orden, la definición y modificación de los derechos de propiedad y de otras reglas del juego económico, el arbitraje de disputas sobre la interpretación de las reglas, la obligatoriedad de los contratos, la promoción de la competencia, la provisión de un marco monetario, el compromiso para contrarrestar los monopolios técnicos y la supresión del "los efectos de comunidad" (su término por "externalidad" que considera como suficientemente importante para justificar la intervención del gobierno), el apoyo a la caridad privada y a la familia [Friedman, 1962: 34].

² Un reconocido economista liberal, Robert Lucas, revisando el libro de Krugman y Helpman, preguntó por qué habían escrito el libro si al final dirían que las políticas intervencionistas que derivan de sus modelos, no pueden recomendarse debido al peligro político que conllevan [véase Lucas, 1990].

*La indeterminación de la posición neoclásica
sobre la intervención del Estado*

Aunque desestimemos la mencionada tensión entre los elementos neoclásicos y los austriacos, en la síntesis neoliberal persiste un desacuerdo entre los mismos economistas neoclásicos sobre cuál debe ser el papel del Estado. Como se dijo, los neoclásicos tienen una fuerte propensión hacia la intervención estatal que se manifiesta en la economía del bienestar. Como Baumol [1965] y otros han puntualizado, una vez que nos adherimos fielmente a la lógica de las externalidades, queda en duda si debiéramos realizar transacción alguna en el mercado. La mayoría de los bienes crean alguna externalidad negativa en su proceso de producción en forma de contaminación, excepto en aquellos pocos casos donde se efectúa una compensación. Cuando consideramos efectos de enlace [Hirschman, 1958, cap. 6] o externalidades pecuniarias [Scitovsky, 1954], muchos bienes podrían clasificarse como portadores de externalidades positivas. Algunos economistas incluso argumentan que algunos bienes a los que usualmente se les considera como carentes de externalidades (como los bienes alimenticios básicos), pueden ser vistos como creadores de externalidades, cuando éstos no son consumidos en la cantidad apropiada e inducen al crimen [Schotter, 1985: 68-80]. Es más, las preferencias individuales son interdependientes; por ejemplo, la gente tiene lo que Elster [1983, cap. 2] llama preferencias antiadaptativas: "el pasto es siempre más verde en el otro lado de la cerca". La psicología del consumo de bienes de lujo (su placer en gran parte deriva de que otros están excluidos de su consumo) es otro ejemplo de la interdependencia de las preferencias del consumidor.

La lista puede continuar, pero el punto aquí es que usando una lógica puramente neoclásica, podemos justificar un amplio rango de intervenciones estatales. En efecto, en los años veinte y treinta autores como Oskar Lange trataron de justificar la planificación socialista con base en un modelo neoclásico [Lavoie, 1985; Pagano, 1985]. Visto así, un economista neoclásico será un intervencionista o no dependiendo más de sus preferencias políticas que de la ciencia que practique. Considerando lo anterior, es importante rechazar el mito propagado por los economistas neoclásicos de que los límites entre intervención estatal buena y mala puede ser definido de acuerdo con reglas científicas.

En suma, el neoliberalismo está basado en una alianza non-santa entre la economía neoclásica, la cual provee la legitimidad intelectual,

y la tradición liberal austriaca, que brinda la retórica política. Lo anterior significa a su vez que la veta intervencionista de la economía neoclásica queda suprimida. Tal supresión implica, como señalamos, la tendencia intelectual y moralmente injustificable de dibujar un límite arbitrario en torno a la intervención estatal, recurriendo alternativamente a un discurso "serio" y otro "popular", sin reconocer esta dualidad y luego, para rematar denunciando el intervencionismo basado en fórmulas de economía política insustanciales. Nosotros argumentamos que la economía neoclásica en sí no provee el criterio científico para delinear los límites entre las intervenciones buenas o malas. Así, a pesar de su preferencia por la coherencia intelectual y el mensaje claro, el neoliberalismo es una doctrina internamente heterogénea e intelectualmente inconsistente que emite mensajes confusos.

Algunas críticas institucionalistas a los fundamentos del análisis neoliberal del mercado, el Estado y la política

Habiendo señalado la fractura fundamental y de origen de la doctrina neoliberal, pasaremos a efectuar algunas críticas más detalladas tomando una perspectiva institucionalista que nos permita cuestionar su concepción del mercado, del Estado y de otras instituciones, así como de la relación entre ellas.

¿Qué es el libre mercado? Definición y medición de la intervención estatal

Definición de intervención estatal

El discurso neoliberal sobre el Estado es básicamente acerca de si existen mercados libres con resultados socialmente óptimos y si además la intervención podría ser capaz de mejorar los resultados del mercado libre (sobre lo cual son escépticos). Independientemente de si estamos de acuerdo o no con esta conclusión, debemos preguntarnos si este discurso es coherente.

La pregunta puede parecer necia, pero, ¿no sabemos que el libre mercado es mercado sin intervención estatal? Ciertamente, pero más allá de la controversia de que cuál es "buena" intervención estatal y cuál "mala", ¿sabemos lo que implica la intervención estatal? El problema es que una misma acción del Estado puede ser y ha sido considerada

como "intervención" en una sociedad pero no en otra (la cual podría ser la misma sociedad en un punto diferente en el tiempo). ¿Por qué sucede así? Contestaremos esta pregunta con algunos ejemplos.

Primero, tomaremos el caso del trabajo infantil. Pocas personas en países pertenecientes a la OCDE considerarían actualmente que la prohibición del trabajo infantil constituye una intervención artificial del Estado que restringe el acceso al mercado de trabajo, mientras que muchos capitalistas del Tercer Mundo (al igual que los capitalistas del siglo XIX e inicios del XX de lo que hoy son países desarrollados), considerarían el trabajo infantil como justo. En los países avanzados, los derechos de los niños de no trabajar para ser educados son totalmente aceptados y han sido incorporados a la estructura de derechos y obligaciones laborales (así como lo ha sido el derecho universal a la autodeterminación) y no está sujeta a discusión (no hay debate sobre si la prohibición sería contraria a la eficiencia). En contraste, en los países en desarrollo (de ayer y hoy) no se aceptan plenamente los derechos de la niñez, de modo que la acción del Estado al respecto es considerada una "intervención" cuyo efecto en la "eficiencia" es un tópico legítimo de debate.

Otro ejemplo, muchos estándares ambientales, que fueron muy criticados como intrusión en la libertad comercial y personal (por ejemplo, el estándar sobre emisión de los automóviles) hoy en día es raramente cuestionado en los países de la OCDE, de modo que nadie diría que se trata de un mercado intervenido. En contraste, los exportadores de los países en desarrollo que no aceptan tales estándares ambientales como legítimos, pueden considerarlos como barreras invisibles al comercio, que "distorsionan" el mercado.

Todavía otro ejemplo: muchos economistas neoclásicos que califican los salarios mínimos y los "excesivos" estándares de trabajo en los países avanzados como intervenciones injustificadas del Estado que artificialmente establecen barreras a la entrada al mercado del trabajo, no consideran las fuertes restricciones sobre inmigración que existen en estos países como una intervención del Estado, aunque el control de inmigración configura una barrera artificial de entrada dentro del mercado de trabajo. Esta actitud contradictoria es posible solamente porque estos economistas creen en el derecho de los ciudadanos de un país de dictar los términos de participación de los no ciudadanos en su mercado de trabajo, sin molestarse por explicar su posición "política" en esta materia.

Los ejemplos pueden continuar, pero el punto es que, dependiendo de cuáles derechos y obligaciones son consideradas como legítimas por los miembros de una sociedad, una misma acción podría ser considerada una intervención en una sociedad y no en otra. Una vez que se considera que algo no es una intervención en una sociedad particular y en un tiempo dado, debatir su eficiencia llega a ser políticamente inaceptable –aunque no hay una buena razón por lo que éste debiera ser el caso–. El corolario es que, dependiendo de las estructuras de obligaciones y derechos, un mismo mercado con la misma intervención estatal (por ejemplo, la prohibición del trabajo infantil) puede ser visto como libre (de intervención) en una sociedad y no en otra.

Si queremos determinar si un mercado es libre o no, necesitamos comprender las instituciones subyacentes que definen la estructura de derechos y obligaciones de los participantes en los mercados relevantes (e incluso de algunos no participantes, cuando ocurren externalidades). Las instituciones que debemos comprender son, entre otras: i) las reglas formales e informales que determinan la forma en que los intereses se organizan y ejercen (reglas sobre asociaciones políticas de incorporación y cabildeo); ii) ideologías formales e informales relacionadas con las nociones de equidad y derechos naturales que prevalecen en la sociedad (por ejemplo la autodeterminación, derechos de los niños a la educación); iii) las instituciones formales e informales que determinan cómo cambiar los derechos y obligaciones (por ejemplo: procedimientos para cambios legales o costumbres sociales acerca de cuándo y cómo algunas obligaciones/derechos *de facto* se convierten en legítimas, si no es que legales).

Así, lo que parece ser un ejercicio de definir qué es libre mercado (y qué constituye intervención del Estado) ya no es obvio y esto antes de que descartáramos la falla de algunos mercados y la idea de si la intervención estatal podría aumentar la eficiencia de los mismos. Desde una perspectiva institucional podemos decir que definir un mercado libre a su más profundo nivel es un ejercicio sin sentido, porque ningún mercado es libre a la larga en la medida que todos conllevan alguna regulación estatal sobre quiénes participan y los términos a los que están sujetos. Es sólo porque algunas regulaciones (y los derechos y las obligaciones que están creando) han sido totalmente aceptadas (por los observadores y participantes) por lo que se produce la ilusión de que son “libres”.

¿Cómo se mide la intervención del Estado y por qué interesa?

Para propósitos de comparación internacional e histórica se han usado algunas medidas de intervención estatal. En cierto nivel parece un sencillo ejercicio. Sin embargo, la bondad de la medida de intervención depende de la teoría (de intervención de Estado), por lo que necesitamos mirar más allá de los números que se supone que miden y pasar a analizar las teorías que subyacen detrás de aquellos números.

Tradicionalmente, la medida más popular del grado de intervención del gobierno ha sido el presupuesto del gobierno como razón del PNB y la participación de las empresas públicas (EP) en el PNB (o en el total de la inversión). Estas medidas, aunque podrían darnos una idea clara de qué tan grande es el sector estatal, no constituyen un buen indicador del grado de intervención del Estado. Esto es porque un gobierno grande no es necesariamente un gobierno más intervencionista. El punto está muy bien ilustrado por los países de Asia Oriental como Japón, Corea y Taiwan.

Sobre la base de estas medidas tradicionales, hasta recientemente se creía que podíamos establecer objetivamente que los países del Este Asiático son no-intervencionistas [véase World Bank, 1991: 40, recuadros 2.2]. Excepto por el hecho de que Taiwan tiene uno de los sectores EP más grandes del mundo no socialista y no petrolero, esta observación no parece estar lejos de la verdad, es decir en tanto aceptemos que la "visión" del papel del Estado que está detrás de estas estimaciones, refleja correctamente el papel real del Estado en esos países.³ Sin embargo, la modalidad de intervención del Estado en el Este de Asia ha

³ El cociente gasto gubernamental-PIB en Japón fue de 33% en 1985, mucho más bajo que el de otras naciones industriales excepto el de EUA. (27%). Otros datos sitúan el cociente en 47% para Alemania, en 48% para el Reino Unido, en 52% para Francia, y en 65% para Suecia [World Bank, 1991: 139, cuadro 7.4]. En el caso de Corea, la proporción de gasto del gobierno central respecto del PNB en 1989 era del 16.9%, un dato sustancialmente más bajo que el de otros países semindustrializados. Los datos correspondientes fueron de 21.2% para México, 30.6% para Brasil, 32.5% para Chile, y 33% para África del Sur [World Bank, 1991: 224-5, cuadro 1 I]. Los datos comparables para Taiwan no están disponibles. A mediados de los setenta (1974-1977), la participación de las empresas públicas en el PIB era de alrededor de 6.4% en Corea mientras la de Taiwan estaba cercano a 13.6%. El promedio para los países en vías de desarrollo era de 8.6%. Corea, entonces, era un poco menos intervencionista que el promedio de este grupo (pero más alto que el de Pakistán [6.0%], Filipinas [1.7%], Argentina [4.8%], los cuales son considerados como casos de intervención estatal fallida), y que Taiwan, que se encuentra sustancialmente encima del promedio. El dato correspondiente para Japón no está disponible, pero sobre la base de la participación del sector de las empresas públicas en la formación de capital, Japón (11.6%) a mediados de los setenta

sido muy diferente del modelo que subyace tras las medidas tradicionales, por lo que su medición de la intervención estatal en esos países puede ser considerada "incorrecta".

En la visión tradicional, el Estado ejerció su control básicamente mediante la propiedad de los medios de producción (la cual se iguala incorrectamente con el control sobre su uso), y la asignación de recursos vía impuestos y subsidios tal como lo prescribe, por ejemplo, la economía del bienestar. Sin embargo, la intervención del Estado en Asia Oriental ha sido conducida menos por medio de la propiedad estatal y el gasto que de otras medidas como: i) regulaciones (de entrada, capacidad, precio y tecnología, etc.); ii) la influencia del estado en la asignación de crédito bancario (especialmente en Corea y Taiwan la mayoría de los bancos han sido de propiedad del Estado); y iii) varios canales informales de influencia en la industria (la manifestación de lo que Evans llama involucramiento del Estado) [véase Evans, 1995].

La situación que ejemplificamos no se limita a Asia Oriental. Algunos comentaristas señalan que el gobierno federal en EUA a pesar de su retórica *laissez faire*, ha influido considerablemente en la evolución industrial mediante gastos de defensa y contratos conexos de investigación y desarrollo, especialmente en industrias como computadoras, telecomunicaciones, y aviación [Johnson, 1982].⁴ Otra vez encontramos que la visión dominante del papel del Estado, asume que la "defensa" es una función mínima de éstos, lo que hace que subestimemos la importancia del gobierno de EUA en el desarrollo industrial.

El punto que tratamos de ilustrar con los ejemplos es que el procedimiento para estimar la intervención estatal, sí es relevante, porque

era tan intervencionista como el promedio de los países industrializados [véase Short, 1984, cuadro 1]. Una estimación más reciente del Banco Mundial le da al sector de la empresa pública 6.9% de PIB a Taiwan y 10.6% a Corea en el periodo de 1978-1991, cuando el promedio no ponderado para 40 países en vías de desarrollo de la muestra fue 10.9% [World Bank, 1995, cuadro A. 1.]. Sin embargo, en vista de otras evidencias cualitativas, los datos del Banco Mundial parecen desvalorar la importancia de las empresas públicas en Taiwan. Desde mi punto de vista, esto puede ser debido al hecho de que existen muchas empresas "públicas" que son propiedad sujeta a la disposición del Kuomintang las cuales pueden ser clasificadas oficialmente como empresas "privadas". Desgraciadamente, no he podido confirmar lo anterior.

⁴El más reciente y sorprendente ejemplo de esto viene de la industria de la aviación. Los repetidos rechazos del gobierno federal estadounidense en las aplicaciones de McDonnell Douglas para varios proyectos decisivos de la defensa dañaron de tal modo sus beneficios que tuvo que fusionarse con su principal rival, Boeing, cambiando el destino de la aviación civil del país e incluso mundial.

expresa una visión particular del papel del Estado que puede no ser universalmente aplicable, porque el supuesto institucional detrás de aquella visión podría no ser aceptable en otros contextos. A menos que reconozcamos que los diferentes medios de estimar la intervención del Estado expresan diferentes teorías y supuestos sobre su papel y el de la economía política de dicha intervención, nuestra investigación empírica del papel del Estado estará restringida por limitaciones teóricas que subyacen detrás de las medidas empíricas.

¿Qué significan fallas de mercado y cuál es su importancia?

Visiones opuestas de la sociedad de mercado

¿Cuándo hay fallas de mercado?

El término falla de mercado se refiere a una situación en la que el mercado no trabaja como se espera en un modelo ideal. Pero, ¿cuál es el supuesto de mercado ideal? Dado el dominio de la economía neoclásica, el mercado ideal se iguala con la competencia perfecta. Sin embargo, la teoría neoclásica del mercado es solamente una de las teorías legítimas de cómo trabaja el mercado (sobre qué podemos esperar del mercado ideal y por ello cuándo podemos decir que se ha producido una "falla") y no es particularmente buena. En otras palabras, existen, tomando prestada la frase de Hirschman, "visiones rivales" de la sociedad de mercado [Hirschman, 1982a]. Por lo tanto, de acuerdo con diversos observadores, cierto mercado puede "fallar", pero para otros puede tener un desempeño "normal" o incluso exitoso, todo ello dependiendo de la perspectiva histórica. Ilustramos esto con varios ejemplos.

Muchas personas piensan que una de las fallas más grandes del mercado es generar niveles inaceptables de inequidad (como quiera que definamos la aceptabilidad o inaceptabilidad). Sin embargo, para la economía neoclásica lo anterior no es una falla de mercado porque en el mercado ideal neoclásico no se asume que éste generará una distribución equitativa del ingreso. Lo anterior no equivale a negar que a muchos economistas neoclásicos bien intencionados les desagrada la distribución del ingreso que prevalece, digamos, en Brasil, y podrían apoyar transferencias globales del ingreso, no distorsionantes; más bien queremos afirmar que incluso ellos (los neoclásicos) argumentarán que una distribución equitativa del ingreso es algo que no cabe esperar del mercado y por ello está más allá de la ciencia.

Otro caso: un mercado no competitivo, constituye un ejemplo obvio de una "falla" de mercado para los economistas neoclásicos, mientras que para la teoría schumpeteriana (y antes de ella, para los marxistas) la existencia de mercados no competitivos es una característica inevitable, aunque secundaria,⁵ de una dinámica económica determinada por la innovación tecnológica. Así, un ejemplo clásico de falla de mercado en el modelo neoclásico a saber, el mercado no competitivo, es considerada como una característica inevitable de una economía dinámica desde la perspectiva⁶ schumpeteriana. Dicho de otra manera, un mercado que es "perfecto" en el sentido neoclásico (ningún participante tiene poder de mercado) podría implicar una falla absoluta para los schumpeterianos porque carece de dinamismo tecnológico.

El punto que tratamos de ilustrar con estos ejemplos es que cuando se habla de fallas de mercado, necesitamos tener claro el concepto de mercado ideal y sus implicaciones. De otro modo el concepto de falla de mercado puede llegar a ser tan elástico que signifique cientos de diferentes cosas para cientos de diferentes personas. Así, donde una persona ve una perfección, otra puede ver una falla de mercado, y viceversa (el ejemplo anterior sobre monopolio ilustra muy bien el punto). Solamente cuando clarifiquemos nuestra teoría de mercado podremos clarificar el significado de fallas de mercado.

¿Qué tan relevantes son las fallas de mercado?

Brevemente podemos responder que son relevantes para los economistas neoclásicos pero no lo son para cualquier otro, especialmente para los economistas institucionalistas. La economía neoclásica es una economía acerca del mercado (o más exactamente sobre una economía de trueque donde, para decirlo como Coase, individuos aislados cambian nueces por bayas en los confines de un bosque) [Coase, 1992: 718]. En la teoría neoclásica incluso las empresas existen solamente como funciones de producción y no como instituciones de producción. Otras instituciones que son características de una moderna economía capitalista (v.g. asociaciones formales de productores, redes informales, sindicatos), figuran, si acaso como "rigideces" que impi-

⁵Recordemos la famosa metáfora de Schumpeter de que "la relación entre las ganancias de eficiencia a través de la innovación respecto a las que se obtienen a través de la competencia (neoclásica) vía precio es como un bombardeo comparado con forzar una puerta" [Schumpeter, 1987: 84].

⁶Es innecesario decir que ello no excluye la posibilidad (a menudo presente) de que una economía está monopolizada pero pueda carecer de dinamismo.

den el apropiado funcionamiento del mercado para una crítica de la visión de las instituciones no mercantiles en calidad de "rigideces" [véase Chang, 1995; la traducción al español aparece en Chang, 1996].

Para los economistas neoclásicos para quienes el mercado es esencial, si el mercado falla, luego entonces, la economía también falla. Y si la economía falla, el Estado tiene que intervenir ya que ninguna otra institución u organización tiene una legitimidad equivalente. Al contrario, para los economistas institucionalistas, quienes consideran el mercado como uno de los diversos mecanismos institucionales que componen el sistema capitalista, las fallas de mercado pueden no ser tan graves porque saben que existen otros mecanismos institucionales por medio de los cuales se pueden organizar las actividades económicas. En otras palabras, cuando la mayor parte de la interacción económica en la moderna economía industrial, se conduce dentro de organizaciones, y no mediante el mercado [Simon, 1991], el hecho de que uno o varios mercados estén fallando (de acuerdo con el criterio neoclásico) podría no ser realmente una gran diferencia para el funcionamiento conjunto del sistema capitalista.

Por ejemplo, en muchas industrias modernas donde hay alta incidencia de monopolio y oligopolio, el mercado está fallando todo el tiempo de acuerdo con el criterio neoclásico, pero al mismo tiempo estas industrias pueden considerarse muy exitosas en el sentido schumpeteriano, en tanto tienen una alta productividad y, consecuentemente, brindan altos estándares de vida. Tal resultado se debe al "éxito" de la moderna organización industrial que posibilita la coordinación de una más compleja división del trabajo, de modo que, donde los economistas neoclásicos ven una falla de mercado, otros economistas podrían ver un éxito de organización [Lazonick, 1991]. Si fuese el caso, la intervención del Estado en estos mercados, especialmente de la variedad de *anti-trust* neoclásica, podría no sólo ser innecesaria sino, bajo determinadas circunstancias, dañina a la economía.

No decimos que las fallas de mercado no existen o que sean intrascendentes, sino al contrario, que el mundo real está repleto de fallas de mercado del tipo neoclásico (véase p. 545). El punto es que el mercado es solamente una de las muchas instituciones que conforman lo que se llama corrientemente "economías de mercado" o que nosotros llamaríamos "capitalismo". El sistema capitalista está constituido por un conjunto de instituciones, incluyendo el mercado como institución de cambio, las empresas como instituciones de producción, y el Estado como el creador y regulador de las instituciones que dirigen

las relaciones de todas. Así, concentrándonos en el mercado (y en sus fallas) como lo hace la economía neoclásica, nos da una perspectiva equivocada ya que nosotros perdemos de vista una gran parte del sistema económico.⁷

En un principio, ¿hubo mercados?

El supuesto de la primacía de mercado

Algo que frecuentemente distingue a los economistas institucionalistas de los neoclásicos, incluso de los más conscientes es que estos últimos creen en la primacía del mercado; de acuerdo con ellos "en un principio existían mercados" [Williamson, 1974: 20],⁸ y la intervención de Estado, y otras instituciones u organizaciones son vistas como sustitutos creados por el hombre que surgen solamente después de que los defectos del mercado ("fallas de mercado") llegan a ser insostenibles [Arrow, 1974, es el más sofisticado ejemplo de esta visión].

El ejemplo más obvio de primacía del mercado es la "explicación contractual" sobre el Estado. De acuerdo con esta explicación el Estado surgió como una solución a los problemas de acción colectiva derivados de la necesidad de brindar ley y garantizar especialmente la seguridad de la propiedad, la cual es considerada como indispensable para el buen funcionamiento de los mercados [Nozick, 1974; Buchanan, 1986]. Incluso bajo este enfoque, la existencia del Estado, como proveedor de ley y orden, se explica de acuerdo con la lógica de las fallas de mercado, que es obviamente contraria la verdad histórica y además sólo puede verse como una defensa ideológica ante un sistema injusto [para una crítica, véase Chang, 1994a, cap. 1].

En este punto debemos recalcar que atribuir primacía institucional al mercado no necesariamente significa adoptar una visión minimalista del Estado, ya que el problema no es dónde debieran estar los límites entre el Estado y mercado. Hay muchos que parten (al menos implíci-

⁷Recientemente los economistas neoclásicos han empezado a discutir el funcionamiento de instituciones no-mercantiles, especialmente la firma (economía de los costos de transacción, por ejemplo, Williamson, 1975) y del Estado (literatura sobre el "fracaso del gobierno", Krueger, 1990). Sin embargo, estos análisis tienen limitaciones importantes, en tanto estas instituciones se analizan como *cuasi mercados* basadas en última instancia en contratos voluntarios [véase Vira, 1997].

⁸Williamson defiende esta suposición inicial bajo el argumento de "conveniencia expositiva" señalando que la lógica de su análisis sería la misma incluso si el supuesto inicial fuera la "existencia original de la planificación central" [pp. 20-21]. Sin embargo, como veremos después, esta suposición aparentemente inocua tiene muchas ramificaciones teóricas importantes así como implicaciones políticas.

tamente) del supuesto de supremacía del mercado, pero están conscientes de sus fallas y apoyan diversos tipos de intervenciones estatales.⁹ Sin embargo, todavía verían la intervención del Estado o cualquier otra solución basada en instituciones no mercantiles (v.g. organizaciones jerárquicas como las empresas) como “hechas por el hombre” y por ende sustitutos de la institución “natural” llamada mercado. El punto es que en el principio no había mercados. Los historiadores económicos nos han mostrado repetidamente que, excepto en el nivel local (de abastecimiento de bienes básicos) o en el internacional (en el comercio de artículos de lujo), el mecanismo de mercado no fue, sino hasta hace relativamente poco tiempo, parte importante de la vida humana o internacional (en comercio de lujo). En efecto, incluso aunque Joseph Stiglitz, uno de los más lúcidos economistas neoclásicos de nuestra generación, dice que “los mercados se desarrollan naturalmente” [Stiglitz, 1992: 75] el surgimiento del mercado fue casi siempre un producto creado por el Estado, especialmente en las primeras etapas del desarrollo capitalista.

El trabajo clásico de Karl Polanyi muestra cómo, incluso en Inglaterra, donde el mercado se supone surgió espontáneamente, la intervención del Estado desempeñó un papel decisivo en el proceso. Él argumenta que “el camino al libre mercado fue abierto y se mantuvo abierto *por una enorme y continua intervención centralmente organizada y controlada*” (las cursivas son nuestras). Hacer que la “libertad simple y natural” de Smith fuera compatible con las necesidades de la sociedad fue verdaderamente complicado. Véase, por ejemplo, la complejidad de brindar leyes para cercados; la enorme cantidad de control burocrático que se requería para administrar las nuevas leyes de pobres, que por primera vez desde el reinado de la reina Isabel fueron efectivamente supervisadas por una autoridad central; o el incremento del compromiso gubernamental en la meritoria tarea de la reforma municipal [Polanyi, 1957: 140].¹⁰

⁹ La defensa de la planificación socialista efectuada por Lange puede ser un ejemplo extremo, pero el argumento de Schotter sobre la provisión estatal de bienes básicos (bajo el supuesto de que un consumo insuficiente de tales bienes puede crear externalidades bajo la forma de crimen), no lo es tanto. El argumento de Schotter es menos extremo de cómo esta lógica puede ser estirada mucho más allá de lo que estarían dispuestos a aceptar la mayoría de los neoclásicos.

¹⁰ Y continúa: “los administradores tuvieron que estar constantemente pendientes para asegurar el buen funcionamiento del sistema. De este modo los que desearon intensamente que el Estado quedara exento de estas innecesarias tareas o aquellos cuya filosofía justificaba la no intervención estatal, no pudieron sino confiarle a este mismo Estado nuevos poderes, órganos e instrumentos requeridos para el establecimiento de *laissez-faire*”, p. 140.

También en el caso de EUA, la temprana intervención del Estado para establecer derechos de propiedad, proveer infraestructura física (especialmente en vías férreas y teléfonos), financiamiento de investigación agrícola, etc., fueron decisivas para el éxito de su industrialización inicial [Kozul-Wright, 1995]; incluso el Banco Mundial reconoce lo anterior [véase World Bank, 1997: 21, recuadro 1.2]. Más importante aún, EUA fue la cuna del concepto de protección a la industria naciente (Freeman, 1989) y fue, por casi un siglo, la economía más fuertemente protegida hasta la segunda guerra mundial [véase World Bank, 1991: 97, recuadro 5.2; Kozul-Wright, 1995: 97, cuadro 4.8].¹¹

Más allá de Inglaterra y EUA vemos que virtualmente no hay país, excepto Hong Kong, que lograra el estatus de un país industrializado, sin al menos algunos periodos de fuerte intervención del Estado en los esfuerzos del desarrollo. La forma exacta de la intervenciones varió –Estado de bienestar preventivo en la Alemania de Bismarck, política industrial en la Francia de posguerra, apoyo temprano a la I&D en Suiza, el impulso al sector manufacturero en Austria desde la segunda guerra mundial– pero el hecho es que todo esfuerzo industrial exitoso implicó sustancial intervención del Estado. Si virtualmente todos los países desarrollados con la posible excepción de Inglaterra y en ciertos momentos de Hong Kong, se desarrollaron por medios “no naturales”, que implicaron fuerte intervención estatal, es dudoso calificar al mercado como fenómeno “natural”.

Lo que se ha discutido no es simplemente un tópico de interés histórico. Conceder o no primacía de las instituciones de mercado es lo que determina el diseño de las políticas para el desarrollo. Por ejemplo, las severas crisis económicas que afectaron a los países ex comunistas que optaron por una reforma *big bang*, muestra claramente cómo el establecimiento de una economía de mercado que funcione bien es imposible sin un Estado que pueda funcionar adecuadamente [véase Chang y Nolan, 1995].

En efecto, si los mercados evolucionan de forma natural, como creen los neoclásicos, estos países no deberían tener problemas en la

¹¹ Durante este periodo, pocos países tenían autonomía arancelaria debido a la regla colonial o debido a “tratados desiguales”. Por ejemplo, Japón consiguió autonomía arancelaria en 1899 cuando todos sus tratados desiguales expiraron. De los países con autonomía arancelaria, EUA tenía de lejos aranceles más altos. Su promedio arancelario desde 1820 nunca estaba debajo de 25%, normalmente alrededor de 40%, cuando en Austria, Bélgica, Francia, Italia, y Suecia, raramente estaban por arriba de 20%. Para datos más detallados, véase World Bank, 1991, p. 97, recuadro 5.21.

“
actualidad. Igualmente la crisis de desarrollo que han experimentando muchos países desarrollados en las últimas dos décadas muestran tanto lo peligroso que es asumir la primacía de las instituciones del mercado, como creer que el desarrollo surgirá espontáneamente en tanto que el Estado no interfiera. El supuesto de primacía del mercado tiene implicaciones más serias de lo que parece a primera vista.

¿Podemos liberar al mercado de la política?
El resurgimiento de la vieja política liberal

Uno de los principales supuestos de la doctrina neoliberal es que la política admite intereses “seccionales” que distorsionan la “racionalidad” del sistema de mercado por lo que debe ser erradicado del mismo. Al criticar la ingenuidad de la economía del bienestar que asumía al Estado como el sabio guardián todopoderoso, la nueva economía política del neoliberalismo trató de demostrar cómo la política es una nueva fuerza corruptora de la economía, argumentando, en consecuencia, que se necesita despolitizar la economía, restringiendo el papel del Estado y reduciendo su discrecionalidad en aquellas áreas donde se le permita operar, por ejemplo, fortaleciendo el control sobre la burocracia y habilitando agencias políticamente independientes, sujetas a normas rígidas (por ejemplo el banco central independiente, agencia y regulatorias autónomas).

Existen muchas críticas poderosas a la política económica neoliberal [véase, en orden cronológico, Toye, 1987; King, 1987; Gamble, 1988; Toye, 1991; Chang, 1994a, 1994b; Evans, 1995; Chang y Rowthorn, 1995a, 1995b]. Sin embargo en este artículo sólo se puntualizan ciertos aspectos básicos con el objeto de señalar algunos problemas fundamentales de la visión neoliberal de la política.

Todos los precios “son políticos”

El establecimiento y asignación de los derechos de propiedad y otros atributos que los neoclásicos toman como dados son producto de un ejercicio político. Los ejemplos más extremos pertenecen a la “acumulación originaria” como el gran saqueo, o los *cercados* de los primeros días del capitalismo en Inglaterra o los convenios turbios que dominaron la privatización reciente en países ex comunistas. Pero las campañas políticas que establecieron los derechos a favor del medio ambiente y de los consumidores en los países de la OCED son menos dramáticos pero igualmente importantes.

Sin embargo, en el mundo real prácticamente todos los precios tienen algún componente político. Para empezar, dos precios críticos que afectan a todos los sectores, a saber, salarios y tasas de interés, están en gran medida políticamente determinados. Los salarios se ven afectados no solamente por legislaciones de salario mínimo, sino también por varias regulaciones relativas a estándares de trabajo, derechos de bienestar y, de manera más importante, por controles a la inmigración. Las tasas de interés, a pesar de la apariencia de despolitización que da la autonomía del banco central, están politizadas. El reciente debate en Europa sobre las relaciones entre soberanía política y autonomía monetaria, que se aceleró con la aproximación de la Unión Europea, ilustra lo anterior muy claramente. Cuando añadimos las diversas regulaciones concernientes a seguridad, contaminación, contenido importado, etc. vemos que no hay precio que se encuentre libre de la política.¹²

Por supuesto, lo anterior no implica negar que puede ser necesario cierto grado de despolitización en la asignación de recursos; lo anterior por una razón, a menos que a la asignación se le reconozca cierta "objetividad", la legitimidad política del sistema de mercado puede estar amenazada. Es más, se requerirían enormes "costos de transacción" si cada decisión para la asignación de los recursos fuera considerada negociable, como fue el caso en los países ex comunistas. Sin embargo, lo anterior no equivale a decir que ningún precio debe ser materia de negociación política, porque en último análisis no existe precio que esté exento de la política.

Despolitización: el renacimiento disfrazado de la vieja política liberal

Si lo que parece ser el resultado "objetivo" e "impersonal" del mercado es a fin de cuentas el resultado de ciertas decisiones políticas (explícitas e implícitas) sobre derechos de propiedad, asignaciones y precios, la propuesta neoliberal de despolitizar la toma de decisiones económicas a fin de restaurar la "racionalización", no puede ser tomada en serio.

¹²La crisis británica del carbón de principios de los noventa trae a colación lo anterior cuando los mineros británicos fueron conminados a aceptar la lógica del "mercado mundial" y enfrentar con gracia los cierres de las minas. Sin embargo, los precios mundiales que defendió el gobierno británico en realidad estaban más allá de su influencia, ya que fueron determinados por las decisiones del gobierno alemán concernientes a subsidios, del gobierno francés para permitir la exportación de electricidad nuclear y de muchos gobiernos de países en vías de desarrollo que permiten, al menos *de facto*, el trabajo infantil en las minas de carbón.

Un problema central con la propuesta neoliberal de despolitización es que la "racionalidad" que tal ejercicio requiere sólo tiene sentido con referencia a la estructura institucional existente, que en sí misma es un producto de la política [Vira, 1997, para una exposición más amplia del punto]. En tanto los parámetros de las instituciones básicas de la economía han sido establecidos y sólo pueden serlo por medio de proceso político "irracional", el llamado para una despolitización de la economía sonará hueco y sin fundamento.

Otro problema con la propuesta neoliberal de despolitización es que su política no es lo que pretende ser. Su llamado a la despolitización se justifica frecuentemente con una retórica populista que defendería a la "mayoría silenciosa" de la avaricia de los políticos y de los grupos de interés. Pero al disminuir la legitimidad de la política sólo se logrará mermar aún más la poca influencia que estos sectores tienen para modificar los resultados de mercados. Vistos como lo que realmente es, el llamado neoliberal a la despolitización de la economía pretende revivir el viejo liberalismo con nuevo ropaje [Bobbio, 1990, ofrece una excelente anatomía de la vieja política neoliberal]. Al igual que los neoliberales, los viejos liberales creen que reconociendo poder político a "la mayoría silenciosa", resultará en una inevitable modificación de los arreglos institucionales vigentes o de los resultados dados por el mercado. Pero a diferencia de los viejos liberales, que abiertamente se oponen a la democracia, los neoliberales no pueden ir en contra de la democracia, por eso se orientan contra la política en general o intentan reducir la influencia de los "políticos no dignos de confianza" con el objetivo último de abatir el control democrático en sí mismo (proponiendo al banco central y a agencias regulatorias independientes).

Por último, pero no menos importante, la despolitización puede no ser viable políticamente. Para bien o para mal todos los países han tenido grupos políticamente organizados y han desarrollado ciertos procedimientos políticos (explícitos o implícitos) para modificar ciertos resultados del mercado.¹³ Algunos de éstos, por supuesto pueden ser fácilmente eliminados, pero otros pueden estar tan estrechamente integrados que sólo podrán ser eliminados a costos políticos y económicos muy elevados. Por lo tanto, la aparente paradoja de que la libera-

¹³ Debemos notar que las actividades políticas son a menudo fines en sí mismas y las personas pueden obtener algún valor *per se* de tales actividades [véase Hirschman, 1982b, pp. 85-86].

lización económica radical frecuentemente requiere políticas autoritarias severas, de tipo despolitizador, se ejemplifica geográficamente en el proyecto del régimen de Pinochet en Chile [véase también Gamble, 1988]. Pero la verdad es que, pese a todo lo severo que pudo ser este régimen, no completó la despolitización y lo que logró se convirtió en contraproducente en la práctica.

Conclusiones: hacia una política económica institucional

Después de señalar algunas fallas internas e indeterminaciones de la agenda intelectual neoliberal, examinamos algunos de sus conceptos y supuestos básicos desde un punto de vista institucionalista. Como hemos señalado repetidamente, el eje de nuestra crítica no es que la teoría neoclásica sea poco (o para el caso muy) intervencionista. Como dijimos, un neoclásico de buena cepa puede legítimamente respaldar desde un Estado mínimo hasta la planificación socialista, dependiendo de sus supuestos sobre condiciones tecnológicas (y derechos de propiedad implícitos). Lo que estamos argumentando realmente es que la manera como los neoclásicos conciben las relaciones entre Estado y mercado (y otras instituciones cuando se dignan considerarlas) impiden una adecuada comprensión de los aspectos fundamentales de la intervención estatal. Por nuestra parte proponemos un enfoque que hemos llamado "política económica institucionalista" que nos permitirá discernir algunos de los elementos explicativos que requerimos.¹⁴

Nuestro principal punto de partida debería ser rechazar el supuesto de primacía de mercado que fundamenta la economía neoclásica. Como señalamos al principio, la economía neoclásica ve al mercado como una institución natural (si alguna vez la reconocen como una institución) que surge espontáneamente, pero ven otros acuerdos institucionales, sean estatales o empresariales (o jerárquías), como productos de circunstancias en las cuales falla el mercado. Sin embargo, decir que el mercado emerge de fallas en la planeación (no necesariamente por el Estado, sino también de otras organizaciones) está probablemente más cercano a la verdad histórica (que es por supuesto mucho más compleja). Primero debemos ver el mercado como una institución, que no tiene lógica ni históricamente primacía sobre

¹⁴ He intentado desarrollar esta teoría en varios de mis trabajos anteriores; véanse Chang, 1994; 1995, Chang y Rowthorn, 1995b y Chang, 1997.

otras instituciones y por tanto es tan natural (o para el caso, tan artificial) como las otras instituciones. Solamente cuando hagamos esto, seremos capaces de ver las relaciones entre mercado, Estado y otras instituciones de manera históricamente más precisa y balanceada.

Segundo, debemos recordar que hay más de una visión de lo que puede hacer un mercado ideal y que la teoría neoclásica es solamente una de muchas visiones posibles y no una particularmente buena al respecto. En función de lo anterior, es posible decir que para algunos un mismo mercado puede fallar, pero para otros, armados con otra teoría, puede no ser ése el caso. Sólo cuando un economista hace explícita su teoría del mercado, podremos juzgar los méritos de su visión del mercado y de allí aceptar o rechazar su "solución" al problema, independientemente de que esa última sea algún tipo de intervencionismo o el establecimiento de cierto tipo de institución no mercantil.

Tercero, necesitamos darnos cuenta que la teoría neoclásica es esencialmente una teoría de mercado (muy esquemática y confusa). Sin embargo, el capitalismo como un sistema socioeconómico, es más que una colección de mercados, y está formado por muchas instituciones, incluyendo, entre otras, las empresas como instituciones de producción, los mercados como instituciones de cambio, el Estado como una institución de agrupamiento político de los intereses colectivos, y de diversos grupos de productores y grupos de consumidores (*v.gr.* conglomeración de empresas, asociaciones de productores, sindicatos, cooperativas de compradores, redes de subcontratación). Visto así, para los institucionalistas, las fallas pueden representar paradójicamente un problema menor que para los neoclásicos, porque para los primeros incluso las fallas severas y generalizadas del mercado no necesariamente sugieren que toda la economía esté fallando, en tanto para los neoclásicos ése sería el caso.

Cuarto, necesitamos comprender que el mercado es una construcción fundamentalmente política. Un mercado no puede estar definido excepto con referencias a una estructura específica de derechos y obligaciones que los vincula. Desde el momento en que todos los derechos y obligaciones están determinados mediante un proceso político y no por una ley científica y natural, como quieren hacernos creer los neoclásicos (y otros neoliberales), se revela que todos los mercados tienen un origen fundamentalmente político. Luego entonces, es imposible decidir si un mercado es libre o no sin especificar la posición de la persona (o personas) que lo evalúa de acuerdo con una estruc-

tura de derechos y obligaciones. Adicionalmente a esto está la administración explícita de precios que existe en muchos mercados mediante precios tope, precios techo, fijación de precios y control de calidad. Mientras algunos precios podrían estar más políticamente administrados que otros en un contexto dado, a fin de cuentas ningún precio está libre de la política.

Esto nos lleva a una quinta cuestión sobre el papel del Estado derivada de la agenda institucionalista, o sea, la necesidad de construir una teoría de la política que adopte una visión más amplia, balanceada y sofisticada de la política que la ofrecida por el neoliberalismo. Los pensadores neoliberales ven la política como un proceso mercantil cuyos beneficios materiales se intercambian por apoyo político, pero siempre como un proceso que tiende a corromper la racionalidad del mercado, debido al poder discrecional que le confiere a aquellos que toman o determinan las decisiones políticas. Sin embargo, ésta es una visión puramente visceral de la política cuyo principal problema es su "racionalidad", que derivaría de la "despolitización de la economía", por sólo tener sentido en relación con una determinada estructura política de obligaciones y derechos. De este modo, lo que se necesita es una teoría de la política que no sea una simple extensión de la lógica del mercado.

Por último, necesitamos poner atención a la diversidad institucional del capitalismo [Albert, 1991; Berger y Dore, 1996; Chang, 1997].¹⁵ Desafortunadamente, la economía neoclásica tiene poco qué decir acerca de la diversidad institucional, porque es una teoría de una economía de mercado abstracto. O más bien de una economía de cambio basada en el trueque, como ya señalamos. En gran parte por esa razón los economistas neoliberales han encontrado muy difícil admitir que hay muchas formas de intervención estatal además de la fijación de impuestos, subsidio y propiedad pública, por lo que no advierten, aunque por otras razones, que muchos países (por ejemplo, Japón, Corea y EUA, véase p. 549) son más intervencionistas de lo que parece. En la discusión sobre la diversidad institucional, comprender el papel del

¹⁵ El problema ha sido discutido en varios campos incluyendo: la organización de las finanzas (basada en el mercado de capitales *vs.* un tipo bancario o dominado por el Estado), gestión corporativa (forma de U, forma M, forma H, forma A y forma J); estructura de negociación salarial (centralizada *vs.* descentralizada); organización sindical (centralizada *vs.* industrial; por empresa *vs.* por gremio), tipo de intervención estatal (angloamericana, asiática oriental, escandinava, etc.); política industrial (general *vs.* selectiva). Para más detalles, véase Chang [1997].

Estado es crucial, no simplemente porque las diferencias internacionales en el modo de intervención de Estado son una fuente de diversidad, sino también porque la forma institucional de, digamos, la gestación corporativa o de organización obrera, tiene que legitimarse a los ojos de los participantes en el mercado, sea mediante la legislación formal o por la vía informal apoyada por el Estado.

La construcción de una economía política institucional que satisfaga los criterios anteriores (y otros que no alcancé a formular) es una tarea formidable. Sin embargo, sin una reestructuración radical en la manera en que analizamos la relación ante ambos, no será posible superar el orden neoliberal que ha dominado la política y la agenda intelectual de nuestro tiempo, en mi opinión con muchas consecuencias negativas.

Bibliografía

- ALBERT, M. [1991], *Capitalism vs. Capitalism*, Nueva York, Four Wall Eight Windows.
- ARROW, K. [1974], *The Limits of Organisation*, Nueva York y Londres, W.W. Norton and Company.
- BAUMOL, W. [1965], *Welfare Economics and the Theory of the State*, 2a. ed., Londres, London School of Economics.
- BERGER, S. y R. Dore (eds.) [1996], *National Diversity and Global Capitalism*, Ithaca y Londres, Cornell University Press.
- BOBBIO, N. [1990], *Liberalism and Democracy*, Londres, Verso.
- BUCHANAN, J. [1986], "Contractarianism and Democracy", en J. Buchanan, *Liberty, Market and State*, Brighton, Wheatsheaf Books Ltd.
- CHANG, H.-J. [1994a], *The Political Economy of Industrial Policy*, Londres y Basingstoke, Macmillan.
- [1994b], "State, Institutions, and Structural Change", en *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 5, núm. 2.
- [1995], "Explaining «Flexible Rigidities» in East Asia", en T. Killick (ed.), *The Flexible Economy*, Londres, Routledge.
- [1996], *El papel del Estado en el cambio económico*, México, Editorial Planeta Mexicana.
- [1997], "Markets, Madness, and Many Middle Ways: Some Reflections on the Institutional Diversity of Capitalism", en P. Arestis, G. Palma y M. Sawyer (eds.), *Essays in Honour of Geoff Harcourt*, vol. 2, Londres, Routledge.

- CHANG, H-J. y P. Nolan (eds.) [1995], "Europe versus Asia-Contrasting Paths to the Reform of Centrally Planned Systems of Political Economy", en H-J. Chang y P. Nolan (eds.), *The Transformation of the Communist Economies-Against the Mainstream*, Londres, Macmillan.
- y R. Rowthorn [1995a], "Introducción", en H-J. Chang y R. Rowthorn (eds.), *Role of the State in Economic Change*, Oxford, Oxford University Press.
- y R. Rowthorn [1995b], "Role of the State in Economic Change. Entrepreneurship and Conflict Management", en H-J. Chang y R. Rowthorn (eds.), *Role of the State in Economic Change*, Oxford, Oxford University Press.
- COASE, R. [1992], "The Institutional Structure of Production", *American Economic Review*, vol. 82, núm. 4.
- DEANE, P. [1989], *The State and the Economic System*, Oxford, Oxford University Press.
- ELSTER, J. [1983], *Sour Grapes*, Cambridge, Cambridge University Press.
- EVANS, P. [1995], *Embedded Autonomy-States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.
- D. Rueschemeyer y T. Skocpol (eds.) [1985], *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.
- FREEMAN, C. [1989], "New Technology and Catching-up", en *European Journal of Development Research*, vol. 1, núm. 1.
- FRIEDMAN, M. [1962], *Capitalism and Freedom*, Chicago y Londres, The University of Chicago Press.
- GAMBLE, A. [1988], *The Free Economy and the Strong State: The Politics of Thatcherism*, Londres y Basingstoke, Macmillan.
- HALL, P. (ed.) [1989], *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*, Princeton, Princeton University Press.
- HAYEK, F. [1949], *Individualism and Economic Order*, Londres, Routledge & Kegan Paul.
- HIRSCHMAN, A. [1958], *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.
- [1982a], "Rival Views of Market Society", *Journal of Economic Literature*, vol. 48, núm. 4.
- [1982b], *Shifting Involvements*, Princeton, Princeton University Press.
- JOHNSON, C. [1982], *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford, Stanford University Press.
- KING, D. [1987], *The New Right: Politics, Markets and Citizenship*, Londres y Basingstoke, Macmillan.

- KOZUL-WRIGHT, R. [1995], "The Myth of Anglo-Saxon Capitalism: Reconstructing the History of the American State", en H-J. Chang y R. Rowthorn (eds.), *Role of the State in Economic Change*, Oxford, Oxford University Press.
- KRUEGER, A. [1990], "Government Failure in Economic Development", en *Journal of Economic Perspective*, vol. 4, núm. 3.
- LAVOIE, D. [1985], *Rivalry and Central Planning*, Cambridge, Cambridge University Press.
- LAZONICK, W. [1991], *Business Organisation and the Myth of the Market Economy*, Nueva York, Cambridge University Press.
- LUCAS, R. [1989], *Trade Policy and Market Structure*, por E. Helpman y P. Krugman, revista, Cambridge, Massachusetts, MIT Press; [1990], *Journal of Political Economy*, vol. 98, núm. 3.
- MARGLIN, S. y J. Schor (eds.) [1990], *The Golden Age of Capitalism*, Oxford, Clarendon Press.
- NORTH, D. [1994], "Economic Performance Through Time", *American Economic Review*, vol. 84, núm. 3.
- NOZICK, R. [1974], *Anarchy, Utopia and the State*, Oxford, Basil Blackwell.
- PAGANO, U. [1985], *Work and Welfare in Economic Theory*, Oxford, Basil Blackwell.
- POLANYI, K. [1957], *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press.
- SCHOTTER, A. [1985], *Free Market Economics. A Critical Appraisal*, Nueva York, Saint Martins Press.
- SCHUMPETER, J. [1987], *Capitalism, Socialism and Democracy*, 6a. ed., Londres, Unwin Paperbacks.
- SCITOVSKY, T. [1954], "Two Concepts of External Economies", *Journal of Political Economy*, vol. 62, núm. 2.
- SHONFIELD, A. [1965], *Modern Capitalism*, Oxford, Oxford University Press.
- SHORT, R. [1984], "The Role of Public Enterprises: An International Statistical Comparison", en R. Floyd, C. Gary y R. Short (eds.), *Public Enterprises in Mixed Economies: Some Macroeconomic Aspects*, Washington, International Monetary Fund.
- SIMON, H. [1991], "Organisations and Markets", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, núm. 2.
- STIGLITZ, J. [1992], "Alternative Tactics and Strategies in Economic Development", en A.K. Dutt y K. Jameson (eds.), *New Directions in Development Economics*, Aldershot, Edward Elgar.
- TOYE, J. [1987], *Dilemmas of Development*, Oxford, Blackwell.
- [1991], "Is there a Neo Political Economy of Development?", en C. Colclough y J. Manor (eds.), *States or Markets?: Neo-liberalism and the Development of Policy Debate*, Oxford, Oxford University Press.

VIRA, B. [1997], "The Political Coase Theorem: Identifying Differences Between Neoclassical and Critical Institutionalism", *Journal of Economic Issues*.

WILLIAMSON, O. [1975], *Markets and Hierarchies*, Nueva York, The Free Press.

World Bank [1991], *World Development Report 1991*, Nueva York, Oxford University Press.

——— [1995], *Bureaucrats in Business*, Nueva York, Oxford University Press.

——— [1997], *World Development Report 1997*, Nueva York, Oxford University Press.



Actualidad y necesidad del pensamiento crítico: ¿hombres sobrantes?

Georges Labica

Ante todo es necesario comenzar escribiendo sobre el debate de los conflictos entre las civilizaciones que me parece ofrecen una idea previa. Para las nuestras, seguramente los conflictos más memorables han sido los de la colonización y de la conquista. Pero me parece importante precisar que esos conflictos llamados de civilización son producto de contradicciones internas en cada grupo, contradicciones sociales, económicas y políticas, con frecuencia desatendidas u ocultas, cuando se habla de diferencias y de enfrentamientos culturales o religiosos. Además, el peligro con el que tenemos que vérmolas hoy en día no es el de un conflicto sino el de la dominación de una civilización sobre todas las demás, el de la potencia que domina al mundo económica y militarmente. La desgracia es que esta civilización presente la particularidad de ser una *nocivilización*, cuyo valor fundamental se reduce al lucro y a la maximización del lucro lo que algunos han designado con el término rico en imágenes de "mácdonalización". Ahora bien, es de temer que tal mono-civilización y el "pensamiento único" que la acompaña sean portadores de barbarie. La *World Culture*, supuesta cultura de masas, en realidad bajo el estricto control del *marketing* y de la industria del entretenimiento, no es más que una "cultura naufragada" (Ignacio Ramonet). Recíprocamente, forzoso es reconocer que, a pesar de la calidad de los análisis hechos por los marxistas de tiempo atrás, no se ha hecho toda la luz acerca del hundimiento de los países del "socialismo realmente existente", en particular tratándose de la conjunción y del papel recíproco de los factores internos (corrupción acelerada, estancamiento, incapacidad para entrar en el desarrollo económico moderno...) y de los externos (papel del imperialismo, de la Iglesia, desapego del Tercer Mundo y de las clases obreras de Occidente... de los cuales el gorbachovismo ha

sido un reflejo a la vez deformado y singularmente unilateral –pero esto es otra historia).

El segundo punto sobre el que será un poco más explícito concierne a la mundialización o globalización, como se quiera decir.

Notemos primero que es inherente al capitalismo desde su aparición. Es su tendencia natural la que conduce a la conquista del planeta mediante la destrucción de los demás modos de producción. Durante un largo periodo esta vocación de dominio podía encontrar resistencias de parte de las naciones, de los grupos culturales u otras relaciones de producción, aunque esos combates estuvieran perdidos de antemano. No es ya el caso de aquí en adelante, pues tales posibilidades son, o muy reducidas, o inexistentes o profundamente cambiadas. Hablaré un poco más de esto más adelante. La mundialización es, como sabemos, la reina del capital financiero, pero este fenómeno es transcultural, transnacional. Las verdaderas potencias que gobiernan al mundo no son ya los estados-nación que se encuentran, si no en vías de extinción, sí con su influencia claramente menguada, repartidos como están entre los imperativos neoliberales del mercado internacional y la siempre necesaria vigilancia de sus grupos sociales agredidos por los anteriores; más bien son las multinacionales, cuyo nombre dice muy bien lo que significa pues son a la vez supra y transnacionales. Agreguemos a eso que en el seno de la mundialización son las capas más duras, es decir la parte más intransigente de la burguesía, las que solas ejercen el control, mientras que hace todavía poco tiempo la dominación suponía acuerdos entre las diferentes fracciones que la componían y consideraciones para con las clases medias. Se acabaron las consideraciones, tal como lo constatan en Europa Occidental muchos sociólogos y politólogos. Las capas medias no se benefician ya de ninguna protección, mucho menos los trabajadores. Este punto es nuevo en lo que hace a la agravación de las desigualdades para los más desprovistos y su extensión a nuevos sectores, por ejemplo en razón de los azares de la reproducción social entre generaciones. Me limito a mencionar, en el plano internacional, los ataques del sistema contra cualquier forma de desarrollo que intentara sustraerse a sus directrices, incluyendo a los países "emergentes", tales como Ruanda, cuya organización agrícola es destrozada o, sin duda, Yugoslavia. La llamada mundialización se beneficia de cauciones ideológicas no sólo por parte de representantes de alguna administración, como un Fukuyama o un Huntington, sino también por parte de personajes que detentan las palancas de mando. El señor Camdessus (director general de FMI) es católico y por supuesto, está

en su derecho. Pues en una conferencia dictada en Lille el 27 de marzo de 1992 ante un congreso de hombres de negocios cristianos, que ha sido analizada por uno de nuestros amigos, Franz J. Hinkeiammert de Costa Rica, el señor Camdessus, como lo destaca Hinkeiammert, con el fin de dotar de alma a los reajustes estructurales (dicho de otra manera, de servir a la "teología del imperio") se dedicó a demostrar que "la opción por los pobres" (la de Cristo) no era otra que "la opción por el FMI", que mercado y solidaridad eran sinónimos, que el mercado era "el Reino" y que "la política del FMI ha sido transformada en voluntad de Dios sobre esta tierra", entendiéndose que había que enmarcar la lógica mercantil con el fin de evitar sus efectos negativos. A partir de ese momento, cualquier perspectiva alternativa queda excluida ¡no se va contra la voluntad de Dios! y, como también lo asienta Hinkeiammert, estado de derecho y totalitarismo, democracia y totalitarismo, se vuelven conciliables. Igualmente pienso en las recientes declaraciones de una personalidad del todo visible y de la que no se podría sospechar de izquierdismo, Georges Soros, quien ha amasado una fortuna considerable mediante la especulación y que ejerce un generoso mecenazgo a favor de los países del Este europeo, de donde es originario (Hungría). El señor Soros publicó hace poco tiempo un artículo, cuyo título abarcaba toda la primera plana de varios diarios: "El liberalismo es el peor peligro para la democracia" y aseguraba que, para él, que está idealmente situado para ver las cosas desde adentro, ese peligro era peor que el que se corre por el comunismo o el socialismo realmente existentes. Así queda asentado. Por otra parte, es muy significativo comprobar que desde hace unos meses la prensa, en este caso la francesa, vuelve sobre su discurso triunfalista del día siguiente de la caída del muro de Berlín al encabezar un semanario con la frase "¡Fuego sobre el capitalismo!", y otros (varios) anuncian "¡el regreso de Marx!"

Hay otro punto que deseo señalar. Se trata de un fenómeno poco percibido pues se disimula bajo los discursos ideológicos. Quiero hablar de lo que Marx hizo evidente cuando mostraba que el proceso de trabajo del capitalismo producía, con el desempleo y en su época bajo el efecto del maquinismo, un "ejército industrial de reserva". Utilizaba fórmulas tales como "población obrera excedentaria", trabajo "vuelto superfluo", "creación de una sobrepoblación relativa" y, más lacónicamente todavía: "hay demasiados hombres". Las relaciones capitalistas de producción, llegadas al estadio de la globalización, dan a ese juicio su extensión más considerable y más dramática: hay demasiados hombres. He ahí la verdad. El vocabulario que se ha vuelto corriente,

principalmente en la prensa, no cesa de acercarse a esa comprobación pero sin llegar a enunciarla. Escuchemos lo que dicen las palabras, que no son nunca inocentes. Por ejemplo, los términos "marginalidad", "marginales", palabras raras y sin embargo literalmente banalizadas. En literatura el margen no puede existir sin el texto del cual es el blanco, lo de afuera. La metáfora es clara: el margen está en vías de devorar al texto, se come la página. Todavía más terrible y no obstante igualmente difundido, neutralizado, el término "exclusión". El lenguaje político-periodístico, impermeable a toda indignación nos machaca los oídos con lo de los excluidos. Pero ¿qué quiere decir "ser excluido" sino separado, puesto al margen, y no sólo de la vida económica, sino de la vida social, cívica, cultural y con frecuencia sexual? —en el sentido en que se habla de "miseria sexual" tratándose en particular de los trabajadores inmigrados. Cuando los individuos se ven obligados a vender sus propios órganos a laboratorios, entregándose a un verdadero tráfico de carne humana simplemente para sobrevivir, ¿es excesivo hablar de exclusión de la existencia misma? Por otra parte ¿no sabemos que tal expulsión funciona dentro del sistema, que es su resultado directo, estructural y no accidental? La exclusión está en realidad incluida y el sistema lo sabe bien pues le sale barata la buena conciencia de sus intervenciones humanitarias o caritativas para con los que ha condenado, al punto que Michel Chossudovsky ha podido hablar de una "simbiosis entre intervenciones de carácter militar o humanitario o geopolítico y las preocupaciones económicas, macroeconómicas, de las instituciones internacionales". * Los bomberos de la asistencia son los pirómanos de la agresión. La subhumanidad de la marginalidad y de la exclusión no proviene ya de la naturaleza como en tiempos remotos, sale directamente del desarrollo y del libre mercado. Decía yo que la exclusión se extendía a todas las formas de vida social, entre ellas la política; agregaría que entre los no excluidos *strictu sensu*, la exclusión hace también estragos con sus rasgos de autoexclusión, de abstencionismo electoral, que hace renunciar a los ciudadanos a su principal derecho, el de dar su opinión sobre los asuntos de la comunidad. Tal es desde ahora la tendencia más marcada de las democracias que se pretenden "modelos": individuos cada vez más numerosos que desertan de las urnas. Por eso el gobernante de la mayor potencia del mundo, Estados Unidos, sólo representa a un poco más de la tercera parte del electorado del país y,

* Aquí mismo, en México, nuestro colega John Saxe-Fernández demostró la vinculación estrecha y reciente entre lo económico y lo militar, a la iniciativa estadounidense.

como de costumbre, este ejemplo cunde en las naciones europeas. Hablando claro, los ciudadanos hacen saber que no encuentran en los políticos –hombres o ideas ofrecidas a sus sufragios–, los apoyos adecuados a sus necesidades y a su voluntad. Y que no se pretenda que tal actitud deriva de la renuncia o de la falta de sentido cívico: es una expresión política, marginada también, seguramente, pero determinada, de la oposición, si no es que del rechazo de las consecuencias de la mundialización en curso.

¿Quiénes son esos "hombres sobrantes"? Los desempleados sin duda, salvo que hay que precisar que no son ya exactamente asimilados a un "ejército de reserva" al que se apelaría en caso de necesidad en el mercado de trabajo, pues el sistema ha probado que desocupación y desempleo no tienen nada de provisional, que pertenecen a lo inevitable, a lo definitivo, a despecho de los discursos atenuantes sobre la vuelta al crecimiento. Y esta situación afecta cada vez más a gente joven, tal como lo atestiguan todas las estadísticas. Y están los supernumerarios, de los que se puede o se debe prescindir. Y ustedes saben, como yo, hasta qué punto puede ser dolorosa la conciencia que tengan los individuos de su destino como seres inútiles, derribados en los márgenes, sin porvenir... Los inmigrados constituyen otra categoría. Se ve en Francia actualmente con la adopción de leyes y reglamentos que tienen un carácter discriminatorio, racial y a veces abiertamente racista. El mismo vocabulario banalizado ratifica la distinción entre extranjeros e inmigrados; a los primeros se les da la acogida tolerante, a los segundos la amenaza de expulsión reservada a los que sobran. El extranjero, sobre todo si proviene de la Comunidad Europea no puede ser un inmigrado; el inmigrado, sobre todo si es originario del Maghreb o del África negra, si es moreno o de "tipo árabe" no podrá ser considerado extranjero. Sin embargo, petróleo y dólares autorizan excepciones y modifican los criterios; así, a pesar de las apariencias, un jeque de Kuwait merece la calidad de extranjero y puede adquirir propiedades en el barrio más elegante de París. Lo que es una manera, para un país como Francia, de despedazar su tarjeta de identidad heredada de la Revolución. Hay, en fin, todos los diferentes cuya afirmación cada vez más fuerte impone su corolario en las identidades. Y esa pareja diferencia-identidad por supuesto funciona para la exclusión de los "hombres sobrantes".

La insistente referencia contemporánea a las comunidades no tiene otro sentido, ya sean étnicas, religiosas, culturales o sexua-

les, que su vocación para producir supernumerarios. Existe un caso conocido en el mundo, que atestigua la presencia esta vez de una verdadera población de hombres sobrantes en escala internacional: la población palestina que, como justamente se ha dicho, no son sino los indios de los israelitas.

Los individuos, despojados de su dignidad humana, desposeídos de sus derechos, están a merced de un Estado que se nos presenta, también en este caso, como una democracia, por añadidura modelo para sus vecinos y que integró la tortura en su Constitución. El hecho es verdaderamente inaudito pues si desafortunadamente es cierto que la tortura existe en casi todos los países, ninguno hasta ahora había tenido el cinismo de legalizar su práctica.

Frente a tal situación de la que apenas he sugerido algunos rasgos, ¿cuáles pueden ser las fuerzas de resistencia susceptibles de cambiar su curso? Digo el curso para destacar que con la mundialización tenemos todavía que enfrentar un proceso que no ha llegado a su término, del que fácilmente se mostraría que tal aspecto puede ser revertido positivamente —las complementariedades productivas, por ejemplo, o la conversión de la uniformización en universalidad, o la planetarización de los derechos y de los medios de comunicación. Quizá no es inútil detenernos un instante en las formas de oposición demasiado efímeras, inadecuadas o incluso impotentes cuya caricatura es la de los “brazos cruzados”, como se dice familiarmente o de los “brazos caídos” que significa que ya no se espera nada, que el juego está hecho. Tenemos en primer lugar a las políticas social-demócratas o socialistas que en su pregonada voluntad de contrarrestar los efectos más devastadores del neoliberalismo claramente han fracasado. Basta con mirar hacia Alemania, Italia, Francia o España, la mayoría de las naciones europeas que han conocido esas experiencias de reformas que intentan aquí controlar la flexibilidad, allá introducir una dosis “social”, acullá moderar las exigencias de los organismos transnacionales. Nos da vergüenza citar a los países exsocialistas donde las conversiones tanto al liberalismo como a la socialdemocracia han engendrado las catástrofes que sabemos... Las desigualdades de todo orden no han dejado de ahondarse; las ganancias de la productividad, creadoras de riqueza, han acrecentado la pobreza; la conquista de segmentos de mercado ha destruido sistemáticamente cada vez más empleos. La Europa presentada como salvación termina su construcción con cerca de 20 millo-

nes de desempleados y 57 millones de personas que viven por debajo del umbral de pobreza (oficial), es decir 17% (23% en Gran Bretaña, paraíso del liberalismo). La posible vuelta al poder de esas fuerzas, gracias al juego de las alternancias gubernamentales que burlan a la opinión, no trae ya ni ilusiones: la "izquierda" sustituirá a la derecha en la administración de las relaciones capitalistas. En segundo lugar se encuentran las propuestas que no son todavía de los políticos en acción, de los de extrema derecha. Su auditorio creciente, medido por los marcadores electorales no tiene nada de sorprendente ni, menos todavía, de pasajero, proviene en línea directa —como su consecuencia— a la vez de los estragos económicos, sociales y morales provocados por la mundialización y de las renunciadas de las izquierdas tradicionales. Sin duda sus respuestas a la globalización no solamente son malas sino peligrosas, sin embargo el punto que importa es que son respuestas adoptadas como tales, ya fuera en la confusión y la ignorancia por las masas más duramente perjudicadas (el Frente Nacional en Francia puede presentarse como "el primer partido obrero"). En nuestra reseña de lo que no hay que hacer, hay que reservar un lugar, realmente muy cerca del precedente, a los fundamentalismos y otros integristas, ya sean de carácter étnico o religioso y sea este último musulmán, judío o católico. De ninguna manera se trata aquí de pronunciar condenas éticas sino de convencerse de que tales actitudes no representan ningún peligro para el liberalismo. Lo que sabemos de sus programas económicos y políticos no es en nada incompatible, a pesar de las fanfarronadas verbales, con la sumisión a las relaciones dominantes, ni a la tutela estadounidense; incluso del lado del FIS argelino, de Tourabi en Sudán, de la Península Arábiga o de los talibanes afganos. La administración de Estados Unidos tiene allá buenos y leales aliados. La ideología de los derechos humanos, a su vez, ¿va a servir de escudo? Seguramente todo el mundo está de acuerdo con los derechos humanos, su promoción y su defensa, pero la ideología es cosa diferente, que quiere decir que ciertas potencias se arrogan el monopolio de la definición y del respeto a los derechos humanos. Así es como una disposición de la Comunidad Europea prevé condicionar la ayuda económica a los países en desarrollo, a las garantías de los derechos humanos en estos últimos. Es necesario recordar que los autoproclamados detentadores de los derechos son precisamente los que se los sacuden sin escrúpulos cuando se trata de servir a sus propios intereses, como se ha visto de manera escandalosa con ocasión de la guerra del Golfo, de las expediciones a Granada, a Panamá o a Nicaragua, de las interven-

ciones armadas en el Cercano Oriente, en África e incluso en Vietnam (lista no exhaustiva), en Irak y Yugoslavia. Cuando el primero de los derechos es, como lo afirmaba nuestro viejo maestro Hegel, el "derecho a la existencia", trágica y deliberadamente despreciado por el liberalismo.

El último que señalaré parecerá más positivo. Quisiera destacar otro rasgo oculto de la mundialización, saber que gracias a ella no existe ya más que un solo enemigo. Hubo un tiempo, no tan lejano, en que las especificidades nacionales impedían la percepción de los denominadores comunes; Argentina no era Grecia, la que tampoco era Etiopía. Hoy en día las cosas han cambiado: cualesquiera que sean sus diferencias, esos países y muchos otros se encuentran situados bajo el mismo dictado del FMI, del Banco Mundial o, más recientemente, de la OMC (Singapur, 1996, que ya prepara los AMI o Acuerdos Multilaterales de Inversión), a pesar de los matices de las coacciones, a unos se les "ruega" ajustarse lo más rápidamente posible a las condiciones requeridas por la moneda europea, a otros reembolsar su deuda —sabiendo por supuesto que la deuda es literalmente impagable y que no tiene otro objeto que arruinar a los que cuentan con recursos. Un solo enemigo es el que señala la multiplicación de movimientos como las huelgas de fines de 1995 en Francia, abiertamente orientadas contra la política liberal, o el veto de las Renault transformado en "euro-huelga", menos gracias a los sindicatos obreros que al patronato, hay que decirlo, y evidentemente todos los movimientos que en el mundo entero manifiestan en formas diversas la revuelta contra el orden establecido; esas fuerzas, como decía Gramsci, que el capital no deja de provocar que se levanten contra él de Chiapas a Hebrón, de las locas de la Plaza de Mayo a los obreros de la siderurgia de Seúl o a los electricistas de México. Por consiguiente, no temeré afirmar que es nuestro deber, en respuesta a las dimisiones y traiciones de toda índole, volver a dar vida a algunas palabras que los ideólogos al servicio de los dominantes han declarado caducas demasiado rápidamente: imperialismo, clase, revolución, utopía, entre otras; todas exigidas por la necesaria radicalidad de la alternativa por construir.

Deseo personalmente, que podamos seguir cada quien como es y en su sitio con el fin de enfrentar la extrema nocividad de la mundialización neoliberal, y construir los fundamentos de un nuevo internacionalismo.

G

lobalización, internacionalismo del trabajo y redes de diálogo y organización: un debate, una discusión, un diálogo

Peter Waterman

Introducción: Ginebra, tenemos un problema¹

Lanzado al espacio por la internacionalización (sic) y el internacionalismo (sic) de principios del siglo XXI, el trabajo internacional y las relaciones laborales internacionales se encuentran en una situación no muy distinta a la de los tripulantes de la *Mir*; la nave espacial internacional soviético-rusa. Envían mensajes desesperados, quejumbrosos o demandantes a Ginebra o Bruselas, donde se encuentran las sedes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CISOL, ICTU, por sus siglas en inglés) y otras organizaciones sindicales internacionales. Por desgracia, las sedes parecen estar tan afectadas por el problema Y2K como la propia nave espacial. Ahora bien, el Y2K se refiere a la incapacidad de muchos aparatos computarizados para manejar cualquier año posterior al 2000. Nuestro virus destructivo es el del capitalismo globalizado e informatizado. La pregunta debe ser si nuestras naves espaciales, o nuestras sedes, pueden parcharse, o dotarse del nuevo *chip* requerido, o si requieren reinventarse sobre la base de conocimientos, acuerdos y valores novedosos.

Afortunadamente para nuestro programa espacial cada vez más apegado a la Tierra, ha aumentado considerablemente la atención internacional a los problemas del trabajo y al internacionalismo labo-

¹Jane Wills, editora de la revista *Antipode*, me proporcionó estímulos y recursos para este artículo durante la discusión acerca de una publicación especial coeditada de su revista sobre internacionalismo laboral. Además, mis más sinceros agradecimientos al evaluador anónimo de este documento de trabajo ISS. He tratado de evitar una referencia excesiva a mis publicaciones: los lectores interesados pueden buscar otras fuentes de información o ideas en la página web *Global Solidarity*, <http://www.antena.nl/~waterman/>.

ral.² Esto ha sido obviamente estimulado por las repercusiones de la globalización neoliberal y provocado por una celebración francamente procapitalista y empresarial del mercado global. Entre los escritores de izquierda, esto también ha sido provocado por la desaparición de la filiación izquierdista –o izquierdizante– del trabajo en tanto proveedor de una importante identidad social colectiva; y de la capacidad del movimiento laboral para tener la misión universal emancipadora que alguna vez se le asignó. Si la respuesta inicial –al asalto ideológico, estatal y capitalista contra el trabajo– fue una desorientación masiva y general, esta nueva oleada de escritos tanto políticos como académicos indica, no sólo una recuperación, sino también una reafirmación.

Lo que ha faltado hasta hoy es un diálogo internacional sobre el movimiento laboral; empero, a menos que uno crea que la verdad es, o puede ser privativa de un partido, de una organización, o de una teoría o ideología privilegiadas, dicho diálogo es la única vía para recrear o incluso reinventar un movimiento laboral adecuado a los nuevos y difíciles tiempos que también son complejos. Un diálogo es más que un debate o una discusión. Mientras el debate sugiere polémica y victoria y la discusión una voluntad mutua para escuchar, un diálogo sugiere un proceso de aprendizaje por ambas partes. Me parece que la necesidad de un diálogo acerca del futuro del movimiento laboral surge de la crisis (o de la impotencia), de las principales tradiciones del movimiento laboral, ya sean teóricas o ideológicas. Lo que todo esto quiere decir es que, las simples oposiciones (dentro de la izquierda) de los reformistas y revolucionarios (o entre los revolucionarios), en cuanto a lo que es *verdadero* y *falso*, se hacen cada vez más vacuas, irrelevantes y desmovilizadoras. Como veremos, gracias a la globalización existe, en este momento, la necesidad y la posibilidad tanto técnica como política, de entablar un diálogo.

Entre las dos principales tradiciones prolabores que dominan el renacimiento de los estudios laborales en esta coyuntura actual, destaco las de la economía política (EP) y del institucionalismo. Una tercera tradición, a la cual no le daré aquí mayor importancia, es la dependencista (que se desarrolló como una promesa/amenaza de la revolución social, o socialista, trasladada desde el centro capitalista inestable hacia

²Véase Hyman, 1999b, Martín, 1998, Waterman, 1999, para revisiones de un total de más de 20 artículos, con más de 50 referencias que sólo se superponen marginalmente. Para una perspectiva del trabajo y de la globalización parecida a la mía, pero que teóricamente es un poco más amplia y un tanto más positiva acerca de las organizaciones laborales internacionales tradicionales, véase a Ronaldo Munck [1998].

la periferia capitalista inestable). Mis categorías atraviesan las categorías ideológicas o académicas tradicionales. Sin embargo, enraizadas como lo están en el mortecino pasado del capitalismo colonial-industrial-nacional, debemos considerar si son adecuadas para comprender nuestro *nuevo desorden mundial*. Empero, estoy menos preocupado por negar el posible valor de una, o de todas ellas, que por intentar identificar qué hay de valor entre ellas, y por buscar nuevos enfoques que puedan ampliar o superar a los que imperan en la actualidad.

Este artículo aborda dos grandes problemas emergentes: la necesidad de ir más allá de la economía política y del institucionalismo, y la necesidad de un diálogo global significativo, global en un sentido mundial y holístico. Iniciaré considerando la obra de las tradiciones institucionalistas y de la EP, para luego dirigirme a una literatura más amplia y finalizar con la discusión de dos nuevos problemas: a) las implicaciones de la comunicación computarizada en el movimiento laboral y b) el intento de una discusión general acerca del trabajo en escala global. Como tal, este artículo intenta caminar del debate al diálogo. Seguramente los lectores me informarán de cualquier deficiencia existente.

Cenizas, diamantes y el internacionalismo actual

Un discurso económico-político explícito y nacional-estatal implícito domina el renacimiento de los estudios laborales de izquierda en la época de la globalización tanto en Estados Unidos y el mundo anglosajón –donde muchos de estos escritos se originan– toda vez que las obras colectivas incluyen estudios sobre o de otras partes del mundo, como, sobre todo, en el ámbito internacional. Las palabras predominantes en el léxico de la economía política de izquierda son: capital, trabajo, industria, clase, imperialismo, nación, estado, revolución. Por lo general se presentan en pares de binarios opuestos: capital-trabajo, capitalismo-socialismo, imperialismo-nacionalismo, estado-pueblo, reforma-revolución e inclusive, industria-agricultura. Con mucha frecuencia se presentan en un plano jerárquico, como inferior y superior, vicioso y virtuoso, pasado y futuro. La perspectiva de la EP izquierdista es consistente con la noción marxista de que el espacio es pasivo y el tiempo es activo, que el tiempo conquista espacio: que es la velocidad y el dinamismo capitalista los que liberarán a los “pueblos carentes de historia” de la “idiotez de la vida rural”. Además, consistente una vez más con Marx, los obreros primero tendrán que resolver sus asuntos con sus –¿sus?– clases capitalistas nacionales antes de liberar al resto

del mundo. No es que la nueva obra de la EP esté necesariamente ciega frente al género, a la etnicidad, a la comunidad y a la cultura. Sin embargo, sólo les otorga un peso específico frente a los grandes problemas universales: los obreros tendrán que resolver primero sus diferencias y divisiones genéricas, étnicas, comunitarias y culturales (¿nacionales?), antes de que puedan –una vez aclarados los particularismos del campo de batalla– liberarse ellos y a todos los demás, en una *lucha final de clases universales*.³

El propósito de Ellen Meiksins Wood, en su colección Meiksins y Yates [1998], es –si pretendemos guiarnos por la introducción de Meiksins– reafirmar dichas verdades marxistas tradicionales frente a la “globalización”, y a diversas teorías de derecha e izquierda que según ella parecen negar el potencial revolucionario de la clase trabajadora y del socialismo revolucionario internacional. Yo acojo con beneplácito un esfuerzo que señala el redescubrimiento del trabajo de *Monthly Review* de Estados Unidos como una fuerza significativa para la emancipación, en la medida en que representa una clara posición sobre el trabajo ante la globalización, que abre la posibilidad de un diálogo. Tal esfuerzo difiere de mis propias convicciones y de la de otras corrientes estadounidenses muy importantes que deben ser incluidas necesariamente en el diálogo (volveré sobre ellas más adelante),⁴ a las que Meiksins trata de caricaturizar en la siguiente cita:

Existe un tipo de internacionalismo abstracto sin fundamentos materiales. Una cosa es reconocer la importancia de la solidaridad y la cooperación internacionales entre los movimientos laborales nacionales. Ese tipo de internacionalismo no sólo es esencial para los valores socialistas, sino que es estratégicamente indispensable

³Con respecto a mi crítica de una caricatura de la EP de izquierda, de otras que vienen a continuación, sería justo preguntar si no estoy caricaturizando a la EP de izquierda. En el curso de la crítica a la nueva teoría del movimiento social, Barker y Dale [1999], presentan una teorización trotskista matizada y un análisis de la ola de luchas de la clase trabajadora durante los años ochenta y noventa. Esto no sólo supera mi estereotipo sino que también apoya mi propia convicción sobre la pertinencia continua de la clase y el resurgimiento de las luchas laborales. Sin embargo, continúan considerando a la clase como la gran explicadora, y a la lucha de clases como la gran solución (ellos tampoco pueden confrontar a la informatización y a las nuevas formas de organización del trabajo). Empero, Martín [1998], en una clásica polémica trotskista más izquierdista que la propia izquierda sobre el internacionalismo laboral, ilustra perfectamente la caricatura.

⁴O de sus predecesores. Existe una tradición estadounidense de 10 o 15 años de escribir sobre el trabajo internacional del cual el *Monthly Review* puede no tener conocimiento. Un buen ejemplo reciente sería el del *Labour Research Review* [1995].

para lograr el éxito de muchas luchas de clase nacionales. Sin embargo, algunos izquierdistas invocan una "sociedad civil internacional" como el nuevo campo de batalla, o una "ciudadanía global" como la base de una nueva solidaridad –y esto suena menos como una estrategia anticapitalista que como una especie de silbido en la oscuridad. Cuando la gente afirma que el terreno internacional es el único para los socialistas, que el capital global sólo puede darse con una respuesta verdaderamente global, parecieran decir... que, en efecto, la lucha contra el capitalismo ha concluido [Ellen Meiksins Wood, 1998: 10].

La colección está dividida en secciones sobre teorías del trabajo y de clase en un mundo cambiante; el panorama americano; y lo extranjero combinado con lo internacional. Aunque la clara intención de la introducción es reconocer, especificar y fomentar una nueva ola de militancia laboral, aparentemente también es mostrar cómo puede hacerse dentro de un marco y de un léxico marxista-leninista tradicionales. Son la *weltanschauung* (concepción del mundo) del siglo XIX y el vocabulario antes mencionado, los que hacen que la globalización sea puesta en duda y que el mismo internacionalismo se presente básicamente como una relación entre clases/movimientos obreros nacionales, situados dentro de estados nacionales.

A su vez, empero, hay capítulos dedicados a la relación de clase con género y etnicidad, e incluso de la urbana/industrial con la rural/agrícola. También hay capítulos más especializados, dirigidos a organizar lo no organizado sobre educación laboral, sindicato actual o liderazgos socialistas (Estados Unidos, el mundo excomunista, la Unión Europea, la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres). Incluso se presenta un capítulo acerca del sindicalismo internacionalista comunidad/clase en Los Ángeles, que parece romper con el discurso dominante y desemboca en algo diferente.

Los editores son prudentes al colocar un signo de interrogación al final de su título principal. La impresión abrumadora de esta colección es que, con excepción de ciertos movimientos en Asia Oriental y México, el movimiento laboral en la era de la globalización todavía se caracteriza más por las cenizas que por los diamantes. A pesar de que las organizaciones sindicales nacionales y estrategias de izquierda en Estados Unidos, el mundo excomunista, la Unión Europea o el ámbito internacional pueden estar cambiando, aparentemente todas se caracterizan por sus profundas ambigüedades, limitaciones y compromisos.

Así pues, el excepcional y bien recibido capítulo de Gerard Greenfield sobre la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CISL), que ganó la guerra fría sindical y ahora dirige el sindicalismo internacional, revela que la mera premisa de toda su magra actividad en el Este y Sudeste de Asia no es "organizar" ni "agitar", y mucho menos "movilizar", sino *comprometer*.⁵ Y este compromiso no se establece con los turbulentos pueblos trabajadores de la región, sino con todos y cada uno de los organismos nacionales o interestatales, con los cuales podría, hipotéticamente, negociar en una mesa. El estudio del caso mexicano, cuya prioridad es el liderazgo proletario urbano, se refiere en realidad a una respuesta laboral al movimiento campesino. Pero aquí, éste reproduce la tradición izquierdista latinoamericana de reducir –lo que de hecho es un movimiento *indígena*– a una categoría de la EP, lo que se logró políticamente sólo con derramamientos de sangre, tanto para los indígenas como para la izquierda (Perú, Guatemala). El liderazgo zapatista de este particular levantamiento indígena se relaciona no simplemente con la tierra y los derechos culturales, sino con la democracia nacional; y se dirige a la sociedad civil global, lo que Ellen Meiksins Wood descarta como carente de base material.

Otros autores también parecen enraizarse entre las cenizas industriales/nacionales, intentando encontrar algunas brasas ardientes. ¿De qué otra manera podríamos entender la obra de Peter Gilmore sobre los comunistas y los obreros en el mundo excomunista? Éste es un trabajo informativo pero deprimente. Sostiene que grandes sectores de la población "han permanecido fuertemente apegados a los valores socialistas" [p. 162], presuntamente una característica de fines del siglo XIX o principios del siglo XX. Pareciera que los representantes de los partidos políticos están divididos en social-demócratas al estilo occidental, autoritarios nacionalistas y anti-occidentales, y demócratas socialistas tolerantes que favorecen un sector estatal vasto y la planeación estatal. Aunque parece que Gilmore se identifica con este último socialismo, más que con el prooccidental o protofascista, no nos señala cómo podría enfrentar los problemas de las mujeres, la ecología, el militarismo, las minorías étnicas o el transporte público; como tampoco el internacionalismo tradicional o nuevo, el material o inmaterial. Yo hubiera pensado que éste sería un socialismo con esas preocupacio-

⁵ Greenfield aplica un poderoso correctivo a la informativa, aunque rosada perspectiva de la CISL como "globalización contestataria" por Robert O'Brian [1996].

nes en sus banderas, que podría articular mejor (unir y expresar) el mayor rango del sufrimiento laboral y popular, y el descontento existente; y llevarlo hasta el máximo de la solidaridad, desde y con el Occidente y el Sur.⁶

Peter Meiksins, el coeditor, confronta a la izquierda, teorizando acerca de la diferencia y diferenciación de la clase obrera contemporánea al argumentar que "el antiguo movimiento laboral puede enseñarnos más de lo que reconocemos" [p. 34]. En efecto. ¿Pero qué? Debe haber más que aprender de la historia laboral nacional e internacional –y de sus lecciones– de lo que el trabajo contemporáneo exige de un "verdadero proyecto de «clase»" [p. 36]. ¿Como en 1917 en Rusia? Por ejemplo, la "historia" también nos dice que el trabajo fue, alguna vez, *el* movimiento ciudadano, *el* movimiento social, es decir, que se dirigía a la sociedad en su conjunto y no sólo a la clase trabajadora [Johnston, 1999].

El diamante más importante entre las cenizas, es el Sindicato de Choferes de Autobuses de Pasajeros en Los Ángeles, de Eric Mann; es bastante más que un estudio de caso: la organización es un producto del Labour/Community Strategy Centre (Centro de Estrategias Comunitarias/Laborales), del propio autor. Mann, veterano del marxismo-leninismo y de la lucha laboral comunitaria, sólo tiene críticas para los liderazgos sindicales, incluso hasta los niveles locales. Sin embargo, ¡su estudio de caso no es en absoluto el de un movimiento sindical o proletario! Estudia la relación entre un organizador/ideólogo revolucionario, una organización no gubernamental y una organización de clases mixtas, voluntaria, en una comunidad multiétnica de pobres. ¡Es un movimiento social urbano que aborda las necesidades percibidas

⁶Es poco tranquilizador descubrir que la esterilidad de la vieja izquierda y las estrategias laborales en el norte se reproduzcan en América Latina. Un artículo inspirado por una reunión de la Internacional Socialista en Buenos Aires –resulta ser, quizás, el segmento más severo de todos– se refiere al movimiento local e internacional como "la izquierda inofensiva" [Dearriba, Rosenberg y Sabat, 1999]. En un estudio sobre la izquierda, los movimientos sociales y la democracia en América Latina, Kenneth Roberts [1998], demuestra y explica la crisis paralela de la izquierda radical y reformista, en casos tan diferentes como los de Chile y Perú. Roberts tiene claro que la crisis es una consecuencia del neoliberalismo y la globalización, y que una posible vía de salida es mediante una estrategia vertical-ascendente de empoderamiento popular, al unir a la clase con los nuevos movimientos sociales, aliados internacionalmente con otros. Esto me indica que cualquier renovación de la izquierda tiene que ser tanto universal (mundial) como global (supranacional), con principios consistentes aplicados al Norte y al Sur, nacional y globalmente. Dicho entendimiento puede impedir el resquebrajamiento que ha marcado y dañado a los internacionalismos tradicionales, hasta en sus periodos de crecimiento.

por la comunidad con respecto al transporte público! En un caso parecido, el Strategy Centre organizó una comunidad similar confrontada por emisiones tóxicas. En virtud de los orígenes étnico-nacionales de estas comunidades, ha sido posible movilizarlas en contra de las leyes antiinmigrantes de California, en solidaridad con los sindicatos, los zapatistas en México y contra el bloqueo a Cuba. Afortunadamente, ésta no es la única contribución que va más allá de la orientación editorial. Hay una fuerte crítica a la tesis del "fin del trabajo" (Doug Henwood). El estudio sobre las mujeres y el trabajo (Johanna Brenner), muestra no sólo la dependencia recíproca de cada movimiento, sino que propone nuevos conceptos y estrategias analíticas.

A la luz del escepticismo general del libro acerca de la "globalización" y el internacionalismo literal exhortado por Ellen Meiksins Wood (y Sam Gindin, especialista y consultor sindicalista canadiense) debo retornar a mi cita anterior. Debe mencionarse que Ellen Meiksins, designada editora del ahora venerable *Monthly Review*, tiene una noción bastante decimonónica de la "materia", que no parece incluir sus manifestaciones más complejas, ligeras, o del siglo xx; tal es el caso de las "ideas", la "cultura", la "información" o hasta, posiblemente, el "género". Ella privilegia lo económico y lo político y, por supuesto, la economía política. Asimismo, privilegia la nación y el Estado (sin citas) del siglo xix como el terreno no problematizado, y el blanco de la lucha emancipadora. Por último, considera a la clase trabajadora como portadora privilegiada de la emancipación y el internacionalismo. No sé a ciencia cierta quiénes son exactamente sus internacionalistas inmateriales de izquierda, porque no sólo no les permite hablar por sí mismos, sino que ni siquiera los nombra. Familiarizado como lo estoy con una enorme variedad de literatura izquierdista acerca de la sociedad civil global y la ciudadanía, etc., no puedo recordar que alguien argumente que la globalización sólo puede combatirse en el ámbito internacional. A menos que ella esté pensando en alguien como, por ejemplo, David Held, en cuyo caso una cita puede indicarnos cómo se relaciona éste con el mundo capitalista globalizado:

Enfrentados a comunidades de destino superpuestas –esto es, en un mundo donde las fortunas de las comunidades políticas individuales están cada vez más ligadas– los ciudadanos en el futuro no sólo deberán ser ciudadanos de sus propias comunidades, sino también de las regiones que habitan y del orden global más vasto. Deben poder participar en diversas comunidades políticas, desde

ciudades y regiones subnacionales, hasta Estados-nación, regiones y redes globales más amplias. Es claro que ya ha comenzado el proceso de desconectar la autoridad política legítima de los estados y de las fronteras fijadas, en la medida en que las formas legítimas del gobierno se difuminan abajo, arriba y a lo largo del Estado-nación. Pero el proyecto cosmopolita está a favor de una extensión radical de este proceso, mientras esté circunscrito a un compromiso de largo alcance con los derechos y las obligaciones democráticos [Held, 1998].

En conclusión, me parece que mientras Ellen Meiksins está silbando por un internacionalismo orientado al Estado-nación, en el caso de la era capitalista/nacional/industrial, otros hacen un daño cada vez más visible al patriarcado global, a la destrucción ambiental, al militarismo, al imperialismo, a la homogenización étnico-cultural y a la globalización económica neoliberal (la campaña articulada por computadora contra el Acuerdo Multilateral Sobre Inversiones). ¡Y –como sucede en el caso de los zapatistas– con apenas un lema socialista a la vista! [véase, para un panorama general de los movimientos, Fernández Durán, 1999]. ¿Acaso podría existir una relación inversa entre los axiomas socialistas industrial/nacionales, por un lado, y una confrontación efectiva con la globalización, por el otro?

Desde luego que existen otras tradiciones de la economía política; o quizás uno debiera decir, otros economistas políticos desinteresados de que sus análisis comprueben a Marx. Por ejemplo, Myron Frankman, quien parece estar bien informado sobre la economía política clásica (lo que quiere decir, de las preocupaciones morales y filosóficas), argumenta de manera desafiante a favor de un "ingreso ciudadano mundial", una idea que estimula ciertamente las pequeñas células grises [Frankman, 1998]. Otro ejemplo bastante sorprendente es el de la Federación Internacional de la Química, la Energía y los Trabajadores Mineros (FIQETM) que pertenece a un grupo de Secretariados Sindicales Internacionales (SSI) que ha estado ganando fuerza y penetración en los últimos cinco años. Tiene la práctica de comisionar y publicar informes profesionales innovadores para un sindicato internacional. Baste decir que en realidad vincula esta sección del artículo con la siguiente, al analizar no sólo los cambios dramáticos que se dan en la economía política global y proponer reformas de largo alcance –tanto en las instituciones internacionales como en los procedimientos de las relaciones laborales– sino también de manera más general, en las

Naciones Unidas e instituciones financieras internacionales. Me percaté demasiado tarde para hacerle la crítica que realmente se merece, pero no muy tarde para indicar su alcance y sabor.

En su parte 1, el material considera al poder corporativo y a la economía social mundial, cubriendo no sólo las industrias y corporaciones relacionadas con la FIQETM, sino también la transformación de la economía global y sus implicaciones en los ingresos, los diferenciales nacionales e internacionales y la creciente subordinación de los organismos interestatales a las megacorporaciones. La parte 2 nos habla del sindicalismo global y de un nuevo tipo de solidaridad. Aborda con cierto detalle el ámbito de los terrenos y estrategias donde es activa la FIQETM. Pero también analiza su actividad presente o propuesta, en las arenas públicas en escala internacional, en la reforma del gobierno global y del control de las corporaciones. En cuanto al sabor, ¿qué le parece esto?

Las megacorporaciones se encuentran cada vez más presionadas por una amplia constelación de grupos ciudadanos. Las ONG como Greenpeace, Amnistía Internacional, la Red del Tercer Mundo, agrupaciones femeninas, asociaciones de consumidores y muchas otras, han comenzado a construir una sociedad cívica global alrededor de la corporación global. Gran parte del territorio ocupado por estos grupos pertenecía a la filosofía sindicalista original. La "especialización" de estas agrupaciones es un reflejo parcial de que los sindicatos hayan permitido que se les restrinja a las cuestiones del "pan y la mantequilla" en el centro de trabajo; y consentido que otros manejen las problemáticas sociales más amplias. Este tipo de fragmentación propicia que aquellos que son criticados dividan a la oposición y enfrenten a un grupo contra otro.

Las ONG han comenzado a aprender esta lección de solidaridad y se están agrupando alrededor de problemáticas más importantes. El ejemplo más impresionante en acción fue la acometida combinada de una amplia gama de grupos sociales contra el Acuerdo Multilateral sobre Inversiones (MAI, por sus siglas en inglés), lo que provocó su retiro de la agenda de la globalización, al menos por el momento. La mayor parte del movimiento sindical internacional estuvo notoriamente ausente de la alianza, separado por decisión propia para presionar por un conjunto de cláusulas de protección laboral dentro del cuerpo del acuerdo, y no para oponerse al acuerdo mismo. Es casi seguro que se revivirá este debate den-

tro de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Será la segunda oportunidad de forjar una alianza cívica más fuerte que esta vez puede incluir a las organizaciones sindicales...

Ansío ver que el *Monthly Review* llegue a un acuerdo con los argumentos relativos a las instituciones internacionales y a la sociedad civil global; pero que surja de un análisis económico-político y de una organización sindical internacional.

La segunda venida de la negociación colectiva internacional

Breitenfellner y Ramsay, *euros* que no *gringos*, se ocupan de identificar y promover el poder sindical en el ámbito global internacional. Los dos artículos están bien informados e informan; y aunque opino que ambos son prisioneros de las instituciones y estrategias que forman parte de la crisis laboral en escala internacional, nadie interesado en superar esta crisis puede darse el lujo de perderselos.⁷

Breitenfellner [1997] trabaja para la Federación Austriaca de Organizaciones Sindicales y escribe en la revista de la Organización Internacional del Trabajo. No sólo aboga por el desarrollo del "sindicalismo global", sino que tiene una interpretación ideológico/teórica definitiva al respecto:

El sindicalismo global no es un fin en sí mismo, sino un medio de resolver los problemas que surgen en la economía mundial. Primero, los sindicatos pueden ser útiles para motivar a los gobiernos a una cooperación mutua. Segundo, pueden reproducir su función nacional a nivel mundial, al promover acuerdos tripartitos entre el trabajo global, el comercio global y la comunidad internacional de

⁷ Es demasiado tarde para incluir aquí el trabajo más sustancial de Leisink [1999], igualmente centrado en Europa e interesado en establecer un marco internacional que reglamente las relaciones trabajo-capital. Es semejante a los otros en su orientación global nekeynesiana. Una contribución excepcional a la colección es el trabajo de Rob Lambert [1999b] sobre la globalización y las relaciones laborales australianas. Es excelente tanto para ver las relaciones laborales chinas e indonesias como significativo para aquellas de este Estado-nación (post)industrializado, y para la defensa de algún tipo de movimiento social sindical internacional como una estrategia inter/nacional necesaria. Rob Lambert ha sido una figura fundamental en la Iniciativa del Sur sobre Globalización y Derechos Sindicales (véase más adelante).

estados, con el objeto de tener bajo control a los mercados financieros globales, esto es, el cuarto actor.

Este planteamiento de rumbo se enfoca sobre la dimensión institucional de la economía política internacional... Lo que está finalmente en juego es la búsqueda de justicia social y seguridad global... Sólo el establecimiento de instituciones confiables y el compromiso de cooperar —dos objetivos del sindicalismo global— pueden contribuir a lograr relaciones internacionales estables [p. 532].

Breitenfellner toma en cuenta: la posición del trabajo en la economía global, los límites a la soberanía nacional, el reto que éstos presentan al sindicalismo y “los fundamentos fragmentarios del sindicalismo global” [pp. 543 y ss.]. Como un panorama general sobre el tema, ésta es una obra admirable, porque realiza una selección juiciosa y de amplio alcance acerca de las disputas, campañas, formas sindicales, niveles, y diferentes estrategias posibles. Se inclina con fuerza en la dirección de los Secretariados Sindicales Internacionales (ssi) especializados en escala industrial, como proveyendo la clave para el futuro. Concluye [pp. 551-553] que el sindicalismo global es un elemento deseable en la “restauración del equilibrio socioeconómico del poder” [p. 552]. Argumenta que el sindicalismo global puede recurrir a la tradición del internacionalismo laboral; puede y debe ir más allá de la diplomacia, del intercambio de información y de la coordinación de políticas; precisa desarrollar estrategias, operar y negociar en el nivel internacional; debe basarse en la experiencia local; utilizar la nueva tecnología de las comunicaciones para contactar con la base; y debe verse a sí mismo como parte de la sociedad civil global. El objetivo final del sindicalismo global sería institucionalizar un sistema de asociación social tripartita, con el propósito de regular la economía global en aras de una mayor igualdad, prosperidad y estabilidad... El verdadero reto de la globalización radica en sacarle ventaja a las nuevas oportunidades, si la solidaridad internacional pretende adoptar algo más que los himnos tradicionales del trabajador (*idem*).

Las limitaciones de este escenario verdaderamente innovador son, como he indicado con anterioridad, las de la institucionalidad existente. La palabra fundamental en el argumento es restaurar. Existe en la mente de Breitenfellner (así como también, sin duda alguna, en la de la OGB y de la OR) un Paraíso Perdido. Un pasado donde existía un equilibrio socioeconómico del poder, el que por medio de una negociación colectiva entre los copartícipes sociales fomentaba el mayor bien

para la gran mayoría. Sin duda, también existe un Paraíso (para ser) Recuperado, donde un acuerdo tripartito entre el trabajo y el capital globales, y una comunidad global de estados, deberán domesticar al cuarto actor, es decir, a los mercados financieros globales.

Existen aquí lagunas y saltos. El keynesianismo nacional se limitaba a ciertos sectores de las clases trabajadoras y populares, en algunos países que mantenían posición dominante en la jerarquía internacional. Y cualquier beneficio social y económico que pudiera haber aportado, desarmó políticamente al trabajo frente al neoliberalismo. Tanto la negociación colectiva nacional como internacional es bipartita o tripartita, pero Breitenfellner introduce un cuarto elemento: un diablo *ex machina* tripartita. ¿Es entonces el capital financiero la cara inaceptable del capitalismo internacional? ¿Que sólo debe abordarse como un problema para el tripartidismo? ¿Que se incluya eventualmente en las relaciones laborales tetrapartitas? ¿O que debe aceptarse como el elemento más dinámico, global, destructivo e intangible dentro del tercer partido [como lo argumentó enérgicamente Castells, 1996-1998]? ¿No son la práctica y la ideología del propio tripartidismo las responsables de la desorientación actual del trabajo en el nivel nacional e internacional? ¿Pueden, acaso, el keynesianismo nacional y la negociación colectiva enarbolarse/imponerse globalmente o, incluso, en el nivel restringido de la Unión Europea? Y –una pregunta menos retórica– ¿acaso Harvie Ramsay brinda algunas respuestas a nuestro problema y2k?

Ramsay [1998], veterano especialista en el trabajo internacional, escribe un artículo más conciso y modesto, orientado precisamente al ámbito de la Unión Europea en nuestro mundo globalizante. Es igualmente institucional al examinar las teorías del sindicalismo internacional, los prospectos para el sindicalismo internacional en Europa, y las conclusiones para una negociación colectiva en la Unión Europea, la industria europea y en el nivel de las corporaciones multinacionales (CMN).

Su interés particular, para mí, radica en la identificación de los planteamientos estratégico/teóricos, pasados o presentes, para el sindicalismo internacional: el optimismo evolutivo (el ascenso de las CMN llevará inevitablemente a contrarrestar el poder en la forma del sindicalismo internacional); el escepticismo empresarial (que dejaré a los escépticos empresariales); el pesimismo izquierdista (con el cual se identifica, al igual que Nigel Haworth, su colega en alguna ocasión,); el alternativismo nacional (los gobiernos fuertes y los sistemas de recaudación de impuestos pueden oponerse a las CMN); y las teorías de contin-

gencia (dadas ciertas circunstancias, algunas de las CMN pueden favorecer la negociación en el nivel europeo). Con cautela, Ramsay se adhiere a este enfoque un tanto incierto.

Me intriga el pesimismo izquierdista de Ramsay, a menos que sea un pesimismo gramsciano del intelecto, asociado inevitablemente con el optimismo voluntarioso de Gramsci. La sugerencia de uno de sus trabajos pasados en coautoría fue que el internacionalismo laboral debería transponer el muro de la fábrica y la oficina sindical [Haworth y Ramsay, 1984]. Esto fue un movimiento en dirección a la "alianza de la comunidad laboral" [Brecher y Costello 1990; Mann, arriba; y, Kamel y Hoffman, abajo], y un estímulo importante para mi propia reflexión sobre "los nuevos internacionalismos" y el "nuevo sindicalismo social".⁸ El pesimismo acerca de las instituciones puede llevarlo a uno a plantear los movimientos como fuente de nuevas instituciones. *Solidarity at Last?* ("¿Por fin solidaridad?") sugiere una búsqueda de los significados y fuentes contemporáneas posibles. Sin embargo, esto no sucede en el trabajo de Ramsay, quien, después de otra detallada consideración (en este caso del capital internacional) de la autopromoción de la Unión Europea, por una negociación internacional acerca de la naturaleza y funciones del sindicalismo internacional, llega a su incierta y predecible conclusión. Concluye que, a pesar de los terribles obstáculos y contradicciones internas de las políticas sindicales en el ámbito de la Unión Europea, los sindicatos deben investigar más, ampliar su intercambio de información y ser más flexibles y abiertos. Lo que, sin embargo, "también puede promover esfuerzos frescos por parte del sindicato central para retener el control" [p. 525]. Si después de casi 100 años todavía rige la Ley de Hierro de la Oligarquía, ¿no precisaremos de un principio del trabajo autoarticulado que ésta no pueda gobernar?

En realidad, no hay nada malo con los estudios laborales institucionales. El problema se suscita, por lo menos para una sociología crítica, cuando las instituciones forman los parámetros del pensamiento. Tampoco veo nada malo en especular, o inclusive trabajar, para un futuro marco institucional adecuado al nuevo terreno reconocido de disputa. Todo lo contrario. Pero un institucionalismo que impone conclusiones institucionales antiguas sobre premisas sociales nuevas, no reconoce la relación histórica entre el movimiento y el compromiso sociales.

⁸ Asimismo, es importante hacer notar el trabajo sobre globalización, que no se inicia con sindicatos o movimiento laboral sino que reconoce las luchas laborales como esenciales para "las políticas de resistencia" [Gills, próxima publicación].

¿Acaso la misma limitación afecta los estudios del trabajo y de la globalización en la periferia capitalista –de notoria inestabilidad y volatilidad– y donde uno podría asumir entonces un escepticismo como si se tratara de la institucionalidad laboral importada del opositor habitual de Occidente?

La periferia contraataca

Aquí deseo considerar dos colecciones que revelan las experiencias y perspectivas del movimiento laboral y de la izquierda aliada, de lo que solía llamarse el Tercer Mundo. En realidad, el concepto Tercer Mundo pertenece a un periodo tardío del capitalismo nacional-industrial, y de la política internacional de bloques ideológicos. En ese tiempo se desarrollaron movimientos nacionalistas radicales masivos, que fueron antiimperialistas y, nominalmente, en favor de la “neutralidad positiva”. El proyecto nacionalista-radical tendía a operar, en la práctica, en lugares y espacios políticos y teóricos que le permitió la rivalidad Occidente-Oriente. Esto, junto o superpuesto al sindicalismo prooccidental o procomunista, desarrolló una variedad nacionalista-radical con sus propias internacionales regionales apoyadas por el Estado (al menos en África y el mundo árabe). También se desarrollaron teorías acerca de la dependencia/desarrollo, las que, a su vez, se adentraron en el análisis del trabajo y del sindicalismo, y que diferenciaron esta área, o la opusieron al resto del mundo. Puede interpretarse que estas dos obras colectivas –una de Latinoamérica, y otra de la India– indican el fin de una era y el comienzo de lo que la primera llama la “dolorosa inserción en un mundo incierto”.

Portella de Castro y Wachendorfer [1998] proceden del grupo *Nueva Sociedad*, una revista política y casa editora con sede en Caracas, que está parcialmente patrocinada por la Fundación Friedrich Ebert de la Alemania Occidental socialdemócrata. Mientras la mayor parte de las casas editoriales latinoamericanas de izquierda ya no se interesan por el trabajo o el internacionalismo, *Nueva Sociedad* continúa la producción de obras que abordan ambos temas. Ésta, en particular, considera: las respuestas latinoamericanas y estadounidenses a la globalización económica; las respuestas laborales nacionales, que incluyen aquellas de los sindicatos de Alemania Occidental y del Movimiento Brasileño Sin Tierra (MST, por sus siglas en portugués); las respuestas sindicales a la empresa o en escala sectorial; y, la reformulación internacional del sindicalismo latinoamericano (por medio de cam-

bios dentro de la CIOSL en el nivel regional, la AFL-CIO (por sus siglas en inglés, Federación Norteamericana del Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales) y la nueva estrategia sindical internacional de las "cláusulas sociales".

El libro, en su totalidad, debiera ser traducido al inglés con carácter de cierta urgencia. Hubiera pensado que, traducirlo, significaba un beneficio para los sindicatos de Canadá y Estados Unidos, en virtud de la envergadura y perspicacia única que brinda al movimiento sindical latinoamericano –de hecho hemisférico– en un momento de transición. Para nuestro propósito actual, la sección más importante es obviamente la última. Ésta contiene un detallado, optimista y sobrio informe de la renovación en las relaciones internacionales de las organizaciones sindicales en el hemisferio. No se habla mucho aquí del "internacionalismo" o de la "solidaridad", y con razón, dado el medio siglo o más, de imperialismo de la organización sindical del Norte, y de nacionalismo de la organización sindical en el Sur. Debe destacarse que este último sirvió al trabajo latinoamericano tan ambiguamente, como lo hizo el primero con los trabajadores estadounidenses. Esto en razón de que el nacionalismo generalmente significaba subordinación a la izquierda, o a los proyectos nacionalistas de derecha de partidos, regímenes o estados particulares. Y éstos, a su vez, dividieron a los trabajadores y sindicatos tanto en escala nacional, como por medio de las fronteras.

Una contribución dentro del libro revela que, incluso en 1995, el intento de desarrollar una postura común –por parte de la organización sindical latinoamericana– en un conflicto recurso/territorial de tipo decimonónico entre Perú y Ecuador, fue bloqueado mediante la identificación de los dos sindicatos preocupados por las posiciones de sus respectivos estados. (Recuerdo que el asunto fue finalmente resuelto por los presidentes, por encima de las cabezas de sus respectivas sociedades sindicales y civiles –a pesar del disgusto de la antes silente, y ahora enfurecida, izquierda peruana.) Esta contribución particular de Kjeld Aagaard Jakobsen [1998], sobre la organización regional de la CIOSL, es como una revelación. La Organización Regional Interamericana de Trabajadores, conocida mundialmente por sus siglas en español como la ORIT, fue, durante la Guerra Fría, un sobrenombre para la corrupción de Estados Unidos: operaciones encubiertas, y la división y dominación de los sindicatos del Tercer Mundo. La AFL-CIO la utilizaba a su antojo, conjunta o alternativamente, a la propia CIOSL y a sí misma, con fondos del Estado y del Instituto Americano para el Libre

Desarrollo del Comercio vinculado a la CIA. Es quizás una combinación de la supina irrelevancia de la ORIT, de los efectos salvajes del neoliberalismo sobre el trabajo en el subcontinente, y del fracaso de la eurocéntrica CIOSL para responder con rapidez y relevancia a la globalización, lo que ha llevado a la ORIT a desempeñar un papel algo vanguardista con respecto al continente y a la CIOSL. Hubiera sido bueno que este nuevo internacionalismo alcanzara a la ORIT desde el piso de fábrica. Empero, cualquier internacionalismo masivo entre los trabajadores latinoamericanos es la excepción, dada la pasada dependencia en los estados-nación, los partidos nacionales y las ideologías nacionalistas.⁹ Ahora la ORIT no sólo se democratiza internamente sino que también contacta a otros sindicatos, sin importar afiliación política o internacional.¹⁰ Desempeña además un papel activo en diversas alianzas –transectoriales y transfronterizas– de la sociedad civil, tratando de enfrentar la oleada de iniciativas interestatales de libre comercio en las Américas. Esto significa, irremediablemente, el ingreso a redes, alianzas y coaliciones no sindicales,¹¹ para el mudo disgusto, en este caso, de la CIOSL en Bruselas. De esta manera, la ORIT ha sido golpeada desde las raíces, si no es que desde el piso de fábrica, o si uno prefiere concentrarse en la expresión institucionalizada, esto podría considerarse como el efecto horizontal de las ONG en las Américas. Un asunto importante que enfrentan la ORIT y la AFL-CIO (y también los sindicatos canadienses), debe ser entonces el desarrollo de una dialéctica sana, abierta y democrática con la sociedad civil en general.¹²

⁹ En una manifestación masiva de los sindicatos independientes de izquierda del 1o. de mayo, a la que asistí en 1999, habían varios *antigringos*, pero ningún discurso, lema, letrero o símbolo internacionalista.

¹⁰ Creo que es el centro sindical peruano más importante que permanece afiliado al fantasma comunista (o espectro del comunismo), la Federación Mundial de Organizaciones Sindicales, para la cual trabajé de 1966 a 1969.

¹¹ Como la Alianza Social de las Américas, de la cual otros miembros principales son Fronteras Comunes (Canadá); la Red de Québec sobre Integración Continental (RQIC, por sus siglas inglesas); la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC); la Alianza por el Comercio Responsable (ALR, por sus siglas en inglés), de Estados Unidos; la Red Brasileña por la Integración de los Pobres (Rebrip); la Iniciativa de la Sociedad Civil para la Integración Centroamericana (ICIC); y, la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC). Véase Alianza Social Continental [1999a,b], Kamel y Hoffman [1999: 113-115].

¹² La ORIT, así como también ciertos participantes de peso entre los sindicatos nacionales latinoamericanos, ha sido, según entiendo, una presencia problemática dentro de por lo menos una de las conferencias, foros o frentes “transectoriales y transfronterizos”, en el hemisferio. Véase De la Cueva [1999], para una perspectiva interna de uno o dos de estos eventos.

Una influencia importante sobre la ORIT, para bien o para mal, debe ser la AFL-CIO. Un David dentro de la fuerza laboral y de la sociedad civil de Estados Unidos, permanece como un Goliath en el panorama hemisférico. El capítulo sobre la AFL-CIO, de Russell Smith [1998], es la relación más detallada que he visto, hasta ahora, acerca de la transformación de las políticas y de las instituciones internacionales de esta organización. Las evaluaciones de esta transformación tienden a ser, hasta el momento, en términos de si ha cambiado o no esta organización desde los días de la AFL-CIO-CIA. Smith nos permite verlo en términos más diferenciados y cualitativos. Incluye el personal, el financiamiento y la propia publicidad de la AFL-CIO en el *America@Work* (¡paradójicamente no electrónico!). Visualiza los cambios como si éstos proporcionaran una apertura al movimiento latinoamericano para establecer una relación de solidaridad Sur-Norte, de índole más significativa. Sin embargo, una vez más, identifica los obstáculos y retos continuos. La transformación de la AFL-CIO ha sido definitivamente un factor, además de los mencionados con anterioridad, en el renacimiento de la ORIT.

John y Chenoy [1996] es, en algunos aspectos, un libro todavía más destacado. Proviene de una India donde, por décadas, los sindicatos y la izquierda –o las izquierdas– han combinado un internacionalismo retórico, institucional o de afiliaciones morales, con diferentes liderazgos izquierdistas extranjeros, nacionales o internacionales, y con la consecución práctica de una variedad de políticas nacionales y nacionalistas que la aislaron incluso de sus vecinos inmediatos en Asia del Sur.¹³ Publicado por una de las pequeñas agrupaciones de recursos laborales, creada por la izquierda independiente en la década de los años ochenta, este libro aborda directamente el tema de las "cláusulas sociales".

La idea de insertar una cláusula social dentro de los acuerdos comerciales multilaterales, se refiere al requisito de que las importaciones hacia el Norte desde el Sur, dependen del respeto que demuestre el Estado del Sur hacia ciertas condiciones laborales. Inicialmente dichas cláusulas fueron un dispositivo proteccionista propuesto por

¹³ Contrastan dos colecciones del movimiento laboral hindú sobre el trabajo y los sindicatos hindúes en la era de la globalización, ambos se encuentran dominadas casi en su totalidad por el paradigma de la EP izquierdista, donde ninguno de los dos hace más que un acto simbólico, o muestra una conciencia marginal del internacionalismo laboral y, donde ambos están (¿consecuentemente?) mucho más marcados por el pesimismo del intelecto que por el optimismo de la voluntad [Shramik Pratishthan 1999; *Working Class*, 1998].

ciertos sectores del capital y por algunos estados del Norte, apoyados con frecuencia sobre la base de empleos o derechos humanos, por sindicatos del Norte u organismos de derechos humanos. El libro afirma que meramente registra un debate hindú. Las contribuciones de los representantes de los sindicatos nacionales se inclinan hacia una tradicional postura proteccionista/nacionalista hindú. Aun así, se le brinda espacio a aquellos que rechazan una lógica binaria, a favor o en contra, sobre la base de que esto implica, ¡una identificación, ya sea con un interés capitalista hindú, o del Norte! No es posible identificar postura individual alguna entre aquellos que proponen la necesidad de un tercer análisis y una estrategia independientes. Sin embargo, escuchamos las voces de toda una gama de pensadores y activistas, de movimientos laborales, feministas, ecológicos, de la niñez, derechos humanos y otros de esta índole. Por consiguiente, lo que el libro representa es una nueva contribución para lo que es –o requiere ser– un verdadero debate internacional sobre la estrategia laboral internacional en la era de la globalización. Para mí, la contribución más notable es la de la ecofeminista hindú Vandana Shiva [1996].

Shiva, que antes tendía a un simple oposicionismo (feminista, tercermundista, rural y local), presenta aquí un refinado y elocuente argumento desde el punto de vista de la solidaridad internacional. Interpreta las cláusulas sociales y ambientales como proteccionistas, unilaterales (de una sola dirección y de arriba abajo en el nivel internacional), ineffectivas y divisorias de la solidaridad internacional. La reglamentación laboral relativa al comercio

no aborda el tema de la reestructuración de la producción y de la dispensabilidad del trabajador. De hecho, desvía la atención del problema fundamental [...] La verdadera crisis relacionada con el trabajo en el periodo de la globalización es que la destrucción del trabajo y de los medios de subsistencia ocurre a una velocidad sin precedente [...] En el contexto del fin del trabajo, el verdadero reto es protegerlo. Ésta es una cuestión de intervención pública en las políticas tecnológicas [...]

[...] En la medida en que el unilateralismo se basa en el dominio y control, debilita a los estados y ciudadanos del Sur en la evolución de sus propios sistemas. La mayoría de los problemas y la mayor parte de las políticas económicas [...] deben abordarse a nivel nacional mediante movimientos de la sociedad civil, que establezcan un control de cuentas del Estado y de los sistemas civiles [...] [Vandana Shiva, 1996: 101-107].

No estoy seguro de que ésta sea la última palabra sobre el asunto, como tampoco podemos esperar que las últimas palabras provengan de una persona, país, región o sector en particular. Pero la sola presencia de tales voces proporciona algún tipo de garantía contra la vieja y nociva tradición bajo la cual las organizaciones sindicales internacionales, o los intelectuales de izquierda con alcance internacional, podrían crear su universalismo particularista sobre la segura suposición de que la periferia no contraatacaría. No obstante, cualquiera que sea la aportación o no, al trabajo y al internacionalismo por parte del viejo Tercer Mundo, podríamos esperar incluso más del lugar en el cual, para ponerlo eufemísticamente, el peso se encuentra con el dólar.

Alianza Norte-Sur, movimiento migratorio y transfronterizo

No hay lugar alguno sobre la tierra donde el Primer Mundo se contraste tan agudamente con el Tercer Mundo como en la frontera/frontier entre Estados Unidos y México (excluyo aquí su diaria confrontación en las calles de Nueva York, Sao Paulo o Moscú).¹⁴ No existe un periodo donde se hayan encontrado tan dramáticamente como aquel posterior a la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en 1994. Como tampoco existe tal frente de confrontación neoliberal como el del trabajo. Este conflicto se centra sobre la maquiladora, término colectivo actual para referirse a las plantas ensambladoras de mano de obra barata en la frontera norte de México.

Rachel Kamel y el Comité de los Amigos Norteamericanos (CAN) donde "amigos" se usa en el sentido de los cuáqueros, han estado trabajando dentro y sobre esta área geográfica e industrial durante unos 15 o 20 años, particularmente con un gran número de mujeres de esas zonas. Esta persistencia proporciona un modelo que los socialistas internacionales –que zumban alrededor del mundo en una vertiginosa cacería por el eslabón débil en la cadena capitalista– podrían dedicarse a imitar.¹⁵ La colección de artículos, entrevistas, documentos y declara-

¹⁴Para un caso en el cual la relación Norte-Sur está más o menos trastornada, considérense las extensas y variadas relaciones entre las organizaciones sindicales sudafricanas y sus "vecinos del norte" menos desarrollados (¡algunos se encuentran dentro del país!). En Motau [1999] y Shopsteward [1999].

¹⁵En 1993, conocí a unos argentinos trotskistas en busca de este débil eslabón en... ¡Moscú! Tuve la impresión de que ellos estaban menos interesados en la solidaridad laboral internacional, en un sentido práctico y plebeyo, y más en lo que uno podría llamar la reimportación de la revolución.

“
ciones de Kamel y Hoffman [1999], no se inspira en un marco teórico explícito, ni en una posición ideológica. Ciertamente, se basa en una ética ecuménica cristiana, que revive así un universalismo religioso al servicio del pobre. La colección registra y muestra la situación de los trabajadores, de las mujeres, los sindicatos, las comunidades y de varios proyectos y alianzas transfronterizas que intentan no resistirse a la globalización, sino enfrentarla en nombre de las personas que trabajan en ambos lados, y no en nombre de algún proyecto de desarrollo de derecha o de izquierda nacionalista.

La colección es más sólida donde está registrando o analizando el impacto del neoliberalismo en el lado mexicano (de hecho, los mexicanos se encuentran en ambos lados). Cerca de la mitad del libro está dedicado a los temas de las industrias, la posición de la mujer, la salud y las cuestiones ambientales. La otra mitad pretende abordar el tema de la solidaridad transfronteriza en general; con el CAN, y su contraparte mexicana en particular; y con las alternativas al Tratado de Libre Comercio en el futuro. Sin embargo, se dedica mucho espacio a análisis ulteriores de la situación, y donde el libro sí aborda el tema de los proyectos de solidaridad, no es ni amplio ni crítico.

Dos documentos finales revelan hasta qué punto, lo que se ha llamado alianzas “transfronterizas”, “migratorias” [Pollack, 1999], se extienden desde la frontera hacia norteamérica en general (por ello se incluye a México y a Canadá), y de ahí, ¡al hemisferio completo! Aquí los puntos centrales son las conferencias interestatales donde se formulan y aprueban los así llamados tratados, de libre comercio. En 1997, tanto en Belo Horizonte, Brasil como en Santiago de Chile, se reunieron sindicatos, agrupaciones prolaborales, y diversos movimientos y alianzas nacionales o regionales (derechos humanos, mujeres, ambientales, campesinos, indigenistas) para formular propuestas de “alianzas sociales”, como alternativas a aquellas de los gobiernos y corporaciones (Cumbre de los Pueblos de América, 1999). Significativo en ambos casos ha sido el papel pionero de la red mexicana; vigorizada evidentemente por la experiencia fronteriza, y a la cual se le denomina Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio. Red, no sindicato ni organización. Confrontación, no “negociación colectiva con”, ni tampoco “rechazar” simplemente (aunque elementos de ambas puedan hallarse dentro de sus propuestas y actividades). La red, y la experiencia, tienen fuertes raíces laborales y sindicales, pero parecen estar preparadas para aceptar el nuevo terreno hemisférico/global de lucha; y buscar una alternativa radicalmente democrática al neoliberalismo [con respecto

a los problemas para desarrollarlos, véase Bakvis, 1998; Carr, 1996; Pollack, 1999].

Aunque esta antología bien diseñada e ilustrada –con su bibliografía y su repertorio de recursos– se transforme probablemente en un texto docente de organización estándar, nosotros sí requerimos de análisis críticos de las organizaciones y campañas de solidaridad, que son más problemáticas de lo que este libro sugiere [Nissen, 1999]. Entretanto, las personas interesadas en las alternativas a la globalización, o que intentan desarrollar la solidaridad en diferentes lugares o en otros niveles, encontrarán en esta colección una fuente de inspiración y material para reflexionar. Una pregunta que podría suscitarse sería: ¿Por qué esta zona o frontera en particular, en vez de la zona de la Unión Europea, o de la otra frontera europea? Ya he dado una respuesta EP a este asunto. Empero, me parece que si queremos entender no sólo el por qué sino también el cómo, y no sólo el modelo avanzado sino sus limitaciones hipotéticas, tendremos que encontrar algo que llegue a lugares donde la EP tradicional no ha podido llegar.

Lugar, disciplina-espacio y capitalismo global

Recientemente, las ciencias sociales han subvertido seriamente el modelo de la economía política, o al menos, lo ha calificado por la geografía social. Ésta insiste que la gente está tan hecha y es tan hacedora del espacio/lugar, como lo es del trabajo y la industria. Lo que la colección de Herod [1998] nos ofrece es algún tipo de materialismo histórico/geográfico. Aunque no cuestiona necesariamente el vocabulario previo, le agrega: lugar y espacio, escala, movilidad, localidad, globalidad, y geografías de industria/empleo, dominación, resistencia y reto. Los geógrafos sociales –estos geógrafos sociales– parecen no tener el problema que tiene la gente de la EP con la globalización. Quizá la disciplina relativa al espacio está sencillamente más abierta al mundo, que aquella atada al tiempo (en la cual, clásico otra vez, “los países más avanzados muestran su futuro a los más atrasados”). Claro está, no existe garantía alguna de que la geografía social académica conceda el mismo espacio y peso al género, a lo étnico, y a otros determinantes de las identidades. Puede ser simplemente que la brecha abierta en el Gran Muro de NIM (marxismo nacional industrial) permita a otros deslizarse junto o tras los geógrafos. No obstante es el caso que, esta nueva colección, será un descubrimiento para quienes se interesen por el potencial emancipador del trabajo en la era de la globalización; y también para

los interesados en los estudios laborales emancipadores. Y, en particular, para quienes les atañe el trabajo internacional y el internacionalismo laboral que, junto a la teoría, deben ser el punto central de este comentario.

De hecho, hay dos introducciones a esta colección orientada, en gran medida, a Estados Unidos. Presenta un prólogo de Richard Walker que traza, en forma perceptiva y autocrítica, el trayecto de los estudios laborales de izquierda desde la década de los sesenta. En primer lugar, identifica las dos tradiciones: la de los estudios del proceso laboral (Harry Braverman), y la de los estudios culturales (Edward Thompson). Afirma que éstos declinaron en los años ochenta (¿confrontados por el surgimiento del neoliberalismo?); después de esto, señala que los estudios laborales se transformaron en parte del panorama (¿una respuesta adecuada a la movilidad y escala progresivas de la operación del capital?); luego identifica una división entre los geógrafos: los de una tradición económico-política en decadencia, y los que están surgiendo de una tradición cultural. Entretanto, lejos de desperdiciar el indeterminismo radical del posmodernismo, acepta y desea respaldar un nuevo tipo de estudios laborales, dentro y más allá de la geografía. Afirma que esto

debe comenzar desde el punto de vista de una nueva clase trabajadora global, que en su gran diversidad de pueblos y antecedentes, derribe muchas suposiciones convencionales desde el principio [...] Sin embargo, debe regresar a ser economía política; esto es, debe asir la lógica de las economías capitalistas y la fuerza de la clase como premisas esenciales [...] Permanece aún la suposición de que para la gran masa de los pueblos del mundo, el trabajo es todavía el hecho central de la existencia [...] Lo que nosotros requerimos, en particular, es una economía política de lugar [...] La investigación geográfica debe ser telescópica, debe moverse hacia arriba y hacia abajo en la escala de lugares [...] El globalismo es tan real como la persistencia del localismo, pero el cuándo, el dónde y el cómo importa, nos corresponde a nosotros descifrarlo, no asumirlo [Richard Walker: xvi].

Hay mucho más en ese mismo sentido penetrante y provocativo. Yo mismo no estoy en absoluto seguro de que debemos dar prioridad a una economía política histórico-geográfica sobre –digamos– un enfoque cultural, feminista, ecológico, o de comunicación, del trabajo y

la emancipación. Seguramente ello depende de qué tipo de EP y de no-EP. Ciertamente que Walker debe estar equivocado al responsabilizar ¡por el posmodernismo! a E.P. Thompson (activista social, internacionalista y enemigo inveterado del oscurantismo académico izquierdista asocial, y de la pantomima política). Pero es cierto que Walker sugiere un potencial de estudios laborales más allá de los confines del "tiempo, la disciplina laboral y el capitalismo industrial" [Thompson, 1967].

Andy Herod presenta un trabajo ilustrativo similar cuando examina la literatura sobre las organizaciones sindicales y el espacio. También aporta reflexivas introducciones a las tres secciones del libro, que son pequeños ensayos analíticos por derecho propio. Herod argumenta que los trabajadores son productos –y productores– de espacio, de la misma manera en que lo son de los centros laborales y la industria. A su vez considera de qué manera las diferentes leyes o reglamentos laborales afectan la estructura espacial del sindicalismo; cómo se ve afectado el sindicalismo por la geografía económica del capitalismo; cómo la organización sindical responde al lugar; y cómo se ve afectado por las particularidades del lugar y el contexto. Una bibliografía de siete páginas indica lo extenso de esta nueva tradición, a la cual la economía política clásica, o los estudios institucionales del sindicalismo, han hecho tan poca referencia. Sin embargo, debemos destacar un cambio de foco desde el trabajo (Walker) hacia el sindicalismo (Herod). Hay aquí un desliz importante en cuanto a que el organismo sindical –como lo conocemos– es un producto y una respuesta al capitalismo industrial y nacional (o colonial); cuando el libro mismo se basa en un entendimiento de la globalización, y en el tipo de fuerza laboral global mencionada por Walker. Así pues, el propio Herod comenta ampliar la organización sindical desde la escala nacional a la internacional, e inclusive, desde el espacio al ciberespacio [Herod: 21-22]. Sin embargo, no se discute el hecho de centrarse en una institución de representación laboral marcada indeleblemente por los parámetros de la empresa, la industria, el producto, el mercado, la localidad y el adiestramiento, como sucedió en el periodo ya en extinción del desarrollo estatista/capitalista industrial.

Los límites de la autorrestricción pueden verse en la sección internacional de la colección que, significativamente para la era de la globalización, es también la primera sección. Los estudios que aquí se presentan sobre la Federación Internacional de Trabajadores Metalúrgicos (FITM) en Europa Oriental, y sobre el sindicalismo mexicano y

japonés, suscitan preguntas importantes en la mente de este lector acerca de la forma sindical de autoorganización laboral. El mismo Herod muestra a la FITM tratando de verificar el (sub)desarrollo capitalista del mundo excomunista. Esto se interpreta claramente como una amenaza a su espacio tradicional de operación, y para los tambaleantes derechos y privilegios que pudieron haber quedado del keynesianismo nacional en Occidente. No puede negarse la posible combinación de motivos de solidaridad-universalista con los particularistas-proteccionistas entre los funcionarios de la FITM. Pero sin duda los investigadores están obligados a preguntar, y no sólo retóricamente (como lo haré explayándome de modo un tanto airado): ¿Quién en el mundo sabe o se interesa en lo que hace aquí la FITM? ¿Cuáles trabajadores tienen conocimiento de ello? ¿En Europa Occidental u Oriental, o incluso en Ginebra? ¿Qué trabajadores metalúrgicos saben? ¿Cuáles miembros de los miembros de la FITM saben? ¿Qué líderes o activistas entre éstos lo saben? ¿Quién contribuye financieramente? (o ¿acáso todo esto está pagado por algún fondo compensatorio de soborno silencioso de la Unión Europea, y no con los fondos de solidaridad de los sindicatos europeos?). ¿Quiénes son activados por dichas actividades? ¿Qué actitudes o valores se transforman? El hecho es que, aunque la FITM sí tiene políticas, publicaciones, bases de datos y sitios *web* de calidad, es invisible dentro de la sociedad civil global, regional y nacional. Como un factor sociocultural –y equilibrado contra los movimientos de derechos humanos, ecológicos, de mujeres, de consumidores o hasta antirrepresas– la FITM casi no tiene peso. En el mejor de los casos, lo que parece estar haciendo, es confirmar lo que Manuel Castells [1996-1998] ha argumentado: aunque el sindicalismo es todavía necesario para la defensa de los trabajadores, carece de potencial emancipador. En efecto, Castells señala –en una discusión más radical aún que la del presente libro– que el capital y el trabajo existen en dos universos cada vez más separados, el espacio de los flujos y el espacio de los lugares [ya discutido, Waterman, 1999a: 366]. Así pues, aunque la FITM pueda demostrar que la marcha hacia adelante del trabajo se ha reiniciado, no podrá hacer lo que tan enérgicamente promueve en Europa Oriental, ni siquiera para detener la marcha continua del capital, marcha que nunca se detiene. Esto puede plantearse en términos relacionales industriales e institucionales mucho más prácticos: se intenta proyectar la negociación colectiva nacional-estatal, o las prácticas de las relaciones industriales más allá de la Unión Europea, y no se toma en cuen-

ta la lógica de la globalización que domina a la propia Unión Europea [Hyman, 1999b: 106-109].

Las aportaciones sobre México de Altha Cravey, y sobre Japón de Robert Hanham y Shawn Banasick, muestran en verdad, y de manera más dramática aún, la subordinación del sindicalismo tradicional –a veces seguida por una violencia considerable– a los imperativos espaciales del capital y del Estado-nación. Claro está que ha ocurrido de diversas maneras, conformado por la resistencia del trabajador e incluso por los logros sindicales. Sin embargo, el problema para los sindicatos es evidentemente bastante más que un problema de ideología o estrategia, dado que el sindicalismo radical, y hasta el de influencia marxista, han sido aplastados o domesticados en ambos lugares. En los dos casos es revelador que las señales de esperanzas sean proporcionadas por el tipo de movimientos ya mencionados: orientados hacia el piso de fábrica, la comunidad local, las alianzas migratorias y transfronterizas. Tanto en México como en Japón estos movimientos pequeños, y a menudo marginales, parecen estar empezando a reconocer lo global, en el sentido espacial y holístico de esta palabra realizando en la práctica lo que Walker exhorta en teoría.

No tengo intención alguna de esparcir el aura de duda o pesimismo que circunda hasta los estudios laborales internacionales con otras intenciones. Ni tampoco sumarle a la tendencia optimista, propensa a servir más que criticar al sindicalismo internacional contemporáneo. Como tampoco deseo sugerir que la obra actual se inclina en exceso hacia tal dirección. Por el contrario, muestra mucha creatividad laboral anterior y específica en el nivel local. Y examinando al trabajo en el espacio en que éste ha desempeñado el papel de crear, la obra más bien sugiere la necesidad de estrategias que organicen un trabajo sensible al espacio. Aquí estoy pensando en los casos más nacionales o locales de la colección. Así, el capítulo de Jane Wills sobre el espacio, lugar y tradición de la organización laboral en Warrington, Reino Unido, revela cómo una tradición anti-sindical puede ser transformada por el contacto con otras áreas de trabajadores, y por el arribo de organizadores externos. Los usos de los sitios restringidos (o discursos específicos de internos-externos) por elites y capital locales se manifiestan en el estudio realizado por Don Mitchell en una región californiana de la década de los treinta. Una vez más, capta la atención en cuanto a la forma en que la restricción de espacio relevante –y su definición– pueden confinar a las estrategias laborales que, especialmente hoy, deben estar informadas globalmente si van a ser localmente efectivas. Asimismo, pone de relieve el efecto subversivo de lo no local, lo extranjero y lo

extraño en la expansión de la identidad propia del trabajador. Además –hablando de discursos– el trabajo de Lee Lucas Berman con respecto a la lucha y organización de los oficinistas en Yale, revela de qué manera pueden emplearse las categorías de Foucault para analizar, tanto las estrategias de elite como las respuestas laborales.

Con todo, se trata de una colección de vanguardia, de amplio alcance, rigurosa y de fácil acceso a los no académicos. Para mí resta el problema de Castell ya señalado, que refuerza el argumento de David Harvey, una fuente importante del materialismo histórico-geográfico de izquierda. Hace una década Harvey afirmó:

La capacidad de la mayor parte de los movimientos sociales para dominar el lugar más que al espacio, pone mucho énfasis en la conexión potencial entre lugar e identidad social. Es un manifiesto en la acción política [...] Los dilemas consecuentes, tanto de los movimientos sociales como de la clase trabajadora frente a un capitalismo que universaliza, son compartidos por otros grupos opositores –minorías raciales, pueblos colonizados, mujeres, etc.– que están relativamente autofortalecidos (*empowered*)* para organizarse en el lugar pero no así cuando se trata de hacerlo en el espacio. Sin embargo, al aferrarse, muchas veces por necesidad, a una identidad ligada al lugar, tales movimientos de oposición se vuelven parte de la misma fragmentación con que se puede alimentar un capitalismo móvil y una acumulación flexible. “Piense globalmente y actúe localmente” fue el lema revolucionario durante los años sesenta. Cabe su repetición [Harvey, 1989: 302-303].

Asumo las posiciones de Harvey y Castells como serias advertencias más que como cuestiones apocalípticas inevitables. Ciertamente, Harvey no ha interpretado correctamente los nuevos movimientos sociales globales que comprenden la interpenetración dialéctica de lo local y lo global. En cuanto a Castells, lo bueno de su posición es que confina sus críticas severas a las estructuras sindicales más que al trabajo. Lo malo de ella, como se señaló con antelación, es que: ¡confina a los trabajadores a un *lugar local* y al capital a un espacio *supra-geográfico*! Sin embargo, Castells parece reconocer que el trabajo desempeña un papel en los movimientos emancipadores contemporáneos, pero

* N de T. Tradujimos a lo largo del texto la palabra inglesa *empower* como “autofortalecimiento”, por entender que esta última palabra es la que mejor denota la idea de ampliación autocentrada de influencia social, que está presente en la introducción de esta palabra por la sociología contemporánea.

sólo en la medida en que reconoce (en mi lenguaje) los universalismos igualmente particulares de los nuevos movimientos democrata-radicales cada vez más globales. Castells está consciente que nuestro nuevo mundo se encuentra enlazado en redes, así como también globalizado, y que al enfrentarlo, algunos movimientos emancipadores no temen volar.

Me parece que un movimiento laboral adecuado a un capitalismo globalizado y enlazado en redes, requerirá entonces no sólo estar consciente y espacialmente activo sino también en el nivel holístico y hasta cibernético. La pregunta es si el trabajo –o aquellos que desean volver a conectar a los sindicatos con “el verdadero movimiento que transforma el estado actual de las cosas” de Marx [Arthur, 1970: 56-57]– verá esto como una amenaza de la que defenderse o como un reto que debe enfrentarse.

Historia laboral internacional: ¿de vuelta al futuro?

Al continuar con la noción de que el trabajo en realidad tiene mucho que aprender del pasado, consideraré aquí dos tipos diferentes de trabajos. El primero es el de Bob Reinalda, una historia narrativa y episódica de uno de esos *ssi*, que muchos consideran que porta la clave a un futuro revivido del internacionalismo laboral.¹⁶ El segundo, de Forman, no es una historia de internacionalismo sino de nacionalismo en el movimiento laboral internacional. Aunque el primero es más empíricamente central a nuestros intereses y, por ende, recibirá la mayor atención, el segundo es el que tiene la visión más radical.

Debe decirse que la importante colección de Reinalda [1997] sobre la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte (FITT) produce una impresión inicial curiosa. Unos 10 de los 26 capítulos están escritos por el mismo Reinalda, incluyendo un capítulo sobre la FITT como un actor transnacional, y que se extiende medio siglo después de la fecha de cierre indicada. El Edo Fimmen del subtítulo, el casi sempiterno Secretario General de la FITT y personaje principal del sindicalismo internacional de entreguerras, es el tema de cinco o seis capítulos separados. Este libro fue planeado para festejar el aniversa-

¹⁶ Para uno menos episódico, véanse las 500 páginas de historia de la Unión Internacional de la Alimentación y de la Asociación de Trabajadores Coaligados, con la coautoría de Nystrom y Rutters [1989]. Esto lo descubrí 10 años más tarde, en las estanterías del *South African Labour Bulletin*, Johannesburg, lo cual sugiere que pueden existir otros tantos que desenterrar.

rio número 100 de la FITT en 1996, y parece haber sido elaborado con cierta prisa. Surge la pregunta de si este trabajo fragmentado nos permite ir más allá de la celebración, y más allá de 1996. Pienso que en ambos casos la respuesta debe ser "sí", aunque esto exija un esfuerzo interpretativo considerable por parte del lector. La razón de ello es la cantidad y variedad de material reunido aquí y, posteriormente, la calidad del trabajo de aproximadamente 15 contribuciones de europeos diferentes. Es una lástima que Reinalda no las tomara y las trabajara en una monografía integrada.¹⁷

La personificación de la FITT con la figura de Fimmen (y otros individuos esbozados), abre una veta relativamente inexplorada, y ciertamente no teorizada, en el estudio del internacionalismo laboral y socialista. Podríamos, parafraseando al marxista ruso Plejanov, denominarlo el papel del individuo en la historia laboral internacional. De hecho, necesitamos revelar y entender el papel de los activos agentes históricos del internacionalismo laboral, si pretendemos: 1) comunicar el internacionalismo a lectores no académicos y, 2) considerar qué tipo de agentes activos –que no líderes– se precisan para un internacionalismo contemporáneo o futuro. Dada la importancia de este libro, lo utilizaré junto con otras fuentes y las mías propias, para reflexionar sobre el internacionalismo futuro de las instituciones laborales.

La FITT surgió de la ola de protesta y de acción por parte de los transportistas, particularmente en la Europa de 1890 a 1920. Durante los años de entreguerras fue una porción importante del sindicalismo internacional socialdemócrata, que era independiente de Moscú y en contra del surgimiento del fascismo. Si bien estrechamente aliada a la Federación Internacional de Organizaciones Sindicales (1919-1949) –basada en el Estado-nación– en realidad el propio Fimmen favorecía a un sindicato general internacional basado en la industria (una internacional de internacionales). La FITT también estableció su lugar con respecto a la OIT, que fue creada para resolver "el problema social" después de la primera guerra mundial. A pesar de su entrada en la negociación colectiva internacional, la FITT continuaba apoyando la movilización masiva y la acción industrial internacional. Además, apoyó activamente movimientos antifascistas y sindicatos clandestinos dentro de estados fascistas. El libro brinda una extensa cobertura de la resistencia de los trabajadores transportistas, contra y bajo el fascismo, antes

¹⁷ ¿No hubiera sido mejor que el patrocinador y el editor hubieran traducido y publicado la sobresaliente historia completa, realizada por Sigrid Koch-Baumgarten, 1988?

y durante la segunda guerra mundial. En esta época la FITT contribuyó de manera significativa, y fue apoyada por los británicos y los estadounidenses en sus esfuerzos contra la guerra nazi, descubriendo así los beneficios de la colaboración con los estados demócrata-liberales, y sus operaciones de inteligencia. Aunque se realizaron esfuerzos por desarrollar un internacionalismo antirracista en los años treinta, poco fue el éxito entre sus principales miembros, incluso hasta 1953. Fimmen fue un oficinista holandés, de origen socialista cristiano. Sabía inglés, francés y alemán, y representaba la tradición cosmopolita e internacionalista dentro de un sindicalismo internacional cada vez más dividido por la nacionalidad, el Estado y el bloque (liberal, comunista, fascista). Realizó intentos repetidos para cerrar la brecha entre las organizaciones sindicales internacionales socialdemócratas y comunistas, ganándose poco más que el abuso de los comunistas y el desprecio de sus camaradas socialdemócratas. También estuvo preparado para poner su vida y su libertad en la línea de fuego, en defensa de los sindicatos confrontados con el fascismo.

Reinalda intenta llevar su análisis hasta 1996, con el objeto de teorizarlo y proyectarlo hacia el futuro. Empero, sus fuentes teóricas excluyen a todos los izquierdistas de la FITT, y su marco de referencia explícito es el concepto acrítico del "actor transnacional". Su breve revisión de los enfoques funcionalista, racionalista y extendido (más allá de la nación), también excluye cualquier fuente posterior a 1980. Parece favorecer el enfoque extendido, en la medida en que éste permite el desempeño del sindicalismo dentro del "sistema internacional". Aunque esta última noción concede reconocimiento a la actividad de la FITT con respecto, por ejemplo, a la OIT o a la Organización Internacional Marítima (OIM) es un concepto positivista que restringe la crítica a los parámetros de un marco institucional existente. Su resumen en 10 páginas de medio siglo de actividad -1945-1996-, pone de relieve la extensa campaña de la FITT concerniente a los marinos bajo la así llamada Bandera de Conveniencia (BC) [Lillie, 1999]. En efecto, éste es un modelo de sindicalismo internacional, en cuanto que:

- los barcos de BC se registran en estados pronavieros;
- la tripulación se contrata en países con mano de obra barata, y
- a menudo los estibadores han demostrado una acción solidaria efectiva en favor de los intereses de los trabajadores en esta otra industria.

Compromete a la FITT en negociaciones internacionales, que dan como resultado acuerdos internacionales colectivos, que incluyen al conjunto de navieros, pero donde la FITT administra el fondo de bienestar. Por medio de esta acción, la FITT no sólo ha recuperado millones de dólares en salarios no devengados para la tripulación, sino que también tiene una función de asistencia social bien financiada.

Necesitamos ulteriores investigaciones para establecer las implicaciones de todo esto. Podría ser que aquí tengamos una operación paternalista, en la cual la FITT proporciona servicios para una fuerza laboral del Tercer Mundo, que no tiene control directo ni indirecto sobre su benefactor (acercándose así al modelo de "colaboración para el desarrollo"). También tenemos aquí una paradoja en cuanto al internacionalismo desinteresado de los estibadores. Cuando los estibadores de Liverpool hicieron un llamado a la solidaridad internacional, durante su heroica huelga contra el triunfante neoliberalismo británico en 1995-1998, la FITT tenía por lo menos dos razones para no apoyarlos. La primera era que los estibadores eran sujetos –por decirlo de alguna manera– de una nación en particular y, por lo tanto, un afiliado nacional particular de la FITT (el Sindicato General de Trabajadores del Transporte Británico no se atrevió a apoyar abiertamente la huelga). La segunda razón era que, dado su desempeño como agente colectivo para una tripulación internacional de BC, estaba registrado como sindicato nacional bajo la legislación laboral antisindical de Gran Bretaña y, por ende, incapacitado para asumir la acción solidaria solicitada sin arriesgar sus fondos y sus oficinas centrales.

La fascinante narración que hace el propio Reinalda, sobre la colaboración de la FITT con los servicios de espionaje de Estados Unidos durante la segunda guerra mundial, no se extiende al periodo posterior a 1945. Sin embargo, su relación con la CIA durante la guerra fría se encuentra bien establecida, particularmente la violenta represión de los sindicatos de estibadores comunistas en Francia e Italia; así como también la represión, todavía más violenta, del sindicalismo comunista y nacionalista de izquierda en América Latina y África. Irving Brown, que por mucho tiempo fue el funcionario principal de la AFL-CIO dentro de la CIO-SL y del movimiento sindicalista internacional, también fue patrocinador del Comité Mediterráneo de Vigilancia Anticomunista de la FITT [véase el expediente 159/1/18 del Archivo FITT en la Universidad Warwick; Koch-Baumgarten, 1999. Sección 3.5]. Información reciente revela que Brown estaba totalmente implicado no sólo con la CIA, sino con las operaciones de la mafia y del narcotráfico de la CIA; en particular, pero no solamente, con la infame "Conexión Francesa".

Aquí Brown trabajó muy de cerca con Pierre Ferri-Pisani, un "narcotraficante vinculado al capo marsellés del crimen, Antoine Guerini" [Valentine, 1999: 62]. Ferri-Pisani, un antiguo luchador de la resistencia, fue una figura clave dentro del sindicalismo anticomunista de estibadores en el Mediterráneo. Una vez fue miembro ejecutivo de la FITT, presente en sus congresos y conferencias y también participó en sus publicaciones, se suicidó en 1961.¹⁸ Menciono todo esto para indicar cómo un cambio –desde la movilización social hacia la identificación–, o por depender de los detentores del poder hegemónico nacional e internacional, puede derivar en una conspiración internacional, en espionaje y, en este caso, en narcotráfico.¹⁹ Que este narcotráfico que, no sólo aportó fondos para financiar la guerra fría sindical, sino que también ocasionó la muerte de decenas de miles de pobres (probablemente no sindicalizados) en Estados Unidos, es la desunión más radical que ha existido entre el sindicalismo como un proyecto social internacional, y el sindicalismo como instrumento del capital, del Estado y de los bloques políticos.²⁰

El trato dado por Reinalda a las políticas futuras de la FITT, es el de una lucha por mantenerse a flote en un mundo donde el transporte es cada vez más racionalizado, integrado, privatizado e internacionalizado con el modelo FOC [como es el caso de la tripulaciones aéreas, manejado también por Lillie, 1999]. En relación con las políticas del transporte internacional, un tema que por largo tiempo ha sido del interés de la FITT, al parecer

¹⁸ Parte de esta información proviene de Rathbun [1996]. Se trata de una biografía aduladora, pueril y no confiable de Irving Brown, publicada por una prensa frívola. Es una conmemoración adecuada a la *eminencia gris* de la guerra fría del sindicalismo occidental. Según se dice, Brown le informó a Rathbun que Ferri-Pisani se había suicidado como consecuencia de su experiencia en el campo de concentración. Si se tiene en cuenta su relación con la Conexión Francesa, otras posibilidades podrían surgir en las mentes de aquellos que vieron la película del mismo nombre. Las conexiones de Ferri-Pisani con la mafia fueron, por cierto, conocidas y publicadas hace 21 años. Esto apareció en la clásica obra británica sobre el "imperialismo de la organización sindical". Consistente con la naturaleza un poco errática de esta obra, no obstante, él es identificado aquí como Pierre Fissani [Thomson y Larson, 1978: 14].

¹⁹ Se trata de apoyar la tesis del "imperialismo de la organización sindical" de Thomson y Larson [1978], que conceptúa a los sindicatos como instrumentos del capitalismo, del imperialismo o del bloque occidental. La postura alternativa, como se expresa en un libro centrado en la Federación Internacional de los Trabajadores Metalúrgicos [McShane 1992], destaca justamente los orígenes autónomos europeos y sindicales del anticomunismo. Sin embargo, McShane le da demasiado énfasis a su caso, y ni siquiera menciona, por ejemplo, la relación entre Irving Brown –uno de sus protagonistas principales– y la CIA.

²⁰ Por periférico que este episodio pueda haber sido para la historia de la FITT, un público que esté de acuerdo con él, seguramente ayudaría a reinventar la organización como democrática radical y orientada hacia los movimientos.

crea en un sistema de transporte racional, cooperativo y planificado a nivel público, coordinado tanto nacional como internacionalmente, para ofrecer un servicio efectivo e integrado en el transporte de pasajeros y de bienes. Debido a la función social, deben tomarse en cuenta los costos y beneficios sociales más amplios en la planeación del transporte. La FITT ve las tendencias internacionales actuales para liberalizarlo y desregularizarlo, como un retroceso del concepto de servicio público. El arte radicaré en encontrar una vía intermedia apropiada entre "los extremos de una industria del transporte planificado y su completa liberalización" [p. 31].

Estas políticas literales de vía intermedia ubican a la FITT al lado de los burócratas y tecnócratas internacionales más racionales y previsores, que aceptan el capitalismo y no lo relacionan con los movimientos ecológicos o comunitarios, con otras visiones radicalmente distintas. Esto es, en sí mismo, consistente con la visión burocrática del internacionalismo: como una relación entre organizaciones sindicales nacionales –en el futuro regionales– más que entre trabajadores (mucho menos entre trabajadores y movimientos aliados). Ni la FITT ni Reinalda toman en consideración los movimientos basados en el trabajador que han cuestionado no sólo las políticas de la organización sino su forma estructural. Aquí estoy pensando principalmente en dos olas de actividad de los estibadores en la zona de los muelles: la primera vincula a los estibadores de Europa Occidental en los ochenta; la segunda proviene de la ya mencionada huelga de Liverpool en los noventa.²¹ En el primer caso, la FITT fue simplemente descartada por irrelevante. En el segundo, fue evitada y acremente criticada. En el primer caso, el movimiento produjo su propia crítica ecosocialista de la industria global del transporte. En el segundo, no sólo tocó a los estibadores en Sudáfrica, Brasil y la India, sino que en 1999 llevó a una propuesta sobre un organismo internacional de estibadores, no tan opuesto como complementario a los sindicatos oficiales. En ambos casos, la "forma relacional" que se desarrolló fue la red. También en ambos casos, el internacionalismo fue de comunicación más que de organización. El temor o la hostilidad que demuestra la ITF para con la actividad laboral internacional independiente, le hace sentir a uno un cierto escepticismo, concerniente a la extensa gama de relaciones con los nuevos mo-

²¹ Para realizar esos estudios consulte los archivos relevantes al tema incluidos en: <http://www.labournet.net/docks2/other/archive.htm>.

vimientos sociales, de las cuales informó Lillie [1999]. Aunque serán bienvenidas, se necesitaría investigar hasta qué punto están interiorizadas en la ITF, para que no se interpreten como relaciones externas con aliados; funcionales para una organización y una membresía que, por el contrario, permanece sin transformarse.

En resumen, la obra de Reinalda es una investigación del sindicalismo internacional en la era del capitalismo imperial-industrial-nacional. Al igual que cualquier otro internacionalista, Fimmen no habría podido evitar este laberinto; de hecho, ayudó a crearlo al mismo tiempo que trataba de escapar de él. Aquí mi punto es mostrar cuán contradictorio era el carácter del sindicalismo internacional durante esta época que, afortunadamente, está llegando a su fin. Por supuesto que también se trata de sugerir que el internacionalismo de BC de la FITT puede ser inapropiado como el modelo, o incluso como un modelo para la era de la globalización. Tendremos que trabajar sobre este material con una teoría más crítica, y lanzar nuestra red más ampliamente que la misma institución. Y si pretendemos una historia pertinente para el futuro, deberíamos retroceder más atrás de la época de Edo Fimmen, quizás hasta la de Tom Mann y Ben Tillet. Este periodo, que comienza con la gran huelga de los muelles de Londres en 1989, se dio cuando los activistas laborales británicos se trasladaban rápidamente, en tren y transbordador, a Rotterdam o Amberes para ayudar a organizar allí a los huelguistas. Durante esta huelga de 1989, los estibadores de Liverpool fueron (de manera bastante espontánea) en búsqueda de la solidaridad de sus compañeros en Rotterdam; pero ello fue repudiado por un líder de la FITT que la llamó "huelga turística".

Vamos ahora por algo totalmente distinto, o ¿lo es? Es bastante raro encontrar un libro de vanguardia acerca del movimiento laboral. En realidad es imposible hallar uno sobre nacionalismo que nos revele tanto y le dé tanta importancia al internacionalismo. Michael Forman [1998], otro estadounidense, ni siquiera afirma desentrañar las implicaciones que tiene su obra para el internacionalismo, incluso cuando muestra mayor perspicacia que la mayoría de los internacionalistas socialistas en ciernes. Su postulado es muy distinto: el internacionalismo del movimiento socialista y laboral clásicos le brindó una comprensión única del nacionalismo, que se ubicaba en relación estrecha con las ideas del "republicanismo democrático, la soberanía y la naturaleza del propio movimiento laboral internacionalista" [p. viii]. Hasta que los socialistas se apartaron de esta visión cosmopolita de la responsabilidad democrática, fueron atrapados por el nacionalismo. Después

de Marx y Bakunin, después de Bauer, Lenin y Luxemburgo, después de Stalin, y después de Gramsci, lo que permaneció fue un "marxismo de liberación nacional" [p. 17]. El resto no es tanto la historia sino el presente del mundo excomunista, lo que explica precisamente por qué el socialismo europeo oriental de Gowan abarca el espectro que va desde la Social Demócrata hasta la Nacional Socialista. A continuación vemos cómo plantea Forman el dilema de la izquierda –de la democracia, de hecho– en la era de la globalización:

Los dos principios más importantes del neoliberalismo, el libre comercio y la privatización, anclan el discurso elitista (en la discusión, no en la práctica) a escala mundial. Los fenómenos culturales que se originan en las sociedades (pos)industriales avanzadas, desde música popular hasta movimientos sociales como el feminismo y el ambientalismo, se están reproduciendo en los lugares más inverosímiles. Las organizaciones internacionales, desde las Naciones Unidas hasta la Unión Europea y el Pacto Andino, proliferan y florecen, aunque de manera formal. Al mismo tiempo, un segundo despertar nacional sacude al antiguo bloque oriental; el nacionalismo de exclusión sacude a las triunfantes democracias capitalistas; los conflictos genocidas desgarran países en Europa y África; y el irredentismo cunde en Asia... Junto a la oposición popular frente a los tratados internacionales (por ejemplo, el Tratado de Maastricht y el TLC), y a la amplia y fundamentada desconfianza hacia las organizaciones internacionales; estas tendencias hablan de un particularismo invasivo como la respuesta modal al orden mundial capitalista neoliberal. Pareciera que el internacionalismo ha sobrevivido solamente en las salas de junta de las principales empresas transnacionales, mientras los movimientos reaccionarios y progresistas alimentan el provincialismo, aunque en términos diferentes.

Me parece que el valor principal de Forman para nuestro tema de estudio radica en mostrar:

- la estrecha interrelación entre nacionalismo e internacionalismo radical-democrático;
- hasta qué punto es necesaria una orientación internacionalista para cualquier nacionalismo no étnico, no particularista;

- la necesidad de que todo proyecto sindicalista internacional esté enraizado en una visión amplia del nacionalismo/internacionalismo/globalización; y
- la necesidad de un nuevo internacionalismo socialista y laboral, que se dedicara a la democratización de dichas instituciones internacionales para que expresaran (o pudieran expresar) un cosmopolitismo libre de esos intereses capitalistas que inevitablemente provocan reacciones localistas y autoritarias.²²

Forman no menciona a la OIT ni a la CIOSL. Pero sí nos lleva, al menos, a su entrada figurada, pero antes de entrar consideremos si hoy la figura debe ser la de una puerta verdadera o una virtual.

Sindicatos y ciberespacio: uso y valor

Recuerdo que a mediados de los años ochenta, yo me desempeñaba como una especie de promotor del uso de computadoras para el trabajo sindical internacional, y visité un centro de asesoría en cómputo para trabajadores y sindicatos en Hamburgo. Cuando inquirí si el archivo y la impresionante biblioteca estaban computarizados, me respondieron, "No, estamos en contra de las computadoras." Cuando yo, bastante estupefacto, pregunté que cómo enseñaban entonces a los sindicalistas, me señalaron una polvorienta PC debajo de una banca, pero les costó mucho trabajo asegurarme que no funcionaba. Más o menos en la misma época, un izquierdista estadounidense discutía que

hasta un número moderado de microcomputadoras, vinculadas de alguna manera, podrían representar una diferencia considerable si estuvieran a disposición de los trabajadores [...] Los lenguajes comunes compartidos por los usuarios de computadoras, aunque limitados en el tema, junto con las posibilidades gráficas y expresivas de las computadoras [...] son una de las formas en que los vínculos de las computadoras podrían ayudar a forjar uniones culturales entre los trabajadores en diferentes países [Goldhaber, 1987: 10-11].

²² Él agrega significativamente a Linden y Lucassen [1999], cuyo amplio e informado ensayo sobre la "historia laboral global" descarta curiosamente tanto las implicaciones internacionales como toda implicación política de esta historia para el movimiento contemporáneo.

Antes y ahora, gran parte de la discusión izquierdista sobre la computarización ha dividido a los anti de los pro, a los optimistas de los pesimistas, lo que constituye una indicación clara del estado primitivo del debate.

En el caso de los activistas laborales internacionales, el compromiso precede generalmente a la reflexión. La comunicación por computadora fue la que hizo viable al nuevo internacionalismo laboral de las décadas de los años ochenta y noventa. Y podría ser la razón de por qué la historia de la comunicación computarizada del trabajo internacional pueda verse en términos de pragmáticos y utópicos (lo que desde luego, no excluye la existencia de visionarios pragmáticos o de utópicos realistas). Aquellos que se inclinan hacia el extremo pragmático, aunque visionario, del espectro se asocian en mi mente con el estadounidense Charles Levinson [Lee, 1996]. La postura de este líder y escritor sindical internacional era consistente con su idea de contrarrestar el poder: ellos tienen los medios, por lo tanto, nosotros también debemos tenerlos. La otra tendencia, representada por Goldhaber [1983, como también 1987], comienza con una cierta idea de la emancipación de la clase trabajadora: aquí se sugiere que es un medio de comunicación que puede recrear la cultura autónoma de la clase trabajadora internacional, destruida por la reestructuración industrial y residencial, consecuente con el surgimiento del capitalismo consumidor.

Existen otras posturas intermedias y periféricas a las anteriores. Tangencial a la posición pragmática sería la de aquellos que perciben al sindicalismo como una simple adaptación y promoción de sus virtudes a la industria de la computación. Un artículo holandés acerca de los sindicatos y la negociación colectiva en el sector de la información tecnológica, revela que el sindicato estaría preocupado, básicamente, por convencer a los administradores que desprecian a los sindicatos, de que éstos y los acuerdos colectivos favorecen la competitividad interempresarial y el desarrollo del capitalismo [De Vos, 1999]. Mi propia postura, tangencial a la postura laboral utópica, es que la informatización-globalización hacen posible y necesaria una "cultura de solidaridad global" más general que incluya el uso computacional del trabajo internacional, y que éste podría contribuir a la creación de la primera [Waterman, 1999b].

Richard Barbrook [1999a] va más lejos que la postura pragmática y profundiza más que la utópica. No sólo propone ciber-sindicatos para cibertrabajadores, sino que argumenta que la ciberindustria muestra un futuro libertario dentro de una economía hipercapitalista. Bar-

brook primero argumenta –con un espíritu marxista clásico– que esta industria capitalista más avanzada, fruto del complejo industrial-militar y de la elite universitaria, se encuentra impregnada de un futuro anarco-comunista. A pesar de su comercialización y concentración cada vez mayores, tanto los individuos anárquico/creativos como las empresas avaro-lucrativas han descubierto que es esencial dar si quieren recuperar su sangre vital: la información. Barbrook brinda una historia del desarrollo capitalista, así como de su hija ilegítima, la izquierda:

Durante los años sesenta, la nueva izquierda creó una forma novedosa de política radical: el anarco-comunismo. Sobre todo, los situacionistas y grupos similares creían que la economía-obsequio (*gift economy*) tribal demostró que los individuos podían convivir exitosamente sin necesidad del Estado ni del mercado. Desde mayo de 1968 hasta fines de los años noventa, esta visión utópica del anarco-comunismo ha inspirado a los medios de comunicación comunitarios y a los activistas de la cultura *DRY*.^{*} Dentro de las universidades, la *economy-gift* ya era el principal método de socializar el trabajo. Desde sus tiempos más antiguos, la estructura técnica y las costumbres sociales de la red han descartado la propiedad intelectual. Si bien el sistema se ha expandido mucho más allá de la universidad, el interés de los usuarios de la red perpetúa esa *economy-gift* de alta tecnología. Como una actividad cotidiana, los usuarios circulan libre información en el correo electrónico, en servidores de lista, en grupos noticiosos, dentro de las conferencias en línea y por medio de los sitios *web*. Como lo han demostrado los programas Apache y Linux, la *economy-gift* de alta tecnología está incluso en el primer plano del desarrollo del *software*. En oposición a la visión purista de la nueva izquierda, el anarco-comunismo en la red sólo puede existir de manera comprometida. Los bienes monetarios y las relaciones de intercambio no sólo están en conflicto, sino que también coexisten en una simbiosis. La "Nueva Economía" del ciberespacio es una forma avanzada de democracia social.

¿La nueva izquierda? ¿el anarco-comunismo? ¿y la democracia social? Si esto parece extraño, exótico y hasta amenazador, para aquellos en el movimiento laboral que no están familiarizados con el anar-

^{*}N. de T.- *Do it Yourself* (hágalo usted mismo).

quismo clásico o el comunismo con 'c' minúscula, el manifiesto de Barbrook para los trabajadores digitales puede parecer más pertinente. Expresado en la forma conocida de la Internet, de las FAQ (por sus siglas en inglés, Preguntas Más Frecuentes), Barbrook [1996] formula lo siguiente: ¿De qué manera difiere un trabajo digital de sus formas análogas? ¿Cómo puede ser creativo el trabajo digital? ¿Qué distingue a los artesanos digitales de los ciberempresarios? ¿Qué divide a los trabajadores digitales entre sí? ¿Cuáles son los intereses comunes de los trabajadores digitales? ¿Cómo pueden organizarse los trabajadores digitales para avanzar en sus intereses comunes?

Sus respuestas le exigen comparar y contrastar el oficio, las fases industrial y de información del trabajo capitalista, y mostrar de qué manera el trabajo digital puede combinar las destrezas artesanales con la productividad industrial. Insiste en el punto hasta el cual el trabajo digital combina lo peor del industrialismo fordista y las nuevas habilidades artesanas: técnicas, estéticas y relacionales. También acepta hasta dónde la nueva clase reproduce a la antigua, las divisiones intertrabajadores e internacionales. Por consiguiente, su manifiesto posindustrial y poscomunista busca intereses comunes y, por ende, organización y acción comunes:

Como sucede en otras industrias, los trabajadores en la emergente economía digital también necesitan defender sus intereses comunes. Sin embargo, la mayor parte de las organizaciones laborales existentes no responden tan rápido a los cambios que se suscitan en el periodo productivo de la gente. Aunque formadas para luchar contra los empleadores, las organizaciones sindicales de la industria también fueron creadas a imagen de la fábrica fordista: burocrática, centralizada y nacionalista. Para aquellos que trabajan dentro de la economía digital, tales organizaciones laborales parecen anacrónicas. A cambio, deben desarrollarse nuevas formas de sindicalismo, que puedan representar los intereses de los trabajadores digitales. A medida que se reforman las estructuras de las organizaciones laborales existentes, los trabajadores digitales deberán comenzar a colaborar entre sí, empleando sus propios métodos. Como ellos ya están en línea, los individuos podrían organizarse para avanzar en sus intereses comunes a través de la red. Formada dentro de la economía digital, una organización sindical virtual debe subrayar los nuevos principios de organización laboral: artesanales, enlazados a la red y globales.

Pienso que éste es un escrito utópico realista de relevancia para nuestro presente radicalmente desutópico. Sus posibles implicaciones, me parecen todavía más radicales. En cuanto a que su manifiesto apela tanto a los valores como a los intereses, ¿es esto un movimiento sindical o un movimiento social (supongo que el partido, o al menos El Partido, se extinguió)? En la medida en que propone un nuevo principio de autoorganización laboral, relevante para la nueva forma del capitalismo, ¿será importante sólo para los cibertrabajadores, o para todos los trabajadores? En cuanto a que el capitalismo global y enlazado a la red requiere una forma de organización que sea artesanal, enlazada a la red y global, ¿será relevante no sólo para los trabajadores, sino para todos los movimientos sociales democrático/radicales en todas partes [véase Pollack, 1999]? Me inclino hacia la última respuesta a todas estas preguntas. Mi punto es, obviamente, no negar la propuesta bastante específica, aunque radical: se trata de ampliarla.

La necesidad –o al menos la posibilidad de tal generalización– es señalada por Arturo Escobar cuando escribe, de manera apropiada, no con relación al trabajo y las organizaciones sino sobre las mujeres y el ciberespacio:

Las redes –como es el caso de las redes de mujeres, ambientales, étnicas y otras de movimientos sociales– son la ubicación de nuevos actores políticos, y la fuente de prácticas y posibilidades culturales prometedoras. Por ello es posible hablar de una política cultural del ciberespacio y de la producción de ciberculturas que resistan, transformen o presenten alternativas a los mundos reales y virtuales dominantes. Esta política cibercultural puede ser muy efectiva si reúne dos condiciones: conciencia de los mundos dominantes que son creados por las mismas tecnologías sobre las cuales se apoyan las redes progresivas (lo que incluye la conciencia de cómo funciona el poder en el mundo de las redes y los flujos transnacionales); y, un ir y venir continuo entre las ciberpolíticas (activismo político de la Internet), y lo que denomino políticas de lugar, o activismo político en las localidades físicas donde el trabajador de la red se sienta y vive [Escobar, 1999: 32].

Esta literatura se compromete enérgicamente con un capitalismo informatizado, cuando los trabajos analizados con anterioridad lo descartan o lo señalan vagamente –aunque de manera favorable– en la dirección general de un sindicalismo empoderado por la computado-

ra. Si juntamos los argumentos de Barbrook y de Escobar, podemos ver cómo el trabajo podría reinsertarse en el "movimiento verdadero que transforma el estado actual de las cosas". Contra este trasfondo ¿cómo puede prosperar la contribución más reciente e importante a la literatura sobre sindicatos y computadoras?

Art Shostak [1999] es un especialista laboral estadounidense, educador, sociólogo y futurólogo. Su ciber-sindicato pertenece a la más pura tradición estadounidense de trabajos posibles de tipo pos-industrial, de alta tecnología, optimistas, renovadores, de venta energética, como es el caso de Megatrends [Naisbitt, 1982]. Se publicó en pasta dura en mayo de 1999, y en rústica, en septiembre del mismo año. Es posible encontrar grandes cantidades de este educativo e inspirador manual, en las estanterías de los sindicatos estadounidenses, o en igual número de botas navideñas. Si alguien puede vender computadoras rápidas a sindicatos lentos, ése es Art Shostak. Basado en una serie de fórmulas y lemas fáciles de recordar, uno puede imaginar cómo se recita, se memoriza y se aplica este libro. Shostak divide a los sindicatos en tres categorías, de acuerdo con su actitud hacia la computarización: ciberinútiles, ciberdivagantes y ciberprogresistas. Al subir por esta escalera, los sindicatos estarán en la posición de adoptar un "Modelo FIST de Ciber-sindicato de la Tercera Ola". Aquí las siglas FIST significan, Futurísticos, Innovadores, de Servicios y Tradiciones. Al parecer, "tradiciones" se refiere a la celebración no diferenciada de un pasado sin examinar, que podemos encontrar en otra particular obsesión estadounidense, la búsqueda de "raíces". Shostak se identifica con la nueva AFL-CIO del presidente John Sweeney, que parece estar comprometida con la tecnología informática, con el mismo entusiasmo de quien estuviera adoptando un "modelo organizativo", en vez o además de un "modelo de servicio" del sindicalismo. Este último es un acontecimiento considerado con bastante escepticismo por parte de Kim Moody [1998: 71-72], quien también subraya la nueva "obsesión del nuevo liderazgo con la técnica, la dependencia en los medios de comunicación y una proliferación de institutos". Moody destaca lo que falta en la revolución de Sweeney –la democracia– palabra ausente en el índice de Shostak, aunque muestra una sensibilidad final hacia el tema.

Al promover su modelo, Shostak cita con aprobación al "perito computacional" y director de investigación de un sindicato de Estados Unidos:

Yo he salvado miles de trabajos, ¡miles! Llegamos a la negociación sabiendo más de la empresa, por mucho, que la propia empresa.

Hemos investigado todo, y digo todo –sus ingresos sobre inversiones, su perfil filantrópico, su desembolso en el reparto de utilidades [...] quiero decir, ¡todo!– Cuando dicen no tener los medios para esto o aquello, nosotros volvemos y les demostramos cómo sí pueden y les mostramos lo que ganarán si lo hacen... Una vez que conseguimos el contrato perseguido, se lo vendemos a nuestros miembros, y comenzamos a probarle a la empresa que habían estado en lo correcto cuando decidieron acceder [pp. 229-230].

¿Es éste acaso el lenguaje de un sindicalista, o es el de un consultor empresarial? ¿Qué tradición se fomenta aquí, sino la de Samuel Gompers y del sindicalismo empresarial que originó la larga decadencia de la antigua AFL-CIO? Es evidente que las corporaciones desean –si acaso desean algún tipo de sindicalismo– solamente aquel que aumente sus ganancias. Pero, ¿es acaso función del sindicalismo de “empoderamiento” computacional demostrar a las corporaciones, y a los trabajadores –con más velocidad y mayor eficiencia que antes–, que el sindicalismo apoya a esta voluminosa porción sindical, respaldada por la ética todavía más voluminosa de la tarta capitalista?

Los lectores podrían detectar (por mi respuesta anterior) un cierto desagrado “viejo mundista” * hacia el confuso Nuevo Mundo y tendrán razón. Empero, mis razones no son necesariamente las del visitante literario europeo del siglo XIX. La pregunta en mente es si el estilo no lleva consigo una carga ideológica y pedagógica. Al igual que sus predecesores o modelos procapitalistas, Shostak está vendiendo, no proponiendo; aporta respuestas, no preguntas. Por lo tanto, al lector se le pide entonces que crea y compre, no que piense, mucho menos que critique. Existen estilos bastante diferentes de popularización y movilización. Un estilo estadounidense común –posiblemente internacional en la actualidad– es el que representan Kamel y Hoffman. Uno más antiguo sería el de los movimientos internacionales del trabajador cinematográfico, fotográfico y teatral de los años veinte y treinta. Si bien el movimiento más dinámico fue el de los comunistas –reducido rápidamente a prosoviéticos– la idea aquí era la actividad propia del trabajador internacional, basada en una crítica al capitalismo y en una alternativa colectiva y de oposición a éste. Adaptado a nuestro mundo actual y a nuestros medios de comunicación, lo que este modelo sugeriría es un movimiento computacional del trabajador, del trabajo, o de-

* N. de T.- El autor utiliza el término *Olde Worlde*.

mocrático-radical.²³ Como hecho establecido, tanto la radio como el video cuentan con redes internacionales alternativas propias, y con sus propios libros [Girard, 1992; Thede y Ambrosi, 1991]. Precisamente en esta área de uso de computadoras en el trabajo internacional, tenemos el admirable manual de Eric Lee [1996], el cual –aunque igualmente entusiasta– es mucho menos formulista, mucho más inquisitivo y conocedor de las tradiciones laborales, que son bastante más extensas que las invocadas por Art Shostak. El libro de Shostak no sólo no adentra sustancialmente en la democracia sindical, tampoco lo hace con la de tipo nacional –de hecho, universal–, donde los activistas sindicales de Estados Unidos confrontan a las corporaciones por el derecho de comunicarse electrónicamente dentro de sus centros laborales [Cohen, 1999].

El sofocado entusiasmo de Shostak por un sindicalismo renacido, oscurece el estado bastante calamitoso del movimiento estadounidense, revelado no sólo por críticos izquierdistas como Moody, sino en fragmentos del propio Shostak. El hecho de que 25% de los sindicalistas tengan computadoras personales necesita equilibrarse con el hecho de que perciben un ingreso de élite (salarios entre un 34 y un 73% más elevados), donde sólo representan entre 10 y 12% de la fuerza laboral. En diciembre de 1999 en San Francisco, fui informado de que incluso los estibadores que operaban y poseían computadoras –quienes habían estado activos en la campaña de solidaridad con los estibadores de Liverpool– empleaban computadoras en sus hogares especialmente para el consumo de entretenimiento. Abordar estos temas conllevaría un libro que podría elevar la conciencia e incrementar su uso.

Quienes se hayan dado cuenta de las fallas de Shostak, todavía pueden hacer un buen uso de su libro. Cada capítulo (“Las computadoras como un servicio auxiliar”, “Las computadoras como organizador auxiliar”), es seguido de lecturas que nos facilitan ver cómo piensan y actúan los sindicalistas estadounidenses orientados a las computadoras. Asimismo, cada capítulo incluye fuentes y recursos. Y debe reconocerse que Shostak puede ser más generoso hacia otros radicales, que este otro radical ha sido con él. Así pues, uno puede encontrar muchos libros izquierdistas e innovadores y sitios *web* en sus listas. De hecho la sección final está dedicada a “A Little Help from Our Friends” “Una ayudita de nuestros amigos”; activistas, mujeres, movimiento laboral

²³ Una vez cometí el error de proponerle este modelo a un taller sobre comunicaciones de un sindicato holandés, y me enfrenté no tanto a la hostilidad como a la total incompreensión.

internacional). Su último capítulo es un planteamiento del problema que reflexiona sobre "The Choices We Must Make" ("Las elecciones que debemos hacer"). El último enunciado comienza con:

Más razón para buscar una pronta solución a los cinco retos significativos que el uso de las computadoras presentan al trabajo organizado, esto es, encontrar las mejores salidas para subsidiar el acceso, relacionarse con la democracia sindical, protegerse contra la tiranía tecnológica, establecer estándares elevados y fomentar posibilidades de medios auxiliares imaginativos en el uso de la computadora [p. 22].

Lástima que no haya iniciado el libro con estas conclusiones, y que explicara claramente eso de la cuestión imaginativa.

Trabajo y globalización: el diálogo de ¿cuál milenio?

Recuerdo aquí –vagamente por el paso del tiempo– la escandalosa novela de Philip Roth de la década de los sesenta, *El lamento de Portnoy*. Después de 200 páginas de una divertidísima pero angustiosa confesión sexual, resulta que estamos en el consultorio de un psiquiatra. Y el Dr. Rosenstein Gildenstein (o quien sea), dice al narrador: "Bien, ¿iniciamos?" (o lo que sea). Gran parte de la Queja Laboral, como ya se mencionó, parece haber sido abordada por la Conferencia sobre el Trabajo Organizado en el Siglo XXI [COL21] que ahora podrá ver en la pantalla de la computadora más cercana. Tal conferencia internacional electrónica y trilingüe tiene el propósito de contribuir a un programa de cuatro años de investigación sobre el mismo tema, dirigido por el Instituto Internacional de Investigaciones Laborales (IILS, por sus siglas en inglés), de la OIT, con el coauspicio de la OIT y la CIO-SL. Aunque puesta en marcha oficialmente a mediados de septiembre de 1999, la página *web* de la conferencia cuenta con una lista previa de contribuciones a partir de 1998. A mediados de agosto de 1999, cuando me inscribí para participar, el sitio *web* informó de una nueva consulta en diciembre de 1998, y publicó las contribuciones de tres participantes. Asimismo, publicó un documento de información básica, que identificaba las áreas fundamentales de discusión: los patrones cambiantes del empleo y la membresía sindical; los cambios en las relaciones empresa-trabajo; el estatus público de los sindicatos; el efecto de un entorno económico hostil o la amenaza-reto presentada a los sin-

dicatos nacionales por la internacionalización económica. La conferencia está "dirigida a las organizaciones sindicales y a los investigadores laborales" y tiene el propósito de ser abierta y de permitir cierto tipo de diálogo. De este modo, se ofrece la oportunidad de réplica a los dos conferencistas inaugurales, Juan Somavía, Director General de la OIT y Bill Jordan, Secretario General de la CIOSL.²⁴ Se invitará regularmente a oradores que fungirán como panelistas en temas relacionados con el documento antes mencionado. Especificando aún más, los temas se amplían a empleo y desarrollo; ley y sindicatos; respuestas a la globalización; sindicatos y ajustes estructurales; sector informal y trabajadores marginados; protección social; negociación colectiva y diálogo social; reclutamiento y organización; y estrategia política (relaciones con los partidos y las ONG), mujeres, juventud; estructura sindical y servicios.

Este evento parece tener, no sólo alta visibilidad en la *web* sino también legitimidad dentro de (por lo menos) algunas partes del movimiento laboral internacional. Mi preocupación es que la iniciativa no sea restringida por los aparentes parámetros ideológicos, institucionales o hasta electrónicos del evento. Consideremos éstos.

El parámetro ideológico/teórico: ¿suponiendo que exige cuestionamiento?

Voy a considerar aquí los tres ensayos iniciales "no interactivos" divulgados en el sitio *web* de la COL21 en 1999. Aunque no pertenecían a la OIT, fueron obviamente convocados y propuestos por iniciativa de

²⁴ Las declaraciones de apertura de Somavía [1999] y Jordan [1999], fueron recibidas demasiado tarde para ser agregadas o sustituidas por las declaraciones discutidas más adelante. La ponencia de Somavía añade pocos conceptos tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo, reitera el compromiso en el origen de la OIT: "Sí a la economía de mercado y no a la sociedad de mercado". La de Jordan es más sustancial en ambos sentidos, aborda la globalización, el Estado-nación, las instituciones globales, las corporaciones, las ONG y el propio movimiento sindical nacional e internacional. Sin embargo, aún parece estar profundamente dividido en sus intereses y planteamientos. De este modo, trata de combinar un interés con "equilibrio" y "justicia" dentro de una sociedad de mercado globalizante (a la cual no llama capitalista), con una moralidad que se encuentra en conflicto con éste. En ausencia de especificaciones, toda apelación ética -que pudiera sugerirse aquí- está destinada a ser difusa en significado y contundente en efecto. Asimismo, el discurso de la CIOSL parece estar dirigido tanto a los gobiernos, organizaciones interestatales y corporaciones (convenciéndolo de actuar en forma más civil), como a los trabajadores y ciudadanos (movilizándolos a civilizar las fuerzas hegemónicas). Quizás las partes más interesantes son las relativas a los propios sindicatos y a sus relaciones con las ONG. Esperemos que estos puntos sean tocados durante la COL21.

ella. Al menos pueden interpretarse como una sugerencia de la extensión ideológica inicial y de las limitaciones del evento planeado.

Un par de citas del artículo con que Henk Thomas [1999] participó en la COL21; él es un profesor holandés socialdemócrata de estudios laborales en un instituto de investigaciones del desarrollo. Muestra un análisis que no sólo asume acríticamente el desarrollo pasado, presente y futuro del capitalismo en todas sus emanaciones (y bajo todos sus seudónimos), sino también una jerarquía interestatal existente, donde los sindicatos están en todas partes en una posición inferior femenina, es decir, brindan un servicio a los superiores masculinos. Por lo tanto, en

los países de Europa Occidental [...] el movimiento laboral ha continuado adquiriendo un alto grado de legitimidad al plantear problemáticas de una agenda social más amplia. Uno podría [...] mencionar el papel del movimiento laboral [...] en la reestructuración de la economía, como es la necesidad de restricciones salariales en los años ochenta, cuando las fuerzas competitivas globales tuvieron una repercusión enorme en la reformulación de las estructuras económicas de Europa Occidental, así como en las principales características de los mercados laborales. Asimismo, el papel distintivo que las organizaciones sindicales han desempeñado en la reestructuración empresarial, como es el caso de la reestructuración de la industria automotriz en Estados Unidos, es prueba de la fuerza y el potencial sindical [...]

El asunto de las políticas especiales crea el papel que puede desempeñar la "colaboración para el desarrollo" en el fortalecimiento de la posición de las organizaciones sindicales en mercados laborales débiles, y en situaciones donde podría constituirse una fuerza laboral organizacional que todavía no existe. La "colaboración para el desarrollo" –tanto bilateral como multilateral– a veces ha otorgado generosas donaciones al movimiento de las organizaciones sindicales. Por ejemplo, se han garantizado subsidios especiales a organizaciones sindicales "donantes", con el objeto de llevar a cabo programas de desarrollo institucional para las organizaciones laborales "receptoras". Dichos fondos pueden tener un enfoque "nacional" y de este modo contribuir al desarrollo y expansión de sólidos programas de colaboración internacional. Asimismo, casos como el danés, con una fuerte preferencia por la canalización multilateral de fondos, por ejemplo a través de la ORR o la CIOSL, cada una con sus sedes regionales, se han vuelto parte de la escena actual de donantes.

No especularé acerca de la legitimidad sindical dentro de las sociedades occidentales (percibida ampliamente como decadente, a partir de los años sesenta; igual que el gobierno, los partidos políticos, las iglesias, el comercio, el poder judicial y la prensa). Como tampoco acerca del –hoy rechazado– sindicato de la industria automotriz de Estados Unidos en “amoroso festejo sindicato/empresa” [Moody, 1998: 63]. El punto fundamental que debe señalarse es que el argumento asume acríticamente un cierto marco institucional subyacente (si incluimos patrones particulares del mercado laboral); la función “desarrollista” de las organizaciones sindicales en los países “desarrollados” y “en desarrollo”; que los primeros deben actuar (con fondos del Estado), como intermediarios/misioneros/patrones en relación con estos últimos. Aquí “desarrollo” significa, al menos implícitamente, desarrollo del *capitalismo*. Más adelante hay una suposición de que el capitalismo desarrollado implica sindicatos desarrollados, donde se desenvuelve la mejor relación posible capitalismo/sindicato en estados como Holanda y Dinamarca; éstos también cuentan con amplios programas subsidiados por el Estado para países “en desarrollo”. La idea de que –en particular con la globalización– vivimos en un mundo de lucha donde el primero puede ser el último y el último puede ser el primero (ya reconocido como un concepto cristiano más que como uno socialdemócrata), le parece ajena a Thomas. En otras palabras, aquí se acepta casi todo lo que ha sido cuestionado o problematizado en la parte inicial de este artículo. Debe mencionarse que el análisis carece también de todo sentido de crisis y parece menos motivado, o informado, por cualquier disciplina académica, escuela teórica, valores sociales o ética humana, que por el propósito de promover una política o servicio de consultoría a la “colaboración para el desarrollo” en general, y a la OIT y la CROSL, en particular. Como tal, el trabajo no parece ser de valor para quienes, en estas instituciones, reconocen que la crisis laboral en el ámbito internacional es una crisis no sólo para sino también de estas instituciones. O para quien, a diferencia de Thomas, acepta la existencia de la globalización o, al menos, de la palabra “globalización”.

Robert Taylor [1999] es el especialista laboral del *Financial Times* en Londres (dato que la OIT curiosamente no menciona). Su contribución es consistente con los trabajos de Breitenfellner y Ramsay, y cubre gran parte del mismo tema. Asimismo, asume el tripartidismo y por ende, lo excluye de la discusión. Alineado con una visión tripartita del mundo, está tan interesado en ajustar los sindicatos al capitalismo global, como el capitalismo global a los sindicatos. Y considera que las

organizaciones (inter)gubernamentales pueden o deben desempeñar el papel articulador entre éstos:

Es evidente que las organizaciones sindicales [...] necesitan demostrar que su orientación no es incompatible con la creación de economías de mercado exitosas. Los derechos de la organización sindical son buenos para los trabajadores y también para el negocio. Los países más opulentos del planeta son los que, no sólo tienen organizaciones sindicales, sino que también las integran con éxito dentro de sus sociedades a través de formas de gobernabilidad corporativa, y en alianza con asociaciones no gubernamentales. Hasta la fecha pocas organizaciones sindicales han logrado llegar a un acuerdo con el nuevo mundo de globalización creciente, pero si ellos albergan la esperanza de sobrevivir y de volver a crecer, tendrán que hacer ajustes radicales [...] La necesidad de más relaciones industriales transnacionales exige que las organizaciones sindicales reafirmen sus objetivos básicos en un lenguaje moderno, que tenga eco en los mercados y centros laborales flexibles. Sin embargo, la actitud de los gobiernos no puede permanecer pasiva y desinteresada. Se requiere de un enfoque de políticas públicas favorables si las organizaciones sindicales han de desarrollarse, aportando marcos legales que no impidan el desarrollo de las relaciones industriales transnacionales [...]

Para lograr el éxito, más organizaciones sindicales en el ámbito internacional deberán crear vínculos con organizaciones no gubernamentales. En su informe de 1997, sobre el Estado en un mundo cambiante, el Banco Mundial solicitó una estrategia pública que exigía a las organizaciones sindicales establecer redes que reunieran al grueso de la sociedad civil –más allá de cualquier industria o centro laboral específicos– con agrupaciones ambientales, comunitarias y femeninas. De esta manera, se argumenta que ellos pueden establecer una causa común, al integrar los intereses del productor con los del consumidor, y al ayudar a revivir a una ciudadanía social más activa y éticamente responsable. En esto ayudará el papel cambiante del Estado que será, no tanto el proveedor directo de los derechos y servicios, como el promotor de actividades diversas y pluralistas en una sociedad que fomenta y promueve las asociaciones civiles secundarias y autónomas. Esto significa también que las organizaciones sindicales habrán de llevar a cabo un rompimiento estratégico con su cultura tradicional más centrada en el

centro laboral, y adoptar estructuras más descentralizadas y flexibles que atraigan a más empleados individuales, en su calidad de trabajadores y consumidores.

Para mí es un tanto alarmante –como defensor de un sindicalismo orientado hacia los movimientos sociales y la sociedad civil– descubrir aquí la rapidez con que el Banco Mundial ha adoptado y adaptado a éstos en algo funcional para sus propios propósitos hegemónicos (aunque esto es, como se argumenta más abajo, un juego que los subalternos también pueden jugar). ¡Más alarmante es ver a Taylor dependiendo del Estado y de las organizaciones interestatales para legitimar alianzas sociales entre movimientos que, en décadas recientes, se han identificado con el capital, el Estado, la tecnocracia, el patriarcado y el Banco Mundial como la fuente del problema y no como el medio para una solución! [George y Sabelli, 1994: 223-251.] Aquí la sociedad civil global está reducida a un neokeynesianismo global.

Richard Hyman [1999b] es un catedrático de relaciones industriales, con una reputación de teórico marxista en el aspecto laboral. Él también cae dentro de mis institucionalistas, pero su punto de referencia y planteamiento es claramente más el movimiento laboral que la “paz industrial”, el “desarrollo” o el tripartidismo. Al confrontar las múltiples crisis globales –del desempleo, del sindicalismo y de la sociedad en general– explora soluciones en el propio movimiento laboral, o entre sus aliados. Su argumento central es la necesidad de que el trabajo inicie una nueva batalla de ideas. En parte, esto puede suceder al adentrarse en el terreno ideológico/institucional del nuevo centro laboral y sus procesos, develando sus contradicciones o duplicidades e inclinándolas hacia los intereses del trabajador. Propone un nuevo proyecto laboral dirigido a la seguridad, oportunidad, democracia, comunidad y solidaridad. Ésta es una obra pensante y provocativa que debe interesarle a los sindicalistas internacionales más modernos y radicales. Sobre todo, reconecta a un sindicalismo contemporáneo o futuro con sus orígenes, y con una historia social e internacional más amplia:

“Solidaridad por siempre” es uno de los lemas fundamentales de las organizaciones sindicales. La solidaridad ostenta un doble significado: apoyo de los miembros sindicales a las luchas del otro, pero también apoyo por parte del más fuerte al más débil en la sociedad (o, de hecho, entre naciones). Los apuntes morales más amplios de la acción colectiva han sido erosionados en

muchos países; si la solidaridad ha de sobrevivir, debe ser reinventada. La diversidad de situaciones del trabajo y del mercado laboral en el mundo contemporáneo connota que una agenda tradicional y estandarizada de la organización sindical no puede ser ni prácticamente efectiva ni ideológicamente resonante. La tarea es trasladarse de un modelo antiguo de solidaridad mecánica hacia un nuevo modelo de solidaridad orgánica [...] Todo proyecto que aspire a crear tal modelo debe reconocer y respetar diferenciaciones de circunstancias e intereses: dentro de las constituciones de las organizaciones sindicales individuales; entre los sindicatos dentro de los movimientos laborales nacionales; y entre los trabajadores de diferentes países. La alineación e integración de diversos intereses es una tarea compleja y difícil que requiere procesos continuos de negociación; la verdadera solidaridad no puede imponerse por mandato administrativo y, ni siquiera, por mayoría de votos. Su logro es posible en la medida en que los sindicatos redescubran la convicción, y persuadan tanto a sus miembros como a los miembros de la sociedad civil en general, de que tienen una misión que es una espada de la justicia.

No estoy muy convencido de que la estrategia de Hyman, de oposición desde adentro, sea la que pueda conectar al movimiento laboral con otros que principian desde las premisas no, anti o poscapitalistas. Tampoco estoy seguro de que el "proceso continuo de negociación" entre trabajadores, entre sindicatos y entre naciones, pueda llevarse a cabo en un foro cuyo anfitrión sea la OIT, patrocinado por esta organización y la CIOSL.

El parámetro institucional: las ideologías de las estructuras

Hoy día somos cada vez más sensibles a las relaciones de poder subyacentes y circundantes, así como a nuestros pronunciamientos teóricos, ideológicos, analíticos o estratégicos. La idea de una "Conferencia sobre el Trabajo Organizado en el Siglo XXI" –planteada por la Organización Internacional del Trabajo y auspiciada por el Director de la OIT y el Secretario General de la CIOSL– cuyo objetivo es contribuir a un proyecto del instituto de investigación de la OIT; con un diálogo supervisado por la OIT; y, que está –todo o en parte– registrada como propiedad

intelectual, debe interpretarse como *parte del proceso* y, por ello, abierta al análisis y al reto.²⁵

En la actualidad, tanto la OIT (como la instancia suprema de las relaciones, normas y leyes laborales internacionales), como la CIOSL (como la principal representante del sindicalismo), sufren una especie de crisis de identidad. Esto es resultado, como ya se indicó, de una revolución dentro del capitalismo que tiende a minarlas y a acotirlas. Ambas resultan de la etapa nacional/industrial/colonial del desarrollo capitalista. Las dos fueron producto de movimientos sociales masivos (inter)nacionales, de conflictos y de las guerras mundiales consecuentes. La OIT y la predecesora de la CIOSL, la IOSL, surgieron de los conflictos sociales que precedieron a la primera guerra mundial. Representan un compacto internacional sorprendentemente longevo y duradero entre el trabajo sindicalizado, el capital y el Estado. Asimismo, pueden interpretarse como si hubieran brindado, conjuntamente, una alternativa cosmopolita y reformista al Comunismo Internacional y al revolucionismo. De igual manera, la CIOSL salió de la segunda guerra mundial más marcada aún, por lo cual hoy tenemos la guerra fría entre el Occidente capitalista liberal y el Oriente comunista autoritario, donde cada uno intenta controlar al Sur que se encuentra en una etapa de descolonización. La CIOSL y la OIT son literalmente internacionales en el sentido de que sus elementos constitutivos se definen en términos de la identidad del Estado-nación.

En conjunto, estas instituciones han expresado un proyecto *liberal-cum-social-democrático* de relaciones laborales bipartitas o tripartitas. El “problema social” decimonónico, Trabajo *versus* Capital, se transformó en el “compromiso social” del siglo xx, con el Estado como árbitro supuestamente neutral. Desde 1945, la OIT y la CIOSL han cambiado cada vez más, el foco de su atención (y financiamiento), desde el socialmente inestable núcleo capitalista hacia la socialmente inestable periferia capitalista. Y su discurso principal, de la “paz industrial” al “desarrollo”. La OIT podría sobrevivir mejor que la CIOSL, en la medida en que hace mucho tiempo descubrió lo lejos que va el “trabajo”, esto es, más allá de la esfera de las relaciones industriales bipartitas o triparti-

²⁵ La noción de que las estructuras portan su propia ideología proviene, relevantemente, de una crítica a la OIT realizada por Jeff Harrod [1977]. En realidad, el ensayo de Harrod brinda un panorama general sobre la historia, estructura, actividades y funcionamiento de la OIT, con una orientación hacia los “países en desarrollo” –en particular. Por consiguiente, también versa sobre la “ideología de los programas”, y las tensiones entre las dos ideologías. Junto con el ya mencionado trabajo de Robert Cox, ofrece un punto de referencia esencial para una crítica contemporánea de la OIT.

tas. Lo que es más, todavía es una institución subvencionada por el Estado (a pesar de las continuas tensiones con Estados Unidos), cuenta con personal y recursos masivos, y forma parte de la familia de los organismos de las Naciones Unidas. Por otro lado, la CIOSL tiene un cuerpo administrativo diminuto, sus afiliados le otorgan un simbólico 1% de su ingreso nacional y por ello depende –para cubrir 40% de su ingreso– de los fondos estatales o interestatales de la “colaboración para el desarrollo”.

La OIT y la CIOSL también fueron marginadas, de diferentes maneras, durante la Cumbre Social de 1995, auspiciada por las Naciones Unidas. A la CIOSL se le definió como una organización no gubernamental entre una miríada de ONG, en vez de la representante privilegiada de los menesterosos. Se le redujo a argumentar públicamente que el evento debió haber sido dirigido por la OIT, o con directrices de la OIT, la que hubiera colocado orgullosamente al Trabajo en el *podium*, como socio del Capital y del Estado, patrocinando el “único tema a discutir”, ¡las ONG! Sin embargo, la CIOSL está en 40% de su actividad, es decir, tenía el tipo de desarrollo de una ONG hasta justo después de la Cumbre Social, ya sea desestimando o denigrando.

Por todo lo anterior, puede ser razonable especular que Bill Jordan y Juan Somavia (¡quien fue presidente de la Cumbre Social en 1995!), estén interesados en restaurar conjuntamente sus organizaciones, a manera de instituciones internacionales centrales de representación laboral, diálogo, compromiso y establecimiento de normas para el siglo XXI.²⁶ Con respecto a que la OIT presente una contribución a una ley cosmopolita, por encima de aquella de los capitales y estados-nación en competencia y conflicto, uno debe estar a favor no sólo de preservarla, sino de ampliarla. Esto sería compatible con el argumento de Forman, así como con argumentos más sustanciales en favor de una democracia cosmopolita y de una ciudadanía global [Held, 1995]. De hecho, Held parece incluso considerar a la OIT, y su estructura tripartita, como un tipo de modelo para el conjunto reformado de instituciones de las Naciones Unidas, abierto a la sociedad civil. Para empezar, ignoro si los representantes destacados del capital –con la capacidad de tomar decisiones a favor de su grupo y de imponerles los “mejores estándares prácticos”–, están interesados en participar. Más aún, tampoco estoy seguro de que el trabajo deba favorecer la estructura empresa/capital en

²⁶ Aunque una bien informada persona que respondió a un borrador de este ensayo me asegura que fue una iniciativa de la SIC, la que le indicó a la OIT que fuera una convocadora menos parcial de dicho diálogo que la misma CIOSL.

organismos interestatales de cualquier tipo. La mayoría de los movimientos democrático-radicales globales están tratando de *reducir* la influencia directa o indirecta del capital dentro de ellos.

La crisis actual de la OIT. No puedo exigirle experiencia a la OIT.²⁷ Sin embargo, estoy en general consciente del reto que se le presenta a partir del florecimiento de nuevas instituciones interestatales más centrales, o más adecuadas, al desarrollo de un capitalismo neoliberal y globalizado; como también de su interés y el de sus partidarios de que la OIT debe imponerse y adaptarse al neoliberalismo, a la globalización, al Banco Mundial y a la Organización Mundial de Comercio. Como Breitenfellner [1997: 544] señala:

La [...] OIT [...] es única por el hecho de ser tripartita [...] ofrece un ejemplo de cómo "podría funcionar una futura asociación social global". Si la OIT se fortaleciera, podría estar junto a la [...] OMC [...] el FMI [...] y el Banco Mundial en el concierto de las organizaciones económicas mundiales [Breitenfellner, 1997: 544].

Y como la CIOSL (1996) lo planteó, en una defensiva y diplomática declaración dirigida al cuerpo rector de la OIT, ésta debe:

asegurarse que todo paso que tome para modificar el procedimiento o las estructuras de la OIT, se hará con respeto total al mandato establecido por la organización y con la finalidad de avanzar en sus objetivos (y) [...] continuar promoviendo el papel de la OIT en la creación de políticas económicas y sociales internacionales, particularmente a través de una colaboración fortalecida y equilibrada con el FMI, el Banco Mundial, el UNDP (Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas por sus siglas en inglés) y la OMC, con una óptica que asegure que las consideraciones de la justicia social se tomen íntegramente en cuenta, y que se respeten los derechos del trabajador.

²⁷De hecho, no estoy seguro quién la tenga. Hace 20 años, Robert Cox, exmiembro de la OIT y respetado innovador en la teoría de las relaciones internacionales e industriales, elaboró una detallada, profesional y reprobatoria crítica a la OIT [Cox, 1996]. Señalaba que la OIT era burocrática, autoritaria, reservada y muy ansiosa de modificar al otrora hostil gobierno y sindicatos de Estados Unidos. Aparentemente, la OIT no estaba capacitada para desempeñar su papel democrático liberal internacional ni siquiera en el Viejo Orden Mundial. Uno quisiera saber si en el periodo intermedio se ha tornado más democrática, flexible e independiente de los estados hegemónicos.

El problema de la OIT es que las principales corporaciones, los poderes capitalistas y los demás implicados en este concierto, la consideran, al igual que a los derechos y procedimientos laborales de muchos años, como obstáculos al "libre comercio". Y que la OIT, así como la mayoría de las organizaciones liberales tradicionales o socialdemócratas, se siente obligada a persuadirlos de que no es así. Ha intentado hacerlo mediante una nueva Declaración sobre los Principios Fundamentales [OIT, 1998], que permite a los gobiernos aceptar los estándares tradicionales, aunque sin ratificarlos o aplicarlos. El órgano de campaña ya mencionado, la Conferencia Mundial Abierta, que ha recolectado cientos de firmas de movimientos laborales para una carta dirigida a la Conferencia de la OMC 1999, lo plantea así:

En junio de 1998 bajo presión de la OMC y el FMI para crear "un marco menos limitado que asegure los estándares laborales internacionales" la OIT adoptó una nueva "Declaración sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo". Los principios y derechos que se promueven en esta declaración, corresponden a siete de los acuerdos ya existentes en la OIT. El 20 de junio de 1999, la Cumbre de los 8 Grandes en Colonia, Alemania, emitió un comunicado en el cual promete "promover la instrumentación efectiva" de esta nueva declaración de la OIT.

Nosotros, los suscritos, declaramos categóricamente: si esta "Declaración sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo" de la OIT va a ser de algún valor para la gente trabajadora del mundo, los siete acuerdos correspondientes de la OIT deben ratificarse, implantarse y cumplirse en su totalidad por cada gobierno que participe en la Cumbre de la OMC en Seattle, Estados Unidos! [OWC, 1999a.]

Como organismo interestatal, la OIT jamás ha podido imponer los estándares que establece. La retórica ha sido siempre más importante que el cumplimiento. Esto podría no resultar perjudicial en un movimiento u organización dirigida a la movilización de la sociedad civil; empero, es difícilmente la imagen creada por la OIT. Y ahora está enfrentando su crisis, reduciendo considerablemente el poder que podría haber tenido, y reforzando la retórica. Aquí me vienen dos preguntas a la mente. La primera es si una política de concesión o conciliación es la postura sensata frente al fundamentalismo. Toda la historia laboral y democrática indica lo contrario. La segunda pregunta es si la OIT

debiera siquiera tratar de establecer un nicho como *institución internacional financiera o de desarrollo económico*, más que como una institución de derechos laborales internacionales. No pretendo tener una respuesta para esta última. Pero en todo caso, resulta claro que la OIT está necesitada no sólo de defensa o reforma, sino de reinención a la luz del problema laboral, y de las importantes fuerzas sociales como éstas existen bajo la globalización en el siglo XXI.

La crisis actual de la CIOSL. En cuanto a la CIOSL, parece ser que ha estado emasculada no sólo por el asalto neoliberal sino por el propio *¡colapso del comunismo!* Desde su fundación, la identidad ideológica y la, a menudo, frágil cohesión de la CIOSL han dependido, en gran medida, de ser el enemigo de su enemigo. La pérdida de su propio imperio maléfico le ha ganado a la CIOSL un enemigo que, no sólo se ha vuelto extremadamente poderoso, agresivo y evasivo (el argumento de Castells), sino que al parecer no está interesado en competir en los Juegos Tripartitos Internacionales.²⁸ Es cierto que la CIOSL, al seguir los pasos de Amnistía Internacional, ha probado ser capaz de criticar severamente a Estados Unidos. La esencia del estado capitalista combina la retórica máxima de los derechos laborales con la mínima instrumentación, nacional e internacional, de los estándares de la OIT. En una detallada exposición de 15 hojas declara que:

Estados Unidos ha ratificado sólo uno de los siete estándares laborales medulares, el cual cubre el derecho a establecer una organización sindical, a negociar, la prohibición de discriminar y el trabajo infantil, como está especificado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de las Naciones Unidas. Ésta es una de las peores ratificaciones registradas en el mundo [...] [CIOSL, 1999].

Sin embargo, muestra poca o nula capacidad para dirigir el movimiento laboral internacional y la opinión pública en tales cuestiones, mucho menos movilizarlos a una acción efectiva y visible. En realidad, sólo tuve conocimiento de este documento por la campaña, la movilización y la red laboral internacional de la Conferencia Mundial Única (mencionada con anterioridad y posterioridad). Con respecto a la globalización, empero, la CIOSL se encuentra repetidamente rebasa-

²⁸De hecho, esto también es cierto para los *gobiernos nacionales* social-demócratas, que incluyen al "Tercer Camino" del Nuevo Trabajo en el Reino Unido [véase New Statesman, 1999]. Uno se pregunta cómo las actitudes de éstos pueden proyectarse dentro de la OIT.

da. Cuando proponía y negociaba una cláusula social en el Acuerdo Multilateral sobre Inversión, una red de campaña de los movimientos sociales y las ONG no sólo se opusieron al MAI (sacando ventaja de las contradicciones interestatales), sino que lo destruyeron. Asimismo, cuando la CIOSL busca un lugar en las instituciones financieras internacionales existentes, otros insisten en la necesidad y la posibilidad de superarlas con alternativas más relevantes y democráticas [Held, 1998].

Parece que enfrentamos así un importante problema concerniente a lo que yo llamaría "el principio de articulación para el trabajo internacional y el internacionalismo laboral". Esto no es solamente un asunto de la, o las ideologías sindicales, ni de su limitada, variable o hasta decadente representación del trabajo en general (que incluye al de las mujeres, al eventual, y al que se emplea a sí mismo) y del jornal asalariado. También es una cuestión de importancia de las *organizaciones* democrático-representativas más significativas, tanto para un capitalismo globalizado y enlazado en redes como para todo el *movimiento* laboral. Ya se ha señalado varias veces que la forma apropiada para los movimientos (nacional e internacional) actuales, es aquel de la red, la coalición o la alianza. Son ellos los que pueden ser —como lo afirmó Enzensberger [1976] acerca de los medios electrónicos de comunicación— "tan libres como bailarines, tan alertas como jugadores de fútbol y tan sorprendentes como las guerrillas". Sin embargo, sería una locura rechazar a la organización democrático-representativa que significa, para millones de trabajadores en el mundo, la única defensa contra un capitalismo cada vez más global, agresivo y destructivo.

Quizás la solución radica, precisamente, en distinguir entre la representación *laboral* y el *movimiento* laboral, entre el *trabajo internacional* y el *internacionalismo laboral*. El trabajo internacional podría verse como *representado* por la organización, *cuajado* en la institución; el institucionalismo laboral podría percibirse como *avanzado* por la red. Parece ser un caso empírico cuando consideramos las diversas conferencias sobre el trabajo y la globalización ya mencionadas. Para las tradicionales instituciones internacionales de representación laboral, esto implicaría tres pasos: 1. abandonar la idea de que son las únicas, o las representantes privilegiadas del trabajo. Después de todo, este privilegio que se relaciona con el periodo transitorio del capitalismo industrial nacional, es también una prisión; 2. reconocer a la red y al trabajo en red como una fuente de movimiento e innovación. Esto significaría acoger al trabajo y a las redes aliadas al trabajo, o a las ONG, en sus foros, lo que incluye a las de la OIT, y 3. aceptar que el nuevo inter-

nacionalismo es, primordialmente, un internacionalismo de comunicaciones, con medios de comunicación electrónicos como las vías principales, y una cultura de solidaridad global como valor central.

Pienso que gran parte del programa de reinversión está, ya sea implícito o explícito, en el material revisado anteriormente. El resto se encuentra o puede avanzarse por medio de las redes.

Así como las redes dentro y alrededor del trabajo aportan la fuente –o por lo menos una fuente importante– de reinversión, así podría y debería ser el trabajo internacional institucionalizado en la OIT. De seguro que el trabajo internacional necesita ver a la OIT, no tanto como una fortaleza que lo protege, sino como una plataforma pública desde la cual pueda dirigirse al capital, al Estado y a la sociedad civil global (entendida aquí como un sitio de lucha permanente contra la hegemonía ideológica e institucional del mercado y el Estado). Ya he indicado la necesidad de incluir todas las expresiones relevantes del descontento laboral (ya sean de las mujeres, ambientales, de empresas pequeñas, rurales, etc.). No tengo aquí un modelo en mente, pero la reflexión crítica sobre las Conferencias y Cumbres de las Naciones Unidas de los años noventa podría producir uno.²⁹

El parámetro de la comunicación computacional: ¿no hay parámetros?

La participación en COL21, cerca de casi una semana en agosto de 1999, fue impresionante en términos de sus miembros (se inscribieron 462 personas, y casi 100 introducciones/contribuciones), así como de los intereses y antecedentes de las personas que respondieron. Yo esperaba que la respuesta estuviera fuertemente sesgada hacia Estados Unidos y el Reino Unido, la academia y los sujetos que habitualmente están en la línea frontal: joven, blanco, hombre, profesional y del Norte.³⁰ Un análisis rápido e impresionista, basado en alrededor de 48 contribuciones, repartidas en cuatro días a finales de agosto, revelaron lo siguiente: 43 pertenecían a países capitalistas medulares, principalmente angloparlantes y en su mayoría norteamericanos; 44 eran

²⁹ Así también podría hacerlo una lectura crítica de O'Brien *et al.* (ed.) (en prensa). Éste maneja la relación entre las instituciones financieras internacionales por un lado, y los movimientos femeninos, ecológicos y laborales, por el otro.

³⁰ Para una contribución directa a la COL21 (¿inedita hasta mediados de noviembre de 1999?) de un hombre, viejo, blanco, profesional, del Norte, académico, véase Waterman, 1999c.

de hombres; 25 fueron de activistas sindicales o empleados, y 25 de académicos (las últimas dos categorías frecuentemente se superponen); 12 eran de ONG pro-laborales; 16 parecían estar más orientadas hacia la negociación colectiva; y 26 tenían interés en los asuntos laborales internacionales. Respecto a la edad y orígenes étnicos sólo podemos suponer.³¹

Sería fácil descartar tal participación, tan limitada precisamente a los sujetos habituales. Prefiero tomar nota de ello como si calificara la naturaleza abierta e internacional del evento, mientras destaco su potencial radical. Este potencial radica en el número de participantes/empleados académicamente calificados, y de participantes/aliados orientados al sindicato, preocupados por el futuro del trabajo bajo las condiciones de la globalización. Además, la presencia marginal de las mujeres, la gente de la periferia capitalista y los no angloparlantes, no son el final de la historia. Después de todo, esto no es una elección, es una discusión y hasta posiblemente un diálogo. Aunque podríamos finalizar con muchos sujetos blancos, del Norte, angloparlantes y académicos pro-laborales en una plática conjunta (acerca de las implicaciones de la globalización para las relaciones laborales de tipo anglosajón, y su proyección europea o internacional), los lectores de peso están de acuerdo en que una contribución particular no va a estar determinada por su representatividad, sino por la pertinencia percibida.

Permítanme seleccionar algunos mensajes, de un solo día de correspondencia, que percibo pertinentes para un diálogo sobre el trabajo en la época de la globalización:

Fecha: jueves, 19 de agosto de 1999, 10:09:46 +0200

Asunto: hola desde San Francisco

Mensaje: #1

Mi nombre es Medea Benjamín y soy directora de responsabilidad corporativa del grupo de derechos humanos *Global Exchange*. Me he enfocado en las transnacionales norteamericanas y sus prácticas laborales en ultramar. *Global Exchange* fue uno de los grupos que encabezaron la campaña contra *Nike* por abusos laborales en Asia, y en la actualidad llevamos a cabo una campaña contra la

³¹ Como a mediados de octubre de 1999, el número de contribuciones se había incrementado a más de 250. Aunque la intención era que los participantes respondieran a las dos exposiciones iniciales (por el momento traducidas al español y francés), éstas no habían suscitado en su conjunto una respuesta seria. En realidad, el único debate que se llevaba a cabo era aquel sobre las cláusulas sociales. Importante como es este tema, la falta de desarrollo de una discusión más general es sorprendente y decepcionante.

empresa GAP, presionándolos a pagar un salario digno a los trabajadores de sus fábricas y que acepte un monitoreo independiente de sus fábricas. Asimismo, lanzamos recientemente una campaña con respecto a las empresas de Estados Unidos y los derechos de sus trabajadores en China. ¡Estoy muy interesada en estar en contacto con gente comprometida con los derechos laborales de las industrias de ropa/calzado, o de juguetes, para poder colaborar!

Fecha: jueves, 19 de agosto de 1999 +0200

Asunto: introducción

Mensaje: #5

Hola y saludos desde Vancouver. Mi nombre es Ritu Mahil. Me convertí en organizador sindical a la edad de 5 años, cuando mis padres primero organizaron al Sindicato Canadiense de Trabajadores Agrícolas. Uno de mis primeros recuerdos es haber recogido bayas en una granja donde pretendía ser recolector y además reclutaba miembros. De todas formas, he permanecido con el movimiento desde entonces. El año pasado, como integrante de la Sociedad de Estudiantes Universitarios en el campus, ayudé a organizar el TA de nuestra universidad en el CUPE, local 4163. En la actualidad, estoy finalizando la carrera de Derecho y la Maestría en Administración Pública en la Universidad de Victoria. Mi principal motivación para obtener estos dos grados académicos es profundizar mi conocimiento de las relaciones laborales. Soy afortunado de poder trabajar en un bufete en Vancouver, donde se practica exclusivamente el aspecto sindical del derecho laboral. También pretendo completar mi maestría el próximo año, y estoy buscando un tema para mi proyecto de tesis que combine mi entrenamiento legal y mis intereses en el trabajo organizado. Me agradecería sostener una discusión interesante.

Fecha: 19 de agosto de 1999, 10:58:32 +0200

Tema: Re: introducción

Mensaje: #13

Saludos a todos los participantes. Me llamo Kwang Young Shin y soy profesor de sociología en la Universidad Chung-Ang de Seúl, Corea. Hago investigación sobre movimiento y política laborales en los países en desarrollo, y en los países desarrollados, con el objeto de contar con una perspectiva comparada. Ahora estoy trabajando sobre la política cambiante del trabajo durante la transición política y la globalización económica en Asia Oriental. Estoy interesado en el género y el movimiento laboral. Enseño sociología

industrial, sociología política y análisis de clases. Me agrada sobremanera la oportunidad de estar en la conferencia electrónica *Organized Labour 21*, que será vital en la próxima lucha laboral por justicia e igualdad. Compartamos nuestras experiencias e investigación para el futuro.

Está por verse cómo entenderá y utilizará la ILS estas contribuciones. Después de todo, este foro se creó para satisfacer los propósitos de la propia ILS, la OIT y la CIOSL. Pero si la participación inicial se interpreta como más radical potencialmente de lo que estos organismos han demostrado ser, también son más porosos los parámetros de un foro electrónico que aquellos de una publicación académica, o una conferencia sindical.

Me he estado preguntado si una conferencia electrónica abierta como ésta, con correos electrónicos distribuidos por lista, y con un archivo de contribuciones accesible en línea, no facilita o provoca la creación de otra conferencia que se dirija menos a las *relaciones laborales* internacionales, y más al *movimiento laboral* internacional. Estoy reflexionando acerca de la posibilidad de crear una conferencia/sitio, paralela o consecuente, en un equivalente electrónico al famoso "tren sellado". Como algunos lectores podrán recordar, Lenin retornó a Rusia desde Suiza durante la primera guerra mundial, aprovechando un ofrecimiento de la elite política-militar-industrial alemana, la que pensó erróneamente que sólo minaría el esfuerzo bélico ruso. Más recientemente, el mismo principio fue explotado por los disidentes de Alemania del Este, al utilizar los medios de comunicación audiovisuales de Alemania Occidental para enviar su mensaje mediante la censura de Alemania del Este. El ciberespacio no es necesariamente más democrático que otros medios masivos de comunicación, pero es infinitamente más abierto y flexible.

Ciertas listas laborales o sitios internacionales ya han señalado la existencia de COL21, elogiándola o animando a sus visitantes a tomar parte en ella. Empero, yo especulo sobre la creación de un espacio orientado hacia el movimiento laboral internacional, el cual podría, por ejemplo, bajar contribuidores/contribuciones selectos para fomentar una conferencia más enfocada al movimiento. No existe, quizá de modo más modesto, algo que impida que uno construya a partir de las contribuciones de COL21, su propia base de datos de direcciones de correo electrónico interesantes, así como tampoco invitar a los participantes a

un sitio o conferencia posterior/paralela. Y luego con más ambición, procurar comprometer a los marginados o excluidos en el presente.

La base de mis reflexiones es una cierta familiaridad con las limitaciones, tanto de los sitios *web* de las organizaciones sindicales, como de los que utilizan los sindicatos laborales internacionales autónomos. Por lo general, estos son boletines o revistas en forma electrónica, que comúnmente no están abiertos a la discusión y pueden presentar áreas bloqueadas al público. Tienen el propósito de difundir (de una persona a muchas) como un transmisor radial, y no brindan retroalimentación como lo hace... bueno... una red computacional.³² En lo que respecta a los autónomos, me refiero a los sitios administrados por individuos o por agrupaciones pro-laborales, o con el preciso propósito de fomentar una solidaridad, una participación y una retroalimentación directas. Algunos son muy profesionales, otros son muy animados. La mayoría son no partidistas, no sectoriales, tanto en su forma como en su contenido (aunque socialistas obsesionados y fundamentalistas ven a la *Internet* como llovizna del cielo: al menos pueden practicar su solipsismo a escala mundial). Con frecuencia, las listas contienen discusiones, aunque tienden a tratar problemáticas inmediatas y dramáticas, o campañas. Los sitios pueden indicar páginas de discusión. Sin embargo, ni los temas discutidos, ni el rango de participantes en las discusiones –en un periodo de varios años– han tocado lo que sugirió la COL21.

Trabajo y globalización: ¿cuál diálogo del milenio?

Hay equivalentes *académicos* y laborales a lo que ofrece la ORT. De hecho, ha habido una inundación de eventos que se llevaron a cabo el año pasado, o que se esperan para el futuro. Dado el auspicio y la agenda del evento de la ORT y la CIOSL, merecen atención. Para cinco ejemplos, considérense los siguientes:

II Encuentro Mundial contra la Globalización y el Neoliberalismo, septiembre de 1999, por parte del centro sindical más importante de Brasil, la Central Única de Trabajadores (CUT). Incluía los siguientes elementos:³³ disertación sobre el capitalismo global (economista bra-

³² Para una crítica devastadora de los sitios de sindicatos británicos, véase Lee, 1999. Para directorios de documentos de discusiones laborales y sitios relevantes, véase Labour Start, 1999 y Workers en www.Unite, 1999! Para un sitio laboral no angloparlante excepcional, véase Chronique de l'Itinérant Électronique, 1999.

³³ Excluyo otros dos eventos sindicales sobre globalización, los descubrí cuando concluí el cuerpo de este ensayo. Uno de ellos es un seminario propuesto para Bangladesh,

sileño); informe sobre el Sindicalismo Europeo de la Confederación Europea de Organizaciones Sindicales; crisis asiática y resistencia laboral a cargo de la Confederación Coreana de Organizaciones Sindicales, Sudáfrica en la actualidad (Cosatu); América Latina, Mercosur, TLC y el sindicalismo (tres conferencistas, más sindicalistas latinoamericanos), declaración final y evento público: contra el neoliberalismo y en defensa de los derechos del trabajador. El programa y el formato pertenecen a la tradición del sindicalismo nacionalista/izquierdista en América Latina (están implicados los sindicatos oficiales cubanos); las contribuciones se estructuran nacional y regionalmente; y está organizada en oposición al sindicalismo "colaboracionista". Se dirige a la globalización, incluye a las organizaciones sindicales africanas, asiáticas y, al menos, a las de Europa Occidental. Además, la base de la red de trabajo del evento, tiene el propósito de evitar la competencia con eventos internacionales en curso.

La Conferencia Mundial Abierta en Defensa de la Independencia de los Sindicatos y de los Derechos Democráticos es una iniciativa trotskista franco-norteamericana, con considerable repercusión entre los movimientos sindicales nacionales europeos, americanos y más allá de estos ámbitos. Su Conferencia de Trabajadores del Hemisferio Occidental contra el TLCAN y las privatizaciones de noviembre de 1997, se expresó contra el neoliberalismo y la globalización en términos de la tradicional denuncia nacionalista/izquierdista. Sin embargo, su comité organizador se movió hacia una postura mucho más específica y matizada que la declaración sobre los estándares laborales internacionales de la OIT y la OMC antes mencionada [Conferencia Mundial Abierta, 1999a]. La propuesta para su conferencia de febrero del 2000, en San

acerca del cual no tengo información adicional, y el cual todavía buscaba financiamiento extranjero en septiembre de 1999. El otro es una Conferencia sobre Globalización y Estándares Laborales, al parecer organizada por la CIOSL en diciembre de 1998. Consistente con la tradición de la CIOSL de que nobleza obliga, de hecho, invitó al director general y funcionario más antiguo del cuerpo administrativo de la OMC, ¡para un día de consultas ahí! Véase <http://www.icftu.org/english/pr/1998/eproll267-981203-dd.html>. Asimismo, no tomo en consideración lo sucedido en Seattle, Estados Unidos a finales de noviembre de 1999, durante la conferencia de la OMC [Seattle Weekly, 1999]. Esto propició una importante confrontación entre Estado/capital por un lado, y naciente sociedad-civil-global, por el otro. En oposición a las confrontaciones anteriores, tanto Estados Unidos como las organizaciones sindicales internacionales estuvieron notablemente presentes. Una importante coalición de Estados Unidos, la *Citizenrade Campaign* (Campaña Ciudadana de Comercio) intenta coordinar las posiciones de una amplia gama de ONG, sindicatos y otros movimientos.

Francisco, sugirió temas más amplios a tratar y con mayor participación que el evento brasileño. Entre los temas a considerar se incluyen el trabajo de menores, las fábricas explotadoras, la defensa de los acuerdos de la OIT, la lucha contra los planes de ajuste del FMI/Banco Mundial, la cancelación de la deuda externa, la independencia de los sindicatos frente a las nuevas estructuras regionales, o la defensa de las organizaciones sindicales libres e independientes (con la participación de un líder del movimiento sindical independiente chino) o un informe sobre el tribunal internacional en África. Hubo talleres y conferencias propuestos sobre: independencia de la organización sindical; mujeres y globalización; lucha por la paz y la autodeterminación; lucha contra el racismo y la opresión; sociedad civil y ONG; programas de colaboración empresa/trabajo; y sobre la declaración final de la conferencia.

El encuentro en Estados Unidos, llamado *Sindicatos y Economía Global: la Educación Laboral en la Encrucijada* (correo electrónico enviado por Bronfenbrenner a COL21, el 14-08-1999) fue auspiciado por la AFL-CIO, profesores laborales de Estados Unidos y la Escuela de Relaciones Laborales de la Universidad de Cornell. Los temas de este encuentro fueron: el enfrentamiento del reto económico global, la educación laboral en la transformación sindical, estrategias sindicales para la fuerza del trabajador transfronterizo, el efecto de la globalización sobre los trabajadores, los sindicatos y las comunidades, enseñanza de la solidaridad global; raza, clase, género y fuerza de trabajo global; negociación con las CMN; fábricas explotadoras, trabajo infantil y solidaridad global; maquiladoras; inmigración y globalización; comunidad, coaliciones regionales y de consumidores.

También tenemos *Los Medios Laborales de Comunicación 99* (Segunda Conferencia-Festival de la Comunicación Laboral Internacional), noviembre de 1999, Seúl Corea del Sur. Mi asistencia en 1997 a la primera conferencia, me hizo saber de la profesionalidad, amplitud y carácter avanzado de las mismas. Aunque asociadas estrechamente a la oposición izquierdista de la Confederación de Organizaciones Sindicales Coreanas, están organizadas por una red de medios masivos de ONG. La conferencia propugnó por una nueva estrategia de comunicación laboral que reconozca las nuevas relaciones entre nuevas tecnologías de comunicación, globalización, cultura, política y movimiento laboral [Korean Labour Media Newsletter, 1999]. El programa propuesto incluyó talleres sobre luchas y redes laborales (flujos de capital, horas de trabajo,

internacionalismo, desempleo), confrontación con la Ronda del Milenio sobre negociaciones comerciales mundiales, solidaridad internacional de mujeres trabajadoras, misión y situación de la red laboral en escala mundial, posibilidad de una red laboral global, tecnología de la información (π) y movimiento laboral, π y medios de comunicación, vigilancia de centros de trabajo, transmisión por *Internet* y estrategias del movimiento progresista, posibilidades de un canal televisivo progresista y laboral, posibilidades de la radio o movimiento laboral en videos. La presentación de este evento me sugirió que (cuando menos) resulta obsoleta cualquier noción de que las estrategias tecnológicas, de modernización del movimiento laboral y de innovación, fluyen del noroeste al sudeste.

Por último, la *Iniciativa del Sur sobre Globalización y Derechos de las Organizaciones Sindicales* (SIGTUR, por sus siglas en inglés) organizada por el Congreso de las Organizaciones Sindicales Sudafricanas, febrero de 1999, Johannesburgo.³⁴ Trasciende a la periferia, ya que la iniciativa provino de Australia e incluyó a Corea del Sur con apoyo de varios sic. Tiene una agenda innovadora, orientada a la búsqueda de compromisos para la acción de sindicatos participantes. Considera cosas como la campaña australiana e internacional contra la minera multinacional Río Tinto con inclusión de comunidades, movimientos de derechos humanos y ecologistas; las respuestas de los sindicatos nacionales al neoliberalismo para recuperar miembros y relacionarse con nuevos tipos de trabajadores y comunidades, la lucha por la "construcción del sindicalismo global" con iniciativas como el acuerdo de colaboración allí gestado entre sindicatos de Durban (Sudáfrica) y Freemantle-Perth (Australia) con historia reciente de solidaridad; o la proposición de un primero de mayo internacional común (verdadero reto dada la decadencia del mismo en el Norte y su frecuente carácter nacionalista en el Sur). La aspiración a un "movimiento social sindicalista global" es definida así por el coordinador regional del Congreso:

La naturaleza radical de la reestructuración global y la alta movilidad del capital requieren de un sindicalismo global [...] Están dadas

³⁴ Asistí al evento después de haber concluido este ensayo. En la actualidad escribo unas reflexiones más amplias sobre el evento con el nombre de *The Internationalism of Labour and The Labour of Sisyphus* (El internacionalismo del trabajo y el trabajo de Sísifo). Aparecen más informes en el suplemento especial del *South African Labour Bulletin* [Boletín Laboral Sudafricano] de finales de 1999.

las bases para forjar vínculos de sector a sector, a través de países específicos, con el objeto de experimentar un sindicalismo global. Los vínculos mediante intercambios personales transmitirán experiencias nacionales que, por ende, impulsarán la presteza para intervenir en favor de los trabajadores geográficamente distantes, dado que éstos estarán representados dentro del sindicato colaborador que trabaja para aumentar los niveles de conciencia [...] Cuando los líderes (estibadores) australianos visitaron los muelles del puerto de Durban en Sudáfrica, para agradecerles personalmente a los trabajadores por sus actos de boicot, hubo una alta demanda de camisetas y otros símbolos. Estos encuentros únicos son valiosos. La experiencia compartida crea un verdadero sentido de solidaridad internacional... Sin embargo, estos actos positivos no crean un sindicalismo global. Para que esto suceda, deben formarse vínculos estructurales con cierto grado de permanencia. Algunos sindicatos están ya en el proceso de revisar la forma de este cambio. Esto será considerado en la conferencia [...] Los sindicatos que en el presente encabezan campañas globales contra las multinacionales, han descubierto que es esencial abrirse al exterior y formar alianzas comunitarias. La gigante multinacional minera que ataca los derechos del trabajador en Australia en nombre de la libertad individual, es la misma compañía que tala el antiguo bosque de la República de Malgache (Madagascar), y lo convierte en una mina de arena. Los intereses de los grupos verdes y de los sindicatos se unen [...] La conferencia explorará la mecánica de estos cambios estratégicos. El resultado será el primer ladrillo de la construcción de un movimiento social sindicalista global, no como una idea teórica abstracta, sino como un cambio organizacional concreto trabajado en todos sus detalles [Lambert, 1999b: 88-89].

Estos eventos diversos e independientes, con frecuencia superpuestos, indican tanto individual como colectivamente, un renacimiento significativo del pensamiento y la acción del movimiento laboral sobre la globalización y el internacionalismo.³⁵ Tres de ellos se han realizado

³⁵También se superponen con las conferencias internacionales "no laborales" como es el caso de una conferencia general acerca de las "alternativas a la globalización", organizada por el movimiento "nacional democrático" de Filipinas [Fundación IBON, 1999]. A pesar de este antecedente y de la resucitación en este caso, de lo que con anterioridad ha sido denominado "marxismo de liberación nacional" por el partido comunista de las Filipinas y la federación sindical Kilusang Mayo Uno; este evento también fue la ocasión

en el "Sur" y parecen considerarlo como parte de un mundo interdependiente de trabajo capitalista y protesta laboral. Buscan, a menudo explícitamente, un sindicalismo global para enfrentar a un capitalismo global, aunque lo que pudiera significar "sindicalismo global" todavía no está claro. Se requiere de un análisis de estos sucesos para compararlos y contrastarlos entre sí y con la COL21. Empero, al tratarse de conferencias "reales" en vez de "virtuales", debemos suponer que serán restringidas en asistencia y alcance. Aquí existe una paradoja interesante. Sólo supe de estos eventos "reales" por la red mundial; pero, sin embargo, su presencia y repercusión en la misma es extremadamente restringida. Aparecen, o se hacen accesibles, solamente mediante listas y correo electrónico (personales). No cuentan con sitios *web* propios. Una ausencia de virtualidad –al menos para los movimientos internacionalistas de hoy– me parece que es una restricción cada vez mayor para su realidad. Con mayor razón, entonces, es importante tomar parte en el evento de la OIT-CIOSL, y comprobar personalmente los parámetros señalados con anterioridad. Y con mayor razón por parte de la OIT-CIOSL, asegurarse de que, al menos, se acceda al resultado de estos eventos en, o mediante, su propio sitio.

Conclusión: no tanto dentro y contra, como desde adentro y desde afuera

Recuerdo aquí el lema de los trabajadores sociales radicales británicos de los setentas, "dentro y contra el estado", y considero que podría ser apropiado para los propósitos democrático/radicales de la época del capitalismo informatizado y globalizado. Me llama la atención la idea de estar simultáneamente dentro y fuera, porque no parece posible saber qué es estar dentro sin estar fuera y porque no se puede trascender esa idea sin contar al menos con la otra parte imaginaria. Sin embargo, en este caso, no estoy tan seguro de que se deba estar no sólo dentro sino también contra. Estoy verdaderamente interesado en revolucionar los parámetros institucionales, ideológicos y electrónicos del trabajo internacional y del internacionalismo laboral. No obstante,

para razonar algún pensamiento radical nuevo en cuanto a, no sólo formas de acción, sino inclusive de socialismo como alternativa a la globalización. Aquí, el objetivo principal de la contribución de James Petras [1999] era presentar una alternativa socialista. Aunque también representa una alternativa bastante radical a cualquier estrategia socialista existente que yo conozca, ya sea nacional o global.

en mi opinión, la revolución en esta época no es tanto una cuestión de crear "un mundo invertido", "un primer territorio liberado", sino de infiltrar límites, cambiar y ampliar parámetros; modificar enfoques y trabajar por un nuevo internacionalismo e institucionalidad laboral que complemente a los otros movimientos sociales democrático-radicales en escala internacional.

Finalmente, el adentro-afuera se aplica no sólo a las antiguas instituciones/organizaciones, sino que también a eventos como el Sigtur, que tiene en sí mismo una geometría problemática, sobre diferentes ejes entrecruzados; entre un izquierdista, pero diplomático, sindicalismo internacional y una asamblea radical-democrática de grupos de apoyo; entre sindicalistas y académicos; entre los (semi)industrializados y poderosos sindicatos australianos/coreanos/sudafricanos y los más tradicionales del "Sur". Estas tensiones de la conferencia llevaron, en su punto más álgido, a que un organizador australiano diera una disculpa a la conferencia en general, y a una delegación hindú prochina, en particular, ¡por permitir que un grupo de apoyo asentado en Hong Kong, informara sobre la represión de los trabajadores y los sindicatos en China!

Como ya lo he sugerido, la creación de un nuevo internacionalismo laboral no se basa en algún poder preexistente, privilegio o –evidentemente– incluso en una iniciativa de la periferia. Más bien se basa en un diálogo entre aquellos que ocupan diferentes y desiguales posiciones dentro, entre y aun alrededor de este triángulo de "apoderamiento" internacionalista.³⁶

Bibliografía

- Alianza Social Continental [1999a], "Alternativas para las Américas", en *América Latina en Movimiento*, Quito, núms. 290-291, pp. 29-30.
- [1999b], "Globalización, pobreza y exclusión social", en *América Latina en Movimiento*, Quito, núm. 299, pp. 12-16.
- ARTHUR, C.H. (ed.) [1970], *Karl Marx and Frederick Engels: The German Ideology*, Londres, Lawrence y Wishart.
- BAKVIS, Peter [1998], "Free Trade in the Americas: The Perspective of Quebec Labour and Popular-Sector Organizations", en *Labour Capital and*

³⁶ Adapto este concepto, con cierta desfachatez, de Lycklama à Nijeholt, Vargas y Wieringa [1996], toda vez que su triángulo de poder feminista vincula el "empoderamiento" de la mujer con una relación entre movimientos políticos y burocráticos que manejan los cuestionamientos de las mujeres.

- Society*, vol. 31, núms. 1-2, pp. 154-155, edición especial: Workers and Borders in the Context of Regional Blocs.
- BARBROOK, Richard [1999a], "The Hi-Tech Gift Economy", en *Cybersociology Magazine*, abril, núm. 5, <http://www.socio.demon.co.uk/magazine/5/issue5.html>.
- [1999b], "Frequently Asked Questions: Digital Workers and Artisans: Get Organized", <http://www.socio.demon.co.uk/magazine/5/issue5.html>
- BARKER, Colin y Gareth Dale [1999], "Protest Waves in Western Europe: A Critique of 'New Social Movement' Theory", en *Critical Sociology*, vol. 24, núms. 1/2, pp. 65-104.
- BREITENFELLNER, Andreas [1997], "Global Unionism: A Potential Player", en *International Labour Review*, vol. 136, núm. 4, pp. 531-555.
- CARR, Barry [1996], "Crossing Borders: Labour Internationalism in the Era of NAFTA", en Gerardo Otero (ed.), *Neo-Liberalism Revisited: Economic Restructuring and Mexico's Political Future*, Boulder, Westview, pp. 209-229.
- CASTELLS, Manuel [1996-1998], *The Information Age: Society and Culture*, Oxford, Blackwell, 3 vols.
- Chronique de l'Itinérant Électronique [1999], <http://www.itinerant.qc.ca/99-04-08.html>.
- COHEN, Noam [1999], "Corporations Try to Bar Use of E-Mail by Unions", en *The New York Times*, 23 de agosto.
- COL21 (Conference on Organised Labour in the Twenty-First Century), <http://www.ilo.org/public/english/130inst/research/network.htm>.
- COX, Robert [1996], "Labour and Hegemony", en R. Cox y Timothy Sinclair (eds.), *Approaches to World Order*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cumbre de los Pueblos de América (1999), *Memoria de la Cumbre de los Pueblos de América*, del 15 al 18 de abril de 1998, Santiago, RECHIP, p. 121.
- CUT [1999], "A Call for an International Network of Trade Unions to Defeat the Strategies of the 'Joint Labour-Capital Partnership' and the Attacks on Workers Rights", <http://www.labournet.org/1999/Aug/cut1.html>.
- DEARRIBA, Alberto, Diego Rosenberg y Julia Izumi [1999], "La izquierda inofensiva", en *Trespuntos*, Buenos Aires, 24 de junio, pp. 10-16.
- DE LA CUEVA, Héctor [1999], "Crisis y recomposición sindical internacional en el marco de la regionalización de la economía mundial", México, CILAS.

- DE VOS, Evert [1999], "Poldermodel Gloort in IT-sector: Vakbonden en CAO's Rukken Op' (Poldermodel Rises in IT-Sector: Unions and CBAs Advance)", *Intermediair*, Amsterdam, 11 de marzo, pp. 34-37.
- ENZENSBERGER, Hans Magnus [1976], "Constituents of a Theory of the Media", en H. M. Enzensberger, *Raids and Reconstructions: Essays in Politics, Crime and Culture*, Londres, Pluto, pp. 20-53.
- ESCOBAR, Arturo [1999], "Gender, Place and Networks: A Political Ecology of Cyberculture", en Wendy Harcourt (ed.), *Women@Internet: Creating New Cultures in Cyberspace*, pp. 31-55.
- FERNÁNDEZ DURÁN, Ramón [1999], "Resistencias globales", en *El Viejo Topo*, núm. 127, pp. 16-23.
- FIQETM [1999], *Facing Global Power: Strategies for Global Unionism* (documento de V. Thorpe y J. Harrod, para FIQETM Segundo Congreso Mundial, Durban, Sudáfrica, del 3 al 5 de noviembre), Bruselas, International Confederation of Chemical, Energy and Mineworkers.
- FORMAN, Michael [1998], *Nationalism and International Labour Movement: The Idea of the Nation in Socialist and Anarchist Theory*, University Park, Penn State University Press, 212 pp.
- FRANKMAN, Myron [1998], "Planet-Wide Citizen's Income: Antidote to Global Apartheid", en *Labour Capital and Society*, vol. 31, núms. 1-2, pp. 166-179, edición especial: Workers and Borders in the Context of Regional Blocs.
- GEORGE, Susan y Fabrizio Sabelli [1994], *Faith and Credit: The World Bank's Secular Empire*, Harmondsworth, Penguin, 282 pp.
- GILLS, Barry (ed.), *Globalisation and the Politics of Resistance*, Londres, Macmillan (en prensa).
- GIRARD, Bruce (ed.) [1992], *A Passion for Radio: Radio Waves and Community*. Montreal, Black Rose, 212 pp.
- GOLDHABER, Michael [1983], "Microelectronic Networks: A New Workers' Culture in Formation?", en Vincent Mosco y Janet Wasko (eds.), *Labour, the Working Class and the Media*, Norwood, N. J., Ablex, pp. 211-244.
- [1987], "Creating a Worker's Culture in the Third World", en *Media Development*, vol. 34, núm. 4, pp. 9-11.
- HARROD, Jeffrey [1977], "The Ideology of the International Labour Organisation Towards Developing Countries", en *The Impact of International Organisations on Legal and Institutional Change in Developing Countries*, Nueva York, International Legal Centre, pp. 184-210.
- HARVEY, David [1989], *The Condition of Postmodernity*, Oxford, Basil Blackwell.

- HAWORTH, Nigel y Harvie Ramsay [1984], "Grasping the Nettle: Problems with the Theory of International Trade Union Solidarity", en Peter Waterman (ed.), *For a New Labour Internationalism*, La Haya, ILERI Foundation, pp. 60-87.
- HELD, David [1995], *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge, Polity, 324 pp.
- [1998], "Globalisation: The Timid Tendency", en *Marxism Today*, noviembre-diciembre, pp. 34-39.
- HEROD, Andrew (ed.) [1998], *Organizing the Landscape: Geographical Perspectives on Labour Unionism*, Minneapolis, Minnesota University Press, 372 pp.
- HYMAN, Richard [1999a], "An Emerging Agenda for Trade Unions?", COL21, <http://www/ilo.org/public/english/130mst/research/network.htm>.
- [1999b], "National Industrial Relations Systems and Transnational Challenges: An Essay in Review", en *European Journal of Industrial Relations*, vol. 5, núm. 1, pp. 89-110.
- IBON Foundation [1999], *Alternatives to Globalisation*, Manila, IBON Foundation/Bagong Alyansang Makabayan, 197 pp.
- ICFTU [1996], "16th World Congress of the ICFTU", Bruselas, del 25 al 29 de junio de 1996, resoluciones del Congreso: Fortalecer la organización del trabajo internacional.
- , "Global Labour Group Slams USA's 'Appalling' Record on Workers' Rights", *ICFTU Online*, 7 de septiembre de 1999.
- JAKOBSEN, Kjeld Aagaard [1998], "Nuevos rumbos en la ORIT", en María Portella de Castro y Achim Wachendorfer (eds.), *op. cit.*, pp. 307-319.
- JOHN, J. y Anuradha Chenoy (eds.) [1996], *Labour, Environment and Globalisation: Social Clause in Multilateral Trade Agreements: A Southern Response*, Nueva Delhi, Centre for Education and Communication, 194 pp.
- JOHNSTON, Paul [1999], "Organise for What? The Resurgence of Labour as Citizenship Movement", en <http://mail.cruzio.com/~johnston/>.
- JORDAN, Bill [1999], "Trade Unions in the 21st. Century: Response by ICFTU General Secretary Bill Jordan to keynote by Juan Somavía", *Organized Labour 2000@listserver.ilo.org*, 17 de septiembre.
- KAMEL, Rachel y Anya Hoffman (eds.) [1999], *The Maquiladora Reader: Cross-Border Organising Since NAFTA*, Filadelfia, American Friends Service Committee, 130 pp.
- KOCH-BAUMGARTEN, Sigrid [1999], "Antikomunistische Kooperation unter Hegemonie der AFL: Die Vigilance Committees der IFF und die 'Schlacht

- um die Häfen", "Colaboración anticomunista bajo la hegemonía de la AFL: los comités de vigilancia de la rrf y la 'batalla por los puertos", en *Gewerkschaftsinternationalismus und die Herausforderung der Globalisierung: Das Beispiel der Internationalen Transportarbeiterföderation (ITF)*. Frankfurt am Main, pp. 254-294.
- KOREAN Labour Media Newsletter [1999], *Korean Labour Media Newsletter*, núm. 2, recibida de lnp89@chollian.net., 8 de septiembre de 1999.
- Labour Research Review, "Confronting Global Power: Union Strategies for the World Economy", número especial de *Labour Research Review*, 1995, núm. 23, 106 pp.
- Labour Start [1999], <http://www.labourstart.org/directory.shtml>.
- LAMBERT, Rob [1999b], "The Movements's New Unity". *South African Labour Bulletin*, vol. 23, núm. 4, pp. 86-90, borrador del artículo presentado a la revista.
- LEE, Eric [1996], *Labour and the Internet: The New Internationalism*, Londres, Pluto, 212 pp.
- [1999], "British Unions Lose Cyberspace War", <http://www.actionforsolidarity.org.uk/web10.htm>.
- LEISINK, Peter (ed.) [1999], *Globalisation and Labour Relations*, Londres, Elgar, 259 pp.
- LILLIE, Nathan [1999], "International Transport Worker Federation's Campaign on Flags of Convenience Crews and Internationalised Air-crews", Itaca, Cornell University, School of Industrial and Labour Relations, borrador sin título.
- LINDEN, Marcel y Jan Lucassen [1999], "Prolegomena for a Global Labour History", Amsterdam, International Institute of Social History, 116 pp. <http://www.iisg.nl/prolehtml.html>.
- LYCKLAMA À, Nyeholt, Geertje, Virginia Vargas y Saskia Wieringa (eds.) [1996], *Triángulo de poder*, Bogotá, TM Editores, 308 pp.
- MACSHANE, Denis [1992], *International Labour and the Origins of the Cold War*, Oxford, Clarendon Press, 324 pp.
- MARTÍN, Jorge [1998], "La reorganización internacional de la clase obrera en discusión", *En defensa del marxismo*, núm. 21, octubre.
- MEIKSINS WOOD, Ellen, Peter Meiksins y Michael Yates (eds.) [1998], *Rising from the Ashes? Labour in the Age of "Global" Capital*, Nueva York, Monthly Review Press, 217 pp.
- MOTAU, Hlokoza [1999], "Southern Africa Solidarity", *Numsa Bulletin*, Johannesburgo, agosto, pp. 32-37.
- MOODY, Kim [1998], "American Labour: A Movement Again?", en Ellen Meiksins Wood et al. (eds.), *op. cit.*, pp. 57-72.

- MUNCK, Ronaldo [1998], "Labour in the Global: Discourses and Practices", Liverpool, Universidad de Liverpool, Departamento de Sociología, 35 pp.
- y Peter Waterman (eds.) [1999], *Labour Worldwide in the Era of Globalization: Alternatives for Trade Unionism in the New World Order*, Londres, Macmillan.
- NAISBITT, John [1982], *Megatrends. Ten New Directions Transforming our Lives*, Nueva York, Warner Books, 333 pp.
- NISSEN, Bruce [s.f.], "Alliances Across the Border: The US Labour Movement in the Era of Globalisation", Florida International University, Centre for Labour Research.
- NYSTROM, Sigvard y Peter Rutters [s.f.], *History of the IUF (The International Union of Food and Allied Workers Associations)*, Bonn, Friedrich Ebert Stiftung, 509 pp.
- O'BRIAN, Robert (1996), "Contesting Globalisation: A Response from the ICFTU 16th World Congress", conferencia sobre la Globalización de la Producción y la Reglamentación del Trabajo, Universidad de Warwick, del 11 al 13 de septiembre de 1996, 26 pp.
- , Annie Marie Goetz, Jan Aart Scholte y Marc Williams, *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*, Londres, Cambridge University Press (en prensa).
- Open World Conference (owc) [1999a], "Why You Should Support the Open Letter to the WTO", correo electrónico enviado por la Labour List, labor@yorku.ca. 1o, de septiembre de 1999.
- [1999b], "Conference Programme", correo electrónico recibido el 6 de septiembre de 1999.
- PETRAS, James [1999], "Globalisation: A Socialist Perspective", en IBON Foundation, *Alternatives to Globalisation*, Manila, IBON Foundation/Bagong Alyansang Makabayan, pp. 148-156.
- POLLACK, Aaron [1999], "A New Internationalism in the Making: Encounters", *Networks, Alliances, Transnational Associations*, núm. 4, pp. 205-217.
- PORTELLA DE CASTRO, María y Achim Wachendorfer (eds.) [1998], *Sindicalismo y globalización: la dolorosa inserción en un mundo incierto*, Caracas, Nueva Sociedad, 359 pp.
- RAMSAY, Harvie [1998], "Solidarity at Last? International Trade Unionism Approaching the Millenium", *Economic and Industrial Democracy*, vol. 18, pp. 503-537.
- RATHBUN, Ben [1996], *The Point Man: Irving Brown and the Deadly Post-1945 Struggle for Europe and Africa*, Londres, Minerva Press.

- REINALDA, Bob (ed.) [1997], *The International Transportworkers Federation 1914-1945: The Edo Fimmen Era*, Amsterdam, International Institute of Social History, 301 pp.
- ROBERTS, Kenneth [1998], *Deepening Democracy? The Modern Left and Social Movements in Chile and Peru*, Stanford, Stanford University Press, 370 pp.
- Seattle Weekly [1999], "Shutting Down Seattle", *The Seattle Weekly*, 19 de agosto, correo electrónico enviado por debate@sunsite.wits.ac.za.
- SHIVA, Vandana [1996], "Social and Environmental Clauses: A Political Diversion", en J. John y Anuradha Chenoy (eds.) *op. cit.*, pp. 101-112.
- SHOPSTEWARD [1999], "What Delegates Will Be Discussing at Congress", *The Shopsteward*, Johannesburg, junio-julio, pp. 15 y ss.
- SHOSTAK, Art [1999], *Cyberunion: Empowering Labour through Computer Technology*, Armonk, NY, M.E. Sharpe, 262 pp.
- SHRAMIK, Pratishtan (ed.) [1999], *Trade Union Movement on the Threshold of the 21st Century*. Bombay, Shramik Pratishtan, 140 pp.
- SMITH, Russell [1998], "Renace el espíritu militante en la AFL-CIO: ¿tiene eso importancia para el movimiento sindical latinoamericano?", en María Portella de Castro y Achim Wachendorfer (eds.), *op. cit.*, pp. 307-319.
- SOMAVÍA, Juan [1999], "Trade Unions in the 21st Century", discurso de apertura por el señor Juan Somavía, Director General de la Organización Internacional del Trabajo, *Organized Labour 2000@listseerv-er.ilo.org*, 16 de septiembre.
- TAYLOR, Richard [1999], "Trade Unions and Transitional [Transnational] Industrial Relations", *COL21*.
- THEDE, Nancy y Alain Ambrosi (eds.) [1991], *Video the Changing World*, Montreal, Black Rose.
- THOMAS, Henk [1999], "Trade Unions as Development Partners", *COL21*.
- THOMPSON, Edward [1967], "Time, Work Discipline, and Industrial Capitalism", *Past and Present*, núm. 38, pp. 56-97.
- THOMSON, Don y Rodney Larson [1978], *Where Were you Brother? An Account of Trade Union Imperialism*, Londres, War on Want, 141 pp.
- VALENTINE, Douglas [1999], "The French Connection Revisited: The CIA, Irving Brown and Drug Smuggling as Political Warfare", *Covert Action Quarterly*, núm. 67, primavera-verano, pp- 61-64.
- WATERMAN, Peter [1999a], "The Brave New World of Manuel Castells: What on Earth (or in the Ether) is Going On?", *Development and Change*, vol. 30, núm. 2, pp. 357-380.
- [1999b], *Labour@Cyberspace: Problems in Creating a Global Solidarity Culture*, *Cybersociology Magazine*, núm. 5.

- [1999c], "Needed: A New International Labour Movement for (and Against) a Globalised, Networked Capitalism", artículo presentado en la Conferencia sobre Trabajo Organizado en el siglo XXI, <http://www.ilo.org/public/english/130inst/research/network.htm>.
- WILLS, Jane [1998], "Building Labour Institutions to Shape the World Order? International Trade Unionism and European Work Councils", en *Economic Geography Research Group Seminar "Institutions and Governance"*, Londres, University College, Department of Geography, 3 de julio, 27 pp.
- Workers on the www Unite! [1999], "Cyber Resources and Links for Labour Activists", <http://www.geocities.com/CapitalHill/5202/workerweb.htm>.
- Working Class [1998], "On Globalisation and Neo-Liberalism", en *Working Class*, Nueva Delhi, junio, 102 pp. Suplemento.
- [1999], "Rio de Janeiro Meet Against Globalisation", en *Working Class*, Nueva Delhi, octubre, p. 26.

Sección dos

Estado, política y sociedad
en América Latina



Estado y mercado en la globalización

Carlos M. Vilas *

Introducción

La tensión entre la delimitación territorial del Estado-nación y la dinámica trasteritorial del capital recorre toda la historia moderna. El Estado-nación es una forma particular de dominación política con explícito referente territorial. De acuerdo con una conceptualización de *raigambre weberiana*, el Estado moderno es la unidad suprema de decisión respecto de la población de un territorio. El ingrediente de territorialidad no es exclusivo de la dominación política organizada como Estado moderno; aparece registrada desde las primeras modalidades estables de organización política, pero es con el Estado moderno con el que adquiere una delimitación relativamente permanente y una proyección espacial que va más allá de manifestaciones locales o afiliaciones de linaje, religiosas o raciales. Por el contrario, el capitalismo desplegó desde sus orígenes un extraordinario dinamismo que, después de más de cinco siglos, lo ha llevado a convertirse en el régimen de organización económica y social dominante en el globo. Las fronteras territoriales, esenciales para la existencia y funcionamiento del Estado-nación, son contingencias que el capital respeta o no, en función de su propia dinámica expansiva.

A partir de esta constatación, se ha llegado a afirmar la supuesta desaparición del Estado, o por lo menos su obsolescencia. La creciente integración de la economía como efecto combinado de los avances

*Las opiniones vertidas son personales del autor y no involucran al Instituto Nacional de la Administración Pública de la República de Argentina (INAP). Este documento desarrolla argumentos inicialmente planteados en la conferencia "El Estado en la globalización" que el autor impartió en el marco del proyecto: El mundo actual en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH-UNAM), agosto de 1998.

en la tecnología de las comunicaciones, el transporte y los medios masivos; y la extraordinaria liquidez internacional, cobrarían sus más notorias víctimas en los estados. En un mundo sin fronteras, el Estado-nación estaría desapareciendo a manos del posmoderno "príncipe electrónico", o bien transformándose en una herramienta de museo.¹

Sin embargo, vemos que el número de estados ha crecido de manera extraordinaria en los años recientes. En 1991 la organización de las Naciones Unidas contaba con 143 miembros; hoy existen más de 200. ¿Cómo compatibilizar aquellas hipótesis con estas cifras? Puede argumentarse que existen estados y estados –como bien ilustra la desigualdad de derechos institucionalizada en el Consejo de Seguridad de la propia ONU– en cuyo caso el tema en discusión es el de las capacidades y la eficacia de los estados y de su viabilidad como formas efectivas de organización política. En tal caso, la desaparición o la redundancia afectaría mucho más a algunos que a otros, pero no podría sostenerse como una proposición general.²

Sin llegar al extremo de afirmar la desaparición del Estado-nación, existe la opinión generalizada de que de todos modos la globalización económica restringe la eficacia y los alcances de las decisiones adoptadas desde el Estado. Ello es así en varios aspectos que se enfocan más adelante en esta exposición: la mayor interconexión de las economías cuestiona la eficacia e incluso la viabilidad de algunos instrumentos de política típicos de una etapa anterior de acumulación.

Sin embargo, la globalización económica no es la única fuerza de cuestionamiento de la autonomía decisoria del Estado, ni todo en la globalización actúa en este sentido. El derecho internacional desarrollado con posterioridad a la segunda guerra mundial, y la familia de

¹ Ohmae [1990, 1995] presenta la versión más difundida, aunque no necesariamente la más sólida, de esta tesis. *Vid.* en el mismo sentido O'Brien [1992] y Horsman & Marshall [1992]. Según Castells [1996: 243 y ss.] el Estado pierde poder pero no influencia –distinción que le parece "esencial" [p. 244], pero que no desarrolla-. La denominación de "príncipe electrónico" pertenece a Octavio Ianni [1978].

² Muchos de los estados "nuevos" surgidos tras la debacle soviética y el desmembramiento de la federación yugoslava, deben tanto a la eclosión de ideologías fundamentalistas de tipo racial o religioso, como a la dinámica de la política exterior de algunos estados tradicionalmente influyentes en determinadas regiones. En varios de estos casos, funciones tradicionalmente vinculadas al ejercicio de la soberanía estatal son desempeñadas por otros estados o por corporaciones de negocios. Cuestiones de política de poder de larga data serían en estas situaciones mucho más relevantes para explicar el surgimiento y efectividad de estos estados, que la dinámica del capitalismo en escala mundial. Sobre el involucramiento directo de firmas militares de Estados Unidos en los conflictos bélicos en Bosnia y Croacia *vid.* Lynch [1997]; Graham [1997]; sin autor [1994]; Arbuckl [1997]; en general *vid.* Sheppard [1998].

organismos vinculada a la Organización de las Naciones Unidas generaron un sistema normativo que ha acotado la libertad decisoria de los estados en muchos aspectos. Más aún: hoy se acepta que no sólo los estados, sino también los individuos y algunos grupos "privados", son sujetos activos del derecho internacional (por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos de 1948, la Convención Internacional contra el Ejercicio de la Tortura o el Convenio 169 de la oit) y se admite de manera progresiva que individuos y grupos pueden demandar ante tribunales internacionales incluso a "sus" estados. La institucionalización de los derechos humanos permite someter a proceso judicial por crímenes contra la humanidad a delincuentes perdonados por las autoridades de sus propios países. Estos desarrollos normativos contribuyen a institucionalizar lo que en otra ocasión denominé: "globalización de la idea de justicia" [Vilas, 1994a]. La eficacia de esta normatividad no es aún completa y los instrumentos para dotarla de plena imperatividad todavía son precarios. Muchos de los actores institucionales que celebran el acotamiento de la soberanía estatal en materia económica y financiera, y contribuyen a la misma, se cobijan en una versión absoluta de las potestades estatales en otras materias, como ha quedado demostrado en el caso Pinochet. Menciono aquí el tema como una ilustración de la pluralidad de elementos que inciden en la demarcación de los márgenes efectivos de autonomía decisoria de los estados.

Al mismo tiempo, algunos de los ingredientes que han contribuido a la mayor globalización de la economía, han ayudado a mejorar algunas capacidades de la gestión estatal. La incorporación de las innovaciones de la informática a la gestión pública amplió la recolección, sistematización y análisis de datos de las agencias gubernamentales y dio al Estado mayor capacidad de control y disciplinamiento sobre la población. Los mismos desarrollos técnicos que favorecen la casi instantánea movilidad del capital abren posibilidades de mayor autonomía a los actores sociales y, también, de mayor fiscalización a las autoridades. Finalmente, los estados han desempeñado y siguen desempeñando un papel estratégico en el rediseño de las respectivas economías y en su articulación a los escenarios internacionales.

El Estado: autonomía y soberanía

El concepto de Estado sintetiza dos dimensiones básicas. Una se refiere al Estado como expresión institucional de relaciones de poder y

de principios de legitimación; es decir, la dimensión típicamente *política* del Estado. En este sentido el Estado es la unidad máxima de decisión respecto de una población en un territorio. La segunda se refiere a las capacidades de *gestión* pública: lo que de manera usual se denomina administración pública y, más recientemente, políticas públicas. Es ésta una dimensión derivada de la anterior, en la que el Estado define y ejecuta cursos de acción; extrae y asigna recursos en función de objetivos referibles al núcleo de su politicidad.

La etapa presente de la globalización es el resultado de cambios profundos en las relaciones de poder entre actores. Como efecto de ellos, el Estado ha visto modificadas su organización, sus funciones y el sentido de su acción. Hay nuevas relaciones de poder en el mundo, y dentro de las sociedades nacionales, que condicionan de qué cosas puede o debe hacerse cargo legítimamente el Estado, y de qué manera, y qué cosas o modalidades de acción le están vedadas. Como siempre ocurre, cambios en las relaciones de poder se traducen en nuevos diseños institucionales y en modificaciones en la gestión pública.

Se entiende por *autonomía* del Estado la capacidad de las autoridades públicas para definir objetivos y fijar metas acordes con ellos, seleccionar y utilizar instrumentos eficaces y eficientes, movilizar recursos en función de los objetivos y las metas, y mantener bajo control las restricciones dentro de las cuales operan las políticas públicas –incluyendo el comportamiento de otros actores–. Esta autonomía nunca es absoluta; tampoco corresponde verla exclusivamente como algo que el Estado “arranca” a la sociedad o “impone” sobre ella. Autonomía implica siempre algún tipo de negociación entre actores. Mayor o menor autonomía estatal respecto de ciertos actores (empresas, sindicatos, otros estados, organismos multilaterales) significa mayor o menor capacidad del Estado para definir objetivos y estrategias de acción, movilizar recursos, ejecutar políticas, reducir las restricciones que emergen de los otros actores y de los escenarios que en conjunto configuran.

Por su parte, *soberanía* significa capacidad de imposición de las decisiones estatales por encima de cualquier otro actor dentro del territorio de ese Estado. Lo que usualmente se considera deterioro o crisis de la soberanía es, las más de las veces, retracción de la autonomía estatal. Los ejemplos que se dan usualmente para abonar la hipótesis de la erosión de la soberanía –las condicionalidades de los organismos financieros multilaterales, la homogeneización transterritorial de las políticas económicas, y otros– son, más exactamente, muestras de una delegación de facultades decisorias en virtud del ejercicio de un poder

soberano. Este modo de ejercerse la soberanía puede ser juzgado atinado o desacertado, pero ésa es harina de otro costal. La privatización de una empresa o la suscripción de un crédito externo pueden ser el resultado de presiones y negociaciones en las que el Estado posee mayor o menor autonomía. Pero la decisión de privatizar, o de endeudarse, implica un acto de soberanía.

Lo anterior no significa negar que existan decisiones adoptadas por un Estado que deterioren el ejercicio efectivo de la soberanía. En Argentina, por ejemplo, el régimen de convertibilidad adoptado por la ley del Congreso nacional es un ejemplo de una decisión política que pone fin a esa dimensión de la soberanía que se refiere a la capacidad del Estado de imponer curso forzoso a la moneda nacional, en escenarios en los que una parte grande de la población repudiaba la moneda oficial y la sustituía por monedas extranjeras que suscitaban mayor confianza. Este caso muestra también que no toda retracción de las capacidades soberanas de un Estado es resultado de la globalización. En este ejemplo, la decisión fue una respuesta al desafío inflacionario que el país venía arrastrando por más de tres décadas, incluyendo periodos breves de hiperinflación, en los más variados escenarios económico-financieros internacionales.³ La proliferación de organismos internacionales (como los de la familia de la ONU y más recientemente la Organización Mundial de Comercio) y de tratados y convenios en materia de protección ambiental, tráfico de estupefacientes, etc., es presentada como una prueba de acotamiento de la soberanía de los estados miembros. Sin embargo, esta percepción omite la circunstancia de que todos los estados exigen, como condición previa de validez de las disposiciones respectivas, la ratificación de los convenios por las autoridades nacionales –usualmente el Poder Legislativo.

Estado y capital

La dinámica expansiva del capitalismo ha conocido momentos de aceleración y de desaceleración. Cada uno de ellos presenta articulaciones particulares entre el poder político y el poder económico, entre los gobiernos y las empresas, entre el Estado y el mercado. El principal vehículo de la globalización "original" del capital a partir del siglo xvi

³ Conviene recordar que la desnacionalización de la moneda es una recomendación planteada desde hace tiempo por algunos teóricos neoliberales, como una *condición* para acelerar la fluidez internacional de los mercados, y no como un resultado de ella [por ejemplo, Hayek, 1978].

fue la capacidad de los estados europeos para realizar operaciones de ultramar por medio de fuerzas militares y navales aptas para encarar viajes de gran alcance. La difusión del poder europeo se llevó a cabo principalmente por medio de las campañas marítimas que eran a un mismo tiempo militares y comerciales. Hacia el siglo xvii el éxito militar y el económico estaban vinculados estrechamente. En los siglos siguientes el poder militar y naval de Gran Bretaña consolidó la centralidad de Londres en el mundo del comercio y las finanzas. El Estado moderno devino la forma suprema de Estado porque logró organizar con éxito la extracción y movilización de recursos económicos para financiar la guerra, para impulsar la expansión capitalista y para legitimarse a sí mismo. En este desarrollo confluyeron los intereses de la emergente clase capitalista de las ciudades y los de los gobernantes. La primera buscaba eliminar los obstáculos a la expansión de las relaciones de mercado, que derivaban de los compromisos comerciales impuestos por las redes de poder urbanas y rurales –cofradías, gremios, nobleza, terratenientes. Los segundos estaban empeñados en centralizar el poder político, la administración fiscal y la conducción de la guerra, desmontando las bases de poder de la nobleza, la iglesia y los cuerpos estamentales. Tras la Revolución Industrial, la superioridad económica y técnica y el mayor desarrollo de sus estructuras estatales permitieron a Inglaterra imponer a la periferia una política de libre comercio. Esa política estuvo amparada por el poder de fuego de la armada real, en beneficio de los comerciantes e inversionistas británicos en ultramar. La abolición de las leyes de pobres y de granos consolidaron el poder del capital sobre los trabajadores, y de los industriales respecto de los agricultores. El capitalismo europeo ingresó en una etapa de desarrollo “en profundidad” que le habría de permitir la ocupación progresiva de la totalidad del espacio delimitado por las fronteras estatales. La institucionalización del orden político conservador en el Congreso de Viena (1815) generó un equilibrio interestatal fundamental para la expansión doméstica del capitalismo. Durante el medio siglo siguiente la “ocupación” total de los mercados nacionales tuvo tanta relevancia como la extroversión hacia el resto del mundo.

Nuevos desarrollos científicos y técnicos aplicados a la producción habrían de crear una de las condiciones para pasar otra vez a una expansión predominantemente transterritorial. El desarrollo de nuevas aleaciones de acero permitió construir barcos de mayor tonelaje, más livianos y veloces; ampliando el transporte de personas y de mercancías y el comercio internacional; alrededor de 45 millones de euro-

peos migraron hacia el continente americano entre 1870 y 1920. La energía eléctrica compitió exitosamente con el vapor; el telégrafo y el ferrocarril acortaron tiempos y espacios; nuevas técnicas de organización de trabajo industrial habrían de dar impulso a la producción en gran escala. El Tratado de Berlín de 1871 dio estatus institucional al reparto del mundo entre las principales potencias europeas. La exportación de capitales, técnicas y poblaciones desde Europa al resto del mundo contó con el auxilio del poder de fuego de los estados y con la operatoria de sus instituciones financieras. Las inversiones de capital metropolitano diseñaron la infraestructura económica en las regiones de ultramar. La canalización de las inversiones productivas por medio del sistema bancario y de los mercados de bonos desarrolló en escala exponencial al capital financiero. El sistema alcanzó sus niveles de mayor desarrollo en la década de 1920; la especulación financiera en escala trasnacional llegó a niveles sólo comparables con los de nuestros días.⁴

La crisis de 1929-1930 puso fin al periodo de globalización acelerada. Desde entonces el mundo ingresó en un nuevo momento de "desarrollo en profundidad" y estabilización de la dinámica global del capital que habría de extenderse hasta la década de 1970. Los flujos comerciales y financieros internacionales se desaceleraron. La reorientación fue resultado del descalabro internacional. La necesidad de salir de la crisis en que culminó la anterior etapa de globalización acelerada, mucho más que la ideología, aconsejó reorientar las respectivas economías hacia adentro de sus fronteras. El socialismo soviético, el nacionalismo económico nazi y fascista, la teoría económica de Keynes, el *New Deal* estadounidense y la socialdemocracia europea, estimularon esta reorientación y dotaron al Estado de nuevas funciones en la economía y en la sociedad.

Concluida la segunda guerra mundial, la *guerra fría* introdujo una nueva división política, militar e ideológica en el mundo. Parte importante de Europa Central, China y otros países de Asia decidieron apartarse del sistema capitalista, y varios nuevos estados del Tercer Mundo intentaron escoger una "tercera vía" de desarrollo. La geopolítica conspiró contra la dinámica globalizadora del capitalismo. Este

⁴El mejor análisis de la especulación financiera como base de la economía capitalista pertenece al heterodoxo sociólogo alemán Georg Simmel. Su *Filosofía del dinero*, publicada originalmente en 1900, tiene como referente inmediato los escenarios de extraordinaria volatilidad de la época [Simmel, 1978]. Galbraith [1990], presenta un recuento agudo, de más extensa cobertura, de estos momentos de clímax especulativo.

periodo alcanzó su momento de mayor auge en las tres décadas posteriores a la segunda guerra mundial. En los años setenta la pérdida de dinamismo era evidente. Tras la crisis de los ochenta hemos ingresado en una fase de expansión transterritorial particularmente vertiginosa. El colapso del bloque soviético contribuyó de manera adicional a derribar las barreras a este nuevo despliegue.

Una economía predominantemente autocentrada no es incompatible con cierta orientación hacia mercados externos, pero en tal caso la apertura canaliza flujos y valores comparativamente reducidos, y el esquema global de acumulación tiene al mercado interno como referente y horizonte principal. En consecuencia, en este periodo las políticas del capitalismo definieron como interlocutores privilegiados del Estado a las empresas que producían para los mercados internos y a los trabajadores organizados en sindicatos. La orientación del conjunto de la actividad económica hacia el mercado nacional creó condiciones para mejorar los salarios y los niveles de vida de los trabajadores y los sectores medios. Esto es lo que se conoció en Europa como *Estado de bienestar*. Es éste un Estado con un conjunto amplio de instituciones estratégicas para la acumulación de capital y para la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo, en un marco regulatorio complejo que permitió la gestión dinámica de las demandas y los conflictos sociales.

La viabilidad fiscal del Estado de bienestar está condicionada por la capacidad del sector público para captar y movilizar los recursos necesarios para su financiamiento, y al mismo tiempo garantizar una adecuada tasa de ganancia al capital. Se requiere, como mínimo, una presión tributaria que aporte recursos para el financiamiento del bienestar, sin que esa carga genere desestímulos a la inversión de capital, y el auspicio y promoción de sistemas de innovación que garanticen la elevación sostenida de la productividad de las empresas y de la eficiencia de la gestión pública. Llega un momento, sin embargo, en que este equilibrio sólo puede ser mantenido con costos crecientes –reducción tendencial de la tasa de acumulación por caída de la rentabilidad del capital, deterioro de la productividad, pérdida de mercados externos, inflación, caída tendencial de los niveles de bienestar, crecimiento del desempleo, entre otros. Los costos también son de índole política: por ejemplo, erosión de la base electoral de los partidos que apoyan este tipo de equilibrios, pérdida de legitimidad del Estado de bienestar.

En estos escenarios crecen tanto la oposición empresarial –que critica la pérdida de productividad y de competitividad–, como la oposición sindical y social –que se agravia por el deterioro de las condiciones de vida–. Aparece en consecuencia el fantasma de la inestabilidad política y la ingobernabilidad. Vale decir, el peligro de que el Estado deje de ser capaz de procesar con eficacia las demandas cruzadas que le formulan los actores del mercado y de la sociedad, y de adaptarse a los nuevos escenarios internacionales. Es decir, el Estado pierde autonomía respecto de los actores del mercado y la sociedad. En Europa occidental y en Estados Unidos este periodo de crisis se extendió desde finales de la década de 1960 hasta principios de la de 1980. Los factores endógenos que se acaban de mencionar se vieron agravados por el efecto de la guerra de Vietnam en Estados Unidos y por el alza de los precios del petróleo en Europa. En América Latina, donde el Estado de bienestar nunca fue una realidad plena, el esquema culminó su crisis en 1982. Estos acontecimientos diseñaron el escenario y las condiciones para el relanzamiento de la globalización capitalista.

Una perspectiva de largo plazo indica, por lo tanto, que los periodos de transterritorialización del capital, son la culminación de un ciclo largo cuyo primer momento es dinamizado por el predominio de la acumulación “hacia adentro”. Es esta etapa la que genera las condiciones para el relanzamiento internacional de las inversiones. En tal sentido, el presente periodo de aceleración de la circulación transnacional del capital no constituye el comienzo de una nueva etapa, mucho menos el inicio de una nueva era, sino al contrario la culminación del ciclo de acumulación que se abrió hace casi 60 años.

El paso al momento de la expansión transterritorial del capital siempre está ligado a la “financierización” amplia de la economía. El predominio del capital financiero respecto del capital productivo no es, como frecuentemente se cree, una característica particular de los tiempos que vivimos. Al contrario, es la condición de posibilidad de la ampliación y la aceleración de la circulación internacional del capital. A su vez, la mayor velocidad y proyecciones de la movilidad geográfica del capital financiero ha sido favorecida, en todos los tiempos, por cambios importantes en la tecnología informática. En la etapa anterior de expansión global del capitalismo (1870-1920) ese salto estuvo protagonizado por el telégrafo, el teléfono y la radiofonía. Hoy, son los desarrollos y aplicaciones en materia de informática, microelectrónica y multimedia.

Cada una de estas etapas en el desarrollo del capitalismo muestra articulaciones diferenciadas entre el Estado y el mercado. En las tres primeras décadas de nuestro siglo existió un consenso amplio en la teoría económica y en la política económica de los gobiernos, que redujo el papel del Estado al de un mero garante de la lógica del mercado. La crisis de 1929-1930 destruyó ese consenso. Se generó, al contrario, la convicción de que el Estado debía desarrollar un papel activo en la recomposición de los equilibrios perdidos. El grado de intervención postulado para el Estado fue variable, pero la idea de que el mercado autorregulado es el asignador más eficiente de los recursos fue abandonada ante la evidencia del descalabro, las necesidades de la economía de guerra, las exigencias de la posterior reconstrucción, y las demandas de las clases populares. En conjunto, estos elementos condujeron a que la producción y distribución de gran número de bienes y servicios saliera de la esfera de la producción y circulación mercantil. Hoy, las contradicciones que se acumularon en el Estado de bienestar, el modo en que se emergió de la crisis de los años ochenta, y una nueva correlación de fuerzas políticas, vuelve a desplazar el péndulo de los enfoques económicos y de política hacia el polo del Estado gendarme del mercado. La persistente crisis económica y el vertiginoso deterioro social en Rusia tras el derrumbe del régimen soviético testimonian el efecto del quiebre de las estructuras estatales en las perspectivas de desarrollo del capitalismo. Rusia ha pasado de un exceso absoluto de Estado a un déficit absoluto de Estado.

El muy acelerado desarrollo industrial de algunos países de Asia a partir de la década de 1950 y hasta muy recientemente –sobre todo en comparación con la evolución seguida en el mismo lapso por la mayoría de las economías de América Latina y el Caribe– muestra una dinámica articulación entre Estado y mercado y, más en general, entre política y economía. La conjunción de las necesidades estratégicas de Estados Unidos en esa parte del mundo en el inicio de la guerra fría y las orientaciones desarrollistas de las elites políticas locales dotadas de fuerte coherencia interna, definieron las condiciones de lanzamiento y ejecución del más exitoso de los modelos de desarrollo capitalista del último medio siglo. De manera similar, el cambio en el escenario político regional gravitó pesadamente en la suerte reciente de esas economías.⁵ Algunos especialistas han señalado la formación de un “com-

⁵La literatura sobre el “milagro asiático” es vasta pero desigual. En lo que toca a la conjugación de política y mercado, y a la gravitación de actores políticos externos, *vid.* por ejemplo, Johnson [1982]; Harris [1986]; Kolko [1988]; Wade [1990]; Evans [1989, 1995]; Aseniero [1994].

plejo Wall Street-Tesoro Federal de Estados Unidos-FMI" para el rediseño de la economía en general y en particular para la mayor inserción de las grandes corporaciones occidentales en Asia a partir de la crisis en esa parte del mundo y del rediseño de los escenarios políticos regionales [Wade y Veneroso, 1998a, 1998b]. Las transformaciones en los escenarios posteriores a la guerra fría y en particular la centralidad creciente de los choques y conflictos comerciales entre las economías más desarrolladas está induciendo modificaciones importantes en las modalidades de intervención política estatal en función de intereses y objetivos económicos y comerciales nacionales que recuerdan mucho los escenarios tradicionales previos a la década de 1930.⁶

La globalización desigual del capital

La globalización debe ser enfocada como parte de un movimiento mayor que, por lo tanto, la trasciende: la vocación expansiva de la acumulación de capital. Afirmar que la cuestión central es el capital, no un momento determinado de su desarrollo (la globalización) significa poner énfasis en que el desarrollo actual de la globalización no significa una ruptura con todo lo anterior y el ingreso a una nueva era, sino un momento específico en ese proceso multisecular propio de la dinámica del capitalismo. Al mismo tiempo, este énfasis conlleva un riesgo: la referencia a lo general del capitalismo puede impedirnos percibir y analizar la multiplicidad de factores específicos o particulares de este momento singular. Es necesario, por lo tanto, tomar en cuenta lo particular junto con su pertenencia a una realidad más amplia: ver los árboles en el bosque al que constituyen.

Sin perjuicio de su aceleración reciente, la globalización dista aún de ser realmente global. El Banco Mundial advierte que la mitad de la población de los países en desarrollo está aún al margen del creci-

⁶En julio de 1995 *Los Angeles Times* informó que el presidente Clinton ordenó a la CIA hacer del espionaje económico y comercial su "más alta prioridad", reflejando la importancia acordada por su gobierno a los asuntos económicos y comerciales en la política exterior. Los nuevos blancos de la inteligencia son Japón, Alemania, Francia y otros miembros de la Unión Europea. De acuerdo con *Los Angeles Times* la CIA proporcionó información a la Casa Blanca durante el conflicto con Japón por el ingreso de automóviles japoneses al mercado estadounidense, informando sobre las posiciones secretas de los rivales económicos de EUA al respecto. Para ello intervino clandestinamente conversaciones entre funcionarios y empresarios japoneses, informando luego al representante comercial Mickey Kantor. Ésta no fue una operación aislada; Ron Brown, en su calidad de secretario de Comercio, reconoció antes del accidente en el que falleció, la utilidad de los servicios de la CIA para promover los intereses comerciales de su país. Vid. Vilas [1997b].

miento de los flujos del comercio y de capital que se ha venido experimentando desde la década de 1980 [World Bank, 1997: 12]. El propio Ohmae reconoce que solamente los países que cuentan con un ingreso medio anual por habitante de más de 10 000 dólares participan activamente de la misma –es decir, sólo 15% de la población mundial [Ohmae, 1990].

Los desarrollos tecnológicos, las transformaciones en las relaciones de poder en escala internacional y la evolución económica del capitalismo fueron sentando progresivamente las bases de la etapa presente [Vilas, 1994b]. Las transformaciones en la proyección internacional del capital se apoyaron, y al mismo tiempo estimularon, modificaciones de gran alcance en la organización y el despliegue espacial de las empresas. Predominan actualmente esquemas de descentralización en redes y por proyectos. La competencia se desenvuelve en torno a la calidad, la diversificación, y la reducción del tiempo de entrega de los productos. Se pone énfasis en la flexibilidad de los procesos productivos y de las relaciones laborales. Con el debilitamiento progresivo del grado de territorialidad de las actividades económicas y de la importancia del emplazamiento territorial de los recursos, la localización de las diversas operaciones de una empresa se convierte en una variable de elección para sus instancias de dirección. La mayor movilidad del capital permite que las conducciones empresarias elijan y sustituyan territorios sin pérdidas de eficiencia, competitividad o rentabilidad. Esta libertad no es uniforme; varía de acuerdo con sectores y actividades, y entre países.

El proceso de globalización es fuertemente diferenciador: ahonda las desigualdades entre países ricos y países pobres y preserva o agrava las disparidades dentro de cada sociedad. Entre 1980 y 1994 el grupo de países que el Banco Mundial considera más desarrollados incrementó su porción del producto mundial de 70 a 79%; los países de nivel medio de desarrollo la redujeron de 23 a 16%, y los países más pobres retrocedieron de 7 a 5%.⁷ En este mismo periodo el PIB por habitante creció en todo el mundo, pero con ritmos extremadamente diferenciados. En consecuencia, mientras en el año 1980 el PIB promedio

⁷ El Banco Mundial considera países de alto nivel de desarrollo a aquéllos con un PIB por habitante anual promedio de más de 9 000.00 dólares. En el grupo figuran todos los países de la OCDE (con excepción de México), Israel, Corea, los estados petroleros de Medio Oriente, entre otros. Todos los países de América Latina (con excepción de Haití, Honduras y Nicaragua) y los de Europa Central figuran entre los de “nivel medio” de desarrollo. Los países incluidos en el “nivel bajo” son aquéllos con un PIB medio anual por habitante inferior a 450 dólares anuales.

por habitante en el mundo desarrollado era más de 11 veces mayor al del promedio en el resto del globo y casi 33 veces más alto que en los países más pobres, en 1994 se había disparado a más de 20 veces respecto del resto del mundo, y a más de 62 veces por encima del promedio en los países de ingreso bajo. Un mundo económicamente más globalizado no es, por tanto, un mundo más homogéneo.

La globalización muestra un desarrollo desigual en lo que se refiere a sus dimensiones constitutivas. La "financierización" de la economía global ha adquirido niveles sin precedentes. Desde principios de la década de 1970 la volatilidad de las tasas de interés y de las divisas provocó el crecimiento vertiginoso de los contratos de futuro, con nuevas modalidades. En 1972 aparecieron los contratos sobre divisas, lanzados por el Chicago Mercantile Exchange, y en 1975 surgieron los contratos sobre tasas de interés, del Chicago Board of Trade. Desde la década de 1980 existen mercados similares en Londres, París, Frankfurt, Sidney y Tokio. Se estima que 95% de las operaciones de los mercados cambiarios, que en 1996 ascendían a 1.3 billón de dólares *por día* (alrededor de 400 billones en el año), consiste en movimientos de fondos que arbitran tasas de interés, tipos de cambio y expectativas de los mercados bursátiles. Alrededor de 80% de las transacciones en esos mercados da origen a movimientos de entrada y salida en plazos no mayores de siete días, esto es, a un promedio de 50 movimientos al año. Por cada 100 dólares de inversión en activos fijos en todo el mundo, los préstamos alcanzaban 6.2 dólares en 1964, y a más de 130 dólares a principios de la década de 1990. Si se compara con el comercio internacional, las relaciones son de 7.5 y 105 en esos mismos años, respectivamente [Ferrer, 1997; Moreau Defargues, 1997].

Ésta es la parte más visible de la globalización, sobre todo por contraste con el periodo inmediatamente anterior, y la que es tenida en cuenta la mayor parte de las veces. Sin embargo, las transformaciones indicadas no han eliminado la importancia económica de los espacios nacionales para la acumulación. El valor del comercio mundial es apenas un tercio del valor de la producción mundial, lo cual indica que dos tercios del producto se realizan en los mercados nacionales respectivos. Además, la apertura externa de las economías es menor en los países más desarrollados que en los de menor desarrollo: 0.32 y 0.40 respectivamente. En los últimos 50 años el comercio creció más rápido que la producción: el PIB mundial aumentó a una tasa anual de 4% promedio entre 1945 y 1996, mientras el comercio internacional lo hizo 6%. De continuar la tendencia estas relaciones varia-

rán en las próximas décadas. Entre tanto, el "mundo sin fronteras" sigue siendo, en buena medida, una hipótesis.⁸

Algo similar ocurre con las corporaciones transnacionales, sin duda uno de los actores más dinámicos de la globalización. La participación de las filiales de esas corporaciones en el producto mundial ronda 7%. En los países industriales el producto de las filiales de sus corporaciones transnacionales equivale a 6% del producto nacional. Ello sin perjuicio de que, contrariamente a la imagen más difundida, existe también en estas grandes firmas una clara orientación regional, y una marcada diferenciación en materia de sistemas de innovación, criterios de inversión y gerenciamiento de recursos que expresa la gravitación de los respectivos países donde radica el centro de actividades de la firma. En 1995 el 75% de las ventas de las grandes firmas alemanas en el sector manufacturero se realizaron en territorio alemán; los porcentajes para firmas de Gran Bretaña fueron 65 y 79% para las firmas de Estados Unidos. En 1993 el 97% de la inversión de capital fijo de las firmas manufactureras de Japón se llevó a cabo dentro de ese país; en las corporaciones de Estados Unidos la orientación nacional de la inversión alcanzó 73%. El comercio intraeuropeo representó dos tercios de todas las exportaciones de Europa; el comercio entre EUA, México y Canadá representaba casi 80% de las exportaciones de América del Norte aun antes de la creación del NAFTA; a principios de la década de 1990 el comercio intra asiático daba cuenta de casi la mitad de las exportaciones de esa región [Guillén Romo, 1994; Weiss, 1997].

Este conjunto de factores explica la persistente concentración de la inversión extranjera y los flujos del comercio, en las áreas de mayor desarrollo. Más de 80% de la inversión extranjera directa, y 84% del comercio internacional, siguen siendo procesados entre las economías más desarrolladas de la OCDE. Es éste un fenómeno que se registra a lo largo del último medio siglo y que no tiene visos de modificarse [Vilas y Silva, 1976; CEPAL, 1997]. La persistencia de la concentración de la inversión extranjera directa en los países más desarrollados, con niveles altos de salarios y de impuestos, demuestra que salarios bajos y permisividad fiscal no son estímulos determinantes para el arribo de

⁸Los ejemplos favoritos de la hipótesis del "mundo sin fronteras" son los de las plataformas exportadoras del sudeste asiático: Singapur y Hong Kong sobre todo. Sin embargo, en el conjunto de economías del "Grupo de los 7" (Japón, Estados Unidos, Francia, Italia, Alemania, Reino Unido y Canadá), el comercio exterior representaba en promedio poco más de 26% del producto nacional en 1990, y menos de 25% en 1994. Cálculos del autor sobre la base de cifras de World Bank [1997].

inversiones foráneas –contrariamente a lo que imagina la mayoría de los gobiernos latinoamericanos.

Aunque la caracterización de “firmas nacionales con operaciones internacionales” [Hu, 1992] no puede generalizarse para todas las grandes corporaciones transnacionales, la existencia de la “corporación global” como el actor predominante en el escenario económico mundial es una exageración carente de sustento. En la mayor investigación sistemática llevada a cabo hasta ahora sobre este aspecto, Doremus y asociados concluyen que la “corporación global” es un mito. Encuentran, al contrario, una persistente influencia de las estructuras nacionales de los estados donde se basan las matrices de las principales empresas del mundo. Esas estructuras siguen dando cuenta de la sorprendente diversidad en el carácter de las principales operaciones encaradas por las firmas. De acuerdo con esto, las operaciones más importantes de las corporaciones transnacionales siguen variando sistemáticamente con base en sus diferencias nacionales. En particular, los sistemas de innovación tecnológica muestran grandes diferencias de estilo por sus patrones culturales, institucionales, históricos e idiosincráticos. Lo mismo debe decirse de las estrategias de endeudamiento de las empresas y de contratación de personal de nivel gerencial. La corporación global, liberada de sus alojamientos políticos y operando en un mercado crecientemente global, es un mito [Doremus *et al.*, 1997].⁹

Las diferencias que se registran entre la rentabilidad del capital en los sectores de bienes transables (bienes cuya oferta local compite con la oferta internacional vía comercio exterior) y bienes no transables (bienes en los que la competencia externa es inexistente o marginal) ilustran adicionalmente la importancia de las fronteras y los espacios nacionales para la acumulación de capital. Las actividades referidas al segundo tipo de bienes (industria de la construcción, servicios de infraestructura, hotelería, rentas inmobiliarias urbanas y rurales, entre otras) presentan fuertes restricciones a la movilidad internacional y pueden desarrollarse en condiciones de protección natural por la reducida movilidad de sus productos, sin necesidad de políticas proteccionistas universalmente estigmatizadas. Una empresa aérea debe competir en materia de tarifas, calidad de servicios, etc., en el plano internacional, pero no en el plano interno, o bien en este plano la competencia es mucho menor. No existe un “precio internacional” de

⁹Esta investigación identifica tres grandes sistemas de innovación: anglosajón, germano-europeo, y japonés. *Vid.* en un sentido coincidente Weiss [1997].

la energía eléctrica o de los servicios de telecomunicación: las tarifas varían de país en país y no son transables en el comercio internacional.¹⁰ Algo similar debe decirse de la diversidad nacional de los mercados de dinero y la falta de convergencia del precio del capital, de los coeficientes de ahorro interno y de otras variables igualmente significativas [Weiss, 1997; Wade y Veneroso, 1998a]. Es por demás llamativo que estas cuestiones no sean siquiera consideradas en la literatura de la "economía sin fronteras".¹¹

Se concluye, por lo tanto, que la globalización financiera y los avances en la transterritorialización se desarrollan aunados con la persistencia de la importancia de los espacios económicos nacionales para el proceso global de acumulación. La integración de la economía mundial es mucho más intensa que en la etapa anterior, pero ello no ha significado hasta ahora una convergencia de los sistemas de acumulación de capital, de los estilos de desarrollo y de la calidad de vida, y es cuestionable que ocurra en el futuro próximo.

Estado en la globalización

Se ha visto en las secciones anteriores que la tesis del "fin del Estado", en los términos en que se plantea usualmente, carece de sustento en los hechos y en su desenvolvimiento previsible. Pero es innegable que el tipo de relaciones entre Estado y mercados, en los escenarios contemporáneos, plantea situaciones novedosas y obliga a una redefinición de las capacidades estatales y de los alcances de su gestión. El desarrollo vertiginoso de la globalización financiera, su gravitación sobre las otras dimensiones de la economía, y las nuevas modalidades de organización de las empresas están transformando la eficacia y los alcances de la gestión pública e impulsando cambios de gran alcance

¹⁰ Señalemos, por ejemplo, que la tarifa que el Correo Argentino (privatizado desde 1997) cobra por una carta simple, con destino nacional, es de 75 centavos de dólar; esa misma carta, dentro de Estados Unidos, costaría 33 centavos de dólar. Remitida desde Buenos Aires a Nueva York la misma carta tiene un franqueo de 1.25 dólar, mientras que depositada en el correo estadounidense y remitida hacia Buenos Aires, tendría un franqueo de 60 centavos.

¹¹ La variación internacional de precios no se reduce a los de los bienes o servicios no transables. A principios de 1999, por ejemplo, el precio (sin impuestos) de un litro de gasolina para automóviles era de poco más de 16 centavos de dólar en Estados Unidos, casi 21 centavos en España, casi 18 en Francia, 29 centavos en Argentina y poco más de 18 centavos en el Reino Unido. La variación del precio del gasoil (combustible para transporte pesado y maquinaria) iba desde 25 centavos/litro en Argentina y 14 centavos en Estados Unidos.

en la organización del Estado y en el sentido de su funcionamiento. Además, la proliferación de acuerdos internacionales y la intensificación de los procesos de interconexión regional e interregional después de 1945, los desarrollos tecnológicos recientes y la aceleración de la circulación transnacional del capital, erosionaron la distinción entre asuntos externos e internos. Como resultado de todo esto, los márgenes de acción del Estado, y el arco de decisiones que puede adoptar por sí mismo, se han acotado de manera considerable.

Los desafíos de la globalización operan en escenarios de relaciones desiguales entre estados. El escenario internacional es de profundas disparidades. Los estados de mayor poder gravitan pesadamente mediante sus agencias gubernamentales en el diseño de las políticas de otros estados. La cuestión de la autonomía estatal se presenta con características que no son las de los estados centrales, y es llamativo que estas diferencias no sean consideradas en la literatura predominante sobre el tema. Inciden también en el efecto de la globalización algunos factores adicionales: por ejemplo, la ubicación del Estado en la división internacional del trabajo, su posición con respecto al sistema jurídico internacional, su relación con las organizaciones internacionales más importantes. Las condiciones de adaptación a los procesos exógenos y el margen de maniobra frente a las relaciones de poder internacional son frágiles en estados con economías fuertemente endeudadas, o con sociedades muy fragmentadas o polarizadas. Cuando se discute la repercusión de los procesos económicos y financieros transfronterizos es importante, por lo tanto, no magnificar artificialmente las capacidades regulatorias del Estado en los estilos precedentes de desarrollo. Las capacidades del Estado no existen en abstracto sino que son una resultante de la articulación de estilos y estrategias de desarrollo impulsadas por actores concretos que apelan a la movilización tanto de recursos del mercado como a la instrumentación de políticas públicas.

Es indudable, en este sentido, que el Estado desarrollista de inspiración keynesiana siente los embates de los escenarios actuales y de los actores que los hegemonizan. En materia de *objetivos*, por ejemplo, aumenta el número y la importancia de los que dejan de ser opciones viables (por ejemplo, la garantía del pleno empleo o de un salario remunerador) y crece el costo de recurrir a políticas "inamistosas" a los mercados financieros y a los actores que los orientan (por ejemplo, nacionalizaciones y regulaciones). La autoridad monetaria pierde capacidad para fijar de manera autónoma metas cuantitativas. Se reduce también el número de *instrumentos* tradicionales en este enfoque, además

de disminuir su eficacia. Priva una actitud opuesta a la propiedad estatal de activos; se reduce o desaparece el recurso a políticas de tarifas de servicios públicos para estimular el desarrollo de ciertas regiones. La desregulación de los sistemas financieros reduce la eficacia de la política monetaria. La autonomización institucional de los bancos centrales y la adopción de sistemas de cajas de conversión reducen los alcances y la eficacia de esa política y del manejo del tipo de cambio –en el límite, es el Estado emisor de la divisa adoptada como referente quien decide la política monetaria–. Los mercados financieros tienen poca tolerancia a políticas nacionales de retraso cambiario (como se advirtió en la crisis mexicana de 1994-1995, en la asiática de 1997-1998, en la de Rusia en 1998 y en la más reciente de Brasil). El funcionamiento de los mercados financieros las 24 horas del día permite la sustitución instantánea de monedas en las carteras de los inversionistas.

Decae también la capacidad estatal para movilizar *recursos* en función de los objetivos de política. Se adoptan políticas de permisividad tributaria hacia el gran capital como forma de mantener el ingreso de flujos externos; hay una notoria incapacidad de contención de la evasión fiscal. Los compromisos externos y los subsidios al capital absorben porciones importantes de los recursos fiscales. La disminución de los recursos movilizables reduce la capacidad para fijar objetivos y metas. Finalmente, aumentan las *restricciones* en número, en grado de complejidad y en importancia estratégica. El despliegue transterritorial y el crecimiento de los flujos comerciales y de inversión entre filiales o subsidiarias de una misma firma, o entre la matriz y aquéllas (aproximadamente dos quintos del comercio mundial y casi dos tercios de toda la inversión extranjera directa), regidos por sistemas de precios de transferencia –es decir, al margen de las relaciones de mercado– reduce la eficacia de la política fiscal. Al contrario, las firmas bajan riesgos en sus operaciones de cambio, evitan controles de precios y optimizan el plan tributario global. La interdependencia de las instituciones financieras, la inestabilidad de precios de los activos financieros, el desarrollo de nuevos productos y derivados que reducen la transparencia del sistema financiero por la complejidad de su contabilidad, y la vulnerabilidad del sistema de pagos interbancarios, reducen la capacidad institucional de prever el funcionamiento de los mecanismos de transmisión monetaria e incrementa el riesgo sistémico.

El gigantismo de muchos de los actores corporativos de la globalización acentúa la contracción de la capacidad de acción de los esta-

dos. Los activos conjuntos de las diez mayores corporaciones de Estados Unidos por volumen de ventas (General Motors, Ford Motor, Exxon, Wal-Mart Stores, General Electric, IBM, AT&T, Mobil, Chrysler y Philip Morris, todas ellas con presencia en América Latina) sumaron en 1996 más de un trillón de dólares. Esta cantidad representa la cuarta parte del valor conjunto del PIB de las 56 economías que el Banco Mundial considera como de ingreso medio: 14 países con cerca de 400 millones de personas. La decisión de cualesquiera de estas empresas, o de otras similares a ellas, de cerrar una planta y transferir sus actividades de un país a otro en respuesta a políticas fiscales que considera inconvenientes para sus negocios, o por cualquier otro motivo, crea problemas serios al país afectado tanto en el terreno de la competencia económica como en el de la efectiva vigencia de las instituciones democráticas [Reich, 1998; Vilas, 1998]. Esta situación ilustra la continuidad, en los nuevos escenarios, de uno de los rasgos más tradicionales de la inserción latinoamericana a la economía mundial.

A esto deben agregarse los condicionamientos derivados de la relación subordinada de muchos estados a organismos financieros multilaterales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial. La vinculación con estos organismos es de manera formal optativa, pero usualmente la alternativa a ella suele ser el caos económico y el quiebre del Estado. Los requisitos impuestos por el FMI o el Banco Mundial para el desembolso de fondos necesitados de manera desesperada por los estados definen restricciones fuertes a las políticas de los gobiernos respectivos. Hasta hace pocos años estas restricciones se referían exclusivamente a las políticas económicas, pero con posterioridad se han ampliado a cuestiones de naturaleza más obviamente política: reforma de la legislación laboral, sistemas de marcas y patentes, organización del poder judicial, sistemas electorales, regímenes de prestación de servicios públicos, etcétera.

Ahora bien: ver al Estado simplemente como una víctima de la globalización es observar sólo una parte de la cuestión. El Estado también ha probado ser un *facilitador* de la globalización, un agente particularmente estratégico para su mayor desarrollo. En América Latina y en otras regiones del mundo en desarrollo el Estado ha reforzado, por la vía de la desregulación y las privatizaciones en gran escala, la capacidad de decisión de los actores de la economía internacional. Orientados por nuevas correlaciones de poder que expresan la primacía de esos actores, los estados compiten entre sí para ofrecer las mejores condiciones institucionales a las inversiones foráneas, circunstancia que es

aprovechada por los inversores para elevar sus exigencias de seguridad –en particular, de libre egreso–. En el último tercio del siglo XIX el Estado dinamizó la consolidación institucional de los grupos primario-exportadores y su articulación a las líneas de punta del mercado internacional. Después de la crisis de 1929-1930, en el marco de un nuevo escenario internacional, creó las condiciones para el ascenso de las elites industriales orientadas hacia el mercado interno, y más tarde promovió su asociación al redespigue industrial de las economías más avanzadas. Hoy, en escenarios externos diferentes, el Estado es el soporte institucional de los actores económicos que tratan de adecuarse a los nuevos términos del capitalismo internacional.

Este conjunto de situaciones explica que, después de un primer momento de fuerte énfasis en la necesidad de reducir la gestión estatal a un mínimo, y de presentar al Estado como el principal obstáculo a la reestructuración económica en clave neoliberal, la literatura referida al ajuste macroeconómico y a la globalización, y las recomendaciones de los organismos multilaterales involucrados en estos procesos demandan hoy una más decidida gestión pública, sin la cual el ajuste no puede llevarse a cabo. En esta línea de razonamiento se reconoce el carácter estratégico de una gestión activa del Estado para la competitividad efectiva de los mercados; la necesidad de una reforma de la administración de justicia; el papel relevante de las políticas públicas en el acceso de los agentes económicos a información; el papel estratégico del Estado en la formación y capacitación de los recursos humanos; la necesidad de regulación pública del funcionamiento de algunos mercados, etcétera [World Bank, 1997; Burki *et al.*, 1998].¹²

Un número creciente de funcionarios y economistas insisten en la necesidad de un papel más activo del Estado en estos asuntos. Joseph Stiglitz, por ejemplo, señala que el buen funcionamiento de los mercados requiere políticas de regulación fiscal, fomento de la competencia, de la educación, de la transmisión de tecnología y de transparencia. Destaca asimismo que la experiencia recogida en materia de privatizaciones demuestra que la privatización sin fomento gubernamental de la competencia y sin regulación pública favorece la búsqueda de rentas –cuestión ésta en la que la empresa privada no es distinta de la estatal: lo importante es la existencia de situaciones de monopolio u oligopolio, no el tipo de derechos de propiedad [Stiglitz, 1998]. Por su parte Jagdish

¹² Este reenfoque del papel necesario de las instituciones políticas para el mejor funcionamiento de los mercados debe mucho a los aportes de North. Por ejemplo, North [1993].

Bagwatti señaló recientemente la insensatez de desregular las transacciones monetarias: desregular el comercio de mercancías reporta beneficios para todas las partes, plantea Bagwatti, mientras que lo opuesto sucede con la desregulación de la especulación monetaria [Bagwatti, 1998]. Las recomendaciones a favor de una regulación de los movimientos especulativos de capital y la adopción de medidas que desaceleren la circulación internacional de los flujos financieros –bajo la forma de un impuesto tipo Tobin, de medidas unilaterales como las adoptadas en América Latina por los gobiernos de Chile y Colombia, u otras– ha adquirido creciente insistencia. Con el triple telón de fondo de la crisis que detonó en Asia en 1997, la bancarrota de Rusia en 1998, y la crisis brasileña de 1999, 25 ministros de finanzas de Europa y Asia se reunieron en Francfort en enero de 1999 para buscar salidas a la creciente inestabilidad de la economía mundial. Con el apoyo de Japón y de Francia, el ministro de Finanzas de Alemania impulsó la creación de un sistema de control de los mercados financieros con el fin de evitar movimientos especulativos y expectativas erróneas.

No debería verse como una contradicción lógica que los mismos economistas que hace un par de años recomendaban el desmantelamiento de las capacidades del Estado hoy recomienden con similar entusiasmo el fortalecimiento del Estado y la necesidad de ir “más allá del consenso de Washington”.¹³ Se critica un tipo de gestión estatal y se recomienda otro en función de diferentes patrones de acumulación, y de otros referentes políticos. La crítica del Estado es crítica del Estado “populista”, “desarrollista” o “socialdemócrata”. Al mismo tiempo, se promocionan las ventajas del Estado facilitador y protector de los mercados financieros globalizados.

La cuestión de la dinámica Estado/globalización debe colocarse, por lo tanto, en términos de la dinámica cambiante de las capacidades estatales en función de estrategias determinadas de acumulación y de articulación externa. Las capacidades estatales no existen en el vacío sino de acuerdo con estrategias específicas de desarrollo impulsadas por actores determinados, en escenarios internacionales concretos. Los ejemplos mencionados anteriormente fueron escogidos de manera intencional porque corresponden a objetivos, instrumentos y estilos de acción típicos de la variante latinoamericana de macroeconomía keynesiana. Los desafíos a los que debe hoy responder la gestión públi-

¹³ Compárese, por ejemplo, el antiestatismo virulento de Burki & Edwards [1996] con el neoestatismo de Burki *et al.* [1998].

ca en el terreno de la economía son otros.¹⁴ Se ha señalado anteriormente que el desarrollo industrial del Sudeste de Asia ofrece un panorama diferente en lo que toca a las modalidades de articulación entre Estado y mercado, y a las capacidades desarrolladas por el Estado. Más aún: existe creciente consenso en explicar la crisis financiera reciente en algunos de esos países por el desmantelamiento de los mecanismos de regulación estatal que orientaron la estrategia de desarrollo hasta bien entrada la década de 1990.¹⁵ Pero incluso en América Latina es posible advertir el desarrollo de nuevas capacidades estatales en función de los nuevos escenarios internacionales. Se mencionaron anteriormente los mecanismos de protección frente a movimientos especulativos de capital adoptados por Chile y posteriormente por Colombia. Brasil, por su lado, demuestra mantener capacidad de manejo de instrumentos arancelarios para proteger su comercio exterior y su industria nacional del efecto de la actual crisis financiera. La ineficacia de algunos instrumentos tradicionales puede ser compensada con el manejo creativo de otros: por ejemplo, restricciones fuertes en materia de política monetaria que inhiben la instrumentación de políticas crediticias de promoción, pueden ser contrapesadas con una adecuada política de encaje bancario; una política eficaz de regulación de la prestación de servicios públicos tiene efecto en los ingresos reales de los usuarios y previene el rentismo a que los prestadores son proclives en situaciones de monopolio u oligopolio. Políticas de desarrollo de capital humano, de preservación dinámica del medio ambiente, de fomento de la productividad y la competitividad, están siempre abiertas a los gobiernos con creatividad y decisión política.

Consideraciones finales

La relación de tensión y complementación entre Estado y capital es un ingrediente permanente del capitalismo. Esta permanencia incluye momentos y situaciones de fusión del poder político y capital –desde las grandes compañías comerciales y de poblamiento del siglo xvii hasta la producción industrial por grandes empresas estatales en el siglo xx, pasando por la autoridad política y militar de los terratenien-

¹⁴ Vid. por ejemplo, Crotty [1989]; Urriola [1992]; Lerda [1992].

¹⁵ Por ejemplo, el desmantelamiento de las atribuciones del Economic Planning Board en Corea desde 1994 –por recomendación de funcionarios formados en universidades estadounidenses– y el consiguiente relajamiento de la fiscalización de las operaciones de los chaebols. Cfr. Cummings [1998]; Weiss [1998: 53, 60-61].

tes en el capitalismo agrario latinoamericano— y momentos y situaciones de separación funcional marcada. Es, además, una relación constitutivamente conflictiva. Se demanda y espera del Estado seguridad y condiciones propicias al proceso de acumulación, incluido un mínimo de integración social, y la legitimación institucional del predominio del capital. Esto implica costos. Distintos actores tienen aproximaciones diferentes a los modos específicos en que el Estado debe, en cada momento, desempeñar aquellas funciones, al costo que es inevitable asumir, y a quiénes habrán de asumirlos. La cuestión central radica en compatibilizar el mínimo necesario de Estado con el máximo posible de rentabilidad del capital: algo que va más allá de consideraciones técnicas costo/beneficio y se interna en los meandros de la política. Es asimismo una cuestión que se plantea y se resuelve en función de estrategias determinadas de acumulación y desarrollo. El “Estado mínimo” no existe en abstracto sino en función de objetivos, metas y estrategias de acumulación y desarrollo. Situación que explica que, con mucha frecuencia, el Estado “mínimo” en lo que respecta a la intervención en los mercados sea, al mismo tiempo, un “Estado máximo” en lo que se refiere al despliegue de sus capacidades coercitivas.

Todos los momentos de transición de un tipo o estilo de acumulación a otro están caracterizados por fuertes intervenciones del Estado en la economía y en la sociedad, promoviendo intereses de ciertos actores y marginando o subordinando a otros. La vulnerabilidad de los recién llegados es compensada por una dinámica gestión estatal, hasta que las aguas del capital están en condiciones de fluir por los nuevos cauces. Intervencionismo y *laissez-faire* se combinan y conjugan en función de necesidades de acumulación y de grados de madurez de las fracciones hegemónicas del capital, no de preferencias ideológicas [Gerschenkron, 1968; Vilas, 1995; Weiss, 1998].

La reducción del Estado a su función mínima de dotar de seguridad y de legitimación al capital, es uno de los ingredientes más antiguos del pensamiento liberal. Adam Smith señaló sin circunloquios que el Estado fue creado “para la seguridad de la propiedad (...), para la defensa del rico contra el pobre, o de quienes tienen alguna propiedad contra quienes carecen de ella” [Smith, 1776: 674]. Vale decir, el Estado como baluarte del capital, y de la riqueza económica. Las formulaciones contemporáneas sobre la necesidad de que el Estado provea garantías a los derechos de propiedad son menos agresivas y más sofisticadas, e incluyen recomendaciones respecto de la preservación del medio ambiente y el combate a la pobreza. Pero el núcleo de la cuestión sigue siendo el mismo.

Los escenarios de la globalización reciente ofrecen condiciones para que propuestas de reestructuración económica, durante mucho tiempo rechazadas por segmentos amplios, y de hecho mayoritarios, de la población de muchos países, puedan ser presentadas como el resultado inevitable de las cosas. Afirmar que la contracción de las capacidades reguladoras y fiscalizadoras del Estado son el efecto de la globalización y no de la primacía de intereses y objetivos de actores determinados, dota al desmantelamiento de las funciones e instituciones públicas de una apariencia de neutralidad ideológica. La maximización de la rentabilidad del capital y de actores particulares se metamorfosea como ineluctabilidad de la naturaleza. Un planteamiento de este tipo soslaya el papel estratégico que las transformaciones del Estado han desempeñado en el despliegue internacional del capital en las últimas dos décadas. Descarta, por lo tanto, la existencia de formas alternativas de articulación a la globalización, diferentes distribuciones de ganancias y pérdidas entre actores, modalidades diversas de relación entre Estado y mercado.

Señalar la funcionalidad del modo en que se ha llevado a cabo la reforma del Estado, para la expansión de la globalización económica, no debería ser visto como el recurso a un argumento de circularidad del tipo del huevo y la gallina, sino como una comprobación más de la estrecha interdependencia entre Estado y desarrollo del capital. Por sobre todo, éste es un tema político: es decir, de relaciones de poder entre actores, de acceso diferenciado a recursos, de capacidad para proponer e imponer objetivos, metas intereses. Es en el comportamiento de los actores, y no sólo en la topografía de los escenarios, donde se encontrarán las respuestas a las interrogantes y los desafíos planteados por la globalización creciente, y las explicaciones de muchos de los aspectos constitutivos y funcionales de los escenarios de la globalización actual.

Bibliografía

- ARBUCKI, Tammy [1997], "Building a Bosnian Army", *Jane's International Defense Review*, agosto.
- ASENIERO, George [1994], "Estado, desarrollo y democracia en el este y su-
deste de Asia", en Samir Amin y Pablo González Casanova (dirs.), *El
Estado y la política en el sur del mundo*, Barcelona, Anthropos/CEIICH-UNAM,
pp. 315-345.
- BAGWATTI, Jagdish [1998], "The Capital Myth: The Difference Between Trade
in Widgets and Dollars", en *Foreign Affairs* 77 (3), mayo pp. 7-12.

- BID, Banco Interamericano de Desarrollo [1997], *Progreso económico y social de América Latina. Informe 1997: América Latina tras una década de reformas*, Washington D.C., BID.
- BURKI, Shahid Javed y Sebastian Edwards [1996], *Dismantling the Populist State*, Washington D.C., The World Bank.
- , Guillermo E. Perry et al. [1998], *Más allá del consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*, Washington D.C., Banco Mundial.
- CASTELLS, Manuel [1996], *The Power of Identity*, Oxford, Blackwell.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe [1997], *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1996*, Santiago, Naciones Unidas.
- CROTTY, James [1989], "The Limits of Keynesian Macroeconomic Policy in the Age of the Global Marketplace", en A. MacEwan y W.K. Tabb (eds.), *Instability and Change in the World Economy*, Nueva York, Monthly Review Press, pp. 82-100.
- CUMMINGS, Bruce [1998], "The Korean Crisis and the End of «Late Development»", *New Left Review*, 213, septiembre-octubre, pp. 43-72.
- DOREMUS, Paul N, William W. Keller, Louis W. Pauly y Simon Reich [1997], *The Myth of the Global Corporation*, Princeton, Princeton University Press.
- EVANS, Peter [1989], "El Estado como problema y como solución", *Desarrollo Económico*, 140, enero-marzo de 1996, pp. 529-562.
- [1995], *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- FERRER, Aldo [1997], *Hechos y ficciones de la globalización*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- GALBRAITH, John Kenneth [1990], *A Short History of Financial Euphoria*, Nueva York, Whittle.
- GERSCHENKRON, Alexander [1968], *El atraso económico en perspectiva histórica*, Barcelona, Ariel.
- GRAHAM, Bradley [1995], "Ex G-Is Work to Give Bosnian Force a Fighting Chance", en *The Washington Post*, enero.
- GUERRA-BORGES, Alfredo (coord.) [1994], *Nuevo orden mundial: reto para la inserción de América Latina*, México, IIEC-UNAM.
- GUILLÉN ROMO, Arturo [1992], "Bloques regionales y globalización de la economía", *Comercio Exterior*, mayo, pp. 379-386.
- [1994], "La integración de bloques regionales en la globalización de la economía mundial", en Guerra-Borges, *Nuevo orden mundial: reto para la inversión de América Latina*, México, IIEC-UNAM, pp. 131-166.

- HARRIS, Nigel [1986], *The End of the Third World. Newly Industrializing Countries and the Decline of an Ideology*, Londres, I.B. Tauris.
- HAYEK, Friedrich A. [1983], *La desnacionalización del dinero*, Madrid, Instituto de Economía de Mercado (edición original, 1978).
- HIRST, Paul y Grahame Thompson [1996], *Globalization in Question*, Cambridge, Polity Press.
- HOBSBAWM, Eric [1990], *Nations and Nationalism since 1780*, Cambridge, Cambridge University Press.
- HORSMAN, M. y A. Marshall [1992], *After the Nation State*, Londres, Harper Collins.
- HU, Yao-Su [1992], "Global or Stateless Corporations are National Firms with International Operations", *California Management Review*, pp. 107-126.
- IANNI, Octavio [1978], "O Príncipe Eletrónico", *Primera Edición* noviembre, IFH/UNICAMP.
- JOHNSON, Chalmers [1982], *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford, Stanford U. Press.
- KOLKO, Joyce [1988], *Restructuring the World Economy*, Nueva York, Pantheon Books.
- LERDA, Juan Carlos [1992], "Globalización y pérdida de autonomía de las autoridades fiscales, bancarias y monetarias", *Revista de la CEPAL*, núm. 58, abril, pp. 63-77.
- LYNCH, Colum [1992], "For US Firms War Becomes a Business", en *The Boston Globe*, febrero.
- MOREAU DEFARGUES, Phillipe [1997], *La Mondialisation*, París, Presses Universitaires de France.
- NORTH, Douglass [1998], *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE (edición original, 1990).
- O'BRIEN, Richard [1992], *Global Financial Integration. The End of Geography*, Londres, Pinter.
- OHMAE, Keinichi [1990], *The Borderless World*, Nueva York, Harper & Collins.
- [1995], *El fin del Estado-nación*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello.
- REICH, Robert B. [1998], "Democracy and Megacorporations May Be Mutually Exclusive", *Los Angeles Times*, mayo.
- Sin autor [1994], "Private US Companies Train Armies Around the World", en *US News and World Report*, febrero.
- SHEPPARD, Simon [1994], "Foot Soldiers of the New World Order: The Rise of the Corporate Military", *New Left Review*, núm. 228, marzo-abril, pp. 128-138.

- SIMMEL, Georg [1978], *The Philosophy of Money*, Londres, Routledge & Kegan Paul.
- SMITH, Adam [1776], *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Chicago, University of Chicago Press (edición facsimilar, 1976).
- SMITH, Anthony D. [1986], *The Ethnic Origins of Nations*, Oxford, Basil Blackwell.
- STIGLITZ, Joseph [1998], "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington", *Desarrollo Económico*, núm. 151, octubre-diciembre, pp. 691-722.
- URRIOLA, Rafael [1992], La paradoja de la globalización: más mercado y más regulación, en R. Urriola (coord.), *Economía latinoamericana: la globalización de los desajustes*, Caracas.
- VILAS, Carlos M. [1994a], *América Latina en el "nuevo orden mundial"*, México, CEIICH-UNAM, colección "El Mundo Actual".
- [1994b], *Política y poder en el nuevo orden mundial*, en Guerra-Borges (coord.), *Nuevo orden mundial: reto para la inserción de América Latina*, México, IIEC-UNAM, pp. 9-83.
- [1995], "Después del ajuste: La política social entre el Estado y el mercado", en C.M. Vilas (coord.), *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*, Caracas, UNAM-Nueva Sociedad, pp. 9-29.
- [1997a], "La reforma del Estado como cuestión política", en *Política y Cultura*, 8, primavera, pp. 147-185.
- [1997b], "La CIA, al espionaje industrial", *Siempre*, núm. 228, febrero, México, p. 49.
- [1998], "Gobernabilidad y globalización", *Realidad Económica*, núm. 157, julio-agosto, pp. 6-16.
- y Óscar Silva [1976], *Las empresas multinacionales*, Buenos Aires, Ediciones de Crisis.
- WADE, Robert [1990], *Governing the Market*, Princeton N.J., Princeton University Press.
- y Frank Veneroso [1998a], "The Asian Crisis: The High Debt Model Versus the Wall Street-Trasury-IMF Complex", en *New Left Review*, núm. 228, marzo-abril de pp. 3-23.
- [1998b], "The Gathering World Slump and the Battle Over Capital Controls", en *New Left Review*, núm. 231, septiembre-octubre, pp. 13-42.
- WEISS, Linda [1997], "Globalization and the Myth of the Powerless State", en *New Left Review*, núm. 225, septiembre-octubre, pp. 3-27.
- [1998], *The Myth of the Powerless State*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press.
- World Bank [1997], "The State in a Changing World", *World Development Report*, núm. 1997, Washington D.C., Banco Mundial.



Estado latinoamericano: crisis y reformas

Marcos Kaplan

El papel central del Estado, su intervención y autonomización respecto a la economía y la sociedad, ha sido y es una constante histórica de América Latina. El Estado se encarna en elites públicas y burocracias políticas y administrativas; se constituye a la vez como *grupo o capa social, aparato e institución*. El Estado preexiste a la nación, y ha creado las principales condiciones para la integración internacional, la estructuración y el funcionamiento de la economía, la sociedad y el régimen político, y las políticas de desarrollo. El Estado es más productor que producto de las instancias socioeconómicas, se autodesarrolla y autorreforma en respuesta a los cambios y conflictos a enfrentar. Se expande en sus funciones, poderes, recursos y espacios de actividad; incrementa su mayor o menor independencia respecto a la economía, la sociedad y sus principales grupos e instituciones.¹

Crisis y reformas del Estado se han dado con la independencia y la organización nacionales; en la transición desde finales del siglo xix hasta las primeras décadas del siglo xx; y desde 1930 o 1945 hasta el presente, primero con un intervencionismo proteccionista-benefactor, y luego con un intervencionismo neoliberal.

Un Estado intervencionista-proteccionista-benefactor

El intervencionismo en el último medio siglo responde, *por una parte*, a los requerimientos de la inserción en un orden internacional cambiante, sus conflictos y crisis, sus repercusiones internas. El orden emer-

¹ Véase Marcos Kaplan, *Formación del Estado nacional en América Latina*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1969 (Buenos Aires, Amorrortu Editores, 3a. ed., 1983).

gente es reestructurado en función de las condiciones impuestas por: la concentración del poder en escala mundial; la transnacionalización; la nueva división mundial del trabajo; la tercera revolución industrial y científico-tecnológico.²

Con ello, centros de intereses, de poder y de decisión fuera de la región refuerzan y ejercen una influencia predominante en los espacios internos, y en las estrategias y políticas de desarrollo de los estados latinoamericanos. Grandes operaciones de *redistribución y reasignación* modifican los papeles, estatus, rangos de las economías, sociedades y estados nacionales en el nuevo orden internacional, por medio de un mercado mundial de trabajo y de un mercado mundial de establecimientos productores de bienes y servicios.³ Se va perfilando así una integración transnacionalizante (con el horizonte de una *globalización* posible pero todavía no realizada).⁴

El intervencionismo estatal también se incrementó como conjunto de respuestas a los retos y reajustes planteados por el crecimiento económico, la reestructuración agraria, la industrialización sustitutiva, la hiperurbanización, los cambios en la estratificación y las movilizaciones sociales, los conflictos ideológicos y políticos, los ciclos de autoritarismo y democratización.

En especial, el intervencionismo estatal se entrelaza con la *industrialización sustitutiva de importaciones* (en adelante ISI) como *industrialización sin revolución industrial*. Empresas privadas nacionales y extranjeras, Estado y su sector público, participan en la ISI, en adaptación a la nueva división mundial del trabajo, mediante la especialización de las producciones para el mercado interno y luego y cada vez más para la exportación. La ISI, a falta de un proceso autónomo de ahorro e inversión internos, y de tecnología endógena, es financiada por los ingresos de la exportación, el endeudamiento y las inversiones priva-

² Véase Marcos Kaplan, "Ciencia, Estado y derecho en la tercera revolución", t. IV de Marcos Kaplan (coord.), *Revolución tecnológica, Estado y derecho*, México, UNAM/Pemex, 1993; Hugo Nochteef, "El nuevo paradigma tecnológico y la simetría Norte-Sur", *Revista del Derecho Industrial*, año 11, núm. 33, Buenos Aires, Depalma.

³ Véase Pierre Judet, *Les Nouveaux Pays Industriels*, París, Editions Économie et Humanisme/Les Editions Ouvrières, 1981; Nigel Harris, *The End of the Third World - Newly Industrializing Countries and the Decline of an Ideology*, Penguin Books, 1987.

⁴ Para el actual debate sobre la globalización, véase Richard Stubbs y Geoffrey R.D. Underhill (eds.), *Political Economy and the Changing Global Order*, Toronto, M&S, 1994; Jeffery A. Frieden y David A. Lake, *International Political Economy-Perspectives on Global Power and Wealth*, Nueva York, St. Martin Press, 1995; Bárbara Stallings (ed.), *Global Change, Regional Response-The New International Context of Development*, Cambridge University Press, 1995.

das. Se aprovecha, como ventajas comparativas, la abundancia y baratura de la mano de obra, los energéticos, los alimentos y materias primas, y el proteccionismo estatal.⁵

El crecimiento buscado por medio de la ISI se disocia de un desarrollo integral; es un crecimiento insuficiente respecto al aumento de la población, desigual en la distribución de sus frutos, siempre amenazado de estancamiento y regresión. Favorece la monopolización de sus beneficios, la concentración de la riqueza y el poder, la polarización económica y social. Se frustran necesidades y demandas de grupos significativos o mayoritarios respecto a las mejoras en el empleo, el ingreso, el consumo, los satisfactores básicos, la seguridad y el bienestar sociales, la participación ampliada y la democratización. La consiguiente multiplicación de tensiones y conflictos sociales, plantea permanentemente el dilema del crecimiento por medio de regímenes autoritarios o democráticos.

La nueva constelación de viejas y nuevas necesidades, demandas y conflictos, no son suficientemente satisfechos por las empresas privadas en competencia ni por un mercado supuestamente libre. Ejemplo significativo son las operaciones de rescate de empresas privadas en dificultades o en quiebra. El Estado asume primero un papel suplementario del sector privado, a partir de lo cual se impulsa un proceso autosostenido y autoacumulativo de *funciones, tareas y poderes*. Ello se revela por los *indicadores* de participación en: a) el producto interno bruto, y en los totales nacionales del ahorro, el gasto y la inversión; b) la inversión pública directa, y los apoyos a la inversión privada; c) la producción y comercialización de bienes y servicios; d) las infraestructuras económicas y sociales, y las ramas y actividades básicas y de punta; e) las empresas estatales del sector público; y f) los apoyos al empleo y al mercado interno por la vía de la ocupación burocrática, las transferencias y la seguridad social en general.

El Estado incrementa y diversifica las funciones de represión, de *control social y político*, de *arbitraje* y solución de conflictos entre clases y grupos, y de preservación de la *gobernabilidad*; de *cultura, ciencia y tecnología*, y de *educación*. El Estado refuerza su autonomía y su papel regulador y mediador de las *relaciones internacionales*: bilaterales y multilaterales, flujos comerciales y financieros, inversiones extranjeras, integración latinoamericana y Tratado de Libre Comercio entre México, Estados

⁵Para un tratamiento más amplio de esta fase, véase Marcos Kaplan, *El Estado latinoamericano*, México, UNAM, 1996; Víctor Bulmer-Thomas, *The Economic History of Latin America since Independence*, Cambridge University Press, 1994.

Unidos y Canadá.⁶ Finalmente, el Estado actualiza su *institucionalización*, su *legitimación* y su *legalidad*, y hace reajustes en el *régimen constitucional y jurídico*, para integrar los cambios y hacer coexistir las nuevas funciones y modalidades con las del aparato tradicional de gobierno y administración. Ejemplo destacado es el de *México*, desde la Constitución de 1917 hasta sus posteriores reformas, incluso la sancionada en el periodo neoliberal respecto de los artículos 25 y 28 [D.O. 03/02/83].

Los reajustes son intentos de respuesta a un conjunto de dilemas y retos. La soberanía nacional puede contradecirse con la apertura a lo externo; el intervencionismo estatal y el sector público con la libre iniciativa y la competencia en un mercado semirregulado. La libre iniciativa de una pluralidad de empresarios puede desembocar en la monopolización. Las demandas y políticas de empleo, redistribución del ingreso, seguridad y bienestar sociales pueden ser incompatibles con los requerimientos de rentabilidad y acumulación del capital, de crecimiento y de apertura externa. Los costos sociales y políticos del crecimiento y la apertura externa multiplican tensiones y conflictos que afectan la estabilidad social y política. Se reactualizan permanentemente los dilemas autoritarismo *vs.* democratización, vigencia o no vigencia del Estado de derecho.

El intervencionismo neoliberal

Desde la década de 1960 o de 1970, el intervencionismo del Estado latinoamericano va evidenciando *insuficiencias y límites* que –a partir y por medio de fuerzas y presiones externas e internas–, hacen emerger la aparente paradoja de un *intervencionismo o estatismo neoliberal*.

La crisis del Estado se genera, o se refuerza y amplifica, a partir de raíces histórico-estructurales no modificadas en lo sustancial, y mediante las fuertes fluctuaciones económicas y sociales resultantes de la inserción subordinada en un orden mundial –proceso de transnacionalización– del entrelazamiento de las crisis internacionales y las nacionales, del agotamiento del modelo de desarrollo hacia adentro representado por la ISI.

El endeudamiento externo hace explosión en 1982 como *crisis de la deuda* y su posterior conversión en *carga de la deuda*. Una subsiguiente cadena de acontecimientos va dando lugar a los *planes de rescate* (Baker,

⁶Véase Marcos Kaplan, *Democratización, desarrollo nacional e integración regional de América Latina*, San José de Costa Rica, CAPEL/Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1987.

Brady), a las políticas de *estabilización y ajuste* de primera y segunda generaciones, a los intentos de realización de un nuevo *modelo de crecimiento*, y a diversas variedades de *Reforma del Estado*.⁷

Los planes reformistas buscan ante todo la estabilización según algunos indicadores macroeconómicos, y la garantía del pago y renegociación de la deuda externa. A ello se agregan los intentos de superación de la crisis, de recuperación del crecimiento y de inserción en los nichos disponibles dentro de la Nueva División Mundial del Trabajo. Estos intentos tienen efectos críticos y recesivos, sin ser acompañados por una disponibilidad de recursos e instrumentos que contribuirían a soportar los costos reales de las reformas y a posibilitar los beneficios atribuidos. Las insuficiencias del crecimiento económico se entrelazan con las limitaciones de la intervención estatal, los altos costos sociales, para incrementar y diversificar los conflictos sociales y políticos.

Con todo ello se evidencian las características y consecuencias negativas de la burocratización; la hipertrofia del personal público y del aparato estatal; el excesivo reglamentarismo; la ineficiencia y la corrupción; el dispendio en los gastos públicos y su contribución al déficit presupuestario; la fiscalidad agobiante; el endeudamiento (interno y externo); la inestabilidad financiera, monetaria y cambiaria; en suma, una irracionalidad multidimensional.

La menguante capacidad del Estado para ejercer su intervencionismo con honestidad, legalidad, eficacia y eficiencia, las fallas y frustraciones de sus políticas, los resultados negativos, desautorizan y deslegitiman al Estado, le hacen perder consenso.

Políticas y planes de reforma son inspiradas o preconizadas por gobiernos y empresas transnacionales de los países desarrollados, por instituciones financieras internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo), y por fuerzas e instituciones del interior, de acuerdo con sus particulares intereses y diagnósticos. A la búsqueda de la estabilización según algunos indicadores macroeconómicos y para la garantía del pago y renegociación de la deuda externa, se van agregando luego los esfuerzos de superación de la crisis, de logro de un crecimiento extravertido, y de reformas del Estado.

Se pretende remplazar la industrialización sustitutiva de importaciones con fuerte proteccionismo estatal, por una industrialización orientada a la exportación y a la atracción de inversiones extranjeras,

⁷Sobre la evolución de aplicaciones del endeudamiento, véase Víctor Bulmer-Thomas, *The Economic History...*, op. cit.

con amplia apertura comercial y financiera a una economía crecientemente trasnacionalizada y reestructurada por la nueva división mundial del trabajo. En México los cambios se van realizando mediante la entrada al GATT con sucesivas medidas de liberalización comercial y financiera, y la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

La *reforma del Estado* es colocada bajo el signo de la *liberalización económica*. Se la reduce a premisa e instrumento para el cumplimiento de las obligaciones de la deuda, la estabilización financiera, la superación de la crisis y el logro del crecimiento. La reforma del Estado es referida y busca restringir su papel en lo interno y en lo externo, darle una ubicación secundaria y una función supletoria respecto a las áreas económico-financieras, funcionalizarlo respecto a la liberalización. Lo social y lo político son concebidos en subordinación con lo económico-financiero. Las principales *finalidades y dimensiones* de la reforma del Estado han sido hasta hoy las siguientes:

- *Saneamiento y estabilización de las finanzas públicas*, mediante la reducción del déficit presupuestario, la disminución del gasto público, y en general los intentos de adelgazamiento o desmantelamiento del Estado.
- *Control de la inflación*, con la tasa de cambio estable como ancla de las otras variables macroeconómicas.
- *Rígidas políticas monetarias, crediticias y fiscales*.
- *Renegociación de la deuda externa*.
- *Reforma fiscal*, mediante la ampliación de la base gravable, la reducción del impuesto sobre la renta, la renuncia al impuesto sobre el capital, el favoritismo a los estratos de mayores ingresos, el refuerzo de la imposición indirecta (impuesto al valor agregado).
- *La liberalización de la economía* hacia afuera y hacia adentro, mediante la *desregulación* de la empresa privada, de la competencia y el mercado, y por la apertura externa en lo comercial y financiero. Parte considerable de los poderes de control económico y social es transferida del Estado al mercado.
- *Adelgazamiento o desmantelamiento del Estado*, en su aparato y en su personal y recursos, y en sus orientaciones, sus objetivos y sus modos de operar. Se reducen los gastos públicos, el personal burocrático, las inversiones y actividades productivas, la seguridad social, las funciones rectoras y promotoras.

- La privatización de empresas estatales adelgaza el aparato y la burocracia gubernamentales, y contribuye al repliegue del gobierno central y del sector público.⁸
- Políticas y acciones del Estado buscan imponer las prácticas de *downsizing* y *reengineering*, las bajas del empleo y los salarios reales, con miras a la llamada "flexibilización" del régimen asalariado y del mercado de trabajo, y a la reducción de la seguridad y el bienestar sociales.
- Las políticas y medidas de liberalización económica tienen inevitables aplicaciones *sociales y políticas*. Ante todo, no se da una reforma integral *stricto sensu*, sino una suma de reformas parciales (económicas, políticas, administrativas, sociales, jurídicas...). Las reformas del Estado se concentran en la liberalización económica y en la redefinición restrictiva del papel del Estado y del derecho en la economía.

Las reformas parciales se inspiran en los criterios fijados al respecto por el orden mundial.⁹ Éste ha introducido la gobernabilidad en la agenda de reformas, y con ello la preocupación por el Estado y por el sistema legal. La intervención en la economía debe ser la de un Estado amistoso hacia el mercado que complemente a éste y facilite sus transacciones.

El marco legal debe crear un medio ambiente estable para el uso eficiente de los recursos, la inversión productiva, las transacciones de los actores económicos sin interferencias políticas arbitrarias.¹⁰ El marco legal debe cumplir cinco requisitos: a) existencia de un conjunto de normas conocidas por adelantado; b) vigencia efectiva de las normas; c) mecanismos que aseguren su aplicación; d) resolución de conflictos por medio de decisiones obligatorias de un cuerpo independiente, y e) procedimientos para enmendar las normas que ya no sirven sus propósitos.¹¹

Estos cinco requisitos... presuponen la existencia de una compleja estructura institucional... El dictado de normas abstractas de

⁸Véase William Glade (ed.), *Privatization of Public Enterprises in Latin America*, San Francisco, California, ICS Press, 1991; Hafeez Shaikh et al., *Argentina Privatization Program-A Review of Five Cases*, Washington, Banco Mundial, 1996.

⁹Banco Mundial, *Governance and Development*, Washington, 1992.

¹⁰Julio Faundez, "Introduction. 1. Legal Technical Assistance", en Julio Faundez (ed.), *Good Government and Law-Legal and Institutional Reform in Developing Countries*, Nueva York, St. Martin Press, 1997.

¹¹Banco Mundial, *Governance and Development*, p. 30.

comportamiento presupone la existencia de un cuerpo de expertos legales que las elaboran. La vigencia obligatoria de estas normas requiere un aparato administrativo efectivo compuesto por servidores públicos profesionales y respaldado por una fuerza policial profesional. La resolución de conflictos por un cuerpo independiente... del gobierno y de los partidos en disputa, presupone la existencia de un Estado dentro del cual sus diferentes órganos cumplen funciones claramente definidas dentro de un marco constitucional estable. Finalmente, el requerimiento de que los procedimientos deben estar establecidos para enmendar las leyes cuando ya no sirven sus propósitos, también presupone una rama especializada del Estado, generalmente una legislatura distinta e independiente del órgano a cargo de la administración.¹²

Esta fijación de criterios para la intervención del Estado y su sistema legal no evita ni resuelve los problemas sociopolíticos, los incorpora y agrava, y plantea interrogantes cruciales.

... ¿Es indispensable un sistema legal formal para el desarrollo de una economía de mercado? ¿Promueve el derecho la actividad económica al proveer conceptos y técnicas legales esenciales? ¿Son estos conceptos y técnicas siempre consistentes con las necesidades de los negocios? ¿Cómo se relaciona el derecho con los procesos políticos en una economía de mercado? ¿Qué impacto tiene la descentralización de la actividad económica en los gobiernos de los países en desarrollo? ¿Requiere el establecimiento de una economía de mercado en los países en desarrollo fuertes ejecutivos autoritarios para dirigir el proceso? ¿Contribuirá la economía de mercado a la transformación de fuertes gobiernos autoritarios en fuertes gobiernos democráticos?

De manera aparentemente paradójica, las reformas neoliberales se han diseñado mediante un fuerte intervencionismo estatal y prácticas de autoritarismo (dictadura pinochetista en Chile, régimen de excepción instaurado por el presidente Alberto Fujimori en Perú, presidencias de Carlos Salinas en México y de Carlos Menem en Argentina). Se ha dado uso aún más acentuado de poderes presidencialistas, de regímenes de excepción, de instrumentos y mecanismos populistas, corporativistas y clientelistas, y de control y represión. Se imponen así rígidas

¹² Faundez, *op. cit.*

políticas monetarias, financieras y fiscales, de control de precios y salarios, con fuertes efectos redistributivos y concentradores del ingreso y el poder. El intervencionismo se ha manifestado con especial relieve en los procedimientos y estilos de las privatizaciones; el proteccionismo en favor de las grandes empresas; los métodos autoritarios y represivos para el manejo y solución de dilemas y conflictos de todo tipo.

El intervencionismo estatal perdura y se refuerza además por los altos costos económicos y sociales que las reformas cumplidas han conllevado para grupos considerables y para la nación. La liberalización no trae los beneficios esperados, y sí graves tensiones y conflictos. El Estado se reafirma así como regulador en remplazo parcial de un mercado incapaz por sí mismo de cumplir esta función (*v.gr.* operaciones de rescate de la banca y reestatización no explícita y *de facto*, en Brasil, Venezuela, México). Se prometen y esbozan reformas sociales y políticas requeridas para viabilizar y complementar las reformas económico-financieras, atenuar sus efectos, y aumentar la *governabilidad*.

De un Estado intervencionista-semibenefactor, se transita a un Estado gendarme-desarrollista, parcialmente desplazado por el mercado en la regulación y la dinamización del sistema. El intervencionismo estatal no se reduce: se modifica en sus marcos de referencia y objetivos, en sus formas y contenidos. Las reformas crean o refuerzan *hibridaciones y dualismos: estatismo/empresa privada y mercado; desregulación y liberación económica/políticas neopopulistas*. La apertura externa, el adelgazamiento, la desregulación y la liberación de la economía, el libre mercado, las privatizaciones, coexisten con las políticas y acciones que pretenden atender las demandas y presiones de fuerzas contrarrestantes, grupos insatisfechos y conflictos. Parece problemático si no imposible prescindir del intervencionismo del Estado, de su iniciativa, control, arbitraje, regulación y promoción.

Coacciones y límites. Las coordenadas externas

Lo que resta del intervencionismo del Estado resulta de las restricciones externas e internas que imponen las *coordenadas del sistema*, bajo la forma de patrones de estructuración y funcionamiento.

En lo *externo*, estados, empresas transnacionales, financieros especuladores, instituciones financieras internacionales, se identifican como centros de poder externos a Latinoamérica. Como tales, toman decisiones fundamentales en cuanto a movimientos comerciales, términos de intercambio, flujos de capitales, reservas monetarias, tecnología, ca-

pacidad de importar, endeudamiento, control de recursos vitales. Ello reduce la acumulación de capitales y la productividad de las economías de América Latina, las capacidades de los estados y las sociedades para el desarrollo autónomo, y para la cooperación internacional. Esta *constante de la historia latinoamericana* se amplifica en la fase actual por la incidencia de los cambios internacionales.

El *sistema internacional* se caracteriza cada vez más por la *incertidumbre* sobre la *hegemonía* mundial, y sobre una economía mundial que podría acercarse a una fase de estancamiento y recesión. Las competencias y conflictos por mercados, recursos, beneficios, poder político y militar, las divergencias de intereses y de políticas económicas frustran las negociaciones para un orden mundial de pleno liberalismo económico, mantienen o refuerzan las tendencias al proteccionismo y a la formación de bloques económicos rivales.

Los recursos y capacidades de los países desarrollados son globalmente insuficientes frente a las ilimitadas necesidades y demandas que provienen del exbloque soviético y de América Latina, Asia y África, en cuanto a nichos y mercados para las exportaciones, y de recursos y ayudas de todo tipo.

La contradicción entre el crecimiento poblacional y la crisis crónica del desarrollo en el Tercer Mundo y en el ex Segundo, se refuerza por las políticas para un desarrollo extravertido, y sus efectos de especialización deformante, subordinación neocolonial, descapitalización y marginalización. La reestructuración global promovida por los centros no garantiza la disponibilidad de las condiciones y medios para su realización. Tiene por el contrario rasgos y efectos contraproducentes: destrucción de actores y tejidos sociales; reacciones negativas de grupos y estados-nación; conflictos, desestabilizaciones y desintegraciones de diverso tipo.

La transnacionalización impone un gigantesco nuevo *reparto de cartas* en la pirámide del poder mundial, por la redefinición de los papeles productivos, los estatus y rangos, de ramas y sectores de la economía, grupos, instituciones, regiones, naciones y estados. Una *triple disociación* se produce entre: la economía primaria y la economía industrial, entre ambas y el empleo, y entre la economía real y la economía simbólica.¹³

¹³Véase Peter Drucker, "The Changed World Economy", *Foreign Affairs*, Nueva York, Council on Foreign Relations, primavera de 1986; M. Michael Blumenthal "The World Economy and Technological Change", *Foreign Affairs*, vol. 66, 1988; Walter B. Wriston, "Technological Change", *Foreign Affairs*, vol. 67, núm. 2, 1988.

Las *ventajas comparativas* de los países residen ahora sobre todo en la capacidad para el uso de la *información*, y cada vez menos en la abundancia y baratura de materias primas, alimentos, energéticos y trabajo. Los países se diferencian cada vez más, según tengan o no ventajas comparativas que resulten en costos bajos. La economía de productos primarios y la economía industrial se desvinculan y se desarrollan de modo divergente. La economía industrial disocia la producción y el empleo, crea (por medio del *downsizing* y el *reengineering*) una tendencia mundial a la *desocupación estructural*.¹⁴

Los países de industrialización reciente o incipiente ven bloqueados los proyectos de desarrollo que pretenden basarse en la producción para la exportación de materias primas, alimentos, energéticos y semi-terminados, con base en bajos costos de mano de obra e insumos y en reducidos componentes educacionales y tecnológicos.

La *economía real* de la producción y comercio de bienes y servicios va siendo desplazada relativamente por una *economía simbólica*, estructurada por los movimientos de capital, tipos de cambio, tasas de interés, flujos de crédito. Ambas se independizan, siguen caminos divergentes, aflojan sus nexos. La economía simbólica crece más que la real. En ella predomina la *espectral*, el capital financiero internacional que aprovecha la telemática, para operar mediante de la especulación y la alta volatilidad de los mercados. Un *nuevo mercado financiero mundial*, tecnificado y unificado en una red mundial electrónicamente integrada, ignora las fronteras; predomina cada vez más sobre los actores y fuerzas de las economías, las sociedades y las políticas nacionales. Ello plantea un problema de gobernabilidad a los estados; limita o desvirtúa sus decisiones y sus acciones, sobre todo la formulación y aplicación de políticas económicas auténticamente nacionales.

La *mutación globalizante* es *reclasificadora, concentradora, marginalizante*; beneficia a sectores, grupos, países y regiones. En conjunto una minoría mundial, en desmedro de otros que se van convirtiendo en mayorías superfluas o redundantes. Las crisis internacionales son descargadas sobre los países latinoamericanos y del Tercer Mundo, y sobre el Cuarto Mundo fuera y dentro de los centros desarrollados; se entrelazan e interactúan con las crisis internas.

En un medio ambiente económico internacional desfavorable, el crecimiento del comercio mundial declina en relación con el crecimiento de la producción mundial. Las economías de los países avanzados

¹⁴Véase Jeremy Rifkin, *The End of Work-The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era*, Nueva York, G.P. Putnam's Sons, 1995.

y sus bloques productivo-comerciales, concentran gran parte de su comercio y de sus inversiones entre ellas mismas, al mismo tiempo que intensifican su competencia y aumentan su proteccionismo respecto a los países de América Latina y el Sur. Aquéllas exigen a éstos la apertura en favor de sus propias exportaciones e inversiones; les imponen condiciones desfavorables en el comercio exterior y el financiamiento; incrementan sus exportaciones en esa dirección y disminuyen sus importaciones del mismo origen. La baja en cantidad y precios de las exportaciones de los países latinoamericanos, y el aumento y encarecimiento de sus importaciones, realimentan las tendencias al deterioro de los términos del intercambio, y a las balanzas comerciales y de pagos desfavorables. Las consiguientes brechas se amplían con la repatriación de inversiones y beneficios, el pago de intereses con tasas en alza, la fuga de capitales especulativos, los costos de la dependencia tecnológica. A la inversa, resultan insuficientes los flujos de ayuda, los préstamos de agencias multilaterales de desarrollo, las inversiones extranjeras. Se incrementa el drenaje de capital hacia los grandes centros e instituciones del mundo desarrollado. Como consecuencia, se acentúan la escasez de divisas para el pago de deudas y de importaciones indispensables, la baja capacidad de ahorro interno, la cuasi fatalidad del endeudamiento. La inflación persiste, y amenaza permanentemente con volverse hiperinflación. Los déficit presupuestales se ahondan, contribuyen al estallido de crisis financieras. Se dificulta o cuasimposibilita el crecimiento económico con cumplimiento de obligaciones externas.

El Estado-nación y su soberanía sufren una doble erosión.¹⁵ Por una parte, desde afuera, las fuerzas y procesos de la transnacionalización. Por otra parte, en el interior, la descomposición económica, la disolución social, la desestabilización política, y la segmentación de

¹⁵Sobre la evolución del papel del Estado y la erosión de la soberanía en los procesos globalizantes, véase Mathew Horsman y Andrew Marshall, *After the Nation-State-Citizens, Tribalism and the New World Disorder*, Londres, Harper Collins, 1994; Kenichi Ohmae, *The End of the Nation State-The Rise of Regional Economies*, Nueva York, The Free Press, 1995; Robert Boyer and Daniel Drache, *State Against Markets-The Limits of Globalization*, Londres y Nueva York, Routledge, 1996; Marcos Kaplan, La empresa pública en los países capitalistas avanzados, en Marcos Kaplan (coord.), *Crisis y futuro de la empresa pública*, México, UNAM/Pemex, 1994, pp. 9-198; Susan Strange, *The Retreat of the State-The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press, 1996; David Held, *Democracy and the Global Order-From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford California, Stanford University Press, 1995. Sobre lo mismo en relación con América Latina, véase Marcos Kaplan, *El Estado Latinoamericano*, op. cit.; Víctor Bulmer-Thomas, *The Economic History of Latin America...*, op. cit.

las sociedades y estados nacionales en los niveles regionales y locales.¹⁶ En esta erosión del Estado y de su soberanía convergen las coordenadas externas del sistema con las internas.

Las coordenadas internas

En lo *interno*, el Estado promueve el crecimiento y la modernización, la acumulación y la rentabilidad de la gran empresa, pero siempre a partir y mediante sus propias visiones e intereses. Crea así con frecuencia límites y coacciones negativas a las grandes empresas. Éstas aceptan el intervencionismo del Estado de manera condicional y transitoria. Transfieren al Estado las cargas y costos de las situaciones normales, de las coyunturas y de las crisis, al tiempo que le niegan o quitan los recursos necesarios. No admiten a un Estado que pretenda ser protagonista independiente del crecimiento y la modernización con cambio social, productivo y redistribuidor, promotor de la participación y de la democracia. Utilizan los fracasos del poder público para exigir la reducción de su autonomía y de su injerencia, e incluso la *desestatización*.

Estado y elites públicas ven limitadas sus posibilidades de acción. Encuentran dificultades para actuar fuera o en contra de la lógica de la acumulación y la rentabilidad privadas, y contra relaciones de poder que se dan como parámetros del sistema nacional. No dominan el juego social y político en que participan; deben apegarse a muchas de sus condiciones, y compensar y regular *a posteriori* los desequilibrios y conflictos más importantes. Están cada vez menos en condiciones de garantizar el crecimiento, y con ello su autoridad y legitimidad propias.

El desarrollo que se postula y realiza en el nombre, con la participación y para el beneficio de todos desemboca, desde la "década perdida" de 1980 en adelante, con las evidencias de un proceso insuficiente e incierto, confiscado por grupos privilegiados, generador de pobreza, privación y marginalización para la mayoría. Se ensancha la brecha del desarrollo, dentro de los países y entre éstos. El Estado latinoamericano sufre los efectos restrictivos y destructivos de un *triángulo diabólico*, económico-social-político.

La *crisis y descomposición de la economía* se dan con la falta o irregularidad del crecimiento; las restricciones al ahorro interno, la acumu-

¹⁶Véase Jessica T. Mathews, "Power Shift", *Foreign Affairs*, Nueva York, vol. 76, núm. 1, enero-febrero de 1997.

lación de capitales, la inversión, redistribución de ingresos y satisfactores de necesidades básicas.

En condiciones de *capitalismo salvaje*, clases y grupos, ramas económicas y regiones, compiten de una manera exacerbada por el reparto de un producto nacional menguante. Surgen y predominan condiciones favorables para la monetarización y mercantilización de todo y de todos; al éxito económico a cualquier precio; a las actividades improductivas, de intermediación y especulación; al aprovechamiento de las oportunidades creadas por las crisis, la inflación, la corrupción. Crecen y se desarrollan la economía informal, la delincuencia organizada y la economía criminal.¹⁷

Las empresas de mayor fuerza financiera, de mejor acceso a los mercados, y de relaciones privilegiadas con el Estado, predominan en desmedro de las actividades y empresas productivas, innovadoras, creadoras de empleo y distribuidoras de ingreso, inductoras de desarrollos progresivos. La explotación desenfrenada de los recursos humanos y naturales y del medio ambiente (natural y social) los deteriora o destruye.

El crecimiento interno y la integración internacional se dan sobre todo bajo la forma de *enclaves* técnico-económicos y socio-culturales, que contribuyen a la modificación de polos y ejes socioeconómicos, al surgimiento de otros nuevos, a la apertura de brechas y segmentaciones internas, y a las rearticulaciones con fuerzas y dinámicas externas, por encima de las fronteras.

Dinero, riqueza, mercado, mercantilización, son patrones insuficientes e inadecuados de organización y cohesión sociales, de reproducción y crecimiento, de coexistencia civilizada y solidaridad humana y social.

La *disolución social* se manifiesta en el debilitamiento, la disgregación, el comienzo de la destrucción de *grupos y tejidos sociales*. Ello va abarcando ante todo a una parte de la productividad, la producción, el empleo, las clases campesinas; a marginales urbanos, trabajadores por cuenta propia, sectores menos calificados y organizados de la fuerza de trabajo. Va abarcando también a trabajadores calificados y organizados, pequeños y medianos empresarios, clases medias intelectuales y técnicoprofesionales. Dentro de estos grupos, las víctimas se reclutan además predominantemente por sexo y edad (mujeres, ancianos, niños, adolescentes, jóvenes desempleados), y por etnias y regiones.

¹⁷Véase Marcos Kaplan, *El narcotráfico latinoamericano y los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993.

Estos grupos sufren la baja del empleo, el ingreso, el consumo, los servicios públicos, las infraestructuras, los satisfactores de las necesidades básicas, las carencias múltiples, el cierre virtualmente definitivo de las posibilidades de existencia y progreso, la generalización de la pobreza y la miseria. Ello lleva consigo la caída en la impotencia, la apatía, la marginalización, la desorganización social (prostitución, alcoholismo, drogadicción), la búsqueda de la supervivencia en las criminalidades proliferantes, la inseguridad y la violencia.

Con los fragmentos o desechos provenientes de la disgregación de las *clases medias y populares* se va constituyendo una *subclase* o *no-clase de parias*, una *población redundante*. Sus integrantes se desplazan, de la economía legal y la sociedad formalizada, a la economía informal y criminal y a la sociabilidad periférica, y a la *migración* internacional.

Descomposición económica y disolución social implican la baja y mala utilización, el despilfarro, la pérdida, del potencial representado por considerables grupos y sus relaciones, estructuras e interacciones. Ello priva de protagonistas, fuerzas y recursos, de polos y ejes, de bases y alianzas, que son indispensables para el crecimiento económico, la solidaridad social y la integración nacional, la continuidad y el cambio progresivo, la democratización social y política, el Estado de derecho.

Se deterioran o destruyen las cadenas productivas, y se reducen la complejidad, los alcances y las potencialidades de la división social del trabajo. Se debilitan o desaparecen las identidades (individuales, sociales, colectivas), los marcos de referencia, la percepción y el aprovechamiento del abanico de posibilidades y alternativas. Se abren o amplifican *brechas y fracturas* que dividen y polarizan a las naciones latinoamericanas.

Como reacción a la incertidumbre e inseguridad, un individualismo exasperado busca la supervivencia a cualquier costo, la gratificación de necesidades y de la realización personal en la inmediatez de lo privado, de lo familiar y de las solidaridades elementales. La evasión hacia la privacidad es favorecida por los medios de información y comunicación de masas y la industria del entretenimiento, como aparatos de manipulación, desinformación, "fábrica de sueños"; por el consumismo compulsivo y las adicciones (drogas, alcohol).

La adaptación a lo existente e inmodificable conlleva la renuncia a la participación social y política mediante instituciones, movimientos y partidos. La protección es buscada mediante relaciones y formas de patronazgo, clientelismo y corporativismo. Las promesas de logros y satisfactores son de cumplimiento diferido. Los grupos e individuos que

resultan víctimas son diferenciados y graduados según sus expectativas y logros. Se vuelven posibles y probables la caída en la indiferencia, la pasividad, la apatía, el conformismo, la despolitización, y con ello la aceptación de disciplinas sociales y políticas.

Descomposición económica y disolución *social* se entrelazan e interactúan con *la conflictividad, la inestabilidad y la anarquización políticas*. La movilización y turbulencia sociales y las demandas de participación ampliada encuentran respuestas restrictivas y represivas. La población está sometida a una *estructura piramidal de dominación* que subordina a los grupos mayoritarios al Estado y a poderes privados. El *súbdito* prevalece sobre el *ciudadano*.

En la pirámide de dominación se constituye y funciona una constelación integrada por: a) gobernantes y administradores; b) el *establishment* policiaco-militar (formal-legal y clandestino); c) tecnoburócratas, expertos en información y en comunicación; d) políticos y gestores públicos; e) representantes de grandes intereses privados; f) delincuencia organizada en mafias económico-políticas, y g) poderes regionales y locales, sus aparatos, apéndices y periferias.

Estado, elites públicas, órdenes institucionales, grupos neoligárquicos, la mayoría de los partidos, operan en pro de la declinación del papel de los sectores medios y populares en la política, y de su marginalización y despolitización. Modos y regímenes represivos aumentan la centralización y la propensión a la coacción del Estado para la imposición de la autoridad, de la unidad orgánica, del consenso pasivo. Medidas legislativas y prácticas administrativas contra grupos mayoritarios, son parte de un proceso general de intimidación, manipulación y corrupción por grupos públicos y privados.

El peso de grupos dominantes, dentro del Estado y como influencias y controles externos a él, no es contrarrestado ni anulado por la gravitación de los grupos mayoritarios. Éstos sufren los efectos de la marginalización y de las restricciones legales y de hecho a la participación; se fragmentan y desarticulan; no logran formular ni realizar sus proyectos, estrategias y políticas. Las estructuras de poder prevalecientes actúan en un sentido de debilitamiento o desmantelamiento de toda forma de poder y autoridad de la población, de sus organizaciones representativas y de sus grupos intermedios.

Clases y grupos, organizaciones e instituciones carecen de cohesión, conciencia y voluntad unificada, de representación eficaz, de aptitud para formular e imponer sus intereses y proyectos, y para constituir amplias coaliciones. Se multiplican las trabas y perturbaciones

para la creación y uso de formas racionales de acción política, y para el logro de un amplio consenso sobre fines y tareas nacionales. Surgen y se mantienen las divergencias irreductibles; las situaciones de incoherencia, de equilibrio paralizante de fuerzas, de estancamiento catastrófico.

En las cumbres del sistema se mantienen o resurgen tendencias a la restricción y el abandono de las instituciones y regímenes de la democracia liberal; a su remplazo por regímenes más o menos pragmáticos y coyunturales; más o menos elitistas, oligárquicos o dictatoriales; a la concentración y la personalización del poder; a la gestión monocrática del Estado (hacia y en la derecha, el centro y la izquierda).

Las políticas de autocentralización y de amplificación de los poderes estatales, de sostén de minorías privilegiadas, de marginalización y despolitización de las mayorías, multiplican contradicciones y conflictos de todo tipo que revierten sobre el Estado. Éste se debilita e incapacita como agencia de conservación y de mero crecimiento o de desarrollo integral. Se desinteresa de un papel autónomo y mediador, representativo e innovador. No unifica los principales actores e intereses de la sociedad y del sistema político, por la fuerza de lo que hace y por sus logros en el desarrollo. Se vuelve represivo y regresivo, se desautoriza y se deslegitima, evade el sometimiento al derecho y a los controles de legalidad y responsabilidad.

Estados y gobiernos poco representativos, no apoyados en una densa trama de fuerzas productivas e innovadoras de una sociedad civil inexistente, o débil y subordinada, son presionados o controlados por minorías público-privadas de tipo conservador o regresivo. Están absorbidos por la supervivencia inmediata, amenazados por una sucesión de crisis nacionales y mundiales, de envergadura y velocidad sin precedentes.

En estas condiciones, las intervenciones del Estado se dan en y por la improvisación, la presión de coyunturas y emergencias; resultan inorgánicas y contradictorias; realimentan su irracionalidad y anarquía propias. El Estado usa poco y mal los instrumentos y entes en sus manos. Abdica de sus posibilidades y poderes. No proporciona suficientemente los impulsos, los valores y las normas, las opciones y programas que requerirían una estrategia y una política para el desarrollo y su planificación democrática. El Estado se autolimita en su papel como regulador mínimo y tapa-brechas en relación con los problemas, necesidades e intereses de la sociedad y sus principales componentes. Sus políticas oscilan entre un *nacional-populismo-estatizante*, y un *elitismo*.

mo-privatista-neocolonialista, o los combina en proporciones variables. Mucho queda librado a la dinámica del mercado y de los intereses privados predominantes, por una parte, y al arbitrio de las elites y aparatos gubernamentales, por la otra. La coexistencia entre sector público y privado es dificultosa, y tiende al fortalecimiento del segundo, en detrimento de la autonomía, gravitación y eficacia del Estado.

El Estado meramente intervencionista, dirigista o planificador a veces, a la vez busca y es obligado a buscar la injerencia continua en relación con intereses inconciliables, problemas arduos, conflictos insolubles, fines divergentes. Lo hace con medios insuficientes e inadecuados, mediante métodos e instrumentos y del cumplimiento de actos que resultan mutuamente contradictorios. Al mismo tiempo, el Estado carece de criterios ciertos y capacidades efectivas para la percepción, la evaluación y la decisión respecto a los principales problemas y conflictos. Aquí convergen las características de los emisores sociales y del Estado receptor.

La información sobre las necesidades y demandas, los problemas y conflictos, de clases y grupos, de instituciones y subsistemas, es dada de manera brumosa o deformada por una sociedad opaca, por medio de mediaciones distorsionantes, de mensajes ambiguos o enigmáticos y de desciframiento incierto. Dados los conflictos, cambios y crisis, y la falta de solución duradera a la cuestión de la hegemonía, ninguna clase, grupo, organización o institución domina total y exclusivamente al Estado, ni lo usa de manera irrestricta en función de sus intereses y proyectos. Una diversidad de fuerzas operan a la vez sobre el Estado y en su seno; lo disocian y paralizan; se entrelazan con camarillas, clanes y órganos gubernamentales y refuerzan sus competencias y rivalidades, sus luchas faccionales, sus carencias de coordinación, su anarquía y su ineficiencia.

El aparato y el personal del Estado sufren una *dialéctica de la centralización y la dispersión*. La sobreacumulación de poder y autoridad en el gobierno central, en su núcleo ejecutivo y en su alta tecnoburocracia, va en detrimento de los poderes Legislativo y Judicial. Los grupos político-administrativos que proliferan en el aparato estatal, ejercen un control feudalizante sobre sus ramas, órganos y empresas. Estos grupos se entrelazan con otros de la sociedad civil, por medio de una red de relaciones, servicios y apoyos mutuos y de formas de cacicazgo, clientelismo y corporativización. Supercentralización autoritaria y dispersión feudalizante contribuyen a la agregación asistemática de entes,

mecanismos y responsabilidades del aparato estatal; a la búsqueda errática de soluciones coyunturales y reformas aisladas, sin adecuadas reglas ni mecanismos de cohesión y ajuste.

El Estado se vuelve cada vez más heterogéneo y contradictorio. Decide y obra en gran medida a ciegas, por el ensayo y el error. Sus políticas y actividades alternan y entrelazan soluciones insuficientes, resultados ambiguos, fracasos y crisis; refuerzan en segundo grado las causas de las restricciones y frustraciones para su intervencionismo y su autonomía.

El *Leviathan criollo* alcanza su culminación casi al mismo tiempo que su entrada en crisis. Diversas fuerzas y procesos dentro y fuera de él lo coaccionan y desgastan, lo amenazan en su autonomía y su supremacía, y en la eficacia y alcance de sus acciones. Al mismo tiempo, iguales o similares causas y dinamismos realimentan o crean contra-tendencias para su mantenimiento y su refuerzo.

La crisis internacional, en entrelazamiento con los resultados insatisfactorios del crecimiento, multiplican problemas y conflictos para los cuales no parecen existir todavía soluciones ni actores que las sostengan e instrumenten. Estados y corporaciones de potencias y países desarrollados, instituciones internacionales, grupos dominantes, parecen imposibilitados o renuentes para asumir el control y el ejercicio directos del gobierno y la administración de los países latinoamericanos.

Ello incrementó la necesidad de la mediación arbitral y la rectoría del Estado, en tanto garantía de vigencia de las condiciones de recuperación o de la coherencia, de equilibrio y continuidad de los sistemas nacionales. Se mantienen y realimentan las situaciones y tendencias favorables a la autonomización y la autoacumulación de poderes y recursos, de posibilidades de acción y privilegios, por y en favor del Estado y las elites públicas, con el apoyo también de sus periferias, clientelas y alianzas sociopolíticas.

Es posible la resurrección de un *neoestatismo*, cuyas concreciones dependerían de la combinación de varias dimensiones: a) desenlaces de conflictos y crisis; b) alianzas de elites, clases, grupos e instituciones; c) incidencia interna de los factores externos; d) redefiniciones de las estrategias y políticas de desarrollo; e) redespiegue de las relaciones entre Estado y mercado, entre Estado y sociedad civil, entre sectores público, privado y social, y f) autoritarismo o democratización.

Bibliografía

- Banco Mundial [1992], *Governance and Development*, Washington, D.C.
- BLUMENTHAL, M. Michael [1988], "The World Economy and Technological Change", *Foreign Affairs*, vol. 66, 1988.
- BOYER, Robert y Daniel Drache [1996], *State Against Markets-The Limits of Globalization*, Londres y Nueva York, Routledge.
- BULMER-THOMAS, Víctor [1994], *The Economic History of Latin America since Independence*, Cambridge University Press.
- DRUCKER, Peter [1986], "The Changed World Economy", *Foreign Affairs*, Nueva York, Council on Foreign Relations, primavera.
- FAUNDEZ, Julio [1997], "Introduction. 1. Legal Technical Assistance", en Julio Faundez (ed.), *Good Government and Law-Legal and Institutional Reform in Developing Countries*, Nueva York, St. Martin Press.
- FRIEDEN, Jeffry A. y David A. Lake [1995], *International Political Economy-Perspectives on Global Power and Wealth*, Nueva York, St. Martin Press.
- GLADE, William (ed.) [1991], *Privatization of Public Enterprises in Latin America*, San Francisco, California, ICS Press.
- HARRIS, Nigel [1987], *The End of the Third World -Newly Industrializing Countries and the Decline of an Ideology*, Penguin Books.
- HELD, David [1995], *Democracy and the Global Order-From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford, California, Stanford University Press.
- HORSMAN, Mathew y Andrew Marshall [1994], *After the Nation-State-Citizens, Tribalism and the New World Disorder*, Londres, Harper Collins.
- JUDET, Pierre [1981], *Les Nouveaux Pays Industriels*, París, Editions Économie et Humanisme-Les Editions Ouvrières.
- KAPLAN, Marcos [1969], *Formación del Estado nacional en América Latina*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria (Buenos Aires, Amorrortu Editores, 3a. edición, 1983).
- [1987], *Democratización, desarrollo nacional e integración regional de América Latina*, San José de Costa Rica, CAPEL/Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- [1993], "Ciencia, Estado y derecho", en Marcos Kaplan (coord.), *Tercera revolución*, t. IV, *Revolución tecnológica, Estado y derecho*, México, UNAM-Pemex.
- [1993], *El narcotráfico latinoamericano y los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- [1994], "La empresa pública en los países capitalistas avanzados", en Marcos Kaplan (coord.), *Crisis y futuro de la empresa pública*, México, UNAM-Pemex, pp. 9-198.

- KAPLAN, Marcos [1996], *El Estado latinoamericano*, México, UNAM.
- MATHEWS, Jessica T. [1997], "Power Shift", *Foreign Affairs*, vol. 76, núm. 1, Nueva York, enero-febrero.
- NOCHTEEF, Hugo, "El nuevo paradigma tecnológico y la simetría Norte-Sur", *Revista del Derecho Industrial*, Buenos Aires, Depalma, año 11, núm. 33.
- OHMAE, Kenichi [1995], *The End of the Nation State-The Rise of Regional Economies*, Nueva York, The Free Press.
- RIFKIN, Jeremy [1995], *The End of Work-The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era*, Nueva York, G.P. Putnam's Sons.
- SHAIKH, Hafeez *et al.* [1996], *Argentina Privatization Program-A Review of Five Cases*, Washington, Banco Mundial.
- STALLINGS, Bárbara (ed.) [1995], *Global Change, Regional Response-The New International Context of Development*, Cambridge, Cambridge University Press.
- STRANGE, Susan [1996], *The Retreat of the State-The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- STUBBS, Richard y Geoffrey R.D. Underhill (eds.) [1994], *Political Economy and the Changing Global Order*, Toronto, M & S.
- WRISTON, Walter B. [1988], "Technological Change", *Foreign Affairs*, vol. 67, núm. 2.

Los pueblos indios y la globalización

Clemente Ramírez

Los pueblos amerindios y las políticas de globalización

Los procesos sociales y económicos están siendo analizados desde perspectivas que tienen en la globalización un referente sistemático. Desde el punto de vista de los pueblos indígenas americanos, los nuevos procesos técnicos y de expansión de las comunicaciones ligados a la globalización económica y cultural, suponen un nuevo desafío que los equipara a un cada vez mayor conjunto de unidades espaciales sometidas al mismo procedimiento.

Cada día se utiliza más el término de globalización para indicar y explicar de una forma rápida y macroscópica la multitud de cambios y acontecimientos en los umbrales del siglo **xxi**. Como muchos de los términos usados profusamente, su definición resulta difícil y a veces engañosa. Tanto económica como culturalmente, la globalización forma parte de nuevas propuestas para el diseño de un marco de investigación y análisis.

En las bases de una nueva ola de inserción en los contextos internacionales, la globalización es la parte esencial del proceso. Y por ello en esta ponencia se quieren dar a conocer los diferentes puntos de vista existentes sobre la globalización y su efecto en las culturas amerindias, con especial mención al caso de los indios aymará, en el Lago Titicaca de Perú.

En la ponencia se han distinguido los siguientes apartados. En primer lugar se dedica un capítulo a la clarificación de los conceptos de globalización y a la importancia creciente que tienen las compañías transnacionales en la elaboración de estrategias de inserción de los países en vías de desarrollo del área latinoamericana y en el segundo capítulo hay una aproximación a la reestructuración que se produce

como consecuencia del "efecto globalizador" en las culturas indígenas americanas.

Con ello se pretende construir un panorama en el que todos los actores estén presentes. La aproximación a la realidad económica y cultural de los pueblos de América Latina, no dejará de tener en cuenta muchos de los factores que están presentes y que son necesarios para no "ocultar" determinados aspectos de la realidad indígena que tienen mucho que ver en la misma.

Para comprender mejor el fenómeno de la globalización en América Latina y cómo está afectando a las culturas indígenas, se ha diseñado un marco de análisis donde se determinan aquellas características que han marcado los principales momentos históricos de encuentro de las diversas culturas indígenas con agentes foráneos, que han marcado su devenir de una manera categórica. A grandes rasgos estos momentos están constituidos alrededor de tres ejes: el efecto del encuentro colonial, los cambios asociados a la expansión capitalista y, por último, el fenómeno de la globalización.

Una especial atención se ha prestado a los procesos de construcción y reconstrucción de las estrategias utilizadas por las culturas amerindias, para comprobar cómo en los momentos actuales (con el trasfondo de la globalización) y la utilización de los medios de comunicación, existe una mercantilización de la "indignidad" que ha desembocado en nuevas pautas mercantiles y tal vez de autoafirmación identitaria.

El efecto de la globalización en los países de América Latina

El punto de partida para desarrollar este análisis no puede obviar los déficit tanto democráticos como de gestión que han caracterizado a los países latinoamericanos. Y esta característica es un peso adicional en el actual proceso de globalización.

En el plano estatal la globalización ha surgido como una opción integradora en la que con un cierto grado de pragmatismo se han desarrollado dos modelos: en primer lugar existe un modelo *light* articulado en torno a zonas de libre comercio y que se contrapone a un modelo *hard* que tiene su referencia en el mercado único y la unión aduanera y comercial. Pero la realidad parece demostrar, una vez más, la existencia de un tercer modelo, que ha sido denominado como de *regionalismo abierto* [Grandi, 1996: 10] "es aquel en el que no termina de cristalizarse la creación de los megabloques que acentúan la posición de diversas regiones periféricas".

Una de las paradojas que acompañan a la creciente regionalización, es que ésta aparece mezclada con los procesos de globalización. La ampliación progresiva de las economías de escala demuestra de forma fehaciente cómo están limitados los mercados regionales en este nuevo proceso. Asimismo a nadie se le pueden escapar otras paradojas que acompañan a este proceso de globalización. La brecha existente entre países ricos y pobres tiende a ensancharse, mientras que el debate ideológico y cultural sobre el modelo tiende a estabilizarse, con las conocidas "recetas" económicas basadas en las posturas liberales por excelencia: mercado y promoción del libre comercio. Pero aunado a estas premisas del aparato ideológico-cultural del liberalismo, existen prácticas ligadas a barreras arancelarias escondidas en el bilateralismo económico, y represalias en continuas guerras comerciales.

Una de las instituciones que más se han visto afectadas y puestas en entredicho es la del Estado-nación. Hay dos movimientos que se perciben en la era de la globalización.

- Por una parte existe un movimiento hacia arriba, que se remite a la competitividad internacional y a la transnacionalización económica y cultural del poder político. Este movimiento adopta diversas formas tales como la supranacionalidad, la intragobernabilidad o la internacionalidad.
- El otro movimiento tiene tendencia hacia abajo. Apunta hacia la descentralización, transfiriendo servicios públicos esenciales a entidades de ámbito local.

Como consecuencia de estos movimientos, hay sensación de pérdida de influencia por parte de los estados-nación en el ámbito internacional. Últimamente las decisiones sobre producción económica y cultural, política económica y desarrollo sostenible se toman en organismos que adoptan formas supranacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, OCDE, G-7, OMC) e incluso por instituciones más informales como la "Cumbre de la Tierra".

No pueden descartarse en la globalización fenómenos que traspasan las fronteras nacionales. El narcotráfico, las corrientes migratorias y el terrorismo tienen efectos que se multiplican en escala planetaria, confundiendo lo local y lo global. Parecería que el Estado-nación es demasiado grande para afrontar ciertas cuestiones y demasiado pequeño para resolver otras.

Por otra parte en América Latina se han construido una multitud de acuerdos establecidos casi como una telaraña, que hacen difícil concretar los objetivos estratégicos de la región. Unido al Mercosur, el Pacto Andino, el Grupo de los Tres, la ALCA, hay más de 30 acuerdos bilaterales de libre comercio e integración fronteriza. Hoy, y a la vista de estos tratados, puede pensarse en la existencia cada vez más clara de dos procesos de integración. En el norte existe el TLC (identificado con una zona de libre comercio) y en el sur está Mercosur, que es una Unión Aduanera. Los dos modelos tienen sus propias reglas de juego, que entre sí son muy distintas.

La globalización tiene una referencia directa a las comunicaciones. Su calidad, alcance, cobertura y velocidad, forman parte del eje de desarrollo de las mismas. Sin embargo no se puede pensar que esto signifique que las comunicaciones se globalizan entre todos los habitantes del planeta. El papel fundamental que desempeñan las transnacionales hace que lo que realmente ocurra sea un control global de las comunicaciones y una estrecha alianza entre determinados sectores económicos y culturales de diferentes países.

El rumbo que marca la internalización creciente de los capitales y de los mercados financieros, no está hoy de ninguna forma condicionado o dirigido por los ministros de economía, que de hecho no pueden influir de una manera determinante y constante en el valor de sus monedas nacionales.

La brecha de las comunicaciones se va ahondando. Las líneas telefónicas existentes en Manhattan superan las de toda el África subsahariana. Los países en vías de desarrollo con cerca de 75% de la población mundial, sólo publican un 30% de los periódicos existentes en el planeta. El lector del dominical del *New York Times* tiene a su disposición más páginas que un africano en todo un año. Y más de la mitad de la población mundial no ha realizado jamás una llamada de teléfono. Diez países del Norte tienen cerca de las tres cuartas partes de las líneas telefónicas disponibles en el ámbito mundial. Mientras que en el Caribe existen siete líneas por cada 10 habitantes, en Suecia existen 65.

Y en cuanto a la generación de riqueza, los datos no pueden ser más pesimistas. En el país más poderoso, Estados Unidos, cerca de 30 millones de personas están por debajo del umbral de pobreza y uno de cada cuatro niños nace en condiciones de extrema necesidad.

De acuerdo con los informes del PNUD [1992: 14-15], en 1989 cerca del 20% de la población más rica del mundo recibía el 82.7%

de los ingresos totales del planeta. Y cerca de un 20% de la población mundial recibía tan solo el 1.4% de los ingresos totales. A grandes rasgos, el 80% de la población mundial percibe un ingreso de solamente el 17.3 por ciento.

Y en el informe elaborado por las Naciones Unidas, "Estudio económico mundial 1993", se señala que el crecimiento de los ingresos mundiales en los últimos años, por habitante, ha seguido una tendencia decreciente: en 1988 fue 2.7%; en 1989 fue 1.5; en 1990 fue 0%; en 1991 menos 1.5%; en 1992 fue 1.1, y en 1993 menos 0.2 por ciento.

Esta tendencia a la dualización ha alcanzado cuotas nunca conocidas tanto en el escenario internacional como dentro de cada país, tanto desarrollado como en vías de desarrollo. Ya en 1992, el presidente Clinton señalaba que por primera vez desde 1920 un 1% de los ciudadanos tenía más riquezas que todas las poseídas por 90% de la población restante. Y ello ha sido consecuencia de una progresiva acumulación de 70% de los ingresos durante los últimos 12 años, en ese 1% de la población estadounidense.

También se ha producido una marcada dualización del desarrollo económico en el conjunto internacional. Los países ricos se distancian de los países periféricos: "23 países industrializados con una población de 773 millones en 1990 tienen un PIB equivalente al 73.2% del producto mundial, mientras que 130 países en desarrollo tienen un PIB equivalente al 17.9% del total mundial" [FMI: 1992: 94].

La situación latinoamericana se está caracterizando por tener la distribución de la renta más desigual del mundo, en la que 20% de la población más pobre apenas recibe 4% del ingreso total, mientras que un 10% de la población concentra 60% del ingreso. Tal como lo ha señalado el Banco Mundial "es necesario adoptar medidas distributivas para aliviar la pobreza y que eviten una vuelta al caos, la desesperanza y tal vez el populismo" [Banco Mundial: 1993: 120].

De igual manera en la región latinoamericana, los datos de las principales macromagnitudes nos indican una recesión que ha sido últimamente atenuada.

Minsburg [1995] señala cómo las variables macroeconómicas han reflejado la importancia de estos cambios en los modelos económicos y culturales para América Latina. El PIB promedio por habitante entre 1981 y 1992 disminuyó en un -7.3% cambiando de tendencia en 1993 cuando ya creció un 1.3%. En 1960 América Latina realizaba exportaciones por un valor de 8 500 millones de dólares corrientes, que re-

presentaban 6.6% del total mundial exportado, proporción que ha disminuido en 1992 hasta alcanzar 3.4%. Si esta participación en la exportación hubiese sido constante, se habrían alcanzado los 245 000 millones de dólares, cifra que hubiese posibilitado un tipo de desarrollo muy diferente al actual en la región.

La globalización también ha sido descrita como una creciente internacionalización de la producción de bienes y servicios, en constante dependencia con las economías planetarias. Esta definición, básicamente economicista, hace especial hincapié en "el factor coste por unidad de bien o servicio comercializable, que se reduce todos los días creando un flujo que crece a tasas inverosímiles" [Anihat Soler, 1996: 62]. Así como existe una tendencia a la homogeneización de las pautas de producción en la economía internacional, no puede decirse lo mismo de las pautas de consumo culturales.

La cultura y sus pautas de consumo se han vuelto de una importancia vital para un número cada vez mayor de personas. Tal como sugiere Huntington [1997] en el mundo de la

posguerra fría los símbolos de la identidad cultural son parte de identidades nuevas que también lo son viejas. Las personas caminan resueltamente bajo banderas que son nuevas que con frecuencia son también viejas, que conducen a guerras con enemigos nuevos, pero que a menudo también son viejos.

La globalización está determinando ciertas pautas culturales y económicas en las que las compañías trasnacionales desempeñan un papel prioritario. De hecho, para Mortimore [1995] la trasnacionalización con la competitividad internacional son los dos factores definitorios por excelencia de la globalización. La aparición en el escenario internacional de Japón y de los "tigres asiáticos" es una consecuencia directa de la apertura que se ha producido en el comercio mundial y que ha premiado la eficiencia de productos tecnológicamente avanzados. Este ejemplo ha servido como base para establecer la necesidad de estrategias que lleven a los países en vías de desarrollo a incorporarse al comercio internacional al "amparo" de las trasnacionales. Y la esencia de estas estrategias pasa por ofrecer condiciones óptimas para la producción de bienes y servicios.

La vinculación de la producción de las compañías trasnacionales con los objetivos de los países en desarrollo, parece ser una de las

estrategias adoptadas por los países del Sudeste Asiático que han permitido su rápida incorporación al comercio internacional.

Pero éste no parece ser el caso de los países de América Latina. Éstos han optado por conseguir inversión extranjera directa (IED), en vez de favorecer las alianzas estratégicas necesarias para la obtención de tecnología. Como es sabido, muchas empresas trasnacionales optaron por establecer filiales en América Latina para aprovechar las políticas ligadas a la sustitución de importaciones, que fue la tónica general de las políticas macroeconómicas en la región. Estas compañías filiales permitieron la aglomeración de pautas culturales disímiles y el crecimiento industrial nacional, en términos de obsolescencia en la mayoría de los casos. Este proceso se vino abajo con la apertura económica y la liberalización de capitales y fronteras comerciales, cuando cambiaron los parámetros de la industrialización en América Latina.

El efecto de la globalización ha supuesto una toma estratégica de decisiones por parte de las compañías filiales de empresas trasnacionales, que han ido desde la venta directa de las fábricas descapitalizando la inversión, hasta una reestructuración de las fases productivas, aunque los resultados en el conjunto de los países de América Latina se han mostrado más bien pobres. La sensación es que el "enganche" con los sectores más dinámicos de la economía internacional en el marco de un mundo globalizado no se ha producido, y que la oportunidad está hoy pasando de largo por la mayoría de los países de América Latina.

Siendo los costes de fabricación uno de los objetivos de las compañías trasnacionales, no es de extrañar que éstas se hayan convertido en los agentes capaces de otorgar capacidades tecnológicas para insertar a los países en vías de desarrollo en la "zona dinámica" del comercio internacional. La importancia de las manufacturas de los países en vías de desarrollo ha quedado patente en los datos de la CEPAL que indican cómo entre

1980 y 1992 la contribución total de las manufacturas a las importaciones totales de la OCDE creció de forma acelerada, pasando del 72% al 80% y la participación de los países en desarrollo en dichas importaciones saltó del 11.4% al 19% del total. La contribución de manufacturas no basadas en recursos naturales aumentó del 66% al 76% [Mortimore, 1995: 11].

La caída de las importaciones basadas en recursos naturales favorece la tendencia que se ha mostrado como más dinámica en el co-

mercio internacional. Estos sectores dinamizadores de la economía están vinculados a la fabricación de ordenadores, maquinaria eléctrica e industria automotriz, especialmente. Estos sectores comerciales han llegado a constituir por sí solos el grueso de las importaciones de la OCDE con casi 33% del total.

El desplazamiento de las antiguas posiciones en el mercado internacional, ha supuesto la aparición de nuevas reglas de juego, que en principio parecen ir en contra de los postulados liberalizadores de mercados ideológicamente imperantes. Un reciente ejemplo de ello son las guerras comerciales entre EUA y Japón. Durante 1993 las 10 principales importaciones de Estados Unidos desde Japón sumaron cerca de 66 200 millones de dólares y en general coinciden estas importaciones con los sectores más dinámicos de la economía concentrándose especialmente en la industria automotriz (32 000 millones) y en la de ordenadores (20 700 millones). Estas cifras ya explican por sí solas el déficit comercial de EUA con Japón, que está en torno a 59 300 millones en 1993.

Una vez que ha sido detectada la presencia de nuevos actores en el escenario de la globalización económica y cultural, puede evaluarse el distinto comportamiento de las empresas trasnacionales. La "cultura" de las casas matrices es un factor determinante en el concepto de expansión y de incorporación de determinados países al comercio internacional.

La presencia de las compañías trasnacionales vinculadas a EUA en América Latina, ha sufrido un cambio muy importante en las últimas décadas. De una política tradicional de inversión extranjera directa (IED) con fines de abastecimiento de los mercados locales, ha tendido a pasar en los años recientes a la creación de plataformas exportadoras aprovechando los acuerdos regionales o ventajas de localización. La inversión japonesa ha retrocedido mundialmente después de la crisis de 1992 y recalado en los países de Asia, cuyo fin primordial es el ensamblaje de componentes y las fuentes de abastecimientos.

En lo concerniente a América Latina, durante los años noventa se puede apreciar un claro incremento en los niveles de la inversión extranjera directa.* Dentro de este escenario, se puede apreciar cómo

* Siendo en los años de 1994, 1996 y 1999 (tras la disminución de 1997, acaecida por las turbulencias de la crisis financiera desencadenada en Asia) cuando descollan los niveles de IED hacia la región. Eso hace que América Latina reciba montos de capitales casi a la par de Asia.

Brasil, México y Argentina continúan siendo los principales receptores (tal y como ha ocurrido históricamente), con un comportamiento muy irregular de países como Chile, Venezuela, Colombia y Perú [CEPAL, 2000].

En cuanto a los países inversores, Estados Unidos sigue siendo la principal fuente de IED, con destacable presencia de países como Alemania, España, Francia, Italia y Portugal, aprovechando el contexto de desregulación estatal y privatizaciones en la pujante modalidad de fusiones y adquisiciones [CEPAL, 2000]. Dentro de estos últimos países las inversiones más dinámicas de los años noventa, son las españolas, enviando sostenidos flujos de capital mediante fusiones y adquisiciones centradas principalmente en el Mercosur y Chile, y en el sector servicios, donde los bancos españoles se han enraizado con una fuerte presencia.

A pesar de lo anterior, la inserción de América Latina en la globalización, aparte de extremadamente desigual, continúa muy por detrás de las regiones más dinámicas como Asia Oriental. Muchos factores entran en las causas de esta situación, pero las consecuencias son notorias en la presencia poco eficaz en los foros internacionales, en los diferentes procesos de integración regional con intereses opuestos y en la incapacidad crónica de los gobernantes para actuar decididamente en favor de elevar los niveles de vida para la mayoría de la población.

La globalización y las culturas amerindias. Un marco de análisis

Cuando se realizan consultas en la literatura etnográfica existente sobre los pueblos indígenas americanos y sobre los aymará en particular, la gran mayoría de las monografías existentes hace un especial hincapié en reconstruir la vida y el pensamiento tradicional, obviando en muchos casos las pautas y comportamientos no autóctonos y extraños a la cultura indígena que es objeto de estudio.

Existen varias explicaciones para relatar por qué sucede esto. Una de ellas establece como causa de ese "olvido" más o menos consciente, la relación dialéctica que se establece entre informante e investigador con la existencia de una ley de la oferta y la demanda por lo que parece que siempre habrá un informante dispuesto a satisfacer la demanda de información de una cultura auténtica, aunque ello suponga filtrar algunos aspectos de la realidad no tan habituales y en algunos casos hasta distorsionados.

Muchos estudios están basados en torno a los que se podrían considerar como los dos primeros grandes momentos históricos.

- Los primeros estudios están derivados de la relación surgida tras el encuentro colonial entre conquistadores y culturas indígenas mientras que,
- Los segundos estudios se derivan de los procesos sociales ligados a la expansión capitalista con la formación de las repúblicas latinoamericanas como telón de fondo. Ambos periodos históricos están referidos a momentos de cambio, tensión y transculturación.

En recientes estudios e investigaciones [Santos Granero, 1996] se afirma cómo la mayoría –si no todos– de los pueblos indígenas de América Latina, incluidos los de la cuenca amazónica, se ha visto afectada, directa o indirectamente, por la primera ola de cambios, y que una vez que se ha producido el efecto de esta última, se vieron involucrados –más tarde o más temprano– en los procesos de cambio asociados a la segunda ola. En nuestros días podemos ver el efecto que está ocasionando en muchas sociedades indígenas americanas lo que ha sido denominado como la tercera ola de cambios: *el proceso de globalización*.

Si durante los momentos asociados a la segunda ola de cambios las sociedades indígenas fueron insertadas de una forma desigual en sus respectivas sociedades nacionales, el proceso de globalización correspondiente a la tercera ola, ha metido a las sociedades indígenas de lleno en el ámbito transnacional.

Olas de cambio

Las dos primeras olas de cambio en el lago Titicaca y en América Latina en general, están asociadas –*grosso modo*– a los periodos colonial y republicano, respectivamente. Aunque se pretenda delimitar la existencia de un marco cronológico y de hechos consecutivos en el tiempo, en el caso concreto de los aymará –y en el de otras cultura indígenas– las olas de cambio no siempre se ciñen a un proceso concatenado y continuado en el tiempo. Ya en el siglo XVI existían

procesos de contacto económico con la pesca de perlas y contrabando de mercancías de origen inglés y holandés, y recientemente con actividades de extracción minera y salinera a las cuales se

han logrado adaptar sin sufrir los rigores de una dominación aculturante [Perafán Simmonds, 1995: 174].

Los efectos de la expansión capitalista se han hecho notar entrando el siglo xx con la explotación lanera del altiplano o el tradicional transporte de mercancías por medio de la frontera.

Como en otros pueblos indígenas, uno de los cambios más significativos producidos en el primer contacto colonial fue el demográfico. Las epidemias que cruzaron el Atlántico con los conquistadores y el encuentro con los grupos indígenas frecuentemente diezmaron a estas poblaciones. El proceso de disminución demográfica también se ha visto potenciado por la guerra de conquista y su secuela de trabajos forzados, expropiación, castigos físicos, reducciones y colapso psicológico y social. Cabe recordar que en "algunos casos se ha producido el exterminio de pueblos enteros en la Amazonia indígena como fue el caso de los yurimagua del Alto Amazonas brasileño y de los maynas del Alto Marañón" [Santos Granero, 1996: 14].

Las principales armas funcionales utilizadas por los conquistadores en su rápido afán de enriquecimiento y de conversión de almas fueron la ocupación del territorio y el nucleamiento de la población. A grandes rasgos, la población indígena fue orientada en el desarrollo de determinado tipo de trabajos ligados a la extracción primaria de los recursos naturales (minas de oro, plata y carbón en la Revolución Industrial) o en la producción agropecuaria (caña de azúcar, hoja de coca, ganadería, recolección de caucho, etcétera).

En esta primera ola de encuentro, se producen también importantes cambios culturales, con la incorporación de utensilios de metal que desplazan a los instrumentos de madera, hueso y piedra. La intensificación de contactos de los aymará con las comunidades vecinas, indican que en la base de estos cambios se dieron modificaciones en las actividades productivas con repercusiones profundas en la estructura social, debilitando a los grupos estratificados con la consecuente alteración de las relaciones de poder. Con el paso del tiempo se dieron dos factores más que probables como consecuencia de esta primera ola de cambios:

- Por una parte el crecimiento lento pero constante de la población causó una presión en los límites del territorio étnico con una sobreexplotación de los recursos disponibles y en ese momento se produjo el aliciente que caracterizó a la expansión capitalista inicial en la zona: la economía lanera exportadora, que hizo evolucionar el trabajo de los aymará hacia formas asalariadas.

- La redefinición étnica también ha estado ligada a cambios sustanciales en esta primera ola de cambios. Como consecuencia de una constante articulación y desarticulación de identidades culturales indígenas, se ha forjado la definición de las primeras identidades coloniales. Y éste ha sido un paso importante para la elaboración de los primeros estados-nación en América Latina.

Los estudios etnohistóricos ponen de manifiesto cómo al finalizar esta época colonial, la mayoría de los pueblos indígenas de América Latina estuvieron en contacto (de una u otra forma) con los procesos de cambio desatados por la presencia europea. También estuvieron expuestos a lo que se ha denominado como "efecto carambola" [Santos Granero, 1996: 17] es decir a

situaciones que posibilitaron la acción indirecta, por omisión o acción de aquellos grupos que sí estaban en contacto con los agentes coloniales. Éste es el caso de los pueblos o segmentos interfluviales que aprovecharon la desaparición de anteriores etnias ribereñas ocupando sus ricos territorios.

La expansión capitalista. Segunda ola de cambios

En las antiguas colonias españolas se produjo un interregno en la posindependencia donde grandes regiones del continente quedaron relegadas al olvido en una especie de limbo jurisdiccional y administrativo ocasionado por el escaso interés que mostraban las jóvenes repúblicas por propiciar un desarrollo social, económico y cultural de las zonas habitadas por los indígenas.

Pero la necesidad de materias primas por parte de las economías occidentales en fase de expansión industrial, propició los conocidos *boom* de las explotaciones naturales, muchas de ellas situadas en zonas de asentamientos indígenas. Uno de los casos mejor documentados ha sido el de la Amazonia indígena y su inserción acelerada en el comercio internacional, hecho que se produce ya entrado el siglo xx, y que es consecuencia directa de la explotación cauchera.

El crecimiento demográfico que se va produciendo durante el siglo xx, también ha sido una de las causas de penetración en zonas consideradas tradicionalmente como de propiedad indígena. La presión demográfica en las zonas altas de los países andinos, fue aliviada

dirigiendo los flujos de población hacia zonas limítrofes de selva o desierto, habitadas por poblaciones indígenas. En países como Colombia o Perú, la migración hacia la selva y las fronteras limítrofes ha sido constante por los campesinos empobrecidos en las crisis de regulación capitalista y por los fenómenos ligados a la violencia política.

El continuo desarrollo de actividades extractivas y productivas asociadas al comercio internacional expuso a las comunidades indígenas a los valores y prácticas mercantiles, proporcionando los conocimientos necesarios para fomentar una industria propia basada en la elaboración artesanal, principalmente. Las actividades extractivas de los recursos naturales durante este periodo están asociadas a un uso intensivo de la mano de obra, lo que sirvió de atractivo a algunos indígenas para realizar un trabajo asalariado, pero cuando se producían periodos de una gran demanda de mano de obra, las grandes empresas y algunas autoridades locales se aliaron (con la entrega de armas y de bienes manufacturados) con los líderes indígenas de los pueblos mejor situados para "capturar" mano de obra barata indígena que trabajara en las explotaciones [Pineda Camacho, 1985; Gow, 1991].

Por otra parte, el resultado de la pérdida de autonomía política supuso una quiebra del modelo surgido después del encuentro colonial –y que normalmente aparece como tradicional–. En la década de 1960 irrumpen en su reemplazo nuevas organizaciones políticas, basadas comúnmente en modelos gremiales del tipo de federación o ligas, que normalmente tienen un carácter supralocal o étnico y que giran alrededor de organizaciones obreras y campesinas [Smith, 1985].

La tercera ola: la globalización

Actualmente la mayoría de los pueblos indígenas están atravesando lo que se considera una tercera ola de cambios: el proceso de globalización. Muchos de ellos están viviendo un proceso de intensificación de los contactos en el nivel de comunicaciones, de la gente y de los productos tanto materiales como simbólicos.

La transnacionalización de la economía, la política y la cultura no han escapado a la realidad de los pueblos indígenas.

Sin embargo esta nueva etapa, esta nueva ola de cambios no supone en manera alguna una ruptura con la anterior, sino que, parafraseando a Lenin [1961], que consideraba al imperialismo como la fase superior del capitalismo, se podría afirmar que esta nueva etapa –la globalización– constituiría la más reciente (o tal vez una más de las etapas por venir) del proceso de expansión del capitalismo.

Los pueblos indígenas en su contexto están experimentando algunos de los efectos asociados a la globalización: la deslocalización territorial y la transnacionalización en su identidad política.

En la segunda ola, durante el proceso de una mayor identificación de las culturas indígenas con sus sociedades nacionales se produjo el acceso (aunque casi siempre muy limitado) de las sociedades indígenas a los servicios públicos de sus respectivos estados. Procesos educativos y de salud pública han logrado disminuir la mortalidad infantil y en algunas comunidades indígenas aumentar las expectativas de vida.

En la época de la globalización se han sedimentado las organizaciones indígenas sociopolíticas que germinaron durante los contactos de la expansión capitalista de la segunda ola.

Una constante en las reivindicaciones indígenas ha sido la tierra. Esta reivindicación permanente ha logrado poner cierto freno a los antiguos atropellos y desalojos logrando en algunos casos la concesión de resguardos que obligan al reconocimiento por parte de los respectivos estados, de las fronteras de los antiguos territorios étnicos. Éste ha sido el caso de los

tukano del Vaupés a quienes en la década de 1980 el gobierno colombiano les concedió un resguardo de tres millones de hectáreas y de los yanomani a quienes en 1988 el gobierno brasileño reconoció un territorio de posesión permanente de 8 216 925 hectáreas y de los huarani a quienes en 1990 el Estado ecuatoriano les otorgó 612 560 hectáreas [Santos Granero, 1996: 126].

Un aspecto de la globalización ha sido cómo las organizaciones indígenas contemporáneas lograron cortar los lazos de dependencia que las unían a sus antiguos mentores (misioneros, funcionarios, antropólogos) y establecieron relaciones directas con las ONG representantes del Primer Mundo. Esta internacionalización un tanto *sui generis* de las culturas indígenas se hace patente con una cada vez mayor presencia en los foros internacionales y una destacada presencia en los medios de comunicación tanto nacionales como internacionales. Algunos aspectos de la legitimidad del poder político de la comunidad indígena ha sufrido un proceso de transformación y ha sido cuestionado. Tal vez ello se deba a un cambio producido por la aparición de agentes foráneos (ONG y colaboradores externos) que han permitido a los líderes indígenas expandir sus escenarios de lucha pero a costa de perder el contacto cotidiano con sus bases, que es la fuente de la autoridad.

En el ámbito de los propios actores indígenas, la globalización y la transnacionalización han fomentado dos tendencias ideológicas opuestas: La tendencia al cambio está representada por la occidentalización y la modernización que se opone a la tendencia del fortalecimiento de la cultura propia. Pero aunque sean contradictorias, en la mayoría de los casos no existe una percepción conflictiva. Hasta ahora el camino seguido por la mayoría de las organizaciones indígenas parece encontrarse en la búsqueda por salvar lo mejor de ambos mundos.

La transformación cultural experimentada por las comunidades indígenas, ha hecho que se cambien y recompongan muchos de los elementos necesarios para establecer una identidad. En algunos casos los cambios vienen auspiciados por los agentes de la globalización (las compañías transnacionales) sobre los que los indígenas tienen poco o ningún control. Por otra parte, se han ideado condiciones estratégicas de tipo político en las que desempeña un papel determinante el reconocimiento del indígena por sus conciudadanos no indígenas. Para ello se han ensalzado todos los elementos valorados de su cultura, haciendo un ocultamiento de las prácticas que se hayan podido considerar como bárbaras, aunque se hayan realizado en el pasado, tales como el infanticidio, la cliterectomía o el trabajo esclavo.

Los términos *indio*, *indígena* o *nativo* –antes cargados de connotaciones peyorativas– han sido redimidos por la mayoría de las asociaciones indígenas, quienes los utilizan en sus negociaciones con los respectivos estados. Pero estas lealtades indígenas manifiestan sus contradicciones. Así ocurrió durante el reciente conflicto fronterizo entre Ecuador y Perú en 1995 con los pueblos jíbaro-hablantes de ambos lados de la frontera, que optaron por dejar a un lado sus sentimientos de solidaridad derivados de su común identidad como jíbaros, para ponerse al servicio de sus respectivas lealtades nacionales, participando de una manera más o menos entusiasta en el apoyo de sus respectivos ejércitos nacionales [Santos Granero, 1996: 42].

La globalización ha traído un arma importante para el desarrollo de la identidad étnica y de su reconocimiento a través de los medios de comunicación. De hecho parece ser que en Latinoamérica los pueblos indígenas que han obtenido un mayor éxito en el proceso de acumulación económica, un mayor reconocimiento en sus decisiones políticas y que han ganado espacios para la revitalización de su cultura, son aquellos que precisamente han transnacionalizado su identidad cultural como parte de las mercancías comercializables, aprovechando con ello las ventajas que ofrece la movilidad de los mercados en un mundo globalizado. Y éste parece ser el caso, entre otros pueblos indígenas,

de los otavalos en el Ecuador, de los kuna en Panamá, de los wayú en la península de la Guajira y de los aymará del lago Titicaca.

Bibliografía

- ANIHAT SOLER [1996], "Estrategias empresariales desde un país pequeño", en *Integración regional y globalización económica en América Latina*, Madrid, G.C.I. Comunicaciones.
- Banco Mundial [1993], *América Latina y el Caribe. Una década después de la crisis de la deuda*, Washington.
- CEPAL, 2000, <http://www.eclac.cl/>
- Fondo Monetario Internacional [1992], *Perspectivas de la economía mundial*, Washington.
- GOW, P. [1991], *Of Mixed Blood. Kinship and History in Peruvian Amazonia*, Oxford, Clarendon Press.
- HUNTINGTON, S.P. [1997], *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Barcelona, Ed. Gedisa.
- LENIN, V. [1961], "El imperialismo, fase superior del capitalismo", en V.I. Lenin, *Obras escogidas*, t. I, Moscú, Ed. Progreso.
- MINSBURG, N. [1996], "América Latina ante la globalización y la transformación de la economía", en Minsburg y Valle (eds.), *El impacto de la globalización. La encrucijada del siglo XXI*, Buenos Aires, Ed. Letra Buena.
- MORTIMORE, M. [1995], *América Latina frente a la globalización*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Naciones Unidas [1992], *Programa de Desarrollo Humano. Preguntas y respuestas. Informe 1992*, Santiago de Chile.
- PERAFÁN SIMMONDS, C. [1995], *Sistemas jurídicos Paez, Kogi, Wayúu y Tule*, Bogotá, Colcultura.
- PINEDA CAMACHO, R. [1985], *Historia oral y proceso esclavista en el Caquetá*, Bogotá, Fundación Banco de la República.
- RIVERA GUTIÉRREZ, A., "La metáfora de la carne: sobre los wayú de la Península de la Guajira", *Revista Colombiana de Antropología*. vol. XXVIII, 1991, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología.
- SANTOS GRANERO, F. (comp.) [1996], *Globalización y cambio en la Amazonia indígena*, Quito, Edit. Abya-yala.
- SMITH, R. [1985], "A Search for Unity Within Diversity: Peasant Unions, Ethni Federations and Indianist Movements in the Andean Republics", en T. MacDonald (ed.), *Six Case Studies from Latin America*, Cambridge, MA. Cultural Survival.

Sección tres

Política y educación en México



México: globalización, Estado y nación

José Luis Tejeda

Globalización y Estado nacional

Vivimos en un tiempo intenso, enigmático e inquietante. Lleno de incertidumbre y riesgos, requiere por lo mismo de una alta dosis de reflexión para superar los obstáculos y retos que nos presenta el futuro. La globalización tiende a imponerse como una realidad ineludible. Podremos defenderla, resistirla, regularla o modularla, pero se vuelve ya parte del presente de los pueblos, sociedades, gobiernos, naciones y continentes. Es función de la academia esclarecer su significado y brindar soluciones y alternativas que nos ayuden a transitar por el mundo global que está en ciernes.

La sociedad global tiende a formarse con el mundo moderno. Algunas reflexiones ubican el origen de la globalización en el siglo xvi con la formación de las sociedades coloniales y la creación de un mercado mundial. La última oleada globalizadora que permite el uso del término, su extensión y su generalización se desata con la caída del bloque socialista y la extensión del capitalismo por todo el orbe. Aun así no deja de ser un término vago que se puede prestar para manipulaciones de diverso tipo. El fin de la sociedad mundial bipolar parece ser el punto decisivo para entender la globalización en este fin de siglo. A partir de la crisis del socialismo, se empieza a hablar del fin de la historia y vuelve a adquirir actualidad la visión sobre el fin de las ideologías. Todo tiende a concentrarse en torno a una sola opción histórica que puede variar en intensidad y vivir algunos cambios, pero cancela por un lapso histórico la disputa mundial entre proyectos antagónicos en el mundo occidental.

La globalización opera en la economía, la política, la cultura, la información, los procesos de trabajo, la ecología y los derechos hu-

manos. En unos cuantos años el mundo se ha acercado como nunca. Las distancias se vuelven mínimas, las fronteras de todo tipo se ven franqueadas por fenómenos globales que escapan a todo control nacional, la comunicación se extiende por todo el globo y rompe relaciones unilaterales y unívocas. La globalización tiende a la interdependencia y se terminan los esquemas tradicionales que pensaban el mundo sobre la base de iniquidades y asimetrías en un solo sentido. Ahora tenemos una interdependencia entre metrópolis y periferias, entre Primero y Tercer Mundo y entre naciones vecinas y circunvecinas. Aún más, un hecho ocurrido en el sitio más recóndito y distante puede repercutir e influir en el rumbo de los acontecimientos de la sociedad global.

Más allá de la ambigüedad del término globalización y de las imprecisiones que todavía conlleva, uno de los aspectos cruciales que definen esta tendencia histórica es el hecho de que los estados nacionales se ven rebasados por fenómenos externos que se le imponen desde fuera con suma virulencia. Ulrich Beck sostiene que en la globalización el espacio nacional cede lugar a los factores de orden externo.¹ El acercamiento del mundo conduce a la interdependencia y a que los elementos de orden externo e internacional adquieran una importancia que supera las expectativas de todo proyecto e idea nacional. El espacio nacional pierde soberanía y autonomía ante la relevancia que adquiere el campo internacional y global.

En algunos autores de la filosofía política clásica como Hobbes el ámbito externo aparece como el territorio del conflicto, la guerra y la violencia. Donde termina el poder común que comparten los miembros de una comunidad política aparece la enemistad con los demás.² Ahí donde termina el territorio de los "unos" y aparecen los "otros" sobreviene el conflicto. Lo interesante del caso es que la extensión de la globalidad, adquiere una forma pacífica (hasta ahora) y tiene en los agentes económicos a motores centrales de este proceso de entrecruzamiento mundial.

La globalización pone en crisis la forma del Estado nacional y obliga a una redefinición de su espacio y su territorialidad. Gellner elabora una idea muy interesante sobre la nación y el nacionalismo.³ Ante la discusión que conduce a una polaridad entre una postura que ve al nacionalismo como una realidad necesaria y otra que lo considera un

¹ Ulrich Beck, *¿Qué es la globalización?*, p. 17.

² Thomas Hobbes, *Leviatán*, pp. 100-105.

³ Ernest Gellner, *Nacionalismo*, p. 34.

hecho accidental, Gellner trata de desarrollar un punto de vista equilibrado. Mientras la visión naturalista afirmaba que la nación tiene un componente profundo, inherente, auténtico y esencial en los pueblos, la visión del accidente creía que las naciones tenían un sustento arbitrario y eran una creación de elites ilustradas que requerían de un espacio circunscrito y cerrado para imponer su visión hegemónica del mundo. Gellner sostiene que si bien la nación es una construcción histórica, obedece a circunstancias sociales que la hacen posible y necesaria. Aunque tiene arraigo en sentimientos y valores atávicos que escapan a la racionalidad siempre está creándose y construyéndose la idea misma de nación. Las elites y los grupos ilustrados participan de la creación de esta misma nacionalidad.

El Estado nación que se desarrolla en el siglo XIX se convierte en el campo propicio para la gestación de un espacio homogéneo y consensual que en su momento permitió atacar el particularismo y el tribalismo. El Estado-nación fue la forma histórica que permitió la gestación de valores universales y la recuperación de una identidad circunscrita espacialmente en los marcos de un mundo con distancias y fronteras delimitadas. El Estado nacional acompaña la extensión de la modernidad, la industrialización y urbanización de las sociedades ya que se convierte en un colchón amortiguador entre el universalismo y los particularismos. Se rigen por normas lo bastante universales para crear un mundo integrado y cohesionado, pero a la vez preserva una especificidad que nutre la diversidad del mundo.

Ahora a la globalización le resulta insuficiente la interconexión mediante las soberanías nacionales. Agentes poderosos de orden mundial empujan a una creciente interconexión que trata de soslayar la diferencia, la particularidad y el nacionalismo. El dinero y el capital como expresiones sistémicas empujan a conformar un mundo homogéneo, uniforme y universal. El Estado nacional tiende a presentarse como una rémora histórica y como la expresión actualizada de los atavismos y los particularismos. Forma histórico-político que construyó un mundo homogéneo y consensual, con un monopolio de la fuerza y la cultura, el Estado nacional ahora se vuelve insuficiente como espacio de la alta modernidad.

La lectura iluminista de la globalización puede presuponer que la tendencia a la universalización se instala en los marcos de la tradición ilustrada y emancipatoria de Occidente. Salir de la tribu, la localidad y los espacios cerrados y circunscritos ha sido siempre una aspiración de los grupos más abiertos y proclives a la comunicación y el entendi-

miento. La globalización sería así la expresión más acabada del progreso y del desarrollo. En tanto, el nacionalismo no deja de ser una forma resistente que se vuelve contra el mismo universalismo del que fue portador durante la mayor parte de su vida existente. Me temo que las cosas son más complicadas, ya que el Estado-nación aparece como una forma de mediación entre la homogeneización del mundo y la preservación de la diversidad y la heterogeneidad. Ante estados transnacionales y multinacionales que pueden acentuar la impersonalidad, la anonimidad y la crisis de identidad del individuo y el ciudadano aislado, el Estado-nación sigue siendo una forma mediada que permite el entrecruzamiento del universalismo y el particularismo. Es la mejor manera de eludir la excesiva fragmentación y tribalismo, logrando una inserción en la comunidad regional e internacional, de comunidades consensuadas e integradas. En dado caso, habría que reflexionar sobre una alternativa del Estado-nación ante la globalización inminente. Qué forma debe adquirir el Estado nacional para preservarse y actualizarse en los marcos de un mundo comunicado e integrado.

Ahora bien, la globalización es un fenómeno histórico de orden incierto, problemático y sobre todo multidireccional. Está muy lejos de ser una tendencia unívoca. Aunque la globalización conduce a la uniformidad, la homogeneidad y la integración mundial de naciones y continentes, lo hace de manera segmentada y polarizada. El acceso a los vehículos universales de comunicación, a los hábitos de consumo y a los niveles de vida de la sociedad global se reducen a una minoría globalizada, en tanto la mayoría puede tender a vivir en la exclusión, la marginación y el rechazo.⁴ La uniformidad opera en las elites y en los vehículos sistémicos, mientras se vive una tendencia a la fragmentación y la diferenciación social y económica en sus bases. Quizás éste sea uno de los puntos más inquietantes de la globalización, es decir, el hecho de que se implanten sociedades altamente polarizadas y desiguales, donde por la vía de la iniquidad puede darse el asalto a la sociedad del bienestar, a la democracia y a la misma modernidad. La globalización tal como está siendo desplegada tiene un componente deshumanizado y brutal.

En la dimensión política de la globalización es donde se han visualizado efectos progresistas de la globalización, esto es algo paradójico porque pareciera ser que las tendencias a la interconexión mundial no cuentan con instrumentos políticos claros que puedan dar conducción a dicha integración mundial.

⁴Vivian Forrester, *El horror económico*, pp. 27-39.

En Chiapas se vive uno de los primeros efectos claros del fin de la guerra fría y del mundo bipolar. En los marcos de la geopolítica de la guerra fría, la guerrilla zapatista hubiera sido aplastada de inmediato por motivos de seguridad nacional. La globalización permitió ver la existencia de una sociedad civil mundial que se interpuso entre los contendientes y globalizó el conflicto.⁵ La soberanía política del gobierno mexicano se vio rebasada con la internacionalización del conflicto y la toma de postura de cientos de grupos de derechos humanos que hicieron suya la causa zapatista. La información oficial se ha visto superada por una comunicación internacional inmediata que neutraliza todo manejo discrecional de la información del conflicto. La globalización informativa y mediática ha permitido evitar un desenlace terrible al conflicto armado.

El asunto Pinochet es otro indicio de una posible humanización y pacificación del mundo por medio de la universalización de los derechos humanos. La rendija ha sido abierta. La aplicación de un derecho extraterritorial a crímenes que no tienen prescripción temporal por ser de lesa humanidad, nos indica que la violación de los derechos humanos rebasa las fronteras nacionales y atañe a todo el mundo globalizado. Éstas son muestras de que la globalización no tiene un carácter unidireccional y que los mismos globalizadores pueden terminar siendo globalizados. Nos indica también que los mismos marginados pueden utilizar las herramientas de la globalización para dirigirlas a sus agentes principales. Aun así la política globalizadora empieza a manifestar efectos perversos. La guerra de la OTAN en Yugoslavia puede sentar un precedente negativo de la constitución de una fuerza militar y política que pretenda imponer por la vía de la fuerza y la coerción un mundo unipolar y globalizado. Las agencias transnacionales podrían hacer uso de la violencia y la coacción para imponer otro orden global e internacional.

La discusión de la globalización nos conduce a la del futuro y la perspectiva que se abren al Estado nacional. Ya hemos mencionado que los estados nacionales mantienen su vigencia e importancia. En dado caso se necesita dotarlos de otro contenido y sustancia. De ser un espacio homogéneo, centralizado y unificador debe volverse un espacio propicio para la diversidad, el pluralismo y la descentralización. El Estado nacional deberá ser multicultural y diverso, o difícilmente en-

⁵ Ianni menciona que vivimos una tendencia a la formación de una ciudadanía universal y de una sociedad civil internacional. Octavio Ianni, *La sociedad global*, pp. 20-32.

contrará un sitio para mantenerse viable en los marcos del mundo globalizado.

La crisis del Estado nación se puede apreciar en la desterritorialización y el desanclaje que ocurre en la sociedad global. Giddens llama desanclaje al fenómeno en que las ideas, los seres humanos y las cosas dejan de tener una referencia espacial circunscrita y delimitada y pierden anclaje con el ámbito que les dio origen.⁶ Se vive así una desterritorialización entendida como ausencia de correspondencia entre los significantes y los espacios que le otorgan significado y contexto. El espacio nacional se ve rebasado en sus fronteras externas por tendencias que superan sus marcos territoriales. El Estado-nación tiene que aprender a convivir con un horizonte conflictivo, tiene que aprender a abrirse y afirmarse, en tanto sus fronteras se vuelven flexibles e inciertas. Tiene que nutrirse de la diversidad que le es sustancial y aprender a convivir en un mundo de crecientes roces culturales, políticos, sociales y económicos.

Heller ha definido a Europa como el continente hermenéutico porque todos sus habitantes se ven obligados a interpretar y comprender al "otro".⁷ El proyecto de Europa es el proyecto hermenéutico por excelencia. Ahí tenemos otra manera de pensar y asumir la formación de un mundo global e integrado. Ante la opinión que ve el mundo de la otredad como el campo del conflicto y de la guerra, una visión optimista puede pensar la diferencia como el campo hacia la apertura, la comunicación y el entendimiento mutuo. La globalización aparece básicamente como un fenómeno económico, pero los conflictos económicos y financieros, se verán acompañados de choques, roces y cruces culturales y civilizatorios que harán del próximo milenio el territorio del encuentro y el reconocimiento. Sólo de esta manera podremos aislar la violencia y el conflicto que resulta consustancial al ámbito de las relaciones internacionales.

México y el proyecto nacional

México tiene en estas condiciones una situación complicada. Tenemos una frontera hacia el Norte difícil, ríspida y lacerante. Ser vecinos de la potencia más importante del mundo nos obliga a precisar la inserción que tendremos en los marcos del mundo por venir. La globali-

⁶Anthony Giddens, *Consecuencias de la modernidad*, pp. 32-38.

⁷Ágnes Heller y Ferenc Fehér, *Políticas de la postmodernidad*, pp. 9-23.

zación cuenta con tendencias estructurales, pero también es correlación de fuerzas. Es un campo propicio para la integración, la lucha y la resistencia. La globalización es un campo problemático más que una tendencia inevitable. Podrá darse una visión darwinista del asunto que presuponga que en un mundo de fuertes y débiles, la única manera de sobrevivir es por el principio de adaptación a las tendencias poderosas que operan en escala mundial. Sin eludir los retos de la globalización, estaríamos obligados a crear una correlación de fuerzas favorable para negociar y asumir la integración a los mecanismos internacionales en condiciones menos injustas. Sin perder de vista el Norte, parece una ausencia lamentable que en estos tiempos de integración regional, continental y mundial, apenas si se ha insistido en la idea de la integración latinoamericana.

En tanto la Unión Europea avanza a pasos firmes y se viven procesos de integración regional en diversas latitudes, América Latina que cuenta con una lengua común, una vecindad regional y tiene muchas semejanzas culturales e históricas, apenas si ha recuperado el sueño bolivariano de la integración del subcontinente. México, como país fronterizo con Estados Unidos, debería volver los ojos hacia el Sur para promover una integración regional que permita incidir en ellos y revertir o tratar de neutralizar la gran asimetría que tenemos con América del Norte. Entre los caminos trazados por Puerto Rico y Cuba, México debería explorar un camino intermedio que permita una inserción regulada, equilibrada y equitativa.

Un pilar importante para lograr lo anterior va a ser la defensa del Estado nacional y su actualización en los marcos de la globalización. El proyecto neoliberal tiende a privatizar la economía y abandonar los compromisos sociales del Estado mexicano. El último empuje de la tecnocracia hacia la privatización de la industria eléctrica y las restricciones presupuestarias a las universidades públicas tienden a acentuar la crisis del Estado social y dismantelar sus áreas estratégicas, sea en el área de la producción de energéticos o en el de conocimientos. El imperio del mercado tiende a extenderse a las zonas más neurálgicas del Estado nacional. La globalización obliga a modernizar la industria eléctrica y la universidad pública, a romper inercias y a cambiar todo lo que ha sido inherente a un modelo que ha sido complaciente con la corrupción, la ineficiencia y el burocratismo.

Hasta aquí parece pertinente actualizar el espacio público y prepararlo para sobrevivir en un mundo adverso y competitivo. Este proceso de actualización y modernización del Estado nacional debe darse

para preservar y profundizar su compromiso social y no para desmantelar el ámbito público y afirmar el triunfo del mercado, los privados y los particulares. En la discusión sobre el Estado nacional, está en juego la posibilidad de crear un ámbito público y social alternativo y capacitado. Se trata de enfrentar la trampa impuesta por la derecha que sostiene que todo lo privado es superior a lo público y alienta por lo mismo el desprestigio de las áreas públicas. La preservación y actualización del Estado nacional es necesario para mantener la vigencia de un proyecto de los mexicanos.

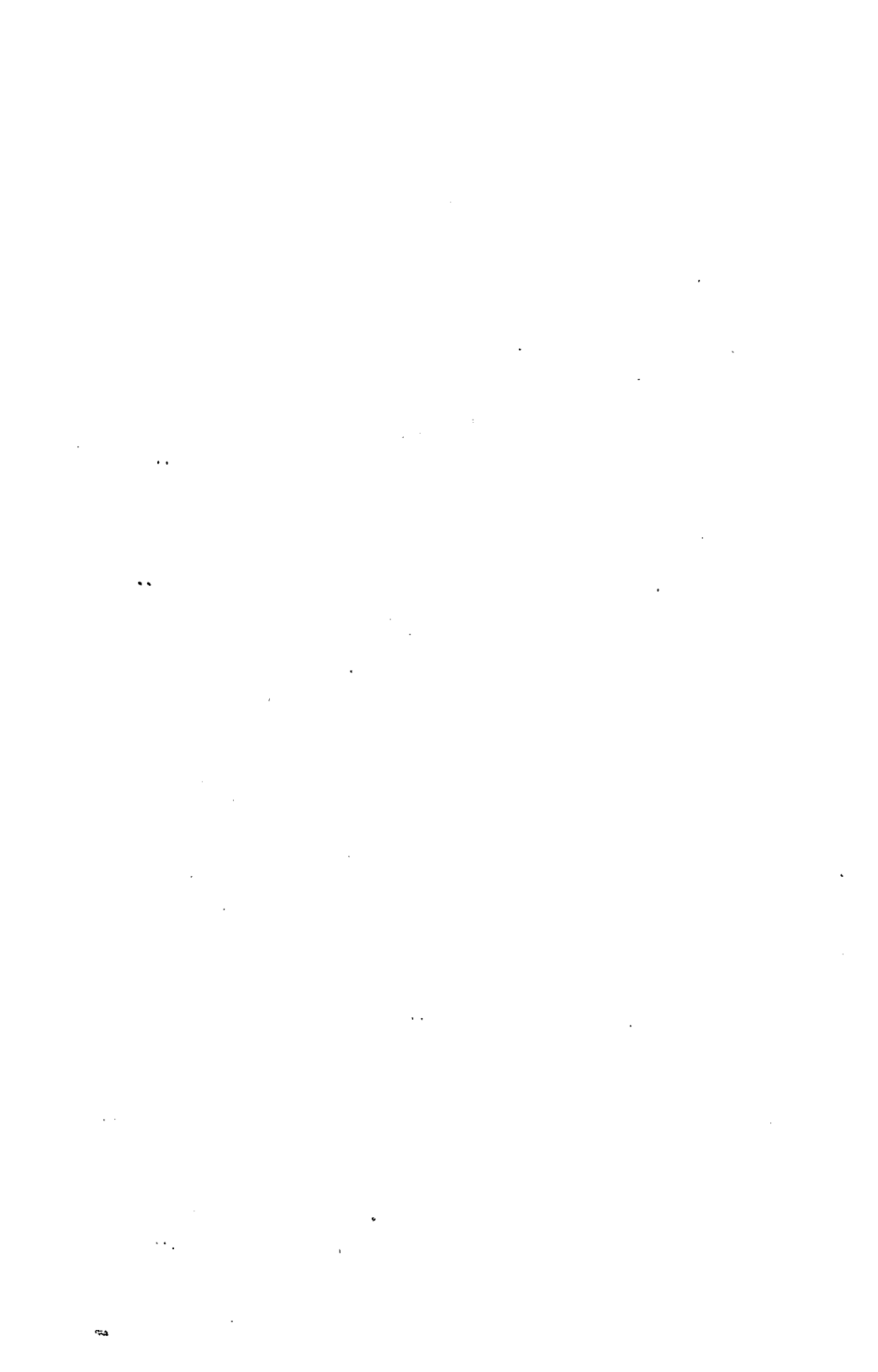
Por último, la idea misma de nacionalidad está en juego. México debe profundizar en la vía para reconocer su diversidad y su riqueza cultural. Ante la globalización pensada como homogeneidad internacional, hay que insistir que la riqueza de la humanidad se sustenta en la variedad y la diferencia. El particularismo puede alimentar el universalismo si se aprende a convivir con el distinto y se entiende que la sobrevivencia de la especie humana atraviesa por el reconocimiento, la comunicación y el encuentro de los ciudadanos, pueblos, naciones y continentes. Esta aldea global es necesaria y posible. La limpieza étnica que se vive en los Balcanes apunta en el sentido inverso. Es el camino del exterminio, el odio, la guerra, la crueldad y el desprecio a los otros, los diferentes y los distintos. En México tendremos que recuperar, afirmar y profundizar la raíz indígena e integrarla creativa y con vivacidad a la idea misma de nacionalidad. México tiene que resolver su herida del Sur si quiere insertarse consensualmente al mundo globalizado.

Hacia el Norte también aparece el dilema de la nacionalidad. El Estado nacional tiende a superar las fronteras establecidas y aparece el carácter extraterritorial de la política nacional. Ahora ya está en discusión el asunto del voto de los mexicanos en el extranjero. No es un asunto de menor importancia. El reconocimiento de la ciudadanía en el exterior actualiza y redefine los marcos del Estado mexicano del futuro. Ahora se avanza en una reforma aún tibia que permitirá votar a los mexicanos en el exterior. No veo por qué un ciudadano al que se le reconoce el derecho a votar no puede tener el derecho a ser votado. Tarde que temprano, se tendrá que organizar políticamente la comunidad en el exterior para participar con representación directa en el gobierno mexicano y en la vida pública de nuestro país. Ante el argumento que concibe que con ello México pierde soberanía, sólo habría que señalar que la pérdida de soberanía se manifiesta en otras latitudes de una manera más clara y la interdependencia de la política entre

México y Estados Unidos se vuelve indudable. El reconocimiento de derechos políticos plenos a los ciudadanos mexicanos en el exterior debe ser pensado como afirmación de nuestra soberanía nacional en el mismo extranjero. Éste es el sentido de la interdependencia y del carácter multidireccional de los fenómenos globalizadores. La afirmación de la soberanía y la ciudadanía en el exterior puede levantar una barrera para intervencionismos de otro tipo.

Bibliografía

- BECK, Ulrich [1998], *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Paidós.
- FORRESTER, Viviane [1997], *El horror económico*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- GELLNER, Ernest [1998], *Nacionalismo*, Barcelona, Destino.
- GIDDENS, Anthony [1993], *Consecuencias de la modernidad*, Madrid, Alianza Editorial.
- HELLER, Ágnes y Ferenc Fehér [1994], *Políticas de la postmodernidad. Ensayos de crítica cultural*, Barcelona, Península.
- HOBBS, Thomas [1980], *Leviatan o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México, Fondo de Cultura Económica.
- IANNI, Octavio [1998], *La sociedad global*, México, Siglo XXI Editores.



Globalidad, cambio estructural y transformación en los mercados de trabajo y la educación*

Lucino Gutiérrez Herrera
Francisco Javier Rodríguez Garza

Introducción

Desde los años setenta, los arreglos institucionales y paradigmas que sustentaron el desarrollo mundial de la posguerra fueron explícitamente cuestionados; tiempos en los que inició una época que trajo consigo profundas transformaciones, las cuales, entre otras cosas, advierten el ocaso de las prácticas corporativas en los mercados factoriales y la aurora de nuevas figuras sociales más ciudadanas y exigentes dentro de la lucha en favor de su bienestar. Un escenario alimentado por la globalización económica, sensibles innovaciones tecnológicas que afectan los sistemas productivos, una nueva forma de Estado y profundas modificaciones en el mundo del trabajo y de la educación, obligan a reexaminar de manera súbita la importancia que el conocimiento y la formación de capital humano tienen dentro de una estrategia de desarrollo social y económico en todas las latitudes del orbe. No obstante su universalidad, el cambio estructural es una fase abierta, en marcha y, como todo proceso de transición, con múltiples manifestaciones en cada país, vinculadas a su historia y a la fuerza y permeabilidad de sus instituciones; su celeridad y fortuna ha dependido de la objetividad y prospectiva con que la crisis y las respuestas hacia la misma han tenido en cada espacio nacional.

Este trabajo tiene como objetivo bosquejar las transformaciones que, en el marco de la globalización, han venido ocurriendo dentro

* Una versión preliminar de este ensayo fue presentada durante el seminario internacional "Globalización, inserción de México y alternativas incluyentes para el siglo xxi". No sobra señalar que el trabajo que ahora presentamos fue enriquecido de manera importante con los comentarios ahí vertidos, así como por los trabajadores presentados en diversas mesas de trabajo. A todos los participantes nuestro agradecimiento.

del mundo del trabajo y la educación; esta última como un posible camino para resarcir desigualdades sociales, como elemento imprescindible para acelerar nuestro acceso a una democracia plena. En ese propósito iniciamos con las luces y fuegos que encendió el debate teórico sobre la crisis de la década de los setenta y sus principales efectos sobre el cambio en la organización de los procesos productivos y algunas de sus repercusiones en la educación. A grandes rasgos, se abordan las explicaciones que trae consigo el comportamiento de los agentes económicos dentro de las estructuras institucionales de la economía cerrada de posguerra y la economía abierta que surge después de la crisis de los años setenta; acto seguido, se recuperan algunas de las lecciones más sobresalientes que, en materia de desarrollo endógeno, se vienen observando en algunas zonas mundiales integradas de manera exitosa al mercado mundial, así como el surgimiento de un nuevo marco institucional en los mercados de trabajo donde guarda una gran importancia la economía del aprendizaje. Por último, se establece de manera esquemática la relación entre el marco institucional y las modalidades de la organización industrial y el mercado de trabajo, con la finalidad de recalcar la importancia que el conocimiento, el aprendizaje y la educación guardan en los procesos productivos dentro de esta nueva fase global de desarrollo social.

Globalidad y procesos productivos. El debate

A principios de la década de los setenta se observaron síntomas de una crisis estructural en el sistema mundial, en la forma y funcionamiento del Estado benefactor, así como en los pactos sociales y económicos que identificaron al periodo de posguerra. Los países del Tercer Mundo no resultaron exentos o inmunes a este proceso de ruptura observando componentes distintos a los padecidos por los países desarrollados, ya que éstos —los periféricos— se vieron beneficiados por el incremento súbito de los precios de los productos primarios y la orientación de un buen número de capitales golondrinos hacia ciertas zonas en desarrollo.

En los países avanzados, la crisis motivó diagnósticos de mil colores sobre las causas que la provocaban; fenómenos como la *stanflación* resultaban en esos momentos insólitos y por tanto incomprensibles para la teoría económica; la medicina keynesiana tradicional, hasta entonces recetada con éxito para superar los escollos económicos, no sólo perdía eficacia, sino que agravaba la enfermedad. En la primera

mitad de los años setenta y dentro de la esfera estatal, la crisis era considerada como coyuntural, consecuencia del aumento en los precios del petróleo y el desorden monetario internacional, al ponerse en duda por primera vez los Acuerdos de Bretton Woods. Pero ya a mediados de esa década, se incrementaron las sospechas hacia los efectos que traía un incremento en el gasto público: ¿era éste promotor o retardador de la recuperación económica?

El gasto público resultaba, cada vez más, un recurso inútil para reactivar la dinámica económica, más aún, traía una mayor inflación, lo que incentivó a realizar, muchas veces sin fundamento, enormes esfuerzos tendientes a reestructurar las economías bajo nuevas bases sociales, económicas, políticas y tecnológicas que, posteriormente, darían oportunidad de construir diagnósticos diferentes a los hasta entonces reflexionados.

Ya en la segunda mitad de los años setenta resurgieron las teorías económicas monetaristas las cuales abandonan los salones de clase para trasladarse al campo de la toma de decisiones políticas. En ese afán, los partidarios del monetarismo consideraron que eran preferibles las fallas del libre mercado que alimentar las distorsiones que genera la intervención del Estado en la economía. La crisis fue estudiada –al menos en los países desarrollados– en el marco de los déficit fiscales y los altos costos salariales; marco de referencia para abogar por el retiro del Estado en la economía, especialmente en lo que corresponde a su inversión – empleo y la recaudación de las prestaciones alcanza-das dentro de la dimensión estatal benefactora.¹

¿Qué tanto mercado? ¿Hasta dónde el Estado?

Históricamente, los contextos que signan el desarrollo de los mercados dependen de las condiciones de competencia y del ritmo de crecimiento de la actividad económica. En el plano teórico, dos grandes corrientes del pensamiento presentan esquemas institucionales asociados a las estrategias de desarrollo durante la última década. La primera, conoci-

¹ La visión de la crisis y la reestructuración actual, centrada en el Estado y sus funciones, abarca dos versiones:

a) como crisis fiscal ocasionada por el crecimiento de los déficit públicos, de la deuda estatal, de la inflación y de la imposibilidad de que la economía continúe funcionando con un subsidio creciente [O'Connor, 1985];

b) la imposibilidad de cumplir con la función política del Estado social y sus límites como satisfactor de demandas crecientes de la población, por lo que se vuelven incompatibles el crecimiento económico y la legitimidad clientelar.

da como neoliberal, considera el crecimiento económico como resultado directo de la eficiencia con que son asignados los recursos y al mercado como la institución *per se* para alcanzar un sistema económico eficiente. En este escenario, las instituciones gubernamentales deben limitarse a crear un ámbito favorable al desarrollo del mercado y descartar cualquier acción que provoque distorsiones en la estructura de los precios relativos, toda vez que éste es el mecanismo por medio del cual se asignan los recursos de la manera óptima.

La intervención estatal debe ceñirse a los procesos regulatorios, a la oferta de bienes públicos y a compensar las fallas del mercado y los mercados incompletos; entre ellas, las que afectan particularmente al mercado de factores. En el ámbito sectorial la política industrial debe ser "neutra" y la política comercial "abierta" descartando la aplicación de medidas sectoriales o selectivas orientadas a fomentar sectores considerados estratégicos o reducir los costos en sectores económicamente decadentes [Harris y Lewis, 1995].

Esta corriente pone en duda la capacidad del gobierno para suplir al mercado en la asignación de recursos y concluye que siendo las "fallas del Estado" más frecuentes y de mayor magnitud que las "del mercado", la intervención estatal en la economía debe circunscribirse al abastecimiento de los bienes públicos, al control macroeconómico y, eventualmente, a la regulación de los mercados. El punto central radica en que la "intervención" estatal que pugna por "corregir las fallas del mercado" lo único que genera es una profundización de las mismas.²

En contrapartida, la corriente intervencionista concuerda en que el mercado es el mecanismo fundamental de asignación de los recursos, pero manifiesta divergencias cuando se trata de evaluar las fallas en su funcionamiento y las medidas que deben adoptarse para corregirlas. Considera que las fallas del mercado se presentan con más frecuencia y profundidad de lo que supone la escuela neoclásica, y afirma que es necesaria la acción política selectiva hacia ciertos sectores, industrias e incluso empresas víctimas del *laissez faire* al mercado [Stiglitz, 1996 y Clavijo y Casar, 1994].

Ambas visiones también difieren en su concepción de crecimiento. La vertiente neoliberal argumenta que la transformación del patrón de ventajas relativas, vía medidas de política económica, genera ineficiencias; así, los arreglos institucionales con mayores probabilidades

²Respecto de las fallas del mercado y las fallas del Estado, véase Bazúa y Valenti [1994], Wimer y Vining [1994].

de fomentar el crecimiento suponen mejorar los factores: capital humano a partir de la educación, capacitación y experiencia y los mercados financieros derivadas de optimizar la asignación de ahorro y los sistemas de inversión. En este tenor, las condiciones de operación de las empresas dependen en buena media de consideraciones socio-institucionales y los elementos de regulación de los salarios y de la competencia.

Por otra parte, la vertiente intervencionista considera que el patrón de ventajas comparativas no organiza un sistema de crecimiento sino de dependencia y, por consiguiente, el modelo de crecimiento sostenido debe ser estimulado por la acción pública que favorezca la aparición de ventajas comparativas en sectores caracterizados por la existencia de economías de escala y de aprendizaje o generadores de externalidades. Se acepta, además, que el gobierno puede, en ciertas circunstancias, suplir con planificación las necesidades derivadas de mercados complementarios o no mercados.

La crisis vista desde el mundo del trabajo

En medio del debate en torno a las fallas del mercado y las distorsiones provocadas por el Estado en la economía, han surgido otros referentes teóricos los cuales ponen el énfasis en la productividad, la innovación tecnológica y la calidad en la producción para explicar la crisis y su superación. Para esta corriente de pensamiento, las posibilidades de sortear con fortuna la crisis en su dimensión teórica pasan por transitar de la vieja macroeconomía keynesiana al espacio de los procesos microeconómicos; incluir de nueva cuenta a la figura de la empresa y del empresario como elementos esenciales de la inversión, innovaciones y cambios requeridos para mejorar la producción y elevar la renta,³ pasar de una economía de productores a otra de consumidores [Mertens, 1990 y 1999]; y, en cuanto a los mercados de trabajo, los determinantes macroeconómicos del desempleo y la inflación, para arribar al campo de las relaciones industriales y laborales, dando inicio a la polémica sobre flexibilización del trabajo. Ante el cambio tecnológico, desde esta trinchera surgió la hipótesis de que la crisis respondía a la rigidez en las relaciones laborales hasta entonces existentes [Woods, 1989].

³Lo mismo habría ocurrido en términos organizacionales y las condiciones sistemáticas que configuraban el esquema taylorista.

Otras teorías, preocupadas por comprender los cambios desde la dimensión laboral, afirmaban el agotamiento de la base tecnológica surgida con la posguerra y el surgimiento de una nueva revolución técnica anclada en las comunicaciones; otras más han enfocado sus baterías al análisis de la organización productiva, al agotamiento de las relaciones tayloristas que caracterizaron los procesos productivos desde inicios del siglo xx y al surgimiento de una nueva fase posfordista.⁴

Una aportación más, proveniente de las teorías sobre el proceso productivo fue la denominada especialización flexible, proceso que combina la tendencia hacia la producción en pequeños lotes con el uso de equipo reprogramable y la recuperación de la calificación "proceso de recalificación" de la fuerza de trabajo [Pioré, 1983]. Dicho fenómeno, vinculado con las nuevas filosofías del *management* fue sintetizado en la ya famosa fórmula calidad total justo a tiempo, que traslada el foco de análisis de los costos hacia la participación, la cooperación de los trabajadores, el trabajo en equipo, la filosofía cliente-proveedor, la mejora continua, la calidad total, el círculo de calidad, la flexibilidad, la polivalencia. En suma, el surgimiento de una nueva cultura empresarial y laboral.

Hoy podemos advertir la complementariedad de dicho análisis, ya que la transformación de la tecnología, que a su vez incide sobre la diferenciación real de la producción orientada al mercado, terminó por imponer como requerimiento laboral la flexibilidad y el consenso en los procesos productivos.

De esta forma, productividad y calidad, como palabras clave de esta cultura productiva emergente pueden comprenderse como combinación de costos óptimos, como relaciones entre tecnología, organización, relaciones laborales y flexibilidad de la fuerza de trabajo; relaciones que, por supuesto, se ven influidas por su entorno macroeconómico y cultural en un sentido amplio, es decir, una idea de contexto con varias aproximaciones: internacional, nacional, regional y local.

El nuevo marco institucional de los mercados de trabajo

Desde la década de los treinta y hasta finales de los setenta, las relaciones industriales fueron denominadas por los esquemas tayloristas, lo

⁴Y de manera particular a todo el sistema de seguridad social, por lo que al sumar el costo salarial y el de la cobertura del sistema social, resulta muy caro con respecto a la productividad alcanzada. Una descripción elocuente del ascenso del enfoque neoliberal, así como del planteamiento de los problemas y mecanismos para enfrentarlo se encuentra en Thatcher [1994].

que permitió hablar de una correspondencia entre los objetivos empresariales y obreros con la estructura productiva y de negociación contractual. Este modelo, que permitió a los primeros beneficiarse de la expansión de mercados y a los segundos adquirir estabilidad salarial y normatividad de los procesos y condiciones de trabajo, fue cuestionado en los ochenta y transformado en los noventa.

Los requerimientos de productividad y calidad, aunados a los vertiginosos desarrollos tecnológicos, han hecho de la competitividad mundial una arena en donde la adaptación es condición de sobrevivencia en el mercado. De esta manera se experimentan ahora cambios en las formas de remuneración, en la organización del trabajo, en la participación e injerencia de los trabajadores, en las empresas, etc. Esto obliga a reducir la sobreespecialización, desarrollar trabajo en equipo, innovar la tecnología al tiempo que se renuevan las políticas de recursos humanos, y a mejorar los sistemas de capacitación y educación.

Las presiones de cambio que han estado afectando a la economía durante los noventa plantean desafíos importantes a muchas de las políticas industriales y de administración de recursos humanos. La competencia creciente en los precios, tanto en los mercados mundiales como en los domésticos, la mayor incertidumbre frente a los precios de las mercancías, la disponibilidad de nueva información y de tecnologías de manufactura, la reducción del ciclo de vida de los productos, la mayor especialización de los mercados y la mayor sensibilidad para la calidad de los productos, están demandando cambios en las relaciones industriales: moderación y flexibilidad en costos de mano de obra, mejoramiento de la productividad, flexibilidad en el uso de recursos humanos, una fuerza de trabajo altamente motivada y con habilidades múltiples, y cooperación permanente entre la administración y el sindicato en el lugar de trabajo.

El sistema tradicional de trabajo se transforma significativamente: la fuerza de trabajo, la administración y los que diseñan las políticas laborales y de capacitación buscan caminos para alcanzar los requerimientos de la economía de hoy, al tiempo que se ven comprometidos con las nuevas aspiraciones sociales y económicas de los trabajadores.

Los cambios más visibles en las relaciones industriales se han dado en la negociación colectiva. En los países industrializados, una proporción creciente de los nuevos contratos colectivos congelaron o redujeron los salarios, empezaron a incluir los tabuladores dobles,⁵ esquemas

⁵Un tabulador dual establece niveles salariales inferiores para los trabajadores recién contratados, sin disminución de salarios para quienes ya estaban laborando. Si bien

de compensación contingentes que ligan los ajustes salariales a movimientos específicos en ganancia en el ámbito de empresa, establecimiento de unidades de trabajo ligadas a la productividad, a la capacitación y otros indicadores de comportamiento económico.

En teoría, tales sistemas de compensación deberán generar más empleo y reducir la inflación.⁶

Al tiempo que las empresas presionan de diversas maneras para ligar los costos de mano de obra con sus circunstancias económicas específicas, los líderes sindicales se encuentran bajo continua presión para lograr acuerdos salariales que mejoren los ingresos reales de sus afiliados. Así, es probable que las negociaciones sobre los principios usados para guiar los acuerdos salariales continúen caracterizando la negociación de los próximos años.⁷

Los nuevos modelos de relaciones laborales enfatizan la importancia de la cooperación entre los trabajadores y su administración, las habilidades de los trabajadores y de su adiestramiento, la flexibilidad en las normas que rigen la asignación y uso de la fuerza de trabajo, la participación y el compromiso de los empleados para el aprendizaje y la solución de problemas.

El punto de vista tradicional sobre la nueva tecnología considera que la productividad se incrementó reduciendo la mano de obra; de hecho, la experiencia demuestra que hay una variación sustancial del efecto de la tecnología en el empleo y en la productividad. Sin embargo, se observa una baja relación entre la inversión en nueva tecnología de producción y mejoras en la productividad, calidad de productos u otros indicadores de desarrollo económico si no va acompañado de un cambio en las condiciones sistemáticas de la producción.

en el corto plazo este esquema representa una reducción de los ingresos que perciben los trabajadores, se vincula a un esquema de productividad y capacitación que permite en el mediano y largo plazos mejorar las percepciones de los trabajadores.

⁶Este esquema responde a lo que se conoce hoy en día como flexibilización laboral, que incorpora entre otros elementos la posibilidad de reducir la jornada laboral sin remuneración, la contratación temporal, la contratación a prueba por un determinado periodo de tiempo, etc. Al respecto, véase Méndez [1997].

⁷En este contexto pierde importancia la lucha por el mejoramiento de las remuneraciones salariales directas y, en menor medida, las prestaciones. Ello frente a la imperiosa necesidad de conservar el empleo y otras condiciones que aseguren la posibilidad de ligar incrementos a salarios asociados con el mejoramiento de las empresas y, en general, de la recuperación.

Es así como la lógica corporativista en la que han funcionado los sindicatos ha de reconvertirse porque con los nuevos requerimientos se vincula a las condiciones específicas de la materia de trabajo y de los perfiles profesionales y sólo mediante ello, de mejores condiciones en el ingreso de los trabajadores.

Así, las plantas con la más alta tecnología no son necesariamente las más productivas ni las que alcanzan una mejor calidad, sino aquellas que han introducido cambios tecnológicos con reformas industriales y laborales, como parte de un cambio en las políticas de manufactura: control de inventario justo a tiempo, control estadístico de calidad u otras nuevas estrategias de producción. La lección a recuperar es que cuando los nuevos procesos y/o nuevas tecnologías y las reformas en las relaciones industriales se combinan satisfactoriamente, tiene un efecto de reforzamiento recíproco en donde se incrementa la rentabilidad de la tecnología y se alcanzan más rápidamente los arreglos institucionales dentro de las empresas o industria.

El desarrollo endógeno ante el desafío de la globalización

De acuerdo con Antonio Vázquez Barquero, los desafíos que trae consigo la competencia en una economía global, han exigido profundos ajustes en los sistemas de la producción haciéndolos más flexibles, desarrollando sistemas de empresas locales y adaptando la organización de las grandes empresas a las nuevas condiciones de los mercados.⁸ Estos procesos, continúa, han convertido a las ciudades y regiones en el espacio de la gestión del ajuste, y por lo tanto de la globalización, lo que ha impulsado una nueva generación de políticas de desarrollo económico signadas por las innovaciones tecnológicas y la mejoría en la calidad de los recursos humanos para poder impulsar los ajustes económicos requeridos en un mundo global.

Siguiendo al autor, los factores que inciden dentro del proceso de globalización son los cambios en las políticas económicas y comerciales, que han generalizado la liberalización de los mercados de bienes, servicios y factores; las estrategias de las empresas multinacionales que utilizan las nuevas oportunidades de localización que la integración les presenta; y la introducción de las innovaciones en los transportes y comunicaciones que facilitan la integración de los mercados y la producción multinacional y reducen los costos de producción. Este último factor como dominante, pues la difusión de las tecnologías de la información, de las comunicaciones y de los transportes ha provocado profundas transformaciones en el tiempo y el espacio, trayendo una nueva fase de desarrollo social que transforma radicalmente la

⁸Vázquez Barquero [1999], p. 1.

geografía económica al traer consigo nuevas formas de competencia entre las empresas y los territorios que, a su vez, observan novedosas formas de desarrollo endógeno.

El aumento de los intercambios internacionales y de la competencia hace que los actores responsables de las decisiones en los sistemas productivos locales, y en las ciudades y regiones respondan estratégicamente a los desafíos de la globalización y refuercen sus sistemas de relaciones (productivas, tecnológicas y de intercambio) y sus redes de organización de manera de arribar al reino de la eficiencia, la equidad y la preservación del medio ambiente. Estas últimas, aspiraciones inherentes al desarrollo endógeno, en tanto que, cuando los intereses económicos se anteponen a los sociales y ambientales, la cohesión social y la conservación del patrimonio histórico y medioambiental funcionan como restricciones al proceso de crecimiento y cambio estructural.⁹

Para el autor, entre las medidas de desarrollo local a considerar, se encuentran aquellas destinadas a mejorar las redes de transporte y comunicaciones; crear suelo acondicionado que facilite la localización de empresas; o construir instalaciones de capital social (como hospitales o escuelas). Asimismo, como elemento distintivo de una estrategia de desarrollo endógeno se encuentran aquellas iniciativas que inciden sobre los aspectos cualitativos e inmateriales del desarrollo. Tales como la calificación de los recursos humanos, el *know how* tecnológico e innovador, la difusión tecnológica, la capacidad emprendedora local, la información existente en las organizaciones y empresas, y la cultura de desarrollo con bienestar de la población.

En lo que nos ocupa, la formación de capital humano, las políticas deben responder a las consecuencias que trae consigo una mano de obra obsoleta, a las nuevas demandas de los empresarios y/o trabajadores, mediante una actualización permanente en los puestos de trabajo, así como en la introducción de nuevos oficios demandados por el mercado.

En suma, durante la década pasada surgen nuevas sendas de crecimiento y cambio estructural en las que confluyen sistemas de organización de la producción más flexibles y adaptadas a los cambios del entorno que permiten mejorar la productividad y la competitividad de la economía, conjuntamente con las respuestas estratégicas de las ciudades y regiones que mediante las iniciativas locales facilitan la mejo-

⁹ *Ibid*, p. 12.

ra de la calidad de los factores de la producción, la difusión de las innovaciones y la formación de redes de actores económicos, sociales e institucionales que se desenvuelven en una dimensión global más que internacional.

Globalización y mercados de trabajo

De lo señalado hasta ahora, también se desprende un nuevo concepto en torno al "modelo de industrialización" como combinación de una base sociotécnica, con una determinada inserción en los mercados mundiales de productos, de insumos y de dinero, así como de determinadas relaciones en términos de política entre la industria y el Estado. Por lo que toca a los mercados de productos y de insumos, adquiere especial relevancia el análisis de los mercados nacionales y mundiales, considerando regiones y zonas, así como los encadenamientos intrarregionales "hacia atrás" y "hacia adelante". Asimismo, los mercados laborales reclaman considerar aspectos como el origen y la estructura conforme a las calificaciones y la capacitación. El análisis de la tecnología y los conocimientos organizacionales comprende el origen y las características más relevantes.

En este contexto, las relaciones entre Estado y empresas precisan tomar en cuenta nuevas estrategias de políticas de fomento industrial de carácter regional y zonal que, en determinadas circunstancias, pueden traducirse en "ventajas comparativas" que favorecen a ciertos polos de desarrollo para que en ellos se localicen nuevas industrias o para el fortalecimiento de la competitividad de las empresas [Porter, 1986].

Si una economía es abierta, la demanda de bienes es afectada por las condiciones de operación y vinculación con el mercado internacional en donde la competencia es más intensa. En tal contexto, las condiciones de productividad, competitividad y calidad son factores relevantes para la estrategia de desarrollo empresarial, por lo que la dinámica del cambio tecnológico y organizacional es fundamental; por ende, la evolución del mercado de trabajo estará ligada al comportamiento de las exportaciones y a los efectos multiplicadores de este flujo de demanda sobre el resto de la economía y la distribución del ingreso.

En contrapartida, si se aplica una política de promoción del mercado interno, el mercado de trabajo depende de las políticas comerciales proteccionistas y de los efectos multiplicadores internos de la misma. No es la competencia, sino la administración del funcionamiento del mercado lo que determina la permanencia de las empresas en el mismo.

En tal sentido, se puede afirmar que los mercados de trabajo no sólo están íntimamente vinculados con las políticas industriales, sino también con las políticas comerciales que inciden en la estructura sectorial y regional de la actividad económica.

En el modelo proteccionista, el desarrollo industrial demanda mercados complementarios y, en tal sentido, de la planificación durante las primeras fases de desarrollo de la economía moderna.¹⁰ Asimismo, supone que la demanda de trabajo no crece por condiciones de competencia sino por condiciones de complementariedad, las cuales se asocian a un conjunto de factores íntimamente eslabonados. Tanto en los modelos de economía cerrada como en los de economía abierta, la medida esperada del efecto multiplicador depende fundamentalmente de los eslabonamientos de la cadena productiva. Dicho de otro modo, en qué medida la "correa de transmisión" permite que se lleven a cabo los efectos multiplicadores. Depende del grado de integración de la cadena productiva; porque la posibilidad de generar efectos positivos sobre la dinámica económica está en función del mayor o menor grado de integración de las cadenas productivas; en caso contrario, el coeficiente atado de importaciones se convierte en una restricción.

En este sentido, la diferencia radica en que para el caso de la política que favorece el mercado interno, supone la integración de eslabonamientos productivos con carácter "nacional", mientras que en el caso de integración mundial, de inserciones en las cadenas de producción con repercusiones externas positivas que lleven a la baja los costos de producción. En suma, la protección tiene como fin último desarrollar la competitividad y la complementariedad de las estructuras industriales y sectoriales y, en busca de este objetivo, se requieren políticas de integración industrial y desarrollo tecnológico.

Desde esta perspectiva, el mercado de trabajo cumple el papel de "variable pasiva de ajuste" a los diseños estratégicos del desarrollo del mercado interno. Los esquemas duales del mercado laboral explican didácticamente este proceso en el que se desenvuelve el mercado de bienes en las primeras fases del proceso de industrialización.¹¹ Sin embargo, si algo determinó las características del modelo del mercado

¹⁰En este sentido, la hipótesis central del desarrollo industrial basado en la sustitución de importaciones presupone una secuencia lógica: desde los productos de consumo duradero, hasta llegar a la sustitución de bienes de capital en fase avanzada. Al respecto véase Villareal [1983] y Pérez [1996].

¹¹Al respecto véase Lewis [1954].

laboral fueron las condiciones institucionales adversas a la competencia.

La esquematización previa muestra que las lógicas institucionales y las políticas públicas son sustancialmente diferentes en el modelo de economía cerrada y de economía abierta; empero, cabe afirmar que no existe una lógica de acción pura que remita ineludiblemente a uno de los paradigmas. Importa, para efectos de nuestro objetivo, que el debate entre quienes sostienen los postulados liberales y los que sustentan las propuestas intervencionistas se inscriba en uno más amplio que, por un lado, dé contenido al marco institucional pero bajo una nueva reflexión sobre organización empresarial y los procesos productivos, así como su efecto en las futuras calificaciones de la fuerza de trabajo. No sobra señalar que de dicha reflexión surgen una serie de trabajos alrededor de la economía del aprendizaje.

La educación: acceso al futuro

La globalización cuestiona lo que hasta hace algunas décadas consideramos como fuerzas motrices del crecimiento: ahorro-inversión. En su lugar, se han retomado las inquietudes de Kuznetz y Solow, entre otros importantes economistas, quienes desde los años sesenta han venido planteando como dupla explicadora del crecimiento al conocimiento-innovación tecnológica.

En este presente globalizado, se hace imprescindible el manejo de saberes e información tanto en los procesos productivos como en la formación del capital humano requerido por una localidad, región o país. De ahí su efecto en los sistemas educativos en todos sus componentes y funciones; alumnos, profesores y escuelas; docencia, investigación y difusión.

De acuerdo con Thomas Bailey, la importancia de la educación para el cambio tecnológico y la productividad es a la vez, obvia y opaca... nadie negaría su importancia, pero más allá de esta aparente unanimidad hay cuestiones profundas que todavía no tienen respuesta: cómo es que la educación influye en el cambio tecnológico y la productividad, cuánta educación se necesita, quién la debe obtener, quién la debe impartir, cómo debe estar organizada, quién la debe pagar, quién se beneficia de ella, cómo se relaciona la educación con otro tipo de políticas económicas y sociales, etcétera.

Preguntas algunas de ellas aún sin respuestas precisas, más aún en nuestros países donde, como hemos venido reiterando, una industrialización desarrollada bajo lógicas inherentes a las de una economía cerrada, llevaron a un menosprecio tal que sus principales efectos se vieron disminuidos especialmente en los años sesenta y setenta. A pesar de ello, la educación tiene un lugar imprescindible en la adopción de formas superiores de organización productiva, en el aprender a aprender y desde luego, en la flexibilidad que el trabajo tiene en todas sus manifestaciones. Recuperarla y valorarla no supone artificios retóricos, es correa de transmisión en este mundo globalizado, al transmitir conocimientos, técnicas y lenguajes propios del presente, vínculo entre pasado y futuro, y entre lo nuevo y lo viejo para discernir nuestra identidad cultural en confrontación con lo externo, lo universal que al mismo tiempo nos otorga singularidad. Es también la posibilidad de acceso a un mundo habitable, al enseñar a cuidar los recursos naturales y promover la sustentabilidad del desarrollo luchando contra todo tipo de economía externa que atente contra el ambiente y la biodiversidad. Así, el aprender supone una responsabilidad social en tanto recompone el tejido social de una región o país, pues mientras el desconocimiento divide, el saber nos vuelve próximos, nos identifica con respecto a lo otro y nos permite integrarnos a un mundo ricamente heterogéneo y de múltiples saberes.

La educación en todas sus dimensiones requiere volver a ser un mecanismo de ascenso social, de igualación de oportunidades que al tiempo erradique lógicas clientelares de oportunidad de avanzar por caminos democráticos en sociedades paternalistas como la nuestra. Vencer la resistencia a aprender se transforma en un reto que habrá que asumir para acceder a un futuro más promisorio. En este sentir, la educación, la capacitación y en general todas las formas como ésta se expresa, pueden resarcir las secuelas que en el campo de la política social (corporativismo) y económica heredamos de la crisis, tal y como lo recuperaremos más adelante del ensayo de Palomares y Mertens a propósito de la economía del aprendizaje. Por ahora y a manera de introducción veamos lo correspondiente a la capacitación en y para el empleo.

La capacitación para el empleo

En el diseño de políticas de capacitación surgen dos preguntas. ¿Qué tan bien se adaptan los trabajadores a las nuevas prácticas de relaciones

industriales? Y, ¿tienen voluntad y aptitud los trabajadores para aprender nuevas habilidades, adaptarse a los nuevos sistemas de trabajo y participar en la solución de problemas relacionados con la tarea?

Las respuestas parecen apuntar al interés de la fuerza de trabajo por obtener mayor influencia sobre las decisiones relacionadas con el trabajo. La mayoría de ellos se inclina por ampliar sus habilidades y usarlas en forma completa. Además, hay poca evidencia de que los empleados se resistan a la introducción de nuevas tecnologías o de que no haya empleados que posean las habilidades o la voluntad para ser entrenados en el uso de nueva información o tecnología de producción. Pero más allá de este optimismo, habría también que considerar la presencia aun de un universo importante en escala mundial, de empleados que carecen de las habilidades y la motivación que se requiere para adaptarse a las nuevas demandas del trabajo, lo que da cuenta del monto de inversiones orientadas al proceso de capacitación, un elemento clave olvidado en el pasado inmediato.

Las actuales relaciones de empleo –en respuesta a las nuevas prácticas–, sugieren que el proceso de adaptación es más bien lento y difícil. Una adaptación exitosa requiere la erradicación de prácticas pasadas y tradicionales, procesos que generalmente transitan por caminos sinuosos si no existe voluntad para el cambio. Entre los obstáculos más significativos se encuentran las viejas fórmulas de negociación entre las empresas y los sindicatos, especialmente en lo que corresponde a usos y costumbres. Así, administrar el proceso de adaptación a lo nuevo como opuesto a una nueva situación de trabajo, es un proceso difícil y a largo plazo. En todo caso, parece que plantear la introducción de nueva tecnología o de nuevas prácticas laborales no es viable si no va acompañado de un amplio proceso de recalificación de la fuerza laboral; en este sentido, una política de capacitación es una *conditio sine qua non* para reestructurar los procesos industriales.¹²

Un desafío más hacia la consecución de una nueva cultura laboral es el ajuste potencial entre las habilidades y capacidades que demandan los nuevos empleos y las características de los que se incorporen a la fuerza de trabajo en el futuro; es decir, entre los requerimientos y la educación en un sentido amplio. Es previsible que los nuevos empleos requerirán de un nivel educativo superior al básico, niveles de aptitud

¹² Ciertamente, la recalificación de los trabajadores en activo y la calificación de los nuevos trabajadores en los esquemas flexibles es una condición necesaria, pero no suficiente para lograrlo. Otras más responden al campo de las instituciones, a la cultura laboral y a las políticas educativas.

verbal, razonamiento y habilidades matemáticas. Cabe insistir que esto implicará mejoras en la educación, habilidades y logros ocupacionales para cubrir los requerimientos de empleo de la economía de manera de evitar mayor inequidad en la distribución del ingreso y las experiencias de empleo.¹³

La economía del aprendizaje

En el trabajo realizado para el Seminario Globalización y Alternativas Incluyentes (1999), ahora como un capítulo de este libro, Laura Palomares y Leonard Mertens realizan un laborioso análisis sobre la incorporación del aprendizaje y la innovación en la teoría económica. Para ellos, a partir de la economía evolutiva y sus potencialidades, se ha intentado una revisión sobre las teorías dependentistas y estructuralistas, como resultado del reconocimiento de potencialidades y capacidades tecnológicas endógenas a considerar en una estrategia de fomento al desarrollo en nuestros países dentro del contexto de la globalización.

De acuerdo con los autores, la economía del aprendizaje aparece como un intento de abrir la caja negra de las relaciones sociales y comunicativas detrás de la innovación. Siendo el aprendizaje en sus distintas formas de acción –aprender por hacer, aprender por el error, aprender por explorar, aprender por investigar, aprender por interactuar– que tienen como resultado la innovación, estos conceptos requieren ser aplicados a contextos concretos para adquirir su significado.¹⁴

En este marco y para el caso de América Latina se observan una serie de trayectorias que lleva el aprendizaje a lo largo de la década pasada. El aprendizaje desde arriba: adaptación al nuevo paradigma tecnoeconómico; el aprendizaje acotado y controlado: aprovechamiento de la abundancia de la mano de obra poco calificada; y el aprendizaje a partir de la tradición y el empirismo.

¹³Esto plantea de manera clara el reto que enfrentan los actores al tratar de mejorar, en el largo plazo, las condiciones de vida de la población. Porque sobre la base de la escolaridad promedio de la PEA en nuestro país (7.1 grados de escolaridad), alcanzar los requerimientos mínimos plantea un doble esfuerzo: mayores grados de educación y nuevos perfiles en la capacitación.

¹⁴Palomares y Mertens [1999], p. 283.

La primera de ellas, enfrenta la contradicción de mantenerse en el *statu quo* de una cultura unidireccional de aprendizaje basada en la transferencia de códigos preestablecidos de saberes de las esferas de mando hacia el personal; la segunda, coloca a las empresas en una dinámica donde el desarrollo no puede ser otro que lo extensivo en la franja inferior del mercado; y la última exige mayores delimitaciones al aprendizaje abierto que la caracteriza, para no caer en la desorganización y desarticulación.

El aprendizaje, destacan los autores, se vuelve en esta nueva fase de desarrollo social una condición ineludible de las empresas para sobrevivir a la competencia, adaptarse a un entorno que cambia aceleradamente, ya que éste (el aprendizaje) se vuelve un proceso que supone la modificación del ambiente de trabajo de los actores sociales de la producción.

En suma, el desarrollo de un país o región en la fase del posfordismo está íntimamente ligada a la capacidad de las empresas para pasar de una dinámica de aprendizaje inducida y preestablecida, a una interactiva y abierta. Capacidad que depende de la trayectoria de innovación seguida por las empresas dentro de las megatendencias del paradigma tecnoeconómico que se encuentran subyacentes en el desarrollo de las fuerzas productivas.

Hacia una nueva cultura ciudadana en el mundo del trabajo

La noción de cambio institucional supone contemplar la sustitución del paradigma económico predominante, la modificación de los sistemas productivos y la organización empresarial, y el efecto que todo ello tiene en la demanda de trabajo y la redefinición del perfil de la fuerza de trabajo. En otras palabras, en el nuevo entorno institucional habrá que contemplar el nexo entre la competitividad como condición de existencia, el cambio tecnológico y el aprendizaje tecnológico. Bajo estas condiciones, la demanda de trabajo está ligada a los conceptos de maximización de beneficios tanto privados como sociales.

Es en este marco en el que podemos enumerar las posibles consecuencias que traen consigo estas transformaciones en el campo de la formación profesional y en los sistemas educativos.

Frente a los requerimientos de flexibilidad, estabilidad y mejoramiento continuo que exige el proceso de producción, la respuesta de las empresas se integra en nuevas formas sistemáticas de organización inter-

conectadas por flujos de información que permiten el surgimiento de procesos de aprendizaje al interior de las unidades productivas. Por consiguiente, la educación con formaciones rígidas, profundamente especializadas, tiende a ser desplazada por nuevos principios básicos que faciliten los procesos de adaptación de los egresados. Esto es, la rigidez de los programas de estudios y la formación especializada, son viejas condiciones institucionales que prevalecían en los mercados de trabajo profesional. El cambio institucional exige flexibilizar los sistemas educativos, definir estructuras educativas asociadas al sistema básico de competencias y a la elección del estudiante, para lograr una formación orientada por la demanda.

Las modificaciones organizacionales y tecnológicas cuestionan determinados segmentos del mercado de trabajo en términos de puestos, calificaciones y especializaciones. ¿Cuáles son los cambios organizacionales y tecnológicos?, ¿cómo intervienen las estrategias de aprendizaje en la interacción tecnología-trabajo? y, ¿en qué medida cada uno de estos cambios afectan al mercado de trabajo? En suma, ¿cómo afecta el cambio productivo, tecnológico y organizacional al mundo del trabajo? En el mundo educativo, la pretensión de formaciones tecnológicas rígidas, y de autosuficiencia tecnológica que tanto determinó las estructuras educativas para la autogeneración de la tecnología, debe avanzar hacia los procesos de adaptación tecnológica, y a los de experimentación de tecnologías y sistemas de vinculación empresarial con base en el mantenimiento de la competitividad de las empresas.

¿Es posible establecer *a priori* la interacción del cambio tecnológico y el mercado de trabajo? ¿Se puede determinar el número de trabajadores requeridos por una planta industrial? La respuesta es negativa debido a que la interacción entre el cambio tecnológico-mercado de trabajo expresa:

- Múltiples trayectorias tecnológicas de componentes, equipo y productos.
- Diferentes estrategias seguidas por las gerencias y los trabajadores.
- El tipo de relaciones industriales.

En el nivel de la universidad la formación especializada en la tecnología no producirá la determinación de una oferta laboral calificada acorde con las condiciones del mercado.

En suma, la adaptación de tecnologías dentro de un mundo globalizado lleva a reconsiderar el papel de la educación no sólo tecnológica sino en general. Para que los centros de educación se comprometan con el cambio tecnológico y el mercado de trabajo, resulta pertinente identificar las variadas formas de dicho cambio y, por lo tanto, las múltiples interacciones que se producen en el mismo y en el mercado de trabajo sobre los actuales sistemas de enseñanza.

Poner en el centro del análisis los procesos de aprendizaje, contribuirá a modificar la idea o visión tradicional, en la que el aprendizaje se reducía a la ejecución de tareas simples y repetitivas, esencialmente de naturaleza motriz. A diferencia de esta visión, se pone de relieve que además de las habilidades antes mencionadas, cada vez más se requieren trabajadores con conocimientos-habilidades para interactuar con las máquinas programables, leer y comprender el sistema de señales, cuantificar y representar numérica y gráficamente su rendimiento o el rendimiento del equipo, y trabajar en grupos, etc.; así como el que los trabajadores deben tener un mayor grado de autocontrol y autocrítica, mayor capacidad de comunicarse y de establecer las relaciones con su grupo de trabajo y, por lo tanto, la capacidad de comprometerse y de asumir responsabilidades individuales y grupales.

En el escenario de la globalización de la economía, las formas de organización de las empresas se enfrentan a la necesidad de responder produciendo, acumulando y apropiándose del conocimiento y experiencia de los individuos y de los equipos de trabajo. Lo anterior plantea una lógica de mejoramiento continuo que puede comprenderse como la búsqueda de soluciones a problemas específicos del proceso de producción por parte de los trabajadores. Este proceso contribuirá a que los trabajadores adquieran y perfeccionen sus habilidades, aptitudes, capacidades y aspiraciones que conducen a elevar los niveles de producción y de calidad. Para ello se requieren formas de aprendizaje dentro de la empresa que estimulen y den la oportunidad a los trabajadores de aportar mejoras al proceso manufacturero. Es decir, de ahora en adelante, las plantas productivas tendrán que concebir a la fuerza de trabajo ya no como un factor más del proceso de producción, sino como el factor más importante de dicho proceso; el trabajador debe tener la capacidad de aprender por el error (*learning by fail*), aprender haciendo (*learning by doing*), aprender por el uso (*learning by using*) y aprender mediante la interacción (*learning by interacting*).

Bibliografía

- AYALA ESPINO, José [1994], *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, Miguel Ángel Porrúa-Facultad de Economía-UNAM.
- BAZÚA, Fernando y Valenti Giovanna [1994], "Configuración estatal, gestión buropolítica y desarrollo. Los determinantes sociopolíticos del crecimiento económico moderno", en *Reforma del Estado y política social*, México, UAM.
- BENSUSÁN AREUS, Graciela [1992], *Las relaciones laborales y el TLC*, México, Fundación Friedrich Ebert.
- BOYER, R. (coord.) [1986], *La flexibilización del trabajo en Europa*, Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.
- BRAVERMAN, H [1980], *Trabajo y capital monopolista*, México, Nuestro Tiempo.
- CLAVIJO, Ferrnando y José I. Casar [1994] (comps.), "La industria mexicana en el mercado mundial. Elementos para una política industrial, México", *Lecturas del Trimestre Económico*, núm. 80, 2 vols.
- COLCLOUGH, Cristopher y James Manor (comps.) [1993], *¿Estados o mercados? El neoliberalismo y el debate sobre las políticas de desarrollo*, México, FCE.
- DABAT, Alejandro [1991], *Capitalismo mundial y capitalismos nacionales*, México, UNAM-FCE.
- HUERTA QUINTANILLA, Rogelio [1997], "Eslabonamientos de empleo en México", en Fernando Chávez G. (comp.), *Políticas laborales y empleo, experiencias recientes*, México, Nuevo Horizonte-Friedrich Ebert Stiftung-CEPNA.
- LOGO, Engracia [1999], *Gobiernos revolucionarios y educación popular en México, 1911-1928*, El Colegio de México.
- MCCONNELL, Campbell R. y Stanley Brue [1997], *Economía laboral contemporánea*, Madrid, McGraw Hill.
- MÉNDEZ, Jesús [1997], Política activa del mercado de trabajo. La experiencia de Suecia, España y Chile, en Fernando Chávez G. (comp.), *Políticas laborales y empleo, experiencias recientes*, México, Nuevo Horizonte-Friedrich Ebert Stiftung-CEPNA.
- MERTERNS, L. [1990], *Crisis económica y revolución tecnológica*, Caracas, Nueva Sociedad.
- y Laura Palomares [1999], *Globalización, factores determinantes, tendencias y contradicciones. La economía del aprendizaje*. Una versión preliminar de este artículo se presentó como ponencia en el Seminario

- Internacional "Globalización, inserción de México y alternativas incluyentes para el siglo xxi", México, 13-15 de abril.
- MYRDAL, Gunnar [1974], *Teoría económica de las regiones subdesarrolladas*, México, FCE.
- NORTH, Douglass [1995], *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.
- O'CONNOR, J. [1985], *La crisis fiscal del Estado*, Madrid, Anagrama.
- PIORÉ, M. [1983], *Paro e inflación*, Madrid, Alianza Editorial.
- [1985], *The Second Industrial Divided*, Madrid, McGraw-Hill.
- PORTER, Michael [1996], *Estrategia competitiva. Técnicas para el análisis de los sectores industriales y de la competencia*, México, CECSA.
- (ed.) [1986], *Competition in Global Industries*, Boston, Harvard Business School Press.
- RENDÓN, Teresa y Carlos Salas [1992], "El mercado de trabajo no agrícola en México. Tendencias y cambios recientes", en *Ajuste estructural, mercados laborales y TLC*, México, El Colegio de México-Fundación Friedrich Ebert, El Colegio de la Frontera Norte.
- [1992b], "Reestructuración económica y empleo", en Humberto Muñoz García (comp.) *Población y sociedad en México*, México, Coordinación de Humanidades-UNAM, Miguel Ángel Porrúa.
- [1994], "El mercado de trabajo no agrícola en México. Tendencias y cambios recientes", en *Lecturas de Apoyo, Apertura comercial, integración de México a la economía mundial y sus impactos en el sector laboral*, Programa de Formación Sindical, Instituto Nacional de Solidaridad, México, octubre.
- ROSALES, V. Osvaldo [1999], "Política industrial y fomento de la competitividad", *Revista de la CEPAL*, núm. 53, agosto.
- SOBARZO FIMBRES, Horacio E. [1997], *Cambio tecnológico y perfil de la mano de obra en el sector manufacturero en México*, México, STPS, Subsecretaría B, CGPEET.
- SOLOW, Robert M. [1992], *La teoría del crecimiento*, México, FCE. Clásicos de Economía.
- VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio [1999], *El desarrollo endógeno, respuestas de las comunidades locales a los desafíos de la globalización*, ponencia presentada en el Seminario Internacional "Globalización, inserción de México y alternativas incluyentes para el siglo xxi", México, 13-15 de abril.

Sobre los autores

Alejandro Dabat. Es investigador en el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM) de la UNAM. Abogado y doctor en economía, ha publicado seis libros y cerca de 100 artículos, fascículos y capítulos en libros sobre economía, política e historia latinoamericana y mundial en editoriales de México, Argentina y otros países de América y Europa. Actualmente es responsable del programa de investigación multidisciplinario: Cambio mundial e internacionalización desde la perspectiva mexicana, y es coordinador del proyecto: Globalización, nuevo ciclo industrial y división internacional del trabajo.

Gary Gereffi. Profesor de sociología en la Universidad de Duke, se doctoró como sociólogo en la Universidad de Yale. Ha sido *Visiting Research Fellow*, Center for U.S. Mexican Studies, Universidad de California, San Diego, invierno de 1994 y 1983-1984. Ha publicado más de 30 artículos, una docena de capítulos en libros y es autor de los libros *Commodity Chains and Global Capitalism* [1990] (coeditado con Miguel Korzeniewicz), *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia* [1983] (coeditado con Donald L. Wyman), *e Industria farmacéutica y dependencia en el Tercer Mundo* [1986].

Antonio Vázquez Barquero. Es doctor y catedrático en economía en la Universidad Autónoma de Madrid, realizó sus estudios de licenciatura en economía en la Universidad Complutense de Madrid y de posgrado en las universidades de Nápoles, París y Reading (Inglaterra). Ha sido *Visiting Fellow* en el Departamento de Economía de la Universidad de Yale, profesor invitado en las universidades de Pavía, Caracas, Rosario y Montevideo y consultor de la OCDE, el Banco Mundial y la Comisión Europea. Ha investigado y publicado sobre temas relacionados con el desarrollo económico y las relaciones

económicas internacionales. Acaba de aparecer su libro *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*.

Jaime Estay. Licenciado en economía por la Universidad Autónoma de Puebla (UAP), maestro y doctor en economía por la UNAM. Profesor e investigador y director de la revista *Aportes* en la Facultad de Economía de la UAP. Responsable de la Red de estudios de la economía mundial y de su página electrónica (<http://redem.buap.mx>). Especialista en economía mundial e internacional ha publicado cinco libros individuales y compilado seis libros, ha participado en más de 25 libros colectivos y ha publicado más de 30 artículos en revistas de México, Italia, Bélgica, Cuba, Argentina, Bolivia, Colombia y Estados Unidos. Recibió los premios "Raúl Prebisch" (1990), "Jesús Silva Herzog" (1994) y "Juan Noyola" (1994).

James Martin Cypher. Es profesor de economía y jefe del Departamento de Economía en la Universidad Estatal de California (Fresno). Doctor en economía por la Universidad de California (Riverside). Es autor de más de 50 artículos publicados en revistas de Estados Unidos, Inglaterra, México, Alemania y Colombia, entre otros. Ha sido profesor visitante en la UAM-Iztapalapa (1982-1983) e investigador invitado en el IIEC-UNAM (1988). Sus libros son: *Estado y capital en México* [1992] y *The Process of Economic Development* [1997].

Alfredo Guerra-Borges. Investigador del IIEC-UNAM y miembro del SNI. Fue catedrático en la Universidad de San Carlos (Guatemala) y actualmente lo es en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNAM) en la cual se doctoró. Es miembro de número de la Academia Mexicana de Economía Política y de la Academia de Geografía e Historia de Guatemala, y miembro de la Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional. En 1984-1985 ocupó la Cátedra Extraordinaria Narciso Bassols y en 1995 recibió la Medalla de Economista Distinguido (Guatemala). Entre sus obras más recientes están: *La integración centroamericana ante el reto de la globalización* [1997] y *Nuevo orden mundial: reto para la inserción de América Latina* [1996].

Oswaldo Rosales. Licenciado en ciencias económicas y *magister* en economía por la Universidad de Chile. Fue investigador y docente en la Facultad de Economía de la Universidad de Chile, ex director adjunto de Programas de Capacitación del ILPES, Naciones Unidas. Asesoró en políticas macroeconómicas a diversos gobiernos de la región. Especializado en temas de desarrollo económico y de economía internacional, en la actualidad se desempeña en la CEPAL como asesor re-

gional. Ha dictado clases y conferencias en universidades, centros académicos y organismos públicos en países de América, Europa y Asia. Ha dirigido cuatro seminarios internacionales y publicado artículos en revistas europeas y americanas.

Leonard Mertens. Economista egresado de la Universidad de Brabant, Holanda; *doctorandus* en la especialidad de macroeconomía y macroeconometría. Tiene más de 20 años de experiencia profesional en gestión de productividad, competencia laboral y desarrollo de organizaciones de aprendizaje. Se desempeña como consultor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en México y otros países de América Latina. Participa en el desarrollo de casos piloto para la aplicación de la gestión de competencia profesional en empresas en México, Argentina, Uruguay y República Dominicana. Es autor de múltiples publicaciones en competencia laboral y trayectorias de innovación en las organizaciones.

Laura A. Palomares Esquivel. Socióloga egresada de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPS) de la UNAM, en la cual es profesora en la Coordinación de Relaciones Internacionales. *Magister* por la Pontificia Universidad Católica de Chile y candidata al doctorado en Estudios Latinoamericanos de la UNAM. Cuenta con una experiencia de más de 25 años en sociología del desarrollo empresarial y actualmente se ha especializado en cultura y aprendizaje empresarial en la globalización. Cuenta con varias publicaciones sobre esta temática.

Clemente Ruiz Durán. Economista por la Universidad Anáhuac, maestro y doctor por la Universidad de Pittsburgh. Profesor e investigador de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía (UNAM) desde 1983, Catedrático Extraordinario "Jesús Silva Herzog" en la misma institución desde 1994 a la fecha y profesor invitado en la Universidad de California (Los Ángeles, EUA) desde agosto de 1998. Ha publicado 12 libros, entre los más recientes están: *Dinámica regional y competitividad industrial* [1999] y *Macroeconomía global: fundamentos institucionales y organización industrial* [1999].

Miguel Ángel Rivera. Es profesor e investigador de la Facultad de Economía de la UNAM, en la cual se doctoró en economía, es miembro del SNI. Es autor de varios libros sobre economía mexicana y de más de 40 artículos sobre el mismo tema publicados en revistas mexicanas y extranjeras. Su libro más reciente es *La economía mexicana después de la crisis del peso*. Actualmente coordina el proyecto de investigación: Modernización y reinserción internacional de México.

José Luis Calva. Investigador del IIEC-UNAM, profesor en el posgrado de la Facultad de Economía (UNAM) y miembro del SNI. Ha impartido cur-

sos y dictado conferencias en diversas universidades de México y el extranjero. Es autor de numerosos libros, artículos y ensayos, así como coautor y coordinador general de más de 20 libros, entre ellos: *El modelo neoliberal mexicano. Costos, vulnerabilidad y alternativas* [1995], *Modernization and stagnation* [1991] y *Hacia un nuevo modelo económico* [1998].

Carlos Morera. Es doctor en economía y miembro del Sistema Nacional de Investigadores; ha sido profesor en varias universidades del país. Actualmente es investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, profesor del Posgrado en Economía y de la Facultad de Economía. Ha publicado artículos y contribuido en numerosos libros colectivos sobre la economía mexicana. Entre sus libros más recientes se encuentran: *El capital financiero en México y la globalización* [1998], *Los grupos financieros empresariales en México* [1995], *Propiedad y control en los grupos financieros empresariales en México 1974-1988* [1994].

Jorge Basave. Doctor en economía por la UNAM, investigador del IIEC-UNAM, miembro del SNI. Es autor de varios artículos y capítulos en libros sobre temas de economía mexicana y grupos empresariales, así como del libro *Los grupos de capital financiero en México, 1974-1995*. Actualmente es coordinador del proyecto de investigación: Reestructuración de los grupos empresariales en México, eslabonamientos productivos con la pequeña y mediana empresas y sistemas para su financiamiento.

Teresa Gutiérrez-Haces. Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y miembro del SNI. Doctorante en la Universidad de París III (Francia). Ha sido testigo del parlamento canadiense y en el Congreso de Estados Unidos. Actualmente se desempeña como asesora de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, Suiza.

Ricardo Pozas. Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Fue director de dicho instituto durante 1989-1997. Estudió la licenciatura en sociología, la maestría en letras hispánicas por la UNAM, doctorado en estudios latinoamericanos-UNAM, el doctorado en sociología de la Escuela de Altos Estudios en París. Ha publicado más de 40 artículos en revistas de circulación internacional, es autor de tres libros y 15 capítulos de libros, autor de 20 artículos de difusión. Fue director de la *Revista Mexicana de Sociología*, es miembro de redacción de la revista *Fractal*, fue secretario general del Consejo Mexicano de Ciencias Sociales y, en 1991, representante de América Latina ante el Consejo de Ciencias Sociales de la UNESCO.

Allen J. Scott. Egresado de la Universidad de Oxford, actualmente está asignado al Departamento de Geografía y al Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de California en Los Ángeles. Su investigación se centra en los problemas económicos del desarrollo urbano y regional. Su libro más reciente es *Regions and the World Economy* [1998]. Ha colaborado en prestigiadas revistas que se especializan en temas de globalización y regionalización.

Ha-Joon Chang. Es subdirector de Estudios para el Desarrollo en la Facultad de Economía y Política de la Universidad de Cambridge. Autor de numerosos artículos sobre el papel del Estado, economía institucional, política industrial, privatización e industrialización en Asia Oriental. Ha coordinado dos libros y es autor de *The Political Economy of Industrial Policy* [1994] y *El papel del Estado en el cambio económico* [1996].

Georges Labica. Filósofo, profesor emérito y director honorario del Centro Nacional de la Investigación Científica, fue primer vicepresidente de la Universidad de París X Nanterre. Miembro del comité científico de la enciclopedia filosófica universal y de la edición de la obra de Auguste Blanqui. Codirector de *Quaderni per l'egemonia*, Roma. Entre sus publicaciones se encuentran: *Friedrich Engels, Savant et Révolutionnaire*, *Dictionnaire Critique du Marxisme*, *Geschichtsphilosophie und Ethik*, *Lenin e il Novecento*, *Gramsci e la rivoluzione in Occidente*, *Le Manifeste communiste aujourd'hui*.

Peter Waterman. Trabajó para la World Federations of Trade Unions en Praga. Durante 1978-1990 editó el *Newsletter of International Labour Studies*, desde 1984 estudia movimientos sociales internacionales y comunicación. Ha efectuado investigaciones sobre Nigeria, India, Perú, España, Filipinas y Sudáfrica. Publicaciones: *Globalisation, Social Movements and the New Internationalisms* [1998] y coediciones *Labour Worldwide in the Era of Globalisation: Alternative for Trade Unionism in the New World Order* [1999]. Se jubiló recientemente tras 27 años en el Instituto de Estudios Sociales, La Haya, y actualmente opera un sitio *Web* sobre solidaridad global.

Carlos Vilas. Especialista en economía política y procesos de desarrollo y cambio social. Fue investigador en el CEECH-UNAM (1990-1998). Actualmente es director nacional de capacitación en el Instituto Nacional de la Administración Pública, Argentina. Ha sido profesor visitante en Columbia University, Florida University, Cambridge University y otras instituciones de educación superior en Europa, América y Asia. Es el único autor latinoamericano incluido en la anto-

logía sobre revoluciones y cambio político de la *International Library of Comparative Politics and Government*. Sus obras están incorporadas en los catálogos de las principales bibliotecas universitarias y públicas de Europa y América.

Marcos Kaplan. Politólogo jurista, doctor en derecho y ciencias sociales. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM y miembro emérito del SNI. Tiene la Cátedra Patrimonial de Excelencia del Conacyt y obtuvo el Premio Investigador Nacional en Ciencias Sociales, UNAM. Tiene publicados 30 libros entre los más recientes: *Revolución tecnológica, Estado y derecho, Crisis y futuro de la empresa pública, El Estado latinoamericano, Universidad nacional, sociedad y desarrollo*, y numerosos artículos.

Clemente Ramírez. Sociólogo, profesor de la Universidad Nacional Agraria La Molina (Lima-Perú), becario doctoral de la Agencia Española de Cooperación Internacional. Actualmente prepara su tesis doctoral en ecología humana sobre el tema "Validación de la ciencia ambiental andina: aportes a la ciencia occidental", a ser leída en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Es profesor colaborador en la especialidad de ecología humana de la Universidad Complutense de Madrid y se desempeña como Investigador del Instituto Universitario de Ciencias Ambientales. Ha publicado recientemente trabajos sobre sociedades tradicionales, medio ambiente y globalización en diversas revistas españolas.

José Luis Tejeda. Sociólogo por la Universidad Autónoma de Nuevo León, maestro y doctor en ciencias políticas por la UNAM. Miembro del SNI desde 1992. Profesor en más de 80 cursos, seminarios y talleres en los niveles de licenciatura y posgrado en universidades y escuelas. Profesor en la Universidad Pedagógica Nacional y en la UAM-X. Tiene más de 20 publicaciones en revistas especializadas y de difusión. Es autor de tres libros, de ellos el más reciente es: *Las fronteras de la modernidad* [1998].

Lucino Gutiérrez Herrera. Considerado uno de los estudiosos más importantes de la geografía económica del país, ha formado a varias generaciones de economistas mexicanos. Desde hace más de 20 años es profesor e investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, actualmente coordina la especialidad en Historia Económica que se imparte en la maestría en economía. Entre sus libros más leídos se encuentran *De Carranza a Salinas: otras razones en el ejercicio del poder en México* [1997] y su obra sobre los cambios regionales, entre

la que destaca su binomio *La configuración regional de la Huasteca y La región huasteca un estudio de gran visión* [1998-2000].

Francisco Javier Rodríguez Garza. Economista e historiador, es profesor e investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana. Actualmente estudia el pensamiento económico mexicano del siglo xx. Entre sus publicaciones recientes se encuentran: *Cambio institucional y pensamiento económico en el México de entreguerras* [1998] y *La enseñanza de la economía moderna en México* [2000].



AGRADECIMIENTOS	5
PRESENTACIÓN	7
<i>J. Basave, A. Dabat, C. Morera, M.Á. Rivera R. y F. Rodríguez</i>	
Economía y políticas económicas alternativas	8
Estado, sociedad y política en un mundo globalizado	24
PRIMERA PARTE	
Economía y políticas económicas alternativas	
Sección uno	
El escenario mundial y la búsqueda de respuestas globales	
GLOBALIZACIÓN, CAPITALISMO ACTUAL Y NUEVA CONFIGURACIÓN ESPACIAL DEL MUNDO	41
<i>Alejandro Dabat</i>	
Introducción	41
Las precondiciones históricas de la globalización	43
La percepción de la globalización por la sociedad y las ciencias sociales	52
El debate sobre la naturaleza de la globalización	58
La globalización como nueva configuración espacial del mundo	67
Bibliografía	81
GLOBALIZACIÓN, CADENAS PRODUCTIVAS Y PASAJE DE NACIONES A ESLABONAMIENTOS SUPERIORES. EL CASO DE LA INDUSTRIA INTERNACIONAL DEL VESTIDO	89
<i>Gary Gereffi</i>	
Las cadenas productivas globales dirigidas por el productor y por el comprador	94

Grandes compradores y abastecimiento global.	98
Cambios comerciales y ascenso a niveles superiores en las cadenas productivas del vestido	105
La evolución de la cadena productiva del vestido en Asia	113
Implicaciones de la experiencia asiática para Norteamérica	126
Bibliografía	131
 EL DESARROLLO ENDÓGENO, RESPUESTA DE LAS COMUNIDADES	
LOCALES A LOS DESAFÍOS DE LA GLOBALIZACIÓN	135
<i>Antonio Vázquez Barquero</i>	
Introducción	135
Globalización y competencia entre las empresas y los territorios	136
Los modelos territoriales y la flexibilidad de las organizaciones	139
La respuesta local a los desafíos de la globalización	144
Las políticas de desarrollo local	147
Las nuevas dinámicas de la acumulación y regulación flexible	151
Comentarios finales	154
Bibliografía	155
 GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA:	
¿CONVERGENCIA O POLARIZACIÓN?	161
<i>Jaime Estay Reyno</i>	
Globalización y convergencia/divergencia: un nuevo escenario para una vieja discusión	161
Las políticas de la "convergencia"	179
Bibliografía	183
 TENDENCIAS A LA CRISIS EN LOS NOVENTA: ¿OBSTÁCULOS	
A LA IDEOLOGÍA DE LA GLOBALIZACIÓN?	189
<i>James M. Cypher</i>	
Introducción	189
¿No hay crisis? Una sinopsis de la economía estadounidense	190
Tendencias a la crisis: ¿Japón, Sudeste de Asia, Rusia, Brasil, y...?	194
Un signo de esperanza, ¿sugerencia o solución?	197
¿Qué pasó con los mercados emergentes?	198
Globalización: la dimensión empírica	201
La ideología de la globalización	205
La actual crisis: mucho diálogo, ninguna acción	209
Bibliografía	211

Sección dos

El escenario latinoamericano y el entorno nacional

VARIACIONES SOBRE EL FUTURO DE LA REGIONALIZACIÓN	217
<i>Alfredo Guerra-Borges</i>	
Deslinde del concepto	217
De los escépticos a los optimistas	220
Los argumentos fuertes	223
La perspectiva desde la globalización	225
Bibliografía	228
GLOBALIZACIÓN Y ESPACIOS A UNA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA	
CON EQUIDAD	231
<i>Oswaldo Rosales</i>	
Visión global de las transformaciones en curso.	232
Un balance del aprendizaje en estrategias de desarrollo.	238
La complementariedad entre mercado y gobierno	242
Regulación, privatización y promoción de la competencia	245
La modernización del sector público.	248
Apertura y competitividad internacional.	252
Equilibrios macroeconómicos	260
Equidad e igualdad de oportunidades.	270
Institucionalidad y concertación social	275
Gobernabilidad y reformas económicas: una visión de conjunto	277
Bibliografía	281
GLOBALIZACIÓN: FACTORES DETERMINANTES, TENDENCIAS Y CONTRADICCIONES. LA ECONOMÍA DEL APRENDIZAJE.	283
<i>Leonard Mertens</i> <i>y Laura Palomares</i>	
Introducción.	283
Contexto: evolución de la productividad y el mercado laboral	286
Trayectorias de aprendizaje e innovación	291
Tipología de trayectorias de aprendizaje en América Latina en el marco de la producción depurada.	296
El problema de la transferibilidad de las experiencias exitosas	300
Un marco teórico del aprendizaje de la organización.	301
El aprendizaje de la organización puesto en contexto	304
Conclusión	307
Bibliografía	308

PERSPECTIVAS Y OPCIONES GLOBALES ANTE EL CAMBIO MUNDIAL.....	311
<i>Clemente Ruiz Durán</i>	
La globalización de la economía mundial	311
La globalización heterogénea.....	317
¿Qué agenda de desarrollo ante la globalidad heterogénea?	319
Bibliografía.....	322

Sección tres

La economía mexicana y sus nuevos problemas

LA INTEGRACIÓN DE MÉXICO A LA ECONOMÍA GLOBAL	325
<i>Miguel Ángel Rivera Ríos</i>	
Un marco interpretativo	325
El cambio estructural mundial	327
La integración de los países en desarrollo: encadenamientos productivos y transmisión de conocimiento tecnológico.....	329
El perfil industrial de la reinserción internacional de México	333
Conclusión: requerimientos ulteriores para impulsar el aprendizaje tecnológico	341
Bibliografía	344
MÉXICO: ALTERNATIVAS DENTRO DEL CAMBIO GLOBAL	347
<i>José Luis Calva</i>	
Libertades en la globalización	350
Construir el futuro, no volver al pasado	356
Principios e instrumentos fundamentales de una nueva estrategia de desarrollo sostenido con equidad	377
Bibliografía	388
LA NUEVA CORPORACIÓN TRANSNACIONAL EN MÉXICO Y LA GLOBALIZACIÓN	397
<i>Carlos Morera Camacho</i>	
Introducción	397
Globalización, reorganización del sistema financiero internacional y flujos de capital.....	399
México y los flujos de capital	409
México en la globalización financiera	411
La transnacionalización de las grandes empresas mexicanas	414
La empresa red	418
Las alianzas estratégicas	421

Los grupos empresariales en México, algunos ejemplos:	
agroalimentarios, telecomunicaciones y bancarios	423
Empresas del sector manufacturero de bienes	
de consumo y de capital	427
Empresas y conglomerados del sector	
de telecomunicaciones y financiero	427
Conclusión	430
Bibliografía	432
 MODALIDADES DE INTEGRACIÓN INTERNACIONAL Y PERSPECTIVAS	
DE EXPANSIÓN DE EMPRESAS MEXICANAS	435
<i>Jorge Basave Kunhardt</i>	
Introducción	435
El auge de la IED en Latinoamérica	439
Trasnacionalización de los grupos	
empresariales mexicanos	442
Modalidades de integración	447
Perspectivas y conclusiones	457
Bibliografía	459
 LAS REGLAS DE ORIGEN COMO UN MECANISMO DE EXCLUSIÓN	
EN EL BLOQUE COMERCIAL DE AMÉRICA DEL NORTE	461
<i>Teresa Gutiérrez-Haces</i>	
Introducción	461
Definiciones	463
Las reglas de origen: ¿nuevo vino en viejas odres?	465
Las reglas de origen desde la perspectiva	
de la política industrial en México	468
Las medidas de inversión relacionadas	
con el comercio (TRIMS)	474
Conclusiones	475
Bibliografía	476

SEGUNDA PARTE

Estado, sociedad y política en un mundo globalizado

Sección uno El nuevo contexto sociopolítico mundial

LA MODERNIDAD DESBORDADA	481
<i>Ricardo Pozas Horcasitas</i>	
Los efectos sociales de la velocidad del cambio	481
Las dimensiones de la globalidad	483

La paradoja política de la globalización del mundo	491
La homogeneización de las periferias	494
El Estado-nación en el mundo globalizado.	501
Descentralización del Estado nacional.	508
Bibliografía	509
 REGIONES URBANO-GLOBALES. DILEMAS DE PLANEACIÓN	
Y DE POLÍTICA EN UN MUNDO NEOLIBERAL	513
<i>Allen Scott</i>	
Montando el escenario: ciudades y regiones en la posguerra	515
Regiones urbano-globales: forma y función	520
Planeación prospectiva y agenda política para las regiones urbano-globales	526
Conclusión	535
Bibliografía	536
 UNA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL SOBRE EL PAPEL DEL ESTADO	
HACIA UNA POLÍTICA ECONÓMICA INSTITUCIONAL.	541
<i>Ha-Joon Chang</i>	
Introducción	541
Desenredando la agenda neoliberal	542
Algunas críticas institucionalistas a los fundamentos del análisis neoliberal del mercado, el Estado y la política	546
Conclusiones: hacia una política económica institucional	560
Bibliografía	563
 ACTUALIDAD Y NECESIDAD DEL PENSAMIENTO CRÍTICO:	
¿HOMBRES SOBRANTES?	567
<i>Georges Labica</i>	
 GLOBALIZACIÓN, INTERNACIONALISMO DEL TRABAJO Y REDES DE DIÁLOGO	
Y ORGANIZACIÓN: UN DEBATE, UNA DISCUSIÓN, UN DIÁLOGO	575
<i>Peter Waterman</i>	
Introducción: Ginebra, tenemos un problema	575
Cenizas, diamantes y el internacionalismo actual	577
La segunda venida de la negociación colectiva internacional	585
La periferia contraataca	589
Alianza Norte-Sur, movimiento migratorio y transfronterizo	594
Lugar, disciplina-espacio y capitalismo global.	596
Historia laboral internacional: ¿de vuelta al futuro?	602
Sindicatos y ciberespacio: uso y valor	610
Trabajo y globalización: el diálogo de ¿cuál milenio?	618

El parámetro ideológico/teórico: ¿suponiendo que exige cuestionamiento?	619
El parámetro institucional: las ideologías de las estructuras	624
El parámetro de la comunicación computacional: ¿no hay parámetros?	631
Trabajo y globalización: ¿cuál diálogo del milenio?	635
Conclusión: no tanto dentro y contra, como desde adentro y desde afuera	640
Bibliografía	641

Sección dos

Estado, política y sociedad en América Latina

ESTADO Y MERCADO EN LA GLOBALIZACIÓN	651
<i>Carlos M. Vilas</i>	
Introducción	651
El Estado: autonomía y soberanía	653
Estado y capital	655
La globalización desigual del capital	661
Estado en la globalización	666
Consideraciones finales	672
Bibliografía	674
EL ESTADO LATINOAMERICANO: CRISIS Y REFORMAS	679
<i>Marcos Kaplan</i>	
Un Estado intervencionista-proteccionista-benefactor	679
El intervencionismo neoliberal	682
Coacciones y límites. Las coordenadas externas	687
Las coordenadas internas	691
Bibliografía	698
LOS PUEBLOS INDIOS Y LA GLOBALIZACIÓN	701
<i>Clemente Ramírez</i>	
Los pueblos amerindios y las políticas de globalización	701
El efecto de la globalización en los países de América Latina	702
La globalización y las culturas amerindias. Un marco de análisis	709
Olas de cambio	710
La expansión capitalista. Segunda ola de cambios	712
La tercera ola: la globalización	713
Bibliografía	716

Sección tres

Política y educación en México

MÉXICO: GLOBALIZACIÓN, ESTADO Y NACIÓN	719
<i>José Luis Tejeda</i>	
Globalización y Estado nacional	719
México y el proyecto nacional	724
Bibliografía	727
GLOBALIDAD, CAMBIO ESTRUCTURAL Y TRANSFORMACIÓN	
EN LOS MERCADOS DE TRABAJO Y LA EDUCACIÓN	729
<i>Lucino Gutiérrez Herrera</i>	
y <i>Francisco Javier Rodríguez Garza</i>	
Introducción	729
Globalidad y procesos productivos. El debate	730
¿Qué tanto mercado? ¿Hasta dónde el Estado?	731
La crisis vista desde el mundo del trabajo	733
Globalización y mercados de trabajo	739
Hacia una nueva cultura ciudadana	
en el mundo del trabajo	745
Bibliografía	748
SOBRE LOS AUTORES.	751

Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI

se terminó de imprimir durante el mes de marzo del año 2002 en la Ciudad de México. La edición, en papel de 58 gramos, consta de 1 000 ejemplares más sobrantes para reposición y estuvo al cuidado de la oficina litopográfica de la casa editora.



Esta obra presenta un extenso análisis sobre la globalización a partir de una perspectiva interdisciplinaria.

La primera parte, está organizada en tres secciones. Partimos de "El escenario mundial y la búsqueda de respuestas globales", para efectuar un replanteamiento histórico conceptual a partir de la nueva realidad del capitalismo mundial. A continuación pasamos a "El escenario latinoamericano y el entorno nacional", que centra la discusión en la especificidad histórica de la regionalización en el proceso de avance contradictorio de la globalización y las implicaciones de principio para América Latina. En la tercera sección se discute "La economía mexicana y sus nuevos problemas", en un análisis que abarca el cambio de modalidad de desarrollo e inserción internacional, las alternativas ante el proyecto dominante y las respuestas de los actores empresariales.

La segunda parte inicia con la sección "El nuevo contexto sociopolítico mundial", en la que se abordan aspectos clave del nuevo contexto mundial, las repercusiones espacio-temporales provocadas por la globalización, la reestructuración microgeográfica del capitalismo y los retos organizativos que enfrentan los trabajadores. La segunda sección, "Estado, política y sociedad en América Latina", se concentra en la interpretación del nuevo papel del Estado en la globalización, el embate ideológico al que se encuentra expuesto y su importancia en el desarrollo de América Latina, así como la experiencia de los pueblos indios en la globalización. En la tercera sección, "Política y educación en México", se presentan dos trabajos que se complementan: de un lado la discusión sobre las consecuencias de la conformación de la sociedad global y de otro la transformación del mundo del trabajo y la educación.

Globalización y alternativas



9 789707 012264

Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI

Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI

JORGE BASAVE
ALEJANDRO DABAT
CARLOS MORERA
MIGUEL ÁNGEL RIVERA RÍOS
FRANCISCO RODRÍGUEZ
Coordinadores



Facultad
de Economía



Facultad
de Economía



Colección Jesús Silva Herzog

