

RESEÑAS

Edit Antal, *Cambio climático: desacuerdo entre Estados Unidos y Europa*, México, CISAN, UNAM, Plaza y Valdés, 2004, 243 pp.

El libro que nos presenta Edit Antal versa sobre una de las controversias más candentes en el mundo durante la década de los noventa y que no ha concluido todavía, no obstante la importancia y la urgencia en la solución del problema del cambio climático. La tesis del libro es que tal solución será el resultado de una negociación política entre los países, a menos que las estructuras de negociación internacional cambien y admitan la participación de empresas grandes y probablemente de organizaciones de la sociedad civil con peso internacional. Hasta ahora, sin embargo, las negociaciones acerca de la solución al cambio climático se han llevado entre gobiernos en el marco de las Naciones Unidas; por otro lado, la manera de negociar de cada uno de los actores responde, según este libro, a las formas de hacer política dentro de cada uno de los países, incluido el peso de los agentes y grupos de poder en cada estructura nacional. Enseguida, son los países europeos, agrupados en la Unión Europea, y Estados Unidos los que tienen el mayor peso en las negociaciones en el ámbito mundial y es la controversia entre ellos la que condiciona la solución del problema del calentamiento global. Es decir, de acuerdo con este libro, la manera de cada país de aproximarse al problema y ofrecer (o no) soluciones está ligada a las estructuras políticas nacionales.

Se trata de un libro bien documentado que aborda el problema desde la perspectiva de las relaciones internacionales, pero que comienza con una revisión bastante completa de la discusión científica sobre este fenómeno. En efecto, como sabemos, los fenómenos atmosféricos y climáticos son tan complejos que no parece haber una comprensión cabal de los mecanismos químicos y físicos que implican, o de las consecuencias que tendrá el calentamiento global, si bien se trata de un problema que afecta la forma de vida de la humanidad entera, siendo las zonas tropicales y las costas bajas las más vulnerables. Tal incertidumbre ha sido aparentemente un arma de negociación y, de acuerdo con Edit Antal, la manera en que se enfrenta el riesgo involucrado revela también los valores de las distintas so-

ciedades respecto de la naturaleza. Estos valores se manifiestan en la elección del patrón tecnológico y la intensidad de uso de energía. Europa es manifiestamente menos dependiente de la energía fósil (primordial causante del problema) y muestra un patrón tecnológico menos intensivo en energía.

Probablemente el principal obstáculo para resolver este problema sea exactamente su carácter global. Como lo establece el libro que nos ocupa, la atmósfera es un bien común a todos los países y, como tal, cada uno de los usuarios tiene razones e incentivos para emplearlo hasta el límite, sin considerar las consecuencias que sus decisiones puedan tener para el resto e incluso para sí mismos. Ésta es la llamada “tragedia de los bienes comunes”, como se le conoce en la teoría económica. Edith Antal nos recuerda la manera en que los países forman sus agendas y por qué Europa ha podido ofrecer soluciones y ha mostrado disposición a adoptar compromisos internacionales, frente a Estados Unidos, principal país emisor de gases con efecto invernadero, que se ha convertido en un efectivo opositor a la firma de compromisos internacionales claros para abatir el problema.

Otra de las armas de negociación entre Europa y Estados Unidos ha sido el papel de los países menos desarrollados en la generación y la solución del problema; en efecto, si bien las negociaciones han reconocido desde su inicio la responsabilidad y la capacidad diferenciada entre países, las economías subdesarrolladas más grandes, China e India, básicamente, pero también Brasil y México –si se extiende la lista– son generadoras de gases con efecto invernadero en proporciones importantes (aunque no comparables con Estados Unidos). Estados Unidos ha condicionado su participación en los mecanismos globales de solución a la inclusión de estos países en las negociaciones.

Aquí radica la importancia de un estudio como el presente, que reúne una gran cantidad de información sobre la marcha de las negociaciones y reflexiona acerca de las motivaciones de los mayores agentes involucrados. Ciertamente, el conocimiento de las agendas y su proceso de formación permite a otros países adoptar una posición informada y probablemente, en esa medida, ser capaces de ofrecer soluciones alternas que además reflejen sus intereses nacionales. La divulgación entre los medios académicos y en la sociedad en su conjunto es una forma importante de llegar a la formulación de esta posición nacional. El libro de Antal nos recuerda al paso el papel de México respecto del fenómeno del cambio climático, reflexión que no está presente en el debate nacional. No obstante, México está en una posición delicada. Por ejemplo, nos dice este libro, somos uno de los 20 principales países emisores de gases con efecto invernadero; asimismo, tenemos un patrón tecnológico intensivo en energía fósil y la inte-

gración económica con Estados Unidos probablemente no contribuya a cambiar este patrón. México apoya la inclusión de los llamados sumideros de gases en los mecanismos de reducción de emisiones, en el entendido de que una cuarta parte de su territorio es boscoso, por lo que el país es superavitario en cuanto a la capacidad para abatir el efecto invernadero. Sin embargo, debemos recordar que hasta ahora hay controversia acerca de la capacidad de absorber los gases con efecto invernadero en tales sumideros. A pesar de los esfuerzos por detener la deforestación, aparentemente México continúa perdiendo bosques. Por último, la mayor parte del territorio nacional se encuentra en la zona tropical, una de las más vulnerables a los efectos del cambio climático.

Volviendo al libro, Edit Antal sugiere que Estados Unidos difícilmente modificará su postura relativa al cambio climático y que, por lo tanto, el mundo encontrará alguna solución. Se echa de menos una propuesta clara acerca de cómo podrá llegarse a tal estado de cosas, aun cuando la autora apunta la salida pragmática encontrada al problema de la destrucción de la capa de ozono y el interés que pueden tener las grades corporaciones en la solución de este otro problema, así sea sólo por mantener una imagen ante los consumidores. No obstante, hay que recordar que los acuerdos sobre bienes comunales son frágiles y lo son más si uno de los mayores jugadores se niega a participar. Dada la urgencia de encontrar soluciones, sería deseable explorar todas las opciones disponibles y medir las posibilidades de éxito de las propuestas de la Unión Europea en las condiciones políticas reales en que se desarrolla la actividad económica del mundo.

FIDEL AROCHE

Robine van Dooren, *Garments on the Move. The Local Dynamics of Export Networks in La Laguna, Mexico*, Thela, Latin America Series, 2003, 312 pp.

La mundialización de la economía ha generado cambios rápidos y de gran alcance en la organización y la geografía de la producción industrial. Nuevos lugares, como los *clusters*¹ o núcleos de “concentración geográfica y

¹ El *cluster* (agrupamiento y racimo, en su traducción literal) es una de las categorías que se utilizan, junto con “distritos industriales” o “sistemas productivos locales”, para designar los sistemas locales de desarrollo manufacturero, generalmente especializados en una actividad, por ejemplo, la cadena productiva de los sectores textil-vestido, la alimenticia o la automotriz.

sectorial de empresas”, de los países en desarrollo son constantemente incorporados en la cadena de valor global. Dentro de este marco, Robine van Dooren estudia la relación entre las dinámicas del *cluster* y las redes de producción industrial globales/internacionales, tomando el caso del *cluster* de La Laguna en el norte de México, el cual se especializa en la exportación de pantalones de mezclilla. La selección de este *cluster* parece pertinente. En efecto, la industria del vestido es un buen ejemplo del proceso de globalización caracterizado por una integración global y una concentración regional de la actividad económica. Además, este estudio de caso tiene lógica en el conjunto de la investigación de la autora: un estudio precedente centrado en el análisis de El Paso:² “The Jean’s Capital of the World”, da un ejemplo del peligro de la globalización para distritos industriales que dependen de relaciones externas para la organización de la producción y el acceso al mercado. Después de la puesta en marcha del TLCAN, sus clientes se movieron hacia lugares de producción mexicanos, particularmente en La Laguna. De ahí que resulte interesante y necesario examinar las fuerzas que mueven la industria del vestido, como la estructura de la producción, las relaciones intra y extra *cluster*, y muchas otras características de la industria en nuevos lugares, como el *cluster* de La Laguna.

La autora dedica los dos primeros capítulos del libro que fue su tesis de doctorado a establecer un marco teórico. Primero plantea las características de la industria del vestido en el ámbito global, las cuales casi no han cambiado desde principios del siglo XIX. Desintegración vertical en el proceso de producción, gran intensidad en trabajo y poca intensidad en capital favorecen una gran fragmentación en esta industria, de donde resultan redes de producción basadas en la relación interempresa contratante/subcontratante. Sin embargo, con su desarrollo en el ámbito global, no se puede negar que la industria del vestido ha evolucionado en estas últimas décadas. Por una parte, la industria es presionada de manera creciente a seguir las tendencias del mercado y de la moda, lo que significa que la mercadotecnia y la venta al por menor se están desarrollando mucho. Por otra parte, la omnipresencia/dispersión geográfica de la industria del vestido es indiscutible y se debe esencialmente a las políticas comerciales (por ejemplo el acuerdo multifibras de 1974) y a la voluntad de aprovechar las condiciones especiales de una región según las exigencias del producto.

El segundo capítulo trata de las perspectivas conceptuales que reciben la mayor atención en los estudios contemporáneos sobre desarrollo industrial. Dentro de las perspectivas de las redes, hay dos enfoques: el enfoque

² R. van Dooren y T. van Waerden, *The Garment Industry in El Paso and Cd. Juárez: Automate, Emigrate or Eliminate?*, tesis de maestría, Utrecht University, 1997.

de cadena de valor global que estudia en el ámbito global los mecanismos de gobernanza transmitidos a través de relaciones verticales entre empresas, y el enfoque de los *clusters* que enfatiza las relaciones horizontales entre empresas que existen en el ámbito local, combinación benéfica de cooperación y competencia. Así, *Garments on the Move* plantea que el cruce de estos dos enfoques ofrece el mejor marco de análisis de las empresas que pertenecen a un *cluster* y que quieren exportar mediante su participación en la cadena de valor global, como es el caso del *cluster* de exportación de La Laguna. Además, es una perspectiva adecuada para el estudio de las posibilidades de desarrollo económico de la región. En el debate teórico, la concentración de unidades de producción que caracteriza los *clusters* facilita la difusión rápida de las innovaciones y de la información, y permite el aprendizaje y la mejora.

El tercer capítulo trata del contexto concreto dentro del cual opera la industria del vestido en La Laguna, es decir, las particularidades de la estrecha relación funcional entre Estados Unidos y México dentro de esta industria. La autora insiste en tomar en consideración los cambios políticos para entenderla. Para enfrentarse a la competencia, esencialmente asiática, Estados Unidos, el mercado nacional más grande del mundo, el primer importador y exportador en la industria del vestido, implementó, desde 1964, arreglos de producción compartida por medio del "programa 807", alentando divisiones en la cadena de valor global y permitiendo relocalizaciones de algunas etapas del proceso de producción, como el montaje, en los países con bajos salarios. México (y los países del Caribe también) aprovechó esta circunstancia para desarrollar maquiladoras en su frontera norte, lo que, sin embargo, no tuvo efectos que generaran un proceso de industrialización local. No obstante, las exportaciones mexicanas a Estados Unidos crecieron con la liberalización de la economía mexicana, y sobre todo de manera excepcional después de la implementación del TLCAN en 1994. Cabe añadir la situación de México como "estrella ascendente" en la industria del vestido, ya que es uno de los primeros exportadores dentro de los países en desarrollo, lo cual se debe también a las tendencias estructurales de la industria que priorizan el corto plazo y favorecen en consecuencia la proximidad geográfica al mercado. Hoy, se ha ampliado la participación mexicana más allá del montaje o ensamble, lo que permite una integración local del proceso industrial, condición esencial para la mejora o el escalamiento (*upgrading*) en un esquema de lo que se ha denominado el "paquete completo de producción" (*full-package*). Por eso, el desarrollo de la industria del vestido en los Estados Unidos y en México muestra más que una caída de la producción en el primero y un incremento en el segundo: por medio de una reconfiguración de la cadena de

valor global en Estados Unidos, se afirmó una división del trabajo binacional entre compradores estadounidenses y contratantes mexicanos.

La parte más original e interesante del libro de Van Dooren reside en el estudio del caso del *cluster* de la Comarca Lagunera, el cual corresponde a cinco de los nueve capítulos que componen el libro. Esta parte empieza por una presentación de la Comarca Lagunera, situada entre los estados de Coahuila y Durango, en la parte central del norte de México. Esta región se caracteriza por un desarrollo desigual entre una zona urbana en expansión (concentrada en las ciudades de Gómez Palacio, Torreón y Ciudad Lerdo) y una zona rural pobre y afectada por un proceso de “descampesinización”. Antes famoso por su producción de trigo y después de algodón, el sector agrícola está hoy en crisis. No obstante los esfuerzos por diversificar la agricultura local (crianza de ganado lechero), el desempleo rural es alto. De ahí que las migraciones periódicas o permanentes hacia la zona urbana o la frontera estadounidense no cesen de aumentar. Así, la zona urbana concentra 70% de la población regional. Urbanización e industrialización van juntas desde la década de los setenta. La industria del vestido, que creció hasta el año 2000 en que se terminó la investigación, creaba la mayor parte de los empleos en la región, tenía desde hacía muchos años buenas condiciones para desarrollarse y hacer de La Laguna “the new jeans capital”: modestas y antiguas industrias textiles y del vestido ligadas a la producción de algodón, una población joven y bastante bien formada, buenos transportes con la llegada temprana del tren y una situación geográfica estratégica, esencialmente por su cercanía al mercado estadounidense. Otra de sus ventajas fue también una reserva de mano de obra abundante y barata. Todo eso permitió que al paso del tiempo La Laguna se convirtiera en una región dinámica y aprovechara el TLCAN para transformarse en un *cluster* orientado a la exportación de prendas de vestir.

Para examinar las características estructurales de este *cluster*, Van Dooren adopta una perspectiva comparativa, la cual le permite demostrar que La Laguna es un caso único. Es un *cluster* de contratantes, orientado a la exportación, especializado en la producción de pantalones de mezclilla estándares dirigidos a la parte media del mercado estadounidense: 81% de las empresas tienen el pantalón de mezclilla como producción principal y entre 90 y 95% de la producción local está destinada al mercado estadounidense. La autora se propone explicar estas diferencias con otros *clusters* por su entrada en el proceso de globalización: la multiplicación de las empresas de exportación con la puesta en marcha del TLCAN resulta menos del “know how”, de las capacidades endógenas y de las estrategias de las empresas, que de la demanda exógena y las bajas barreras de entrada en el mercado. La producción para el mercado nacional es muy pequeña, casi

todas las empresas están orientadas a la exportación. La estructura de la industria y las características de las empresas reflejan la especialización del *cluster* en la producción de prendas de vestir básicas para un mercado amplio y su reciente crecimiento como *cluster* de exportación: la mayoría de las empresas pertenecen a empresarios locales, son de grandes dimensiones, están localizadas en la zona urbana y tienen una estructura muy rudimentaria, consecuencia del crecimiento anárquico que sigue la explosión de la demanda en los años noventa. Cabe señalar también la originalidad de la presencia de algunas empresas gigantes. La mano de obra está compuesta en su mayoría por trabajadores (90%), y ellos, al contrario de las tendencias generales de esta industria en la cultura machista mexicana, no sólo son mujeres solteras y jóvenes: con la demanda creciente en mano de obra, los hombres son cada vez más numerosos (36% a finales de los años noventa). En suma, se puede decir que el auge ligado al TLCAN cambió profundamente a la industria local.

Robine van Dooren se interroga también sobre el significado de las relaciones que existen dentro del *cluster*. ¿Están el *cluster*, sus empresas y sus relaciones imbricados en un entorno favorable a la construcción de un capital social basado en la confianza, el cual podría estimular el desarrollo local según Fukuyama?³ Las relaciones entre los empresarios y las organizaciones locales son mínimas y un poco conflictivas debido a la liberalización de la economía mexicana y por otra parte al recelo de los empresarios hacia el gobierno y sus representaciones. Las relaciones entre empresarios y obreros no son buenas tampoco: los obreros, frustrados e insatisfechos por una movilidad ascendente limitada, responden con una tasa elevada de rotación y un ausentismo importante, lo que les da la reputación de carecer de cultura y de disciplina laboral. Los salarios locales, un poco más elevados que el salario mínimo, aunque hay que tener en cuenta las heterogeneidades entre las empresas, no reflejan el valor de los obreros sino la presencia de una fuerte competencia de la mano de obra dentro del *cluster*. Por medio de un análisis preciso, ilustrado por estudios de caso, la autora pone en relieve una dualidad estructural de la industria local: un gran contingente de pequeñas empresas depende, a través de una relación de subcontratación, de un pequeño grupo de grandes empresas, lo que permite definir un *cluster* de estructura "hub and spoke".⁴ También se puede hablar de una cierta madurez del *cluster* por la presencia de una relación local entre productor y proveedor de insumos materiales, salvo el

³ F. Fukuyama, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, 1995.

⁴ J. Humphrey y H. Schmitz, *Governance and Upgrading: Linking Industrial Cluster and Global Value Chain Research*, 2000.

suministro de tejidos y máquinas. A pesar de una fuerte imbricación local de los empresarios y de las empresas, de una cierta proximidad espacial, cultural y social, la confianza no domina las relaciones contratante/subcontratante. Van Dooren añade a la justificación por la cultura regional, dada por los empresarios entrevistados, la horizontalidad de los subgrupos sociales y familiares. Por eso, la falta de cooperación y solidaridad en las relaciones intra *cluster* acentúa la definición de La Laguna como un *cluster* desviacionista. El estudio de las relaciones extrarregionales demuestra que la cooperación está más presente en la relación comprador estadounidense / contratante local, debido al surgimiento del *cluster* por su incorporación a las redes de producción de los compradores estadounidenses y no, como sucede generalmente, por la eficacia de las relaciones intra *cluster*.

Por eso, *Garments on the Move* enfatiza también las relaciones que cultiva La Laguna con el mundo exterior. Los compradores estadounidenses se están diversificando mucho desde hace algunos años; están multiplicando, por lo tanto, la estructura de las redes, entre estos últimos y los productores locales, y las estrategias organizacionales y productivas: la industria del vestido entró en un proceso de hibridación. Los industriales que trabajan con marcas (*branded manufacturers*) (15%) son fabricantes presentes localmente por medio de instalaciones con inversión extranjera directa, y, ahora, son también compradores externos que tienen relación de contratación estabilizada con ciertos productores de La Laguna. Después del TLCAN, al lado de estos industriales que trabajan con marcas, aparecieron muchos comerciantes al por menor y diseñadores. Sus redes ostentan relaciones más alejadas de los productos y productores por la importancia de los intermediarios cuyos papeles se multiplican desde el TLCAN. Los diseñadores/distribuidores son nuevos en La Laguna. Sus estrategias de redes representan una mezcla de las dos precedentes: implicación directa y exclusiva con el producto durante la fase de premontaje, como los industriales que trabajan con marcas, pero que cesa después del diseño de la ropa y la designación del tejido, como los comerciantes al por menor. Sus exigencias de una mayor flexibilidad en la fabricación y la gestión, de mayores servicios y de una producción de “paquete completo” dan un impulso para reducir la distancia entre las capacidades locales y la demanda del mercado de más calidad en los productos. Van Dooren pone en relieve también la negligencia de las pequeñas empresas por un mercado interior de acceso fácil por su índole fragmentada y que les puede permitir, entre otras cosas, una diversificación de los riesgos, una dependencia menor del mercado estadounidense y la oportunidad de experimentar “producción de paquetes completos”. En este sentido, la autora habla de una oportunidad de mejora perdida: el mercado local parece alentar más cualidades empresariales que el mercado de la exportación.

Van Dooren dedica el último capítulo a la explicación del proceso de mejora y ascenso, o, si se prefiere, de escalamiento individual (*upgrading*) en el caso de La Laguna, para ver cuáles son las respuestas del *cluster* a las recientes relaciones de exportación con el mercado del vestido estadounidense. En efecto, durante los años noventa, hubo varios cambios, tanto en los productos como en el proceso. Respecto de los productos: mejora de la calidad y fabricación de productos más a la moda; en relación con el proceso de producción: más eficiencia. Con respecto a este último asunto, Van Dooren nota que, paradójicamente, la estrategia más extendida, aunque sea muy costosa, es la inversión en nuevas tecnologías, y no el más eficaz cambio de organización de las líneas de costura tayloristas por “módulos” o “células”. Esto se puede explicar por la importancia que las empresas dan en su estrategia a los problemas con el factor trabajo, y a una voluntad de superarlos disminuyendo sus efectos en el proceso de producción. También existe en la zona urbana la táctica de “piratería” de la mano de obra. Otra solución que se está desarrollando cada vez más es la implantación de fábricas en el campo para aprovechar la situación de crisis en la cual se encuentran las zonas rurales y beneficiarse de una mano de obra barata, numerosa y cautiva. Sin embargo, respecto a si este desplazamiento de la industria del vestido –increíble en tan poco tiempo– es un medio seguro para revitalizar el campo, lo que se observa hasta ahora es que sus beneficios se encuentran más en las cabeceras municipales que en los ejidos. Lo más interesante de este capítulo reside en el esfuerzo de la autora por vincular estas observaciones en La Laguna con la bibliografía sobre los procesos de mejora y ascenso y de aprendizaje local. Así, concluye que, en La Laguna, el proceso de aprendizaje es poco colectivo y se presenta más como un “aprendizaje a través de compradores globales”, lo que limita la mejora y el ascenso a la base estrecha de los gigantes del *cluster*, excluyendo a las empresas de subcontratación que no tienen este contacto directo con los compradores. Además, lo que da al *cluster* su posición competitiva son las ventajas geográficas de la región y su potencial para convertirse en “la fuente de respuesta rápida” para el mercado estadounidense, más que la poca mejora y el poco escalamiento industrial que han ocurrido. La autora añade que existe una reticencia real de los empresarios por este proceso de mejora, como lo muestra el poco desarrollo de la producción en “paquetes completos” y la presencia numerosa de intermediarios que permiten otras alternativas. Según Van Dooren, las políticas que limitan a los proveedores de la industria del vestido a una actividad de puro montaje o ensamblado pueden paralizar su espíritu empresarial.

Por eso, en la conclusión, en la cual se contesta de manera muy clara a las preguntas planteadas en la investigación, Van Dooren tiene una visión

poco optimista del *cluster*, más aún cuando, con la perspectiva de la integración de las prendas de vestir a la OMC en 2005 y la consecuente relocalización de su producción, la industria del vestido local ofrece pocas o ninguna ventaja competitiva que le permitan ver con confianza el futuro. Además, la crisis de 2001, que está descrita en un anexo, ya que ocurrió después del trabajo de campo de la autora, muestra por primera vez, desde el auge, una disminución de la producción del vestido en La Laguna, confirmando el proverbio mexicano: “cuando Estados Unidos tiene gripa, México se enferma de neumonía”. Sin embargo, la crisis no genera más cooperación interempresas pero sí más mejora.

Comparado con *clusters* de otros países en desarrollo, el libro nos muestra que el de La Laguna es un caso único. Sin embargo, en el marco de la industria mexicana del vestido y de su reciente orientación a la exportación, Van Dooren concluye que La Laguna es un ejemplo típico, al igual que el *cluster* de Puebla/Tehuacán o el de Yucatán. Esta conclusión amplía el interés por los resultados de este estudio que pone en relación las dimensiones local y global.

En suma, este libro ofrece un análisis riguroso de las transformaciones sociales y económicas que ocurren en el espacio regional y local como resultado de la división internacional de la producción y del trabajo en el marco de la formación de bloques regionales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y de la mundialización de la economía. Con una revisión cuidadosa de las principales fuentes bibliográficas, la autora realizó un estudio original sobre el *cluster* del vestido con base en trabajo de campo. En cuanto a su estructura y su forma, el texto es coherente y está escrito en un lenguaje claro y sencillo, sin menoscabo de su profundidad. El trabajo arroja luz sobre este tema y brinda información, análisis y reflexiones que sin duda serán muy útiles para diversos sectores como el académico, el laboral, el empresarial y el sector público para la toma de decisiones.

AGATHE SCHVARTZ

Cristina Puga, *Los empresarios organizados y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2004, 288 pp.

Los empresarios organizados y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte es una obra importante porque examina no sólo el proceso de negociación entre los países firmantes del tratado, sino también la negociación previa que se dio dentro de México entre el gobierno y los empresarios organiza-

dos: tarea poco conocida y menos abordada en los libros que hasta ahora se han escrito sobre el TLCAN. Este tema es particularmente relevante si se considera que la relación entre gobierno y empresarios mexicanos había oscilado entre el conflicto y la colaboración. Sin embargo, tras la crisis económica de mediados de los ochenta y ante la necesidad de adaptarse a las nuevas condiciones nacionales e internacionales, la relación de los empresarios y el gobierno transitó de la concertación a la participación directa en la elaboración de políticas públicas. En efecto, la negociación del TLCAN sintetizaría la nueva relación entre empresarios y funcionarios gubernamentales: los empresarios adoptaron una política de mayor responsabilidad hacia la construcción de políticas públicas; gobierno y empresarios colaboraron en términos de igualdad en el diseño de las políticas, establecieron redes de colaboración que garantizaron un adecuado flujo de información y servicios, y construyeron espacios de concertación que contribuyeron a la paz social. De ahí que el libro de Cristina Puga sea una aportación seria y madura sobre las relaciones entre el gobierno y los empresarios organizados y el proceso de negociación de un tratado que llevaría a México a encontrar en sus principales socios comerciales un escenario de oportunidades, lo que resulta doblemente atractivo y vigente.

La autora desentraña y analiza las largas consultas e intercambios de opiniones, a través de los cuales la COECE (Coordinadora Empresarial de Comercio Exterior) logró llegar a un acuerdo con un sector privado heterogéneo y muy complejo. Gracias a esta labor, la COECE no sólo aglutinó a los sectores dispersos, sino que redujo “oposiciones”, limó las “asperezas” y logró el “consenso” de los diversos sectores de la economía que se verían involucrados en el futuro tratado. Además, la COECE consiguió establecer puntos de convergencia para mostrar una posición única ante el gobierno: tenían que estar presentes a lo largo de la negociación para asegurarse que ésta les favorecería.

El libro está dividido en tres grandes apartados, organizados de la siguiente manera: el primero aborda las perspectivas teóricas que permitieron dar respuesta a los objetivos e hipótesis planteados, los antecedentes de la negociación, las razones para conseguir la firma del tratado con Estados Unidos y Canadá; el segundo está dedicado a rescatar, examinar y analizar el proceso de negociación entre los tres países involucrados; y en el tercero se evalúan las consecuencias que el TLCAN trajo para la economía mexicana.

En esta reseña me abocaré a resaltar la negociación que se llevó a cabo en el interior del país, es decir entre mexicanos, intentando entrelazarla con el proceso internacional de la negociación. Sin duda, 1994 marcó el inicio de una nueva etapa en las relaciones comerciales de México: el pri-

mer día del año se ponía en marcha el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, por el que nuestro país, junto con Estados Unidos y Canadá, formaba parte de uno de los mercados más grandes del mundo. El diseño y la elaboración del acuerdo no tuvieron una fecha de inicio precisa; por el contrario, el tratado se presentó como una respuesta gradual a una serie de hechos económicos y políticos, tanto en el escenario nacional como en el internacional. México debía idear una estrategia de desarrollo económico que le permitiera formar parte de las corrientes del comercio mundial y no quedar a la zaga de ellas. El acercamiento a sus vecinos del norte parecía la opción más viable: la firma de un tratado de libre comercio defendería los productos mexicanos frente al proteccionismo que dificultaba su entrada al mercado estadounidense y, paralelamente, permitiría a nuestro país integrarse en pleno al abanico de la economía internacional.

Cristina Puga sugiere que en el país hubo una prenegociación cuidadosamente preparada, poco conocida, iniciada antes de que el presidente Salinas diera a conocer la posibilidad del acuerdo. Es decir, tras la visita del mandatario mexicano a Estados Unidos, entre finales de 1988 y marzo de 1990, se organizaron reuniones entre el gobierno y los empresarios más destacados para hacer un sondeo entre los distintos sectores y discutir la idea de la integración comercial; así avanzaba, paulatinamente, una estrategia que perseguía el apoyo del empresariado. Como subraya la autora, Salinas propuso el acuerdo comercial cuando estuvo convencido del consenso empresarial y de que existían altas probabilidades de éxito. En este lapso las opiniones se dividieron: hubo quienes, afectados por la apertura comercial, se mostraron descontentos; otros exigían una apertura equitativa; otros más se resistían a establecer relaciones más estrechas con Estados Unidos; también los hubo que no deseaban limitarse a un mercado único o que urgían la integración comercial con Estados Unidos. Pero lo más importante, como indica Cristina Puga, fue que la posibilidad de firmar un tratado regional ofreció a los empresarios organizados un escenario en el que pudieron consolidar su intervención y lograron estructurar una red de colaboración que los llevó a superar divisiones internas y estimular su participación en políticas públicas. Más todavía, intervinieron en la transformación del modelo económico que se produjo entre 1985 y 1994, así como en los cambios políticos de los siguientes años.

Entre las primeras consultas públicas realizadas en marzo de 1990 y el inicio oficial de la negociación, en junio de 1991, se organizaron campañas en México y en Estados Unidos para informar y convencer a la opinión pública sobre la necesidad de un tratado de libre comercio; se establecieron las bases de negociación, se siguieron los procedimientos previstos en México y en Estados Unidos para llevar a cabo el proceso, y Canadá se in-

corporó a las conversaciones, hasta entonces bilaterales. Durante ese lapso también se organizó la COECE, que agrupó a los diversos sectores de la economía y le dio "consistencia institucional" a la representación empresarial a lo largo de la negociación, al responsabilizarse directamente de ella.

Entre marzo de 1990 y junio de 1991, empresarios y gobierno lograron tener una visión compartida de lo que se quería obtener del TLCAN, en qué no se debía ceder, qué se podía ofrecer y cuáles eran los aspectos centrales de cada sector participante. Al mismo tiempo se abrió una consulta nacional con el propósito de recoger información acerca de los sectores económicos y sensibilizar al empresariado respecto de las ventajas del futuro tratado. La participación de los sectores involucrados legitimó a la COECE como representante del sector privado frente a los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá.

Cristina Puga ofrece al lector interesado un libro de consulta obligada que le permite seguir en detalle la participación de los sectores involucrados, la evolución de la negociación misma y las reacciones y opiniones de las instituciones políticas del país. Puedo decir, incluso, que Cristina Puga rescata la historia poco conocida de una negociación en el interior del país. Es decir, la enorme labor que implicó llegar a un acuerdo entre gobierno y empresarios organizados, luego de innumerables consultas, intercambios de opinión y arduas negociaciones. Este libro también da cuenta de la transformación paulatina, pero trascendental, en la cultura política nacional, que implicó dejar de ver a los vecinos del norte como enemigos, para comenzar a considerarlos, de manera realista, como un escenario de riesgos y oportunidades.

La negociación en México requería propiciar el debate y construir consensos entre los sectores económicos y políticos. Para ello fue imprescindible informar a la sociedad: se hicieron programas en radio y televisión; se dio atención especial a los centros de enseñanza superior; se dialogó directamente con las organizaciones sociales y empresarios grandes, medianos y pequeños; se organizaron conferencias, seminarios, foros en espacios académicos y empresariales: había que crear una opinión pública favorable al futuro TLCAN. El desarrollo de la negociación interna, como señala la autora, "favoreció la consolidación de una clara alianza entre grandes grupos económicos, empresas exportadoras, organizaciones empresariales y gobierno que sería el puntal de la negociación en los meses siguientes".

Aunque de entrada hubo reticencias, pronto las voces empresariales se unificaron en torno a la oportunidad de firmar un acuerdo que facilitara el intercambio comercial, estimulara la competencia leal y aumentara las oportunidades para invertir; pronto los empresarios exigieron tener voz a lo largo de la negociación. Gobierno y empresarios organizados esta-

ban convencidos de que el TLCAN era indispensable para el futuro del país y para continuar con el proyecto modernizador en materia económica, de ahí que la campaña iniciada en 1990 se mantuviera vigente hasta 1994: explicar, informar y convencer sería la estrategia de persuasión.

La etapa de negociación trilateral propiamente dicha se inició en junio de 1991 y concluyó en octubre de 1992, al rubricarse el texto final del tratado. Durante ésta, los empresarios solicitaron al equipo negociador plazos largos para abrir el mercado, eliminación de barreras proteccionistas y de competencia desleal, subsidios al campo, participación de los empresarios, reglamentación de compras gubernamentales y creación de un sistema de solución de controversias. Parte sustancial de estas peticiones fue obtenida por la habilidad del equipo negociador y de la COECE a través de la modalidad conocida como “cuarto de junto”, y por la propuesta de los países de crear una zona de libre comercio en beneficio de los tres. La diversidad de temas y niveles de negociación requirió que se creara una “organización compleja” que permitiera resolver, simultáneamente, varios contenidos para llegar a resultados parciales y de ahí a un documento global.

La etapa que siguió a la negociación, la llamada de los acuerdos paralelos al tratado, fue por demás interesante, ya que, entre la firma del documento y su entrada en vigor, el tratado estuvo sujeto a los vaivenes políticos de los tres países firmantes, lo que dio oportunidad a que la negociación entre gobierno y empresarios organizados, en México, se tornara permanente. Durante este periodo, marcado por la conclusión del mandato de George Bush –promotor del tratado– y el ascenso de William Clinton, se obligó a los gobiernos de los países firmantes a iniciar un nuevo proceso de negociación alrededor de los temas laboral y ecológico.

Esta etapa puso a prueba el esquema de colaboración entre gobierno y empresarios mexicanos: había que organizar una nueva campaña de persuasión, ya que el tratado era impugnado, por una parte, por los nuevos congresistas demócratas y por un buen número de republicanos, y por otra, por organizaciones estadounidenses y canadienses que veían con suspicacia el proyecto de regionalización comercial. Con todo, el TLCAN logró ser un tratado de vigencia plena, en buena medida, por su defensa emprendida por el gobierno y los empresarios mexicanos.

Como he señalado, lo trascendental de la negociación del TLCAN y las reacciones y controversias manifestadas por el sector empresarial son el eje central de este libro; sin embargo, también partidos políticos, académicos, profesionistas, representantes sindicales, organizaciones no gubernamentales, comerciantes y agricultores, entre otros, cuestionaron la viabilidad del acuerdo y “obligaron a los responsables [...] a modificar planteamientos, y mantener un permanente trabajo de propaganda”.

Es precisamente la actuación y la opinión de los mexicanos la que ocupa el lugar central de este trabajo. Al recuperarla, Cristina Puga deja en claro que la puesta en marcha del tratado no fue un “acto de fuerza” de las grandes transnacionales ni del gobierno estadounidense, como tampoco fue resultado de un acuerdo entre las élites gubernamentales de los tres países. Por el contrario, el TLCAN “proviene de un complejo proceso de regateo y negociación”, en el cual los empresarios organizados se distinguieron por su labor: participaron en la confección de la estrategia a seguir en el momento de tomar decisiones, asesoraron al equipo negociador respecto a las necesidades, posiciones y disposiciones de cada sector productivo, y colaboraron en la construcción “de un nuevo marco institucional para el funcionamiento de la economía”.

Pareciera innecesario decir que la aportación de Cristina Puga es encomiable, pues, luego de 11 años de puesto en vigor el TLCAN, pocos son los libros que hacen una crítica severa a este proceso. El presente trabajo ofrece un análisis equilibrado. La información obtenida de las fuentes primarias y secundarias es amplia y pertinente, de ahí que se trate de un texto bien documentado. Por si esto fuera poco, lo más relevante es que se trata de una herramienta trascendental para los estudiosos del tema, lo que hace doblemente atractiva su aportación a la historiografía del TLCAN.

MA. DEL RAYO GONZÁLEZ VÁZQUEZ

Manuel Alejandro Guerrero, *México: la paradoja de su democracia*, México, Universidad Iberoamericana-CEI/Consulting & Research, 2004, 210 pp.

Los esfuerzos por explicar por qué las nuevas democracias no funcionan adecuadamente o, para ser precisos, por qué no lo hacen como las de mayor tradición y que bien o mal se han constituido en los modelos a seguir, son tan antiguos como el inicio mismo de esos procesos, igualmente llamados transiciones o, más genéricamente, de cambio político. Muy pocos años después de iniciada la que Huntington denominó tercera ola de democratización, hubo analistas que advirtieron sobre el extremo optimismo de que la alternancia por sí misma suponía lo que Przeworski llamó la democracia sustantiva, para diferenciarla del proceso libre y transparente de competencia electoral. Pese a los años transcurridos, la discusión está lejos de terminar porque las jóvenes democracias han probado una singular consistencia en los procedimientos para acceder al poder, pero también constantes fallas institucionales que además de conflictos provocan la ine-

ficiencia gubernamental y el consiguiente desencanto ciudadano con respecto a la democracia misma.

México no podía estar ausente en la lista de democracias con problemas, pero no deja de ser curioso que, a pesar de que se conocieron tanto las experiencias sudamericanas y de Europa Oriental –así como la abundante literatura que las explicaba y advertía acerca de sus incumplimientos–, a cuatro años del primer gobierno de alternancia, el desaliento sea tan marcado y, lo más delicado, que no haya explicaciones satisfactorias sobre sus tropiezos. Después de años de enfocar todos los esfuerzos en los procesos electorales y en particular en la autoridad arbitral, los analistas y los políticos se encuentran en aprietos para determinar por qué esta democracia no cumple con las expectativas desarrolladas durante tanto tiempo.

Manuel Alejandro Guerrero presenta ahora un texto en el que ofrece no sólo una explicación sino lo que él considera alternativas viables para solucionar eso que llama la paradoja de la democracia mexicana, y que no es otra que la misma que se ha presentado en todas las transiciones que la precedieron, es decir, el cumplimiento cabal de reglas de competencia para acceder al poder y la ineficiencia en su desempeño o, para decirlo en los propios términos del autor, en el ejercicio del poder. El libro, recientemente publicado por la Universidad Iberoamericana y el Consulting & Research, es muy sugerente porque presenta una reflexión detenida del proceso histórico y político que llevó a la alternancia, pero también porque busca explicaciones teóricas para el caso mexicano. En ese sentido, el texto destaca por la abundante revisión de la literatura sobre el Estado, los sistemas políticos, las transiciones y problemas de consolidación democrática y la cultura política, además de la reconstrucción histórica del proceso de cambio mexicano. Bien se puede decir que el libro está cuidado metodológicamente porque va aplicando sus explicaciones teóricas a cada evento histórico que a su juicio demuestra los orígenes de la paradoja democrática. El esfuerzo es importante porque ofrece una visión congruente sobre las fallas del proceso y propone, en correspondencia, posibles soluciones. Como siempre ocurre en estudios de este tipo, también deja preguntas sin responder y, más aún, dudas inquietantes sobre algunos aspectos de la explicación.

Para dar cuenta de la paradoja mexicana, Guerrero parte de una definición teórica de la democracia, de acuerdo con la cual no es sólo un procedimiento civilizado para acceder al poder que debe cumplir con reglas básicas de competencia equitativa y respeto absoluto al voto –como la conceptualización más ortodoxa lo ha propuesto desde Rousseau hasta Dahl, pasando por Schumpeter y Sartori–, sino también un régimen político, lo que implica agregarle el ejercicio mismo del poder, de tal manera que no basta que un sistema cumpla satisfactoriamente con el respeto a las reglas

para elegir gobernantes sino que debe observar asimismo otros requisitos, que van desde el Estado de derecho hasta la provisión de servicios sociales.

La propuesta es inquietante no sólo porque se aparta de lo que se ha llamado la definición minimalista o formal de la democracia, sino porque le añade requisitos que aluden tanto al Estado como tal como al gobierno y las instituciones del sistema político en su conjunto. Así, mientras la aplicación del derecho y las leyes en general es un asunto del Estado, la satisfacción de las necesidades sociales corresponde plenamente al gobierno. No es la primera vez, por supuesto, que el desencanto por la democracia lleva a pedirle más de lo que la ortodoxia le permite, como en su momento lo hicieron quienes postularon la “democracia social” para demandarle equidad entre clases y desarrollo económico, pero en esta ocasión Guerrero ofrece un concepto mucho más amplio de la democracia que la vuelve, sin duda, más atractiva, pero que la expone a muchos incumplimientos y por tanto a mayores fracasos.

A partir de esa definición, el autor explica que México ha cumplido los requisitos para acceder al poder pero que muestra una total falla en su ejercicio, lo cual se debe a tres causas: el debilitamiento del Estado como resultado del proceso en el que se le restaron atribuciones que cancelaron finalmente su capacidad para ser un instrumento social; la sobrevivencia de prácticas informales que fueron básicas durante el autoritarismo y que se centraron en el clientelismo, y que configuraron una cultura política asistencialista que no permite una ciudadanía que demande responsabilidad al poder; y por último, la ausencia de acuerdos entre las élites, en parte motivada por esa cultura dominada por la tradición clientelar, y en parte porque las mismas élites no están dispuestas a perder sus ventajas en el control del poder.

El trabajo es cuidadoso en mostrar estas fallas, imposibles de detallar en esta presentación, pero en ellas queda claro que el Estado de derecho no se cumple a cabalidad; no hay una aplicación rigurosa de la ley mediante la cual se preserve la integridad y seguridad de los individuos; hay ineficiencia gubernamental, corrupción de funcionarios y falta rendición de cuentas, así como no hay castigo para quienes cometen abusos o delitos en el ámbito público. Para el autor las soluciones no están en la operación misma de las instituciones responsables ni en el marco jurídico porque todas ellas cumplen formalmente o con su existencia o con las atribuciones necesarias para funcionar. Al igual que con la democracia, hay un problema de formalidad pues ésta es insuficiente como para que en la práctica dé resultados.

La respuesta se halla en la sociedad misma, que debería convertirse en demandante y vigilante del funcionamiento institucional. Y aunque la pro-

puesta es llamativa, de nuevo despierta preguntas inquietantes. Por ejemplo, Guerrero sugiere que la sociedad podría hacerlo a través de los medios de comunicación y de organizaciones políticas y cívicas, pero él mismo reconoce que los medios deben ajustarse a normas de comportamiento que eviten los abusos y, sobre todo, la expresión de intereses particulares que muchas veces no tienen relación alguna con la democracia o el funcionamiento institucional y sí con la búsqueda de privilegios. Lo mismo ocurre con las organizaciones que, por un lado, no representan, como alguna vez advirtió Dahl, a nadie más que a los agremiados, pero que actúan como si fueran la sociedad misma, y por otro, como el mismo Guerrero reconoce, que no siempre buscan ni el buen funcionamiento gubernamental ni menos aún la consolidación de los valores democráticos, sino la preservación de intereses y privilegios particulares totalmente contrarios a la democracia.

Si a esta sospecha se añade la cultura asistencialista que domina al ciudadano mexicano y que no sólo lo predispone a las prácticas informales sino que revela un profundo desconocimiento de sus derechos, la propuesta de que la sociedad sea un estímulo democrático resulta riesgosa porque puede convertirse en una invitación al juego político en el que no haya más reglas que las presiones y la exposición de intereses particulares.

Consciente de ello, Guerrero busca también la intervención de las élites y descubre que no hay acuerdos suficientes para motivar el ejercicio democrático. Y aunque no hace falta buscar demasiado para probar esta afirmación, queda la duda de si el autor se refiere a acuerdos inmediatos que faciliten la comunicación institucional y por esa vía la eficiencia gubernamental, o de pactos, como él prefiere llamarlos, que conduzcan a un rediseño institucional del sistema. La diferencia no es de matiz, pues lo primero supondría reconocer la utilidad y aun la potencial eficacia de las instituciones actuales, mientras que lo segundo llevaría a una redistribución de facultades entre los poderes que cambiaría por completo el sistema político. Esta discusión no es nueva, pues tuvo lugar durante los cambios políticos de los ochenta, cuando los sistemas dictatoriales y socialistas se derrumbaron y fue necesario construir nuevas instituciones que realmente auspiciaran la democracia. El punto central en la discusión es si las instituciones mexicanas que, a pesar de todas las suspicacias, fueron capaces de facilitar el cambio político, son ahora capaces de consolidarlo. Una decisión equivocada, y sobre todo tomada en medio de los intereses de partidos y de otros participantes, puede conducir precisamente a lo contrario de lo que se busca, es decir, a obstaculizar la democracia al imponer instituciones ajenas a la tradición del país, pero que se supone son las únicas adecuadas para hacerla funcionar.

Este recorrido es suficiente para mostrar las aportaciones del libro, pero está lejos de agotarlas. El lector encontrará muchos otros temas interesantes, como la aparición de múltiples sectores que han surgido a la vida política no sólo por obra del pluralismo que se ha alcanzado sino porque la reducción de funciones del Estado ha creado vacíos políticos que son llenados por partidos, organizaciones sociales de todo tipo, gobernadores, hombres fuertes, etc., que disputan recursos pero también el control del poder y que exhiben una extraordinaria pérdida de autoridad en el gobierno central.

Manuel Alejandro Guerrero ha hecho un esfuerzo singular por explicar y proponer soluciones a las fallas de la democracia mexicana, pero también ha abierto una discusión sobre diversos temas que aunque presentes en el debate actual no siempre parecían congruentemente relacionados. Por eso este libro no es uno más que se publica al calor de la discusión sobre la democracia, sino que será un texto de obligada lectura en los próximos meses.

ROGELIO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ