

S

ISTEMA DE DECISIONES Y POLITICA DE EMPLEO EN LA SIDERURGIA EN FRANCIA Y MEXICO*



CECILIA CASASSUS-MONTERO**

7

El problema del trabajo, entendido como la forma en que se organiza la producción, no ha sido un tema predilecto de las ciencias sociales en América Latina. La sociología y la economía del trabajo comienzan apenas a "existir" en los recintos académicos a pesar del número creciente de estudios e investigaciones que tienen por tema el trabajo.¹ La explicación de esta carencia se sitúa en tres niveles:

* Este trabajo forma parte de un convenio de colaboración entre la Universidad de París VII, Dauphine, y la UAM-X.

** Investigadora del Centre National de la Recherche Scientifique, Paris. Grupo de Sociología del Trabajo, Universidad de París VII.

¹ Las comunicaciones presentadas al seminario "Revolución Tecnológica y Empleo", son una muestra bastante completa de los estudios sobre la organización del trabajo en América Latina. Un gran número de centros de estudios tradicionalmente interesados en el movimiento sindical realizan actualmente investigaciones "micro" o monografías de empresa. Para citar solo algunos: CEDEC en Sao Paulo, CEIL en Buenos Aires, PET en Santiago, CENDES en Venezuela. El interés de los economistas por el análisis de la organización de la producción es también notorio, como se puede apreciar en el trabajo de Jorge Katz "Desarrollo y crisis de la capacidad tecnológica latinoamericana: el caso de la industria

Primero, la excesiva importancia que ha tenido el análisis macroeconómico para los economistas, y el enfoque global para los sociólogos. Esto se debe en parte a la politización de las ciencias sociales en América Latina, y en parte al hecho de que los resultados económicos influyen y condicionan el apoyo al sistema político.²

Segundo, la atención desmesurada que se le ha dado a los aspectos políticos e ideológicos en detrimento de otras dimensiones (historia de la industrialización, relación con la tecnología, etc.). Las investigaciones desarrolladas en el terreno de la industria se interesan principalmente en la conciencia y comportamiento de los actores sociales (trabajadores, sindicatos, empresarios).

Tercero, existe una visión negativa y simplificada del rol de los empresarios en la sociedad.

Durante los años setenta las ciencias sociales latinoamericanas se abocaron a identificar los grandes parámetros interpretativos del modelo de desarrollo de la región desde el punto

Los científicos del desarrollo y la dependencia atienden a situaciones objetivas explicativas de la formación, conducta y consecuencias de los actores, sociales en la economía mundial.

de vista macroeconómico. A partir de una reflexión crítica de conceptos como *desarrollo* y *dependencia*, se buscó establecer la forma en que se combinaron el proceso de modernización, la formación de un capitalismo nacional y la situación de dependencia externa.³ Los estudios de tipo estructural llegaron a la conclusión que las economías latinoamericanas se modernizaron en forma incompleta sin lograr homogeneizar la estructura del empleo y agravando las diferencias de ingresos entre los grupos sociales. La continuación lógica de este análisis fue realizar un diagnóstico del mercado de trabajo y de los tipos de empleo y sus consecuencias en términos de la diferenciación de la estructura social.⁴

El abandono progresivo de la perspectiva evolucionista, implícita en las teorías del desarrollo y de la dependencia, ha llevado a los científicos sociales a prestar mayor atención a las situaciones objetivas que explican la formación y la conducta de los actores sociales⁵ y a las consecuencias concretas de la inserción en la economía mundial.⁶ El determinismo económico es desplazado por un relativismo social y político. Las historias económicas nacionales convergen al comprobarse que en la mayoría de los países le correspondió al Estado un rol protagónico en el proceso de industrialización, lo que condujo a privilegiar el análisis político de la constitución de los actores sociales. En el contexto de una industrialización dependiente llama la atención la subordinación de la clase obrera y de los empresarios al Estado.⁷

metalmecánica," CEPAL, Buenos Aires, 1986. PREALC desarrolla actualmente un proyecto sobre la estructura productiva en Argetina.

² D. A. Hibbs. "Performances et politiques macroéconomiques et politique électorale dans les démocraties industrielles", en *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n°. 103, UNESCO, 1985.

³ A. Touraine, *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*, PREALC-OIT, Santiago, 1987.

⁴ Los resultados de dichas investigaciones fueron expuestos en el Seminario "Cambios Recientes en las Estructuras y Estratificación Sociales en América Latina. Análisis comparativo de países y perspectivas regionales en los 80", CEPAL, Santiago, Septiembre, 1983.

⁵ A. Touraine, *op. cit.*

⁶ C. Ominami. *Le Tiers Monde dans la crise*, La Découverte, París, 1986.

⁷ F. Zapata. "Vers une Sociologie du travail latinoaméricaine", en *Le travail et sa sociologie*, L'Harmattan, 1985.

Lo que ocurre en una empresa es el resultado de un sistema de decisiones y de formación organizacional, cuyo objetivo es la movilización de recursos humanos, técnicos y financieros para la producción.

El proceso de desindustrialización que vivieron algunos países y la búsqueda de un nuevo equilibrio del comercio exterior han vuelto a plantear el problema del desarrollo industrial. Se plantea en forma urgente la necesidad de conocer el estado en que se encuentra la industria nacional y sus potencialidades. Pero esta preocupación por la industria no siempre se basa en un estudio acabado de la empresa como

unidad productiva, sino más bien, por su mayor o menor contribución a los resultados económicos globales o al empleo. A su vez, cuando se estudian los actores sociales, el interés por la empresa es más bien externo: interesa establecer el grado de compromiso de los empresarios con metas nacionalistas⁸ y la forma en que se insertan en la vida política.⁹ Cuando a los empresarios se les identifica como patrones, no es posible entonces un estudio "interno" de la empresa. Ocurre lo mismo en los estudios que se interesan en los trabajadores: la organización sindical es vista en cuanto a su proyección sobre la vida nacional,¹⁰ lo cual se justifica por la estrecha relación que ha existido históricamente entre sindicatos y partidos políticos.

Los estudios sobre la realidad del trabajo y de la empresa oscilan entonces entre un polo objetivo de análisis macroeconómico, y un polo subjetivo que pone el énfasis en los valores e intencionalidades de los actores. Este "sesgo" del análisis es favorecido por los prejuicios que las organizaciones patronales manifiestan respecto de las ciencias sociales y, en particular, de la sociología. Por su parte, el empresariado latinoamericano parece más motivado por el corto plazo que por el aporte de las ciencias sociales a una racionalización de la administración y/o un mejoramiento de las relaciones sociales en la empresa.

La investigación en ciencias sociales comienza a interesarse en la industria y la producción, ya no como ilustración de procesos macroeconómicos o como base de formación de movimientos sociales, sino en cuanto terreno de observación de las formas de producción propias de cada país. Existe actualmente un número importante de estudios sobre el trabajo industrial, cuyo objetivo es conocer la situación de los aparatos productivos nacionales, la introducción de nuevas tecnologías, las condiciones de trabajo.¹¹ Esta reorientación hacia el interior de la empresa corresponde a una fase en que las economías latinoamericanas aplican políticas de ajuste y se encuentran reformulando su comercio con el exterior. Cada vez existe más consenso en reconocer la necesidad de emprender un esfuerzo sustitutivo que se concentre en la producción doméstica de bienes manufacturados y agrícolas, y que oriente sus exportaciones hacia sectores ventajosos.¹² Una opción de este tipo supone en todo caso un examen detallado de las potencialidades de la empresa local.

El propósito de este artículo es el de avanzar en el conocimiento de la empresa latinoamericana mediante la comparación del funcionamiento interno entre una empresa francesa y una empresa mexicana, ambas pertenecientes a la siderúrgica paraestatal. La investigación

⁸ F. H. Cardoso, E. Faletto. *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, siglo XXI, 1969

⁹ G. Campero. *Los gremios empresariales en el periodo 1970-1983: comportamiento sociopolítico y orientaciones ideológicas*, Estudios ILET, Santiago, 1984.

¹⁰ G. Campero, J. A. Valenzuela. *El movimiento sindical en el régimen militar chileno: 1973-81*, ILET, 1984.

¹¹ Desgraciadamente los estudios a que nos referimos se consignan en reportes de investigación de difusión limitada.

¹² PREALC-OIT. *Adjustment and social debt: a structural approach*, PREALC, Santiago, 1987.

se propuso recoger material empírico sobre dos unidades productivas que contaban en el momento de su construcción con una importante inversión pública y una tecnología comparable. Es decir, se trató en un plano de igualdad técnica y económica a las dos empresas, para luego analizar en qué diferían. Buscando evitar una interpretación evolucionista donde se remite la realidad observada a un modelo de referencia, hemos utilizado la comparación como pretexto para hacer aparecer las particularidades nacionales y no como método de estudio.

Este trabajo forma parte de una serie de investigaciones comparativas cuyo propósito teórico es demostrar que las formas en que se organiza la producción no son el resultado de un determinismo económico o de un maquiavelismo político.¹³ Se parte del supuesto de que el funcionamiento y los resultados de las empresas industriales no se explican sólo por variables macroeconómicas (inversión insuficiente, dependencia tecnológica, etc.) o por una voluntad empresarial de explotación de la fuerza de trabajo. Los comportamientos de los actores que intervienen en la producción se explican por el contexto institucional en que se encuentran y por la correlación de fuerzas que se establece históricamente entre los actores que representan al capital y al trabajo. Lo que ocurre en el territorio de la empresa se puede concebir como el resultado de un sistema de decisiones y una forma de organización cuyo objetivo es la movilización de recursos humanos, técnicos y financieros para la producción. En esta perspectiva los hechos objetivos observados en la producción deben ser explicados recurriendo al *conjunto de relaciones sociales propias del sistema de producción*.

Las unidades analizadas son la fábrica de aceros planos SOLMER, en Fos sur Mer (Francia), y la empresa SICARTSA, en Lázaro Cárdenas-Michoacán (México). Ambos proyectos industriales fueron el objeto de múltiples estudios en el momento de su construcción, lo que vino a llenar un vacío pues no existían estudios sobre la empresa pública como campo de análisis de la política general del Estado.¹⁴ Dichos estudios tuvieron por objeto analizar la creación, construcción y desarrollo de la empresa pública, rompiendo así con el enfoque macrosociológico tradicional. La mayoría de estos trabajos se interesaron en los aspectos políticos de la decisión y en realizar una evaluación del impacto de la inversión. Nuestra investigación se planteó como una continuación de dichos estudios a nivel de la producción y del funcionamiento interno de las empresas. El objetivo era estudiar cómo estaban funcionando ambas empresas 10 años después de su creación, en un nuevo contexto económico y político, teniendo como interrogante principal las diferencias en la evolución del empleo y de la producción (ver *cuadro 1*).

CUADRO 1

Evolución de la producción y del empleo en SOLMER y SICARTSA 1977-1983

Año	SOLMER		SICARTSA	
	Producción	Empleo	Producción	Empleo
1977	2.785		263	7.270
1978	3.091	7.151	586	7.080
1979	2.566	6.886	646	7.137
1980	3.034	6.559	792	7.498
1981	2.979	6.176	904	7.623
1982	2.784	6.209	869	7.457
1983	2.561	6.173	1.013	7.500

¹³ Un estudio actualmente en curso compara la organización de la industria de la construcción en Argentina y Chile.

¹⁴ N. Minello. *Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, historia de una empresa*. El Colegio de México, 1982, p. 7.

El propósito de la comparación no es evaluar una empresa respecto de la otra, pues en términos de sus resultados ambas se encuentran en situación de dependencia respecto a la ayuda financiera que les brinda el Estado. Hemos descartado por lo tanto la cuestión de si estas empresas son más o menos competitivas para comparar su funcionamiento interno en dos niveles: la *toma de decisiones* y las *formas de gestión de la fuerza de trabajo*.

Luego de situar la especificidad de este tipo de empresas, dependientes de la tutela y de la capacidad de inversión del Estado, analizamos el grado de autonomía de que dispone el equipo de dirección, las condiciones en que se realiza la modernización tecnológica y organizacional, las políticas de empleo y, por último, definimos el tipo de regulación interna. Al tratar cada uno de estos temas, se ha tenido en cuenta la posición y el comportamiento de los principales actores, los organismos de tutela por parte del Estado, la dirección de la empresa y sus ejecutivos, las organizaciones sindicales y los trabajadores.

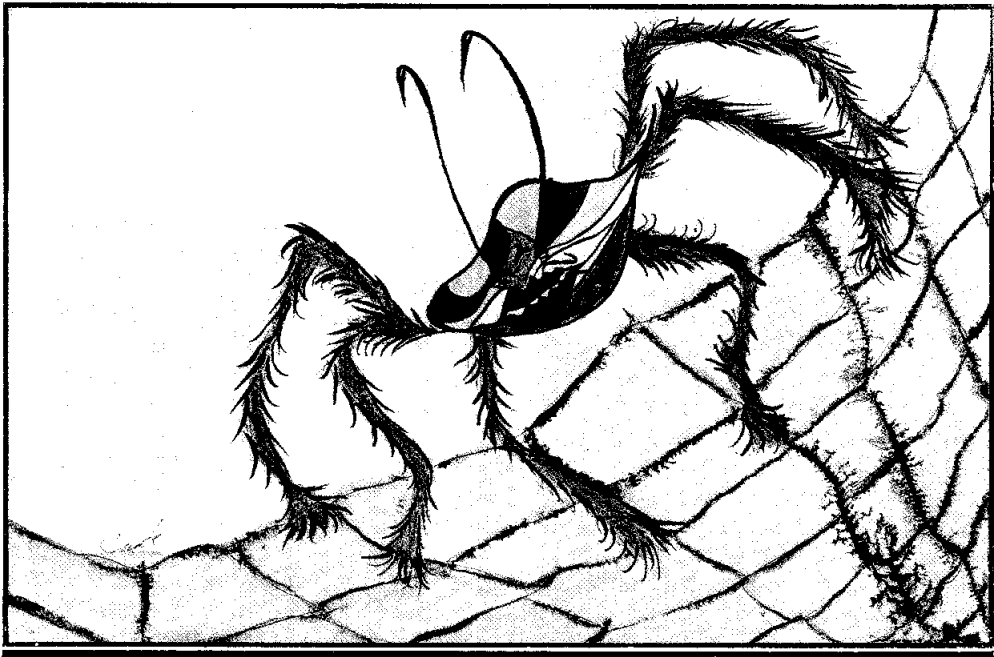
1. Cuando el Estado industrializa

SICARTSA y SOLMER son el resultado de la acción industrializadora del Estado. Concedidos durante la fase de expansión económica y antes de la crisis del petróleo, ambas fábricas fueron parte de un proyecto de polo de desarrollo.¹⁵ En este plano las dos situaciones son equivalentes: el optimismo de la época y las proyecciones de demanda, justificaron proyectos que quedaron rápidamente obsoletos, el efecto esperado en la región no se produjo, las fases sucesivas previstas se interrumpieron.¹⁶

11

¹⁵ Sobre el uso y el abuso de la noción de "polo de desarrollo" ver L. Martins. "La notion de pôle de développement où comment un outil théorique devient un instrument de développement régional". *Travaux et mémoires* n° 35, CREDAL, IHEAL, Paris, 1984.

¹⁶ B. Paillard. *La damnation de Fos*, Seuil, Paris, 1981.



a. Desarrollo y crisis de los complejos siderúrgicos

La idea de desarrollo industrial y portuario del golfo de Fos proviene, por una parte, de los industriales marseleses que buscan descongestionar el puerto de Marsella e impulsar el desarrollo industrial de la región, cuya actividad económica se había visto resentida por la disminución del comercio con África del Norte. Por otra parte, los grupos siderúrgicos buscaban una localización costera, uno de los cuales (el grupo de Wendel Sidelor) decide en el año 1969 implantarse en Fos. El proyecto de crear una zona industrial y portuaria recibe su impulso decisivo de parte del gobierno de G. Pompidou, gracias a la intervención de la DATAR, organismo estatal encargado del ordenamiento del territorio. El proyecto y los trabajos en el puerto de Fos preceden a la instalación de una planta de fabricación de acero. La iniciativa privada interviene en una primera fase, pero el proyecto es finalmente llevado a cabo por el Estado. Se prevé un gasto total de 10 mil millones de francos.

SOLMER Y SICARTSA, proyectos estatales de desarrollo industrial, no lograron formar siquiera un complejo industrial integrado en términos del impacto en sus regiones.

La producción de la SOLMER comienza en Octubre de 1973, el laminador y el segundo alto horno operan desde 1974. En 1984 comienza a funcionar una segunda planta de colada continua completamente automática. SOLMER cuenta con una capacidad instalada de fabricación de 4.5 millones de toneladas de acero líquido; en 1980 la producción alcanza los

3 millones de toneladas de acero, y en 1984, se fabrican 3 millones de toneladas de bobinas de producto plano. El personal ocupado ese mismo año era de 6.559 personas.

En la zona industrial de Fos se encuentran otras unidades de importancia que fabrican aceros especiales (UgiFos), oxígeno (Air Liquide), polietileno (ICI), petroquímica (PUK), construcciones metálicas (CFEM), bencina sin plomo (ARCO), además de una refinería de petróleo (ESSO), y un oleoducto (PLSE). La zona industrial de Fos está subutilizada, desde la época de su construcción sólo una empresa vino a instalarse en la zona (ARCO). La actividad portuaria es sin embargo importante: la caída del tráfico de hidrocarburos fue compensada con el desarrollo de la carga comercial (puerto para containers), el que alcanzó un tráfico de 8,968 millones de toneladas en 1980.

La zona industrial de Fos ocupa a 9,200 personas. Las comunas próximas, que integran la nueva zona aglomerada (SAN) ofrece 30,000 empleos. El crecimiento demográfico de las comunas de la microregión fue elevado durante la fase de construcción alcanzando las 150,000 personas en 1982; posteriormente, la población comunal ha disminuido brutalmente en algunas comunas obreras, en beneficio de comunas del interior, que ofrecen vivienda de tipo individual.

El desarrollo del complejo Lázaro Cárdenas-Las Truchas, está por el contrario relacionado desde sus orígenes con el problema minero y siderúrgico. La actividad portuaria propiamente tal se desarrolla en forma tardía. La idea de construir una planta siderúrgica es parte de la estrategia nacionalista del general Lázaro Cárdenas, quien buscaba por una parte asegurar el control sobre los recursos mineros y, por otra parte, desarrollar la región costera de Michoacán. La implantación de polos industriales (acero, petroquímica) en regiones marginadas de la vida económica y política del país, ha obedecido a objetivos geopolíticos, se busca así conciliar la política sectorial con el desarrollo regional.

A fines de los años cincuenta, se toman las primeras decisiones de inversión en la región (presa hidroeléctrica), y se comienzan los estudios de factibilidad para construir una planta siderúrgica. En el año de 1969, se crea la empresa SITSA, pero la construcción es autorizada por el presidente Echeverría hasta 1971. Los trabajos en el puerto, la construcción de la planta y de la nueva ciudad, comienzan en 1973. En 1974 se aprueba la construcción de una segunda etapa, aumentando la capacidad instalada a 3 millones de toneladas. La empresa comienza a funcionar el 4 de noviembre de 1976. En el estudio de factibilidad definiti-

vo el costo estimado del proyecto era de 750 millones de dólares.¹⁷ En 1976 el costo total real de la planta ascendía a 980 millones de dólares;¹⁸ el esfuerzo global para el Estado mexicano se estima actualmente en 1,750 millones.

Según las estadísticas del seguro social (IMSS), las grandes empresas localizadas en el municipio de Lázaro Cárdenas ocupan a 12,078 personas, cifra a la que habría que sumarle el empleo en los servicios y comercio. La población de la región se estimaba en 1984 de 86,451 personas, se calcula que actualmente la población ha sobrepasado los 100,000 habitantes.¹⁹

A principio de los años setenta, en una fase de crecimiento económico, los gobiernos de ambos países participaron en forma voluntarista en la creación de un polo de desarrollo cuyo eje fue la producción de acero. Los grandes proyectos industriales del Estado se insertan en estrategias globales muy similares: descentralización e integración del territorio nacional, modernización e impulso al desarrollo sectorial. La construcción de plantas siderúrgicas modernas en la zona costera fue motivada por la voluntad de limitar el déficit de acero y las importaciones, pero los objetivos en los años ochenta son menos comerciales y más tecnológicos: ser competitivos a nivel internacional y modernizar la producción en el sector. En el caso francés la política sectorial de modernización se convierte a partir de la crisis de 1975 en una estrategia de reconversión de regiones industriales y de reestructuración del aparato productivo.

Ambos proyectos movilizan cuantiosos recursos financieros y humanos, y es el aparato del Estado (Ministerio y empresas estatales) el que interviene directamente en la construcción de las instalaciones portuarias, industriales y urbanas. El rol del Estado en esta fase consiste en financiar el proyecto, seleccionar los equipos y las empresas que intervienen en la construcción, y crear los servicios necesarios para el funcionamiento del complejo. Le corresponde a las diversas reparticiones de la administración pública intervenir en su sector (obras públicas, salud, educación, vivienda, etc.), lo que provoca a menudo confusiones en las responsabilidades respectivas y conflictos de intereses.²⁰ La falta de un jefe de proyecto que unifique y coordine las intervenciones provoca retrasos y aumenta el costo del proyecto.²¹

La fase de construcción se detiene bruscamente en 1976. En SOLMER, la producción había comenzado a disminuir el año anterior como consecuencia de la caída de la demanda, de paros en el alto horno y de conflictos laborales parciales. El segundo alto horno reanuda su operación en agosto de 1976, pero los objetivos de producción han cambiado radicalmente. El mismo año 1976 estalla en Lázaro Cárdenas la primera huelga de los trabajadores de la construcción y, en agosto de 1977, pocos meses después de alumbrado el alto horno, se produce una huelga prolongada en la planta.

En términos del impacto en la región, ninguno de los dos proyectos se convertirá en un polo de desarrollo ni alcanzará siquiera a formar un complejo industrial integrado.²² Los empleos industriales son insuficientes para una población superior a las cien mil personas, por

¹⁷ Estudio realizado por SICARTSA con la asesoría de la British Steel Corporation y revisado por el Banco Mundial y el BID.

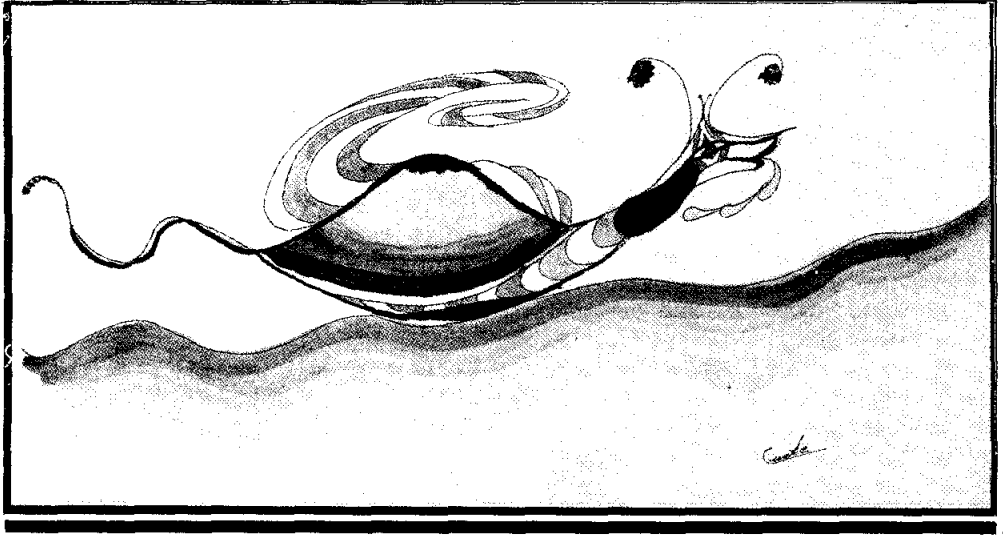
¹⁸ Según declaraciones del ex-director de la empresa Adolfo Oribe Alba, en O. Minello, *op. cit.*, p. 303.

¹⁹ La municipalidad de Lázaro Cárdenas incluye 13 localidades. Sobre el mercado de trabajo local y las estimaciones de población, ver nuestro informe, *Espace industriel, espace social*, Groupe de Sociologie du Travail, 1987.

²⁰ Ver Paillard, *op. cit.* D. Hiernaux *Politiques de développement et gestion de l'espace au Mexique*, thèse 3ème cycle, IHEAL, Université Paris III, 1984, y F. Gama. "La participación del Estado en el proyecto. . ." en *Las Truchas, acero y sociedad en México*, F. Zapata et al., El Colegio de México, 1978.

²¹ M. T. Rodríguez "Aspectos económicos del proyecto", en Zapata, *op. cit.*

²² Tuppen J. N. "The port-industrial complex of Fos: a regional growth center?" en Hoyle B. y Hilling D. *Seaport systems and spatial change*, J. Wiley & Sons, 1984.



lo que se asiste a un desarrollo de los servicios. En Fos los servicios están más relacionados con la actividad productiva (subcontratación), en Lázaro Cárdenas prolifera el empleo informal.

Con la crisis y la caída de la demanda de acero, el polo de desarrollo de Fos se "congela", las inversiones se detienen en el año de 1975, y se cancelan los proyectos de expansión de la SOLMER. "El shock petrolero se encargó de enterrar el proyecto de Fos como puerto europeo del Sur".²³ En Lázaro Cárdenas los efectos de la crisis son menos claros: si bien se atrasa la construcción de la segunda etapa, continúan las inversiones en el puerto y la llegada de nuevas empresas. El auge provocado por la actividad petrolera permitirá que el Estado siga realizando importantes inversiones; la crisis se posterga para más tarde.

b. La política sectorial

El contexto económico y político en que deben operar ambas empresas es muy similar, pues son tributarias de la intervención estatal en el sector. Aunque en el caso francés es un grupo privado el que construye, el montaje financiero de la operación se obtiene gracias al Estado. La importancia del pasivo de la empresa es tal que en 1978 el Estado pasa a tomar una participación mayoritaria en el capital.²⁴ Desde el primer año de funcionamiento ambas empresas han operado gracias a un aporte financiero importante del Estado, de manera que éste participa en todas las decisiones de importancia. El rol de la burocracia política que ocupa los puestos de decisión en el Estado es por lo tanto central para comprender el tipo de problemas que deben enfrentar los diferentes actores de la empresa. La decisión de continuar o suspender la segunda etapa de SICARTSA obedece ciertamente a consideraciones de tipo financiero, pero también se explica por la rotación de dirigentes en el sistema político de decisión.

No es posible comprender la relación que se establece entre el Estado y las empresas públicas a partir de la crisis mundial del acero sin hacer referencia a las orientaciones de la política sectorial. En Francia, el Estado comienza a intervenir después de la segunda guerra mundial limitando los precios de venta en el mercado nacional para permitir el desarrollo industrial, aunque le deja amplia autonomía a las empresas en materia de política industrial. Entre 1966 y 1970, el Plan Profesional canalizó recursos públicos para la modernización de

²³ Paillard, *op. cit.*

²⁴ La nacionalización de la siderurgia no se hará efectiva hasta el año 1981.

la siderurgia mediante préstamos de 2,417 mil millones de francos. A partir de 1970, en un contexto de crecimiento, se inicia un ambicioso programa de expansión de la capacidad de producción para pasar a 35.6 millones de toneladas. Este programa incluye la ampliación de la planta de Dunkerque en el norte y la construcción de SOLMER en el sur. Pero a partir de 1975 los grupos financieros comienzan a retirarse del sector (de Wendel, Paribas, Empain-Schneider) porque lo consideran poco rentable. Para evitar una catástrofe en el plano industrial y social, el Estado debe intervenir ya no solo mediante apoyo financiero, sino también en la organización y en la administración de la industria.²⁵

SICARTSA es creada por el Estado, y sus dirigentes son nombrados por la burocracia política. A diferencia de SOLMER, la centralización de decisiones agravó el control burocrático de su funcionamiento.

La política sectorial sufre cambios a raíz de la modificación de las relaciones políticas en la coalición de gobierno, Paillard (1977) afirma que con la llegada al poder de Giscard d'Estaing se refuerzan los grupos financieros y pierden terreno los grupos industriales, lo que conduce a un cambio en la definición de prioridades de inversión. La Cámara Sindical del Acero estima en 14 mil millones de francos las pérdidas del

sector entre 1975 y 1978. El Estado continúa entregando una ayuda financiera importante, pero la situación de quiebra es de tal magnitud que pese a la orientación liberal del gobierno de R. Barre, la siderurgia es estatizada en 1978 mediante un control indirecto ejercido a través de los organismos financieros que adquieren el capital de los grupos siderúrgicos. Se afirma sin embargo, que las empresas son autónomas y responsables de su propia gestión.

Desde 1981, la Comunidad Económica Europea (CEE) exige que la ayuda financiera se otorgue a condición de que las empresas se modernicen y reduzcan sus capacidades de producción en vistas a suprimir totalmente la ayuda pública. Toda nueva inversión debe ser autorizada por la CEE, quien fija cuotas trimestrales de producción por cada producto, se establece además precios mínimos. Como consecuencia de la caída de la demanda y de las condiciones impuestas por la CEE, la siderurgia francesa entra en una fase de recesión abierta: la producción de acero bruto pasa de 27 millones de toneladas en 1974 a 18 millones en 1985; el empleo total del sector siderúrgico pasa de 157,629 personas en 1974, a 76,114 en 1985; según las estadísticas de la cámara sindical. En 1981 interviene la nacionalización sin que se modifique sustancialmente la relación de las empresas con el Estado, el cual continúa autorizando la disminución del personal y exigiendo que las empresas logren autofinanciarse.

La política sectorial en el caso de México está atravesada por el conflicto entre la siderurgia privada y la siderurgia estatal. Las empresas privadas (HYLSA, TAMSA) siempre vieron con malos ojos la llegada de empresas concurrentes (SICARTSA), pero el déficit de la producción para el mercado interno era suficientemente importante para que los conflictos se mantuvieran latentes. El gobierno comienza a desarrollar una política para el sector en 1972 con la creación de la Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica.

La creación de SIDERMEX en 1978 tuvo como objetivo desarrollar la especialización productiva, evitar la competencia entre empresas nacionales mediante una política unificada de precios, y aprovechar las ventajas de una comercialización centralizada. El Estado pasa así a controlar el 60% de la capacidad instalada de producción de acero del país, y plantea objetivos de producción en el marco de una estrategia de planeación a largo plazo. Veremos más adelante cómo esta corporatización de la relación Estado-empresas públicas, no logró modificar la dinámica propia de cada empresa e introdujo más trabas a la gestión de las mismas.

²⁵ P. Zarifian, La politique industrielle dans la sidérurgie française de 1977 à 1983: le jeu de l'échec, en *Cahiers du CRMSI*, n° 9, 1984.

El pasivo de las empresas paraestatales y el costo en divisas de la construcción de la segunda fase de SICARTSA plantean actualmente el problema que conoció la siderurgia francesa en el periodo de 1977-78, en el sentido de establecer límites a la ayuda financiera del Estado.

En conclusión se puede decir que la evolución del mercado mundial de acero obligó a revisar radicalmente los objetivos de aumento de la capacidad de producción que dieron origen a la construcción de nuevas plantas a principios de los años setenta. En Francia, la reestructuración del aparato productivo en respuesta a la crisis condujo a la modernización del proceso de producción y al cierre de plantas vetustas, proceso que aún no ha terminado. En México, la posibilidad de cerrar plantas se comienza a discutir junto con otras alternativas, como por ejemplo la venta de paraestatales a capitales extranjeros.

¿Qué responsabilidad tienen los gobiernos del fracaso relativo de los proyectos de polos de desarrollo tanto en el puerto de Fos como en Lázaro Cárdenas? ¿Los resultados habrían sido mejores si hubieran sido llevados a cabo por el sector privado? ¿La inversión realizada pudo ser más aprovechada? Existen muchos factores que impiden dar una respuesta concluyente a estas interrogantes. En primer lugar, está el cambio de coyuntura en la economía mundial a raíz de la crisis de la energía de 1974. Si este cambio de situación penalizó a los países industrializados y favoreció a los países productores de petróleo, la reestructuración de la economía mundial terminó por afectar a unos y a otros; los proyectos que se concibieron en una fase de crecimiento sostenido tuvieron que detenerse bruscamente. En segundo lugar, el monto de la inversión necesaria para construir una planta siderúrgica, una zona industrial, un puerto y la infraestructura urbana necesaria no los podía asumir una empresa o un grupo de empresas privadas. Por último, es indudable que las deficiencias de la política sectorial podrían haberse evitado, las ambiciones políticas contribuyeron a sobredimensionar los proyectos, y el exceso de centralización impidió que las plantas pudieran reaccionar debidamente a la evolución del mercado.

A pesar de las diferencias en la historia económica y política de ambos países, vemos que el Estado actuó en forma similar y cometió los mismos errores de cálculo en la concepción del proyecto. ¿En qué medida los frenos externos (económicos) que se impusieron a la acción voluntarista del Estado continúan operando, y en qué forma? ¿Cómo intervienen las autoridades políticas en la gestión cotidiana de las empresas?

Si bien en el caso francés hay centralización de decisiones estratégicas, existía una tradición y una experiencia de gestión propia del sector privado; en cambio, SICARTSA fue creada por el Estado y sus dirigentes fueron nombrados por la burocracia política. Enseguida, la centralización de decisiones vino entonces a agravar el control burocrático del funcionamiento de la empresa.

2. El sistema de decisiones: entre la gestión política y la gestión técnica

En Francia, el tema de la eficacia en la gestión de las empresas estatales ha estado en el centro del debate político desde la instauración de la V República, debate que se renueva en periodos de elecciones. Durante los primeros años del gobierno socialista, una de las mayores críticas de la derecha fue el exceso de intervención del Estado en la economía, y su proposición era la de privatizar a las empresas públicas para que éstas recuperaran el dinamismo característico del sector privado. En México, la discusión sobre las formas de encarar el problema de la deuda incluye el tema polémico de la competitividad del sector paraestatal.²⁶ No es posible realizar una evaluación de la eficacia de la empresa pública sin entrar en el debate de la rentabilidad social versus la rentabilidad económica, pero un mejor conocimiento del contexto institucional en que se encuentran constituye un elemento para dicha discusión. El material recogido en la investigación permite apreciar en qué medida el contex-

²⁶ Ver la nueva colección de la revista *Empresa Pública*, CIDE, México, 1986.

to político de la toma de decisiones dificulta o favorece la formulación de una estrategia industrial a nivel de las unidades productivas.

Los problemas de la siderurgia estatal han sido siempre tratados al más alto nivel por considerársele una industria estratégica, y en razón de su costo para el Estado. Durante el gobierno socialista las decisiones se preparaban en el Ministerio de la Industria (DIMM) el que se mantenía en estrecho contacto con los directores de empresas para la definición de los contratos que el Estado pasaba con cada empresa en materia de producción, empleo, e inversiones. Desde el nombramiento de una misión especial confiada a Jean Gandois en abril de 1986, el problema de la siderurgia depende directamente del Primer Ministro. El Ministerio de Economía y Finanzas no interviene en el detalle de las decisiones, pero ejerce un control sobre el presupuesto y los gastos. Por su parte, el Ministerio de Asuntos Sociales autoriza los despidos colectivos, la jubilación anticipada y las transferencias de personal.²⁷

Contrariamente a lo que ocurre en México, en el caso francés se da una continuidad sectorial a pesar del cambio político.

La política sectorial y el rol de cada planta son definidos por el gobierno, quien trabaja con las proposiciones hechas por cada empresa y por los grupos de trabajo que se crean para ese efecto; luego le corresponde a cada empresa llevar a cabo la

implementación de las decisiones. La dependencia respecto de las autoridades de gobierno es total en lo que respecta a los objetivos de producción, las inversiones y la disminución de personal. El margen de maniobra de la empresa esta limitado principalmente por el monto del presupuesto global acordado.

La SOLMER no es una empresa sino una planta de la cooperativa formada por los grupos USINOR y SACILOR, cada uno de los cuales aporta un 50% del capital. Por esta razón es dirigida por un director adjunto, cuyas atribuciones son equivalentes a las de un jefe de planta. A pesar de la dependencia en que se encuentra respecto del gobierno para la definición de objetivos de producción e inversiones mayores, la dirección de la SOLMER tiene amplia autonomía en lo que respecta a la administración de la empresa. Es así como desde 1980 se ha desarrollado un programa de modernización y automatización de la producción y de la gestión, y se ha experimentado una nueva política social y de gestión de la mano de obra.

SICARTSA también se encuentra en situación de dependencia respecto de las autoridades de gobierno. La Reforma Administrativa de 1986 introdujo la organización de la administración central por sectores, dando a los ministerios (secretarías) un rol de coordinación de las empresas públicas y paraestatales que antes estaban dispersas. La siderurgia depende actualmente de la Secretaría de Comercio (SECOFI), y de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP). El rol de SECOFI se ejerce a nivel de la comercialización y la fijación de precios. Hasta la fecha, la política de SECOFI ha sido la de limitar el aumento de precio a los productos siderúrgicos sin tener en cuenta los problemas financieros de las empresas. La SEMIP ejerce su tutela a través de la Dirección General de Siderurgia, quien realiza el diagnóstico y fija los objetivos.

Si, en el caso francés se puede hablar de una continuidad en la política sectorial a pesar del cambio político, a nivel del Gobierno en México, el cambio de presidente provoca una ruptura en la política adoptada y un cuestionamiento de las decisiones tomadas en el sexenio anterior. Por otra parte, la rotación de personal en el aparato estatal impide una acumulación de experiencia, no sólo técnica sino también en el trato con los ejecutivos de las empresas.

La relación entre los ministerios y las siderúrgicas paraestatales no se realiza directamente, sino por intermedio de SIDERMEX, estructura corporativa que centraliza la gestión de

²⁷ C. Durand. *Stratégies industrielles et politiques d'emploi* tome 1, Paris, Groupe de Sociologie du Travail, 1984.

las empresas públicas del sector (SICARTSA, AHMSA, FUNDIDORA MONTERREY). La organización del holding incluye la dirección general, la contraloría y seis direcciones corporativas (Administración y Relaciones Públicas, Jurídica y Relaciones Industriales, Comercialización, Operaciones, Finanzas, Planificación y Presupuesto). El organigrama refleja la importancia que el gobierno otorga a la estructura corporativa y su intención de asumir las funciones que hasta la fecha eran manejadas a nivel de cada empresa. La importancia económica del grupo SIDERMEX va más allá de un simple control administrativo: el holding llegó a controlar alrededor de 70 empresas, controlaba el 60% de las ventas del sector y 70% de la mano de obra. La importancia del holding se mide también por su pasivo: en 1986 las tres empresas siderúrgicas paraestatales tenían un pasivo de 660,000 millones de pesos.²⁸

El peso que representa la estructura corporativa y las trabas que impone la tutela de la burocracia estatal sobre la gestión de SICARTSA se pueden apreciar a través del examen del proceso de elaboración del presupuesto. Para efectos de aprobar el presupuesto anual, SICARTSA depende de SIDERMEX y de las Secretarías de Industria, Hacienda y Presupuesto (SEMIP, SHCP, SPP). El procedimiento es el siguiente: cada gerencia de la empresa define sus necesidades, a partir de las cuales el director adjunto elabora el presupuesto de base; el presupuesto es enviado a SIDERMEX, quien lo estudia y lo remite a la SEMIP; SEMIP lo integra al presupuesto del sector industrial y lo envía a un nivel superior, es decir, a la SPP. La decisión final está en manos de los funcionarios de la SPP (ellos no disponen de los equipos técnicos necesarios para seguir en forma sistemática la situación del sector), los cuales deciden junto con el Presidente. En otros términos, la decisión final es política.

Si bien este proceso no es propio a la siderurgia, la toma de decisiones en las siderúrgicas paraestatales se vió complicada estos últimos años por la presencia del holding. Se estima actualmente que la misión que se confió a SIDERMEX fue desvirtuada, pues en lugar de aliviar a las empresas en su gestión contribuyó a ampliar los vicios de la burocracia pública. Según el llamado "reporte Hiriart",²⁹ el holding no se limitó a ejercer funciones corporativas sino que intervino en el funcionamiento de las empresas, provocando la aparición de una macroestructura que está lejos de representar un apoyo a la gestión de las empresas.

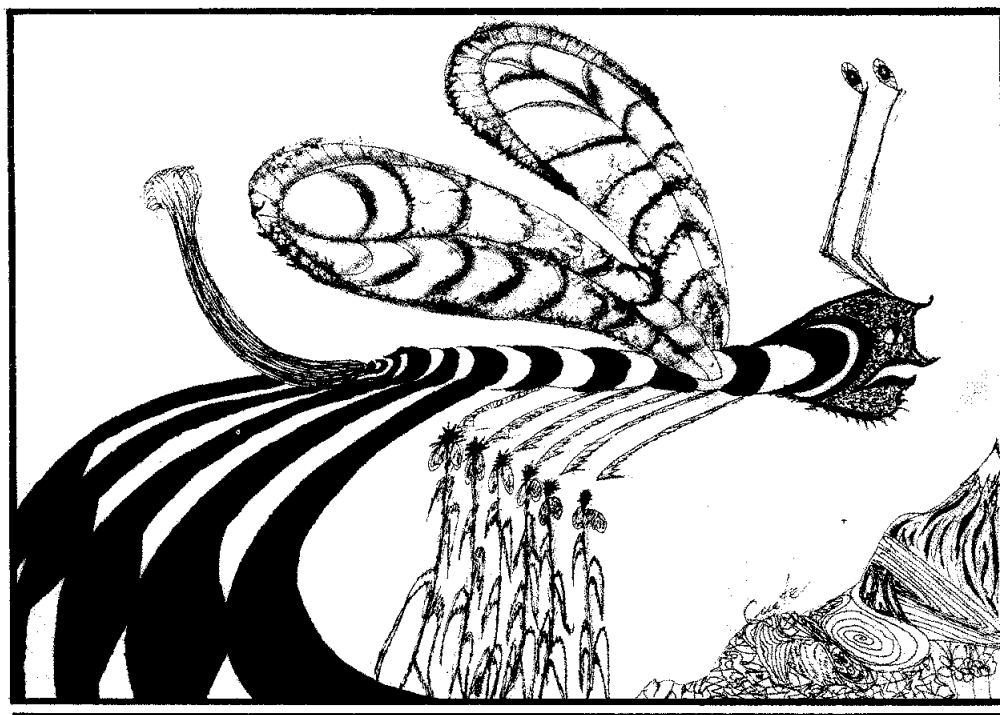
Los funcionarios de SICARTSA viven muy mal la intervención de SIDERMEX en detalles de la actividad de la empresa, incluso en la selección y promoción del personal. Como organismo técnico, SIDERMEX no logró establecer un sistema centralizado de información para facilitar la planificación, lo que contribuyó a la confusión general. Según el informe citado "las decisiones que se tomaron relativas a la expansión en el sector del acero eran contradictorias con las recomendaciones del propio sector público".

Estas críticas se amplifican en un momento en que gana terreno la corriente neoliberal que propone el desmantelamiento del sector público. Resultado de este debate ha sido la reducción de funciones del corporativo, la venta de un gran número de empresas cuya actividad era secundaria en relación con la misión del organismo, y la fusión o transferencia de filiales. En 1986 se decide volver a descentralizar algunas funciones: la compra de materiales y la comercialización. Esta iniciativa es muy bien acogida en SICARTSA, pues permite hacer valer las ventajas de la empresa. Es el caso, por ejemplo, de los préstamos que puede solicitar una empresa considerada sana y que eran rechazados debido a la enorme deuda de SIDERMEX.

Los ejecutivos de SICARTSA estiman que la fijación de precios internos y la centralización de la comercialización perjudicó a los intereses de la empresa, pues los precios no se revalorizaron en función de la inflación y la práctica de precios bajos a la exportación ha disminuido los recursos propios de la empresa, que es la que está en mejores condiciones para exportar. En 1977, cerca de un tercio de la producción era exportada, pero luego las exporta-

²⁸ El Financiero, Octubre 1986.

²⁹ Estudio confiado por el Presidente de la República al ingeniero Fernando Hiriart y entregado en noviembre 1985 bajo el título "La industria siderúrgica integrada: recomendaciones de acción".



ciones disminuyeron en favor de un abastecimiento del mercado interno. A partir de 1983, las exportaciones retornan, pero la demanda a nivel mundial encuentra serias limitaciones debido, por una parte, a proteccionismos de los gobiernos, como los Estados Unidos, que llegan a acusar a México de prácticas de dumping y, por otra parte, a la competencia de aceros de mejor calidad (NotiAcero, 1986).

La relación empresa-Estado está dominada en las dos situaciones por el peso de la variable financiera, en cuanto que las decisiones estratégicas (presupuesto, inversiones) son decididas al más alto nivel. En el caso de SICARTSA, esta situación se ve agravada por el arbitraje político a que son sometidas las decisiones operacionales. La interferencia de la estructura corporativa llegaba a afectar el funcionamiento interno. Como lo expresa un ingeniero de SICARTSA: "El director es un simple jefe de planta y por eso no se le puede responsabilizar: le administran las ventas, le acuerdan un presupuesto irrisorio, le deciden los aumentos de salarios; no sacamos nada con planificar y hacer estimaciones pues recibimos sumas insignificantes. En buenas cuentas nuestro Gerente de Finanzas es un simple contador, se limita a pagar las facturas a los proveedores".³⁰

La incidencia de la coyuntura política es quizás más evidente y explícita en México, donde las decisiones no sólo cambian de un sexenio a otro (como fue la decisión de suspender la segunda fase de SICARTSA), sino en el curso de una misma administración al acercarse el período electoral. En cambio en SOLMER, la llegada al poder de los socialistas, la nacionalización, y luego la vuelta de la derecha al gobierno no han alterado la relación del gobierno con la empresa. La tutela que el Ministerio de la Industria ejerce sobre SOLMER corresponde más a los imperativos impuestos por la CEE, que a decisiones de política económica. En este sentido se puede decir que SICARTSA está sometida a una gestión más política que técnica.

³⁰ Bizberg. *La acción obrera en Las Truchas*, El Colegio de México. 1982.

3. Modernización tecnológica y cambio organizacional

¿Cómo han respondido las plantas siderúrgicas estatales al desafío de la crisis mundial del acero? ¿En qué medida el contexto político en que operan y la intervención de la burocracia estatal ha tenido efectos en la organización interna de la empresa? Es en este nivel donde se pueden apreciar las mayores diferencias entre las plantas estudiadas.

Las formas que adopta la gestión de una empresa provienen en parte del origen y las características del equipo dirigente y en parte de las exigencias que les imponga la gestión del capital. En ambos casos, las fábricas se pusieron en funcionamiento gracias a la experiencia de los ejecutivos que venían de otras siderúrgicas del país. Una gran parte de los ejecutivos de la SOLMER y de sus mandos medios fue traído de otras empresas del grupo SACILOR, en particular de la región de Lorena, que luego fue la más afectada por el cierre de fábricas. En el caso de SICARTSA, tratándose de una empresa nueva, no se pudo transferir directamente el personal de otras plantas. Sin embargo, hubo grupos de ingenieros y cuadros de una misma región (Peña Colorada) que llegaron a SICARTSA al cambiar el equipo de dirección.

El origen de ingenieros y cuadros dirigentes tiene importancia para comprender los métodos de gestión aplicados y sus efectos. Durante la construcción de SICARTSA, y hasta la huelga de 1977, la dirección aplicó una política de entendimiento con el sindicato, lo que se ha interpretado como el resultado de la inspiración cardenista de sus dirigentes.³¹ Más adelante, la falta de recursos económicos y la urgencia de hacer funcionar la planta condujeron a una actitud más intransigente y a una política más represiva. La planificación de los recursos humanos que caracterizó la fase de construcción es completamente abandonada, la gestión se vuelve más pragmática, las relaciones industriales se definen más bien como respuesta a la presencia de un sindicato fuerte y combativo que como una estrategia planificada de control social. Hay que señalar además, que la planta SICARTSA ha contado con 6 directores de Relaciones Industriales, lo que sumado a los cambios de director adjunto hace aún más difícil la continuidad en las formas de gestión.

En el caso de SOLMER, el director, los ingenieros y los mandos medios, llegaron con la experiencia de haber trabajado en la misma empresa (SOLLAC), lo que les dió además de una base común, la posibilidad de poder adaptar los mismos métodos de gestión al nuevo contexto. Cabe recordar que, para aquellos trabajadores transferidos a Fos, la SOLMER era una solución en un momento en que el grupo anunciaba la supresión de 10,000 puestos de trabajo en la Lorena. El desafío que encontró la empresa en el plano social, a raíz del conflicto de 1979, y en el plano técnico, la convirtieron rápidamente en el terreno de experimentación de métodos manageriales y de producción, que luego serían aplicados en el resto de la industria metalúrgica.

Durante los primeros años de funcionamiento, la dirección de SOLMER aplica métodos tradicionales de gestión: el ejercicio de la autoridad se basa en una estructura piramidal cuyo vértice es, el director adjunto; la organización de la producción está basada en departamentos, talleres y servicios donde el rol del capataz es fundamental. Es el capataz, de origen obrero, el que asegura la calidad y cantidad de trabajo realizado. La introducción de procesos automatizados en todas las áreas de la empresa, incluso en el mantenimiento, lleva posteriormente a un cambio en la estructura de poder de la empresa y a una redefinición del rol de los mandos medios.

El programa de modernización de la empresa se basa en un plan director elaborado por los ingenieros y cuadros de la empresa que plantea objetivos técnicos, económicos y sociales. A partir de 1980, la empresa aplica una estrategia que incluye: el aumento de la capacidad de producción y de la utilización de las instalaciones, la automatización del proceso productivo buscando limitar los quiebres en la circulación del producto, y mejorar tanto la calidad como la organización del trabajo. Consecuencia inmediata de este programa es la

³¹Declaraciones del gerente de planificación, febrero 1986.

disminución del número de obreros, la intensificación del trabajo, la práctica frecuente de la polivalencia que permite utilizar al trabajador en varios puestos diferentes, y la descentralización de las tareas de mantenimiento. El éxito de esta estrategia se manifiesta en los resultados de la empresa, pero como veremos en el capítulo siguiente, es particularmente eficaz para reducir la conflictividad.

En 1984 comienza a funcionar una segunda colada continua completamente automatizada, la computarización se extiende a las tareas de mantenimiento y a la gestión. El proceso de producción es cada vez más orientado al mercado, asegurando un flujo continuo en todas las fases. Se programa la producción en función de los pedidos, los stocks se organizan en función de la carga de trabajo, se optimiza la circulación del producto. La computación se aplica al control de la producción, a la gestión de stocks, a la gestión del personal, a la contabilidad, y al estudio del proceso siderúrgico.

En esta fase de automatización generalizada, la organización del trabajo ya no puede reposar en la autoridad del antiguo capataz, cuya autoridad se basaba más en la antigüedad y en la experiencia que había adquirido como obrero, que en los estudios. La organización de los talleres se modifica con la llegada de una nueva categoría de personal: los técnicos jóvenes con formación superior. La introducción de la computación provoca un quiebre en la definición de fronteras entre funciones: desaparecen tareas que se justificaban cuando el flujo de producción era discontinuo y se desarrolla una estrecha cooperación entre los servicios. Los técnicos jóvenes comienzan a desplazar a los antiguos capataces y se generaliza el trabajo en equipo.³²

CUADRO 2

Evolución del empleo en SOLMER por categoría ocupacional (al 31 de diciembre)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Cuadros	249	237	226	228	230	219	234
Administrativos	940	890	840	866	854	846	
Técnicos	1 266	1 264	1 258	1 401	1 472	1 514	4 539*
Capataces	1 021	984	908	889	953	974	
Especiales	1 122	1 098	1 036	1 137	1 177	1 216	
Obreros	2 289	2 190	1 908	1 688	1 487	1 406	1 281
Empleo total	6 887	6 663	6 176	6 209	6 173	6 175	6 054

Fuente: Balance social y Ejercicio 1985.

(*) Total categoría ETAM, administrativos, técnicos, capataces y especiales.

Las innovaciones introducidas a nivel técnico y las nuevas formas de organización del trabajo se traducen en un cambio, en la composición interna de la fuerza de trabajo. La reducción de personal se opera en ciertas categorías como los obreros, al mismo tiempo que aumenta el número de técnicos y de obreros especiales (*ver cuadro 2*).

Muy diferente es la historia de SICARTSA desde el punto de vista de la tecnología y de la organización del trabajo. Recordemos que la construcción de la siderúrgica se realiza en una región completamente desierta desde el punto de vista no solo industrial sino económico en general: en la zona solo se practicaba la agricultura (copra y frutales), no había centros

³² H. Fossati, G. Said. "Evolution technologique et restructuration industrielle: l'enjeu d'une formation, les détenteurs d'un BTS DUT à Solmer", LEST, Aix-en-Provence, 1983.

urbanos de mediana importancia, la región prácticamente estaba aislada del resto del país y desprovista de los servicios básicos. Los primeros años de funcionamiento representaron un verdadero desafío para los directivos: se trataba de echar a andar equipos desconocidos, crear una lógica organizacional que hiciera posible el trabajo colectivo de 7000 personas, y al mismo tiempo preocuparse de que existieran los servicios de apoyo externos. Como lo expresan los ingenieros más antiguos: "lo que dominaba nuestra preocupación era ver fluir el arrabio".

SICARTSA no se planteó como meta la modernización del proceso productivo y de la gestión de la producción, como fue en el caso de SOLMER.

Una vez acabada la puesta en marcha y terminada la curva de aprendizaje característica de este tipo de instalaciones, se inicia una segunda etapa que busca responder a la principal exigencia proveniente de la burocracia política: aumentar la producción. La organización interna traduce esta preocupación: la empresa está

organizada en áreas o superintendencias que constituyen verdaderos "feudos"; la autoridad reside en el director adjunto y en los superintendentes de área. Las fronteras son claras entre las áreas y los servicios de apoyo: los superintendentes toman las decisiones en su área respectiva y no aceptan fácilmente la intromisión de los servicios de apoyo. Los mismos superintendentes declaran no haber tenido, hasta hace algunos meses, otra preocupación que la de aumentar el producto. Las preocupaciones de orden global relativas al personal y a la productividad de la planta comienzan solo recientemente a retener la atención.

22

En SICARTSA la modernización del proceso productivo y de la gestión de la producción no se ha planteado como meta. La preocupación principal de los ingenieros de la empresa es mejorar el rendimiento de los equipos y utilizar en forma óptima las materias primas. En este nivel se produce un intercambio entre las diferentes siderúrgicas paraestatales, cuyos ingenieros participan en comisiones de aumento de productividad organizadas por SIDER-MEX. Por ejemplo, con el fin de disminuir el gasto en divisas, SICARTSA logró mejorar considerablemente la tasa de utilización del coque. La modernización del proceso productivo no ha sido planteada e incluso se descuidó en la fase inicial.³³ En efecto, los equipos comprados en 1973, incluían calculadores, pero éstos no fueron utilizados. Las razones de este abandono son por una parte, la dificultad de adaptación de sistemas originados en el extranjero, para los cuales no existía en esa época personal preparado y, por otro lado, el hecho ya señalado de que la modernización no figuraba entre las demandas provenientes del Estado (como lo fue en el caso SOLMER).

En 1984 se comenzó a implementar un Plan Integral de Productividad que permite realizar una evaluación de cada servicio en función de varios criterios (producción en volumen, rendimientos técnicos, productividad laboral, costos de producción, calidad del producto, clima laboral, seguridad, etc.). Cada servicio recibe un puntaje, lo que permite al director argumentar en el caso de tomar decisiones que afecten al servicio. Existe también un Plan de Capacitación del personal administrativo y técnico que fue elaborado por la gerencia de Relaciones Industriales. Las proposiciones contenidas en dicho Plan fueron aplicadas muy parcialmente, en razón de la importancia de los recortes presupuestarios que ha sufrido la empresa, y de una comunicación no siempre fácil entre este servicio y los superintendentes de producción.

Se puede concluir entonces que SICARTSA no ha vivido todavía un proceso de modernización equivalente al de SOLMER y que por lo tanto, no hay grandes modificaciones en la organización del trabajo, ni en la composición de la fuerza de trabajo (ver cuadro 1). Hay

³³ Así lo reconoció el director de Operaciones de la planta en Febrero 1986.

sin embargo, signos de que la nueva relación que se busca introducir con el Estado, i.e. la descentralización de funciones hacia las empresas y la reducción de la importancia del holding, llevará a una relativa modificación de la estructura interna. En 1986 se eliminan las Superintendencias, las que se denominan en adelante Gerencias; se crea la Gerencia de Planificación y se nombra en este cargo al que fuera superintendente de mantenimiento. En el contexto de una redefinición de las relaciones de la empresa con su holding, se solicitó un estudio en vistas a reorganizar a la empresa e introducir la automatización de la administración. La relativa "estabilidad" en que ha vivido SICARTSA, desde el punto de vista de su organización y del número de trabajadores, podría haber llegado a su fin si se aplican las recomendaciones emanadas de este estudio y del informe Hiriart.

A la pregunta inicial de cómo han respondido las siderurgias estatales a la crisis del mercado del acero, podemos decir que si bien los problemas planteados han sido similares (conflictos laborales duros y de larga duración, caída de la demanda, reducción del apoyo financiero por parte del Estado), las respuestas son muy diferentes. En un caso (SOLMER) las dificultades económicas y sociales llevaron a una reorganización de la empresa en base a la automatización; y en el otro caso, (SICARTSA) la búsqueda de mayores rendimientos no ha tocado por el momento la organización de la empresa. Esta situación se debe en parte a que SICARTSA se encuentra en situación de total dependencia respecto del holding y en parte al hecho que siempre se ha pensado esta planta en función de lo que será su segunda fase. En la fábrica actualmente en construcción se introdujo una innovación tecnológica de importancia (la reducción directa) y el proceso productivo se hará en forma automatizada. En el caso de Fos, el proyecto se detuvo y no se contemplan nuevas instalaciones en siderurgia en todo el país, razón por la cual, la modernización se orientó hacia las plantas existentes.



4. Management participativo vs. control autoritario

Este análisis no sería completo si no presentáramos las empresas estudiadas desde el punto de vista de las relaciones laborales. Nos interesa aquí examinar las principales diferencias en las formas de gestión de la fuerza de trabajo, y por otra parte establecer en qué medida el contexto institucional y el sistema de decisiones explican dichas diferencias.

Las relaciones sociales en la empresa expresan la forma en que se ha resuelto la oposición de intereses entre capital y trabajo. En las empresas estatales, la dirección representa al Estado y en esa medida se puede decir que la correlación de fuerzas que se establece entre los trabajadores y la dirección se da en un contexto político. El resultado del juego de presiones y de presiones entre los actores que participan en el sistema de relaciones profesionales, puede ser analizado a tres niveles:

- la regularización jurídica de las relaciones laborales (contrato colectivo)
- la política de empleo
- la política social

Cada empresa desarrolla un sistema particular de relaciones laborales, el que se inspira en la legislación social de cada país y en una particular tradición empresarial. La personalidad de los ejecutivos, y en particular del director de la empresa, le imprime un estilo a la forma en que se administra el personal. Las rupturas que se producen y el cambio en la gestión de la fuerza de trabajo se explican en parte por la renovación de cuadros directivos y en parte por la presión de fuerzas externas, principalmente políticas.

24

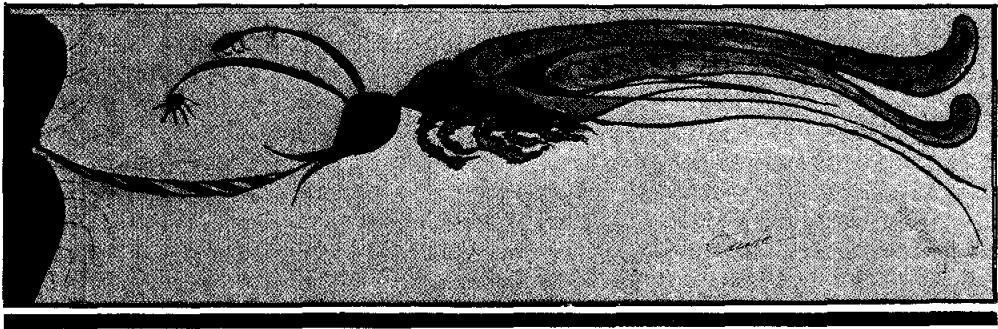
a. Contrato colectivo

Desde el punto de vista de los derechos laborales, los trabajadores de SOLMER y de SICARTSA se encuentran en una situación privilegiada, pues cuentan con la protección de un contrato colectivo. En términos legales, ambos contratos incluyen derechos básicos, como la protección contra el despido, vacaciones, pensión de invalidez, etc. Sin embargo, el poder del sindicato para intervenir en la gestión misma del personal es mayor en la siderúrgica mexicana; esto se debe a la relación política que tiene el movimiento obrero mexicano con el partido de gobierno (PRI) que convierte al sindicato de mineros en un actor más en el sistema de decisiones en la empresa. En cambio en Francia, el pluralismo sindical y la no participación de los sindicatos en el sistema de poder político vuelve más débil la defensa sindical.

El contrato colectivo de SICARTSA, elaborado en 1973 antes de la puesta en funcionamiento de la fábrica y revisado en cada negociación colectiva, define los derechos y obligaciones de la empresa y de los trabajadores y las prerogativas del sindicato. La negociación del contrato se realiza en la ciudad de México y participan los delegados de la sección sindical de la empresa, el secretario del sindicato de Mineros, la dirección de la empresa y del holding SIDERMEX. El contrato se renegocia cada 2 años, pero la revisión de salarios se realiza anualmente.

—*reclutamiento*: la empresa se compromete a reclutar exclusivamente a los trabajadores miembros del sindicato; los empleos temporales y el trabajo a destajo están limitados por contrato de manera a evitar que la empresa contrate personal sin intervención del sindicato. El trabajador no puede ser despedido ni transferido a otro puesto sin el acuerdo del sindicato. Los movimientos internos se realizan por escalafón (lista de puestos y de categorías susceptibles de ocuparlo para cada área de trabajo).

—*salarios*: estos incluyen el salario de base definido en el tabulador para cada categoría a los que se le suman las bonificaciones por rendimiento (porcentaje de aumento calculado en base al producto terminado global en minas y en siderúrgica). La parte variable de la remuneración es bastante elevada alcanzando en algunos casos más de la mitad del salario de base.



—el *horario de trabajo* es de 48 horas para los que están en puestos diurnos, 45 para los que tienen jornada mixta y 42 en jornada nocturna. Después de un año de servicio en la empresa, el trabajador recibe 12 días de vacaciones con pago de salario, más una prima vacacional equivalente a 21 días.

—los *beneficios sociales* de que goza el trabajador de SICARTSA incluyen: el seguro social para el trabajador, su esposa, hijos y padres que vivan en su hogar, becas para la educación de los hijos, acceso al economato de la empresa, ayuda por defunción, aguinaldo anual.

La negociación colectiva en SOLMER tiene otras características en la medida en que existen varios sindicatos y que basta que un sindicato esté dispuesto a firmar para que haya negociación. Los acuerdos de empresa definen aquellos derechos o beneficios que no están incluidos en el contrato colectivo sectorial. Los principales beneficios de los trabajadores de la siderurgia provienen de lo estipulado en el contrato de la metalurgia. Existen también negociaciones a nivel del grupo siderúrgico que se agregan a las anteriores.

Los salarios de todo el personal se pagan mensualmente. Las bonificaciones representan una parte insignificante del salario final (10%) pues ya han sido integradas al cálculo del salario de base de cada categoría. El salario obrero es superior al salario mínimo nacional y en general mejor que el que reciben los obreros de la metalurgia de la región. Las diferencias de salarios entre categorías son sin embargo muy grandes. El trabajo está organizado en 5 turnos de 39 horas semanales, el personal es afectado alternativamente a turnos diurnos y nocturnos. Los beneficios sociales incluyen 5 semanas de vacaciones pagadas, una prima anual equivalente a un mes de salario, el derecho a pensión a partir de los 55 años, y un ingreso mínimo asegurado en caso de pérdida del empleo (Convención Social de la Siderurgia).

En términos de contrato colectivo podemos decir que las dos situaciones son equivalentes. Los trabajadores de ambas plantas gozan de los derechos estipulados en el contrato y de la protección que les brinda el sindicato, sus salarios son, en general, superiores a los que perciben los trabajadores de la zona, los beneficios sociales representan una forma de salario indirecto importante. Sin embargo, hay que señalar que los trabajadores de SICARTSA tienen un nivel de vida inferior a los de SOLMER. Es a este nivel donde el contexto nacional tiene una influencia determinante. En México, las empresas estatales o privadas, se ven obligadas a asumir parcialmente los gastos de reproducción de la fuerza de trabajo en la medida en que las necesidades de la población no alcanzan a ser cubiertas por el Estado. La ciudad de Lázaro Cárdenas no dispone de los servicios básicos suficientes para atender a una población cercana a los 100,000 habitantes. La enorme tarea de urbanización de poblaciones que se han desarrollado en forma espontánea no puede ser asumida por los organismos públicos que disponen de presupuestos mínimos. El costo de la vida es superior al de otras ciudades del país por la lejanía relativa respecto a los grandes centros de consumo.

Respecto a las necesidades de vivienda, la experiencia es muy similar, pues SICARTSA y SOLMER debieron en el primer periodo participar en la construcción de vivienda para los trabajadores, pero luego le correspondió a los organismos pertinentes (FIDELAC, HLM) hacerse cargo del problema. En la región de Fos el grueso de la demanda fue satisfecha en los primeros 10 años de funcionamiento del complejo; la construcción privada desarrolla actualmente programas inmobiliarios que ofrecen a los asalariados de la región el acceso a la propiedad individual de la vivienda. El tipo de servicios que se ofrece en la zona muestra que la clase obrera de las grandes empresas industriales tiene actualmente acceso a un nivel de consumo de clase media (no así los trabajadores de las pequeñas empresas subcontratistas). En Lázaro Cárdenas, el déficit habitacional sigue siendo importante en la medida en que la migración continúa, no se han creado nuevas fuentes de empleo y los organismos encargados del problema no cuentan con los recursos necesarios.

b. Política de empleo

La dirección de SOLMER contrarrestó la influencia sindical con campañas estratégicas; en SICARTSA el sindicato de mineros sometió a los dirigentes locales.

La política de empleo es la forma particular en que una empresa maneja sus recursos humanos en función de los requerimientos de la producción, de los recursos financieros de que dispone y de la correlación de fuerzas que existe entre la dirección y los trabajadores o sus representantes. Se incluye por lo tanto bajo este término el volumen del empleo (aumento o disminución

del número de trabajadores), los tipos de empleo (estable, temporal, trabajo a destajo), la política de clasificaciones y salarios, la movilidad interna (reclutamiento interno, ascensos) y las actividades de formación. Una primera observación común a ambas empresas es que el personal de las empresas estudiadas se encuentra dividido en subconjuntos, lo que permite a la dirección de la empresa aplicar un trato discriminado según objetivos definidos por la política de empleo. Los objetivos perseguidos con esta diferenciación interna de la fuerza de trabajo son sin embargo diferentes.

En SICARTSA, como en la mayoría de las grandes empresas mexicanas, existen dos categorías de personal: los *trabajadores de confianza* y los *trabajadores sindicalizados*. Los primeros ocupan puestos administrativos, técnicos, o que implican el ejercicio de la autoridad jerárquica. Estos puestos son definidos al comenzar a operar la empresa pues no se les aplica el contrato colectivo en el que interviene el sindicato. Se trata de alrededor de 2000 cargos que la dirección de la empresa considera de su confianza. Las personas afectadas a estos cargos dependen de la empresa y si bien están cubiertas por la Ley Federal del Trabajo no cuentan con la protección sindical. Los empleados de confianza ingresan a la empresa recomendados por algún ejecutivo o mando medio y permanecen en ella mientras cuenten con la confianza de la jerarquía. Aunque en algunos casos ocupan puestos en tareas de producción, como los capataces, corresponden *grosso modo* a la categoría *empleados* pues no realizan trabajo manual directo. La división del personal en dos categorías le permite a la dirección de la empresa mantener un control estrecho, de tipo autoritario, sobre el personal de confianza, el que a su vez tiene a su cargo al personal sindicalizado.

Los trabajadores sindicalizados son los que son reclutados por la vía del sindicato y de éste depende su suerte en el interior de la empresa. Inicialmente, los puestos estaban clasificados en un tabulador de 9 categorías: los oficiales específicos, los mecánicos y electricistas especializados ocupan las categorías más altas, y los ayudantes y peones las categorías inferiores. A raíz de las negociaciones salariales se han ido agregando puestos intermedios, alcanzando actualmente más de 30 categorías. El reclutamiento se hace en la categoría más baja (IX), y desde ahí, el obrero va ascendiendo por experiencia y antigüedad. El trabajador

que ingresa a SICARTSA es joven y sin calificación. La empresa le da una formación inicial corta que lo familiariza con el proceso siderúrgico y luego es asignado a un área de trabajo. Mientras trabaja como ayudante aprende en la práctica y si manifiesta interés por una especialidad (mecánica, electricidad) pasa a ser formado por el Centro de Capacitación de la empresa durante un periodo de 2 a 12 meses según la materia.

La carrera obrera se efectúa en el interior de la empresa y en general del mismo servicio. Todos los movimientos de personal están definidos en las líneas escalafonarias de ascenso que son celosamente controladas por el sindicato. Cuando un puesto queda vacante debe ser ocupado por el trabajador que ocupa un puesto de categoría inferior en el escalafón. La empresa no puede suprimir el puesto, no puede dar un trabajo inferior a la categoría que ocupa el trabajador, ni romper el principio del escalafón. Las atribuciones que el contrato colectivo le otorga al sindicato en estas materias hacen que éste coopere con la dirección en la gestión del personal. La dirección de la empresa no puede por lo tanto definir y aplicar una política de empleo sin el acuerdo del sindicato.

Se puede decir entonces que, desde el punto de vista reglamentario, existe una co-gestión entre la dirección y el sindicato en materia de reclutamiento, promoción interna, movimientos de personal y despido de trabajadores. En la realidad, la situación se ha resuelto según la correlación de fuerzas que exista con el sindicato. Actualmente éste acepta no intervenir en la admisión de nuevos trabajadores, pues se había convertido en una verdadera bolsa de trabajo. La empresa logró también suprimir puestos vacantes en el área de minas, argumentando la supresión de la actividad de extracción para la segunda etapa.

***Contrariamente a SICARTSA,
SOLMER ha mantenido un número
importante de trabajadores
exteriores disponiendo así de
mayor flexibilidad en la gestión.***

27

Hasta el momento, la política de empleo de SICARTSA ha consistido en administrar la planta de cargos con que se inició la empresa. El problema que se presenta no es tanto la reducción de personal, sino la importante rotación de mano de obra. Tanto en sindicalizados como en personal de confianza, el número de salidas es muy elevado, del 20 al 30%, habiendo alcanzado tasas aún mayores en los primeros años. Se han dado muchas explicaciones a este problema: las malas condiciones de vida, el clima, la dureza del trabajo siderúrgico, los temblores, etc. Si todos estos factores favorecen la inestabilidad del personal hay que decir que la dirección de la empresa y la gerencia de Relaciones Industriales le han dado poca importancia al hecho y no han desarrollado una política de integración del personal como se hizo en SOLMER.

La gestión del personal en SOLMER es también diferenciada, pero la definición de categorías particulares de mano de obra no proviene del contrato colectivo, sino de una política deliberada de la empresa. Contrariamente a SICARTSA, que no podía subcontratar por falta de una red de pequeñas empresas en la zona y por las limitaciones del contrato colectivo, SOLMER ha mantenido siempre un número importante de trabajadores exteriores empleados de otras empresas que intervienen ya sea en tareas especiales de mantenimiento, o en periodos de trabajo a destajo. Cuando la empresa se ve obligada a reducir la producción puede suprimir a estos trabajadores sin tocar a los de planta y dispone así de una mayor flexibilidad en la gestión. Se constituyen así en los lugares de trabajo dos colectivos de trabajadores: los trabajadores "de la casa" que están protegidos por el contrato colectivo y los trabajadores que dependen de empresas exteriores, reciben un salario inferior y viven una situación de inestabilidad en el empleo.

Desde los primeros años de funcionamiento, la política de gestión de SOLMER, llamó la atención de los científicos sociales pues fue una de las primeras empresas en que fue visible la intención de dividir al personal obrero. La empresa se manifestó muy selectiva en el reclu-

tamiento y la asignación de personal a puestos determinados: se pudo constatar así que se puso a los que venían de otras fábricas del grupo, a puestos de responsabilidad, o de mayor calificación, mientras se reclutaba en la región a la mano de obra menos calificada.

Por otra parte, comparando la estructura de las clasificaciones de SOLMER con la de otras siderúrgicas, se comprobó que el número de obreros clasificados como "especiales" y que se benefician por lo tanto de un mejor salario, era más importante que en el resto de las empresas. Para algunos observadores este era un signo de la voluntad de la empresa de "integrar" a una fracción importante del personal. Los trabajadores que vinieron de la región de Lorena a trabajar a Fos pudieron ascender en el escalafón hasta la categoría de capataces. En algunos casos, la formación técnica entregada por la empresa les permitió ir más lejos, hasta poder ocupar puestos calificados que suponen un conocimiento del proceso de trabajo automatizado.

La política de empleo de SOLMER se caracteriza por la tendencia a disminuir el personal en forma progresiva al mismo tiempo que se mejora su composición interna. El número de puestos de trabajo menos calificados se ha reducido y se ha contratado jóvenes con diplomas técnicos. Esta política corresponde a la necesidad de nuevas calificaciones que conlleva la introducción de innovación tecnológica pero también a la posibilidad que tiene la empresa de reducir la planta y de subcontratar tareas.

Si se tiene en cuenta el personal exterior en el cálculo del empleo por empresa llegamos a la conclusión que si bien SICARTSA y SOLMER declaran una planta de trabajadores del orden de 7.000 personas, SOLMER ha llegado a ocupar cerca de 8.500 personas en la época en que la subcontratación era importante. Esto también explica parcialmente las diferencias en el volumen de producción y en la productividad de la mano de obra.

c. La relación dirección-sindicatos

El éxito o fracaso de la administración de empresas estatales se puede medir por el grado de conflictualidad que se ha vivido en la empresa. Desde este punto de vista, los cinco primeros años de la vida de las siderúrgicas estuvieron marcados por el conflicto frontal entre trabajadores y dirección. En las dos plantas hubo una huelga importante al primer año de funcionamiento, motivada en ambos casos por las amenazas de recesión (reducción de la producción y paro en la segunda etapa). Dos o tres años después, estalla un nuevo conflicto en torno a cuestiones de salarios y horarios. Las huelgas de 1979 en SOLMER y SICARTSA, significaron un enfrentamiento directo entre los trabajadores y sus sindicatos que habían ocupado las plantas y la dirección. En cierta medida fueron pruebas de fuerza por el poder en la empresa, conflictos politizados que terminan después de un mes de paro sin mayores concesiones para los trabajadores. La organización sindical sale debilitada de estos conflictos aunque las razones difieren en ambos casos.

El conflicto del año 1979 de SOLMER ocurre en un contexto, delicado para los trabajadores pues es el periodo en que se está reduciendo el empleo en las siderúrgicas del Este. Los huelguistas logran movilizar a los trabajadores de la región y demuestran su capacidad para hacer funcionar la planta sin los ejecutivos. Finalizado el conflicto, el nuevo director comienza a aplicar una política social cuyos efectos principales serán: el debilitamiento de los sindicatos de izquierda y una desmovilización general de los trabajadores, lo que se traduce en un número reducido de paros parciales que no logran afectar la producción.

Los principales cambios introducidos por la dirección de SOLMER conciernen a la administración del personal. Guiada por la convicción de que el éxito de la empresa se juega también en el terreno social, la dirección se propone contrarrestar la influencia de los sindicatos. Junto a los métodos tradicionales como la sanción o el despido de dirigentes, se introducen innovaciones de importancia en la estructura de poder. Se le otorga a los mandos medios una misión social, que consiste en la gestión directa e individualizada de los problemas so-



ciales del personal. Los capataces y responsables de sector disponen de un expediente individual para cada trabajador, donde se consigna el desempeño y se registran sanciones y recompensas. Una nueva gerencia de Asuntos Sociales envía a su vez delegados a cada taller con el fin de supervisar cotidianamente las relaciones de trabajo y el comportamiento individual.

Esta nueva política se acompaña de una campaña de información y de educación de los mandos medios a los que se busca convencer de que son la llave de la modernización de la empresa. En este contexto, se comienza a aplicar desde 1980, una estrategia participativa, que consiste en la formación de grupos de trabajo, compuesto de trabajadores de uno o de varios servicios, que buscan resolver un problema concreto, y que son dirigidos por un responsable. Dichos grupos comienzan con el tema de la seguridad y pasan luego a abordar otros temas como las condiciones de trabajo y la calidad del producto. Esta iniciativa logra al cabo de algunos años, minar la influencia de los sindicatos más combativos (CGT y CFDT), y permite crear una base nueva de consenso entre trabajadores y ejecutivos.

La política social desarrollada por SOLMER fue la respuesta del equipo dirigente ante las amenazas, a su vez externas, provenientes de las autoridades de gobierno, e internas, expresadas en el ejercicio de la presión hacia una masa de trabajadores organizados y combativos. En cambio, en SICARTSA, el conflicto social se resolvió políticamente, logrando el sindicato de mineros (SNTMMRSM), someter a los dirigentes locales. El año 1979 no se vivía en México el mismo clima de recesión, la siderurgia no estaba todavía amenazada de cierre de plantas y el auge petrolero permitía continuar con los proyectos de inversión del Estado. Los métodos aplicados fueron el despido de dirigentes y un control autoritario en los lugares de trabajo. Tanto el sindicato nacional, como la dirección de la empresa, buscaron introducir nuevas tendencias en la composición de la sección sindical con el objeto de debilitar toda capacidad de presión.³⁴ Después del conflicto no se logró establecer un nuevo equilibrio. En agosto de 1985, bastó que un grupo político controlara una asamblea general para que se declarara una nueva huelga, la que duró un mes y significó una baja importante de la producción.

La política de empleo y la estrategia participativa de la SOLMER fueron aplicadas en la mayoría de las empresas francesas a principios de los años 1980 como una respuesta a la crisis. La reducción de personal, la gestión diferenciada de la fuerza de trabajo, la introducción de la participación y, en particular, de los círculos de calidad estilo japonés, forman parte de la panoplia de métodos de management considerados adecuados para mejorar los resultados de la empresa, sea esta pública o privada. En México, el bajo costo de la mano de obra no ha llevado aún a los ejecutivos a aplicar este tipo de política, pero la perspectiva de una redefinición del comercio exterior mexicano que incluya productos manufacturados en México podría llevar a considerar este tipo de estrategias.

³⁴ Sobre el control que ejerce el sindicato de mineros sobre la sección sindical ver I. Bizberg. "Las perspectivas de la oposición sindical en México" *Foro Internacional*, Abril-junio 1983.



Conclusión

El análisis comparativo de dos empresas siderúrgicas, desde el punto de vista de su origen, del sistema de toma de decisiones, y de las formas de gestión del personal, demuestra que los problemas que se plantean a nivel de la producción dependen del contexto institucional en que se encuentra la empresa. Por contexto institucional entendemos las relaciones con la burocracia del Estado y las exigencias que se imponen desde el exterior. Dichas exigencias pueden ser financieras, afectando el presupuesto y las inversiones de la empresa, jurídicas como son las disposiciones legales relativas a las relaciones laborales y al rol del sindicato, o políticas, como son las presiones ejercidas en período de negociación del contrato colectivo.

1. Las limitaciones de tipo financiero han marcado al funcionamiento interno de ambas empresas desde sus primeros años de operación. Si la construcción de las dos plantas fue parte de un proyecto más vasto de polo de desarrollo regional y de ampliación de la capacidad de producción nacional de acero, en ambos casos hubo un cambio en el significado del proyecto. Las inversiones se detienen en Fos y disminuyen con relación a lo previsto en Lázaro Cárdenas. La perspectiva ya no es la de abastecer el mercado interno, sino la de vincularse al mercado internacional mediante una especialización, y la de desarrollar actividades generadoras de divisas. La política de reducción del déficit generado por el sector público impone una reducción del gasto y de la inversión en las empresas estatales. Las empresas pasan a depender totalmente de las decisiones de tipo presupuestario que se toman a nivel de la Presidencia.

La política sectorial que los gobiernos han aplicado frente a la crisis mundial del acero ha sido diferente. En Francia, bajo la presión de la CEE, el gobierno ha impuesto el cierre de instalaciones y los reajustes de personal, y ha asumido el costo social y político de la supresión de más de 50.000 empleos en el sector. En México, el auge petrolero permitió postergar los efectos de la crisis en el sector siderúrgico, pues la demanda interna se mantuvo elevada. La caída del precio del petróleo y la crisis de la deuda externa han reducido los recursos del Estado y plantean por lo tanto el problema del peso del sector paraestatal en el déficit total del sector público. La decisión de cerrar la Fundidora Monterrey y la venta de empresas de SIDERMEX han sido las primeras respuestas del gobierno y se ha estudiado la posibilidad de transferir la propiedad de SICARTSA al capital extranjero.

El contexto de recesión en que se encuentra la siderurgia francesa desde principios de los años setenta ha sido enfrentado por los dirigentes de SOLMER, mediante una estrategia de aumento de la productividad, la que se ha logrado con la automatización de la fabricación y de la gestión. Esta estrategia busca reducir el personal de operación de la planta, mejorar la calidad del producto y asegurar una movilidad óptima del capital, evitando las rupturas en el proceso productivo y la acumulación de stocks. SICARTSA por el contrario, ha debido luchar para obtener los recursos necesarios para su operación y no ha podido concebir planes de modernización.

2. El sistema de producción es también tributario de las disposiciones jurídicas que rigen las relaciones laborales. En este nivel, la comparación de las dos empresas, demuestra que la fuerza del sindicato y su presencia en la gestión del personal son mucho más importantes en México que en Francia. Las disposiciones contenidas en el contrato colectivo de SICARTSA limitan en forma considerable la capacidad de acción de la dirección de la empresa en materia de empleo y de movilidad interna. En cambio en SOLMER, la presencia de varios sindicatos de diversas tendencias permite a la dirección una mayor flexibilidad, a lo que hay que agregar el éxito de la política social aplicada después de la huelga de 1979, que logró disminuir la influencia de los sindicatos más combativos.

En SICARTSA no hay indicadores de un esfuerzo similar por parte de la dirección. La rotación del personal, tanto sindicalizado como de confianza, es un índice de que la dirección de la empresa no ha logrado contrarrestar los efectos negativos de las condiciones de vida en la región. La falta de perspectivas de carrera en la empresa, la escasa movilidad interna

y la ausencia de otros factores que motiven al personal (los aumentos de salarios, están también limitados por el gobierno), explican el alto número de renunciaciones. Entre los trabajadores sindicalizados, la rotación del personal se debe también a un número importante de rescisiones de contrato, lo que indica que la empresa misma está contribuyendo al turnover.

En la medida en que las disposiciones contractuales y la legislación del trabajo limitan la posibilidad de reducir el personal de la planta como ha hecho SOLMER, sería lógico pensar que la dirección de la empresa buscaría estabilizar al personal y aumentar su rendimiento. El costo de la formación del nuevo personal y de su adaptación al puesto de trabajo no forman parte de las preocupaciones actuales de los dirigentes. La dirección ha comenzado, sin embargo, a suprimir algunos puestos y a recurrir a los subcontratistas para trabajos de mantenimiento, lo que indica que es posible ignorar en algunos casos el contrato colectivo o que el poder de la sección sindical no es tan importante como, por ejemplo, en el sector petrolero.³⁵

3. El contexto económico en que se encuentran las empresas estudiadas es muy similar: caída de la demanda interna, balances negativos, recortes presupuestarios, búsqueda de mercados a la exportación. En un caso, la empresa moviliza a 7,000 trabajadores para producir un millón de toneladas de acero; en el otro, se utiliza aproximadamente la misma cantidad de trabajadores para producir tres millones de toneladas. La explicación de esta diferencia en la productividad, se encuentra en las formas de organización de los recursos humanos y productivos. La historia de ambas empresas hace aparecer suficientes factores comunes como para evitar recurrir a explicaciones del tipo "atraso tecnológico" o "incapacidad de la mano de obra". Creemos haber demostrado que la dirección de ambas empresas estaban colocadas frente a autoridades que les impusieron exigencias diferentes: en un caso se les orientó a aumentar la producción, y en el otro a la modernización.

En la medida en que las empresas estatales dependen de la burocracia pública, el sistema de toma de decisiones se ve influenciado por el impacto de la coyuntura política. Mientras el debate se encuentra a nivel de la cúpula del aparato del Estado, las empresas aparecen como víctimas de decisiones que les escapan. No hay que olvidar sin embargo que existe un campo de autonomía al interior de la empresa, y que el sistema de producción depende de las relaciones sociales que ahí se desarrollen. Mientras se trate el tema de las empresas estatales como un tema más del debate político nacional, poco se avanzará en un mejoramiento de los resultados internos.

La experiencia de Fos-sur-Mer y de Las Truchas demuestra que la intervención del Estado era indispensable, dada la envergadura de la inversión y la multitud de problemas que había que resolver (infraestructura, vivienda, servicios). La presencia del Estado hace que estas zonas industrial-portuarias sean muy vulnerables a los cambios de coyuntura económica y política. Las empresas siderúrgicas estatales son un buen ejemplo de los límites que encuentra el poder político cuando interviene en el terreno industrial. Las empresas deben disponer de un margen de autonomía suficiente que les permita crear un ambiente estable de trabajo y desarrollar un sistema de relaciones profesionales capaz de dirimir en forma independiente los conflictos entre capital y trabajo. En SOLMER, se estableció un sistema que debilitó a algunos sindicatos en beneficio de otros, en SICARTSA el poder político actuó para asegurar el control externo de la empresa, debilitando así a la sección sindical. El conflicto de 1986 demostró sin embargo que eso podía conducir a situaciones incontrolables y que es preferible una sección sindical fuerte que un vacío en la representación de los trabajadores.

³⁵ Sobre el monopolio del sindicato en materia de empleo, ver M.T. Prevot-Schapira. "Géographie du pouvoir syndical dans les zones pétrolières du golfe du Mexique", *Bulletin Association des Géographes Français*, n° 495, Paris, 1983.