

CAPITULOS

Cambios estratégicos en las políticas industriales

Sistema Económico
Latinoamericano

Latin American Economic
System

Sistema Económico
Latino-Americano

Système Economique
Latinoaméricain



51

JULIO
SEPTIEMBRE
1997



Sistema Económico
Latinoamericano

Latin American
Economic System

Sistema Económico
Latino-Americano

Système Economique
Latinoaméricain

CAPITULOS

**Cambios estratégicos
en las políticas
industriales**

51

JULIO
SEPTIEMBRE
1997

Comité Editorial

Emb. Carlos J. Moneta
Secretario Permanente

Dr. Luis Alberto Rodríguez
Secretario Permanente Adjunto

Dr. Mario Vacchino
Director de Desarrollo

Dra. Manuela Tortora
Directora de Relaciones
Económicas

Emb. Allan Wagner
Asesor Especial

Lic. Gerardo Noto
Jefe de Proyectos

El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) es un organismo regional de consulta, coordinación, cooperación y promoción económica y social conjunta, integrado por 27 Estados Miembros.

Portada:
David Boothman (Trinitario)
«Basspan Jam»,
Acrílico sobre tela, 1994
30 x 34 cms.
«Seeds of Talent» Art Exhibition,
Westmall, Wesmoorings, Trinidad
Fotografía: División de
Información, Unidad de fotografía.
Ministerio de Relaciones
Exteriores, República de Trinidad y
Tobago.

Capítulos del SELA

Susana Pezzano
Directora

Zenaida Lugo
Marisa de Peyrano
Asistentes

Publicación trimestral de la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA)

Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los propios funcionarios de la Secretaría Permanente del SELA, son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vistas del foro regional.

Capítulos del SELA puede obtenerse por Internet en la WWW del SELA: <http://lanic.utexas.edu/~sela> <http://www.sela.org> o solicitarse a la Oficina de Difusión y Comunicación.

Torre Europa, Piso 4
Avenida Francisco de Miranda
Chacaíto
Caracas. Venezuela
Teléfono: 905.52.08
Fax: 951.69.53
Apartado de Correo 17035
Caracas 1010-A Venezuela

Suscripción

América Latina y el Caribe	US\$ 50
Resto del Mundo	US\$ 60
En Venezuela:	
4 Números	Bs. 8.000
(incluye envío por correo)	

Diseño: Cograf
Arte Final: Cecilia Zuvic
Impresión: Gráficas Franco, s.r.l.

Déposito Legal 83-0198

Editorial	5
Enfoques	
Justo Villafaña	7
La recuperación equilibrada del nuevo Estado de Bienestar	
Análisis	
ONUDI	19
Consecuencias de la globalización para el desarrollo industrial	
Daniel Martínez	35
Apertura comercial y empleo industrial en América Latina	
Joseph Ramos	59
Impacto de la modernización tecnológica	
Francisco Sercovich	67
Convergencia de políticas y OMC 2000: Ritmos y estilos de una carrera contra el tiempo	
José Quijano	83
Oportunidades de la innovación en micro, pequeña y mediana empresa	
Ramón Rosales	97
La asociatividad como estrategia de fortalecimiento de las PYMEs	
Daniel Toledo B.	115
El modelo asiático de relaciones industriales. ¿Hacia una japonización del Asia Pacífico?	
Documentos	
Conclusiones de la II Reunión del Foro Regional sobre Política Industrial	140
Debates	
Ignacio Ramonet	143
¿Hacia una geopolítica del caos?	
Financiamiento	
Secretaría Permanente del SELA	151
Situación, políticas y perspectivas de la deuda externa latinoamericana y caribeña	

COMERCIO

Anabel González

165

**La política comercial de Estados Unidos desde
una perspectiva centroamericana****NOTAS ESTRATEGICAS**

Secretaría Permanente del SELA

175

**Más equidad en el sistema de comercio mundial:
la solución de controversias en la OMC**

La industrialización es algo más que el motor del crecimiento; es también el catalizador de la transformación tecnológica, financiera y socioeconómica de los países de América del Norte, la Unión Europea y Japón. Sin embargo, a pesar de esta importancia, la participación de las naciones en desarrollo en el valor agregado manufacturero mundial, si bien se ha duplicado desde 1960, al pasar del 8,6% a 20 % en 1995, los progresos fueron disparejos. Al respecto, ONUDI advierte que «las principales ganancias se produjeron en un número relativamente pequeño de economías, principalmente de Asia».

En este contexto, el diseño e instrumentación de políticas industriales adaptadas a los transformaciones del proceso de globalización, cobran un papel relevante para los países de América Latina y el Caribe. El presente número de Capítulos del SELA aborda este tema desde una perspectiva múltiple que recoge gran parte de los debates y documentos de la II Reunión del Foro Regional sobre Política Industrial, efectuado en la sede del Sistema Económico Latinoamericano, del 30 de julio al 1 de agosto de 1997, con la participación de 17 Ministros de Industria de la región, directivos de organismos regionales e internacionales, altas autoridades gubernamentales, empresarios, académicos y expertos.

Además del tema central, en la sección Enfoques, el catedrático español Justo Villafañe expone los fundamentos de una recuperación equilibrada del nuevo Estado de Bienestar. La sección Debates incluye el epílogo del libro «Un mundo sin rumbo. Crisis de fin de siglo», del Director de Le Monde Diplomatique, Ignacio Ramonet, texto polémico sobre los riesgos del «pensamiento único».

En la sección «Comercio», la experta costarricense Anabel González analiza la política comercial estadounidense desde una perspectiva centroamericana, mientras que en la sección Financiamiento, se reproduce el documento de la Secretaría Permanente del SELA «La situación, políticas y perspectivas de la deuda externa latinoamericana».

La recuperación equilibrada del nuevo Estado de Bienestar

Tras analizar las diferentes teorías sobre el papel del Estado y su articulación con lo económico y social, el autor plantea la necesidad de reinventar el Estado de Bienestar para adecuarlo a las coyunturas económicas y fiscales actuales.

A su juicio, la recuperación equilibrada del nuevo Estado de Bienestar implica enfrentar cinco retos: globalizar el crecimiento económico, impulsar una redistribución fiscal, lograr la competitividad sin sacrificar la mínima protección de los trabajadores, promover políticas de empleo y replantear el sistema de pensiones.

The Balanced Revival of the Welfare State

Following an analysis of the different theories on the role of the State and its relation with economic and social issues, the author sets forth the need to reinvent the welfare state in order to adapt it to present economic and social circumstances.

In his judgment, five different challenges must be met when attempting to revive the welfare state: economic growth must be globalized; a fiscal redistribution initiated; competitiveness must be achieved without sacrificing workers rights; employment policies must be undertaken and the retirement system promoted.

La reconstitution à la mesure du nouvel Etat-providence

Après avoir analysé les différentes théories du rôle de l'État et de son articulation avec le domaine économique et social, l'auteur affirme qu'il est nécessaire de réinventer le "Welfare State" pour l'adapter aux conjonctures économiques et fiscales actuelles.

A ses yeux, la réaménagement équilibrée à la mesure du nouvel Etat-providence repose sur cinq défis à relever: globaliser la croissance économique, lancer une redistribution fiscale, parvenir à la compétitivité sans sacrifier la protection des travailleurs, promouvoir des politiques d'emploi et reformuler le régime des pensions.

A recuperação equilibrada do novo Estado de Bem-estar

Depois de analisar as diferentes teorias sobre o papel do Estado e sua articulação com o econômico e social, o autor propõe a necessidade de inventar novamente o Estado de Bem-estar, para adequá-lo às conjunturas econômicas e fiscais atuais.

Ao seu juízo, a recuperação equilibrada do novo Estado de Bem-estar implica afrontar cinco retos, globalizar o crescimento econômico, impulsar uma redistribuição fiscal, lograr a competitividade sem sacrificar a mínima proteção dos trabalhadores, promover políticas de emprego e delinear novamente o sistema de pensões.

La recuperación equilibrada del nuevo Estado de Bienestar

↔ **Justo Villafañe**

Director General de la Red de Institutos de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid.

El siguiente artículo fue presentado como ponencia —«El papel del Estado en la articulación económica y social: reflexiones en torno al Estado de Bienestar»— en el «Foro Iberoamericano sobre Justicia Social: Desarrollo Integral con Equidad», efectuado en la sede del SELA del 19 al 20 de junio de 1997 y organizado conjuntamente por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela y el SELA, en preparación de la VII Cumbre Iberoamericana.

La primera dificultad que plantea el tema del desarrollo y la equidad es la heterogeneidad y la gran variedad de los referentes geopolíticos sobre los cuales cabe reflexionar acerca del papel del Estado en la articulación de lo económico y lo social. Si tomamos como marco de referencia el conjunto de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, se dan distancias económicas tan radicales como las existentes, por ejemplo, entre España, con un Producto Nacional Bruto *per capita* de 13.440 dólares, frente a los 230 dólares de Haití, los 340 de Nicaragua o los 600 de Honduras. Es decir, un ciudadano español es 58 veces más rico que un haitiano, 40 veces más que un nicaragüense y 22 más que un hondureño. Aunque el marco referencial se reduzca al continente latinoamericano, todavía seguimos encontrando distancias tan grandes como las existentes entre la renta de un ciudadano argentino que supera en 35, 24 y 14 veces respectivamente la riqueza de otro ciudadano de Haití, Nicaragua u Honduras¹.

Por otra parte, esa articulación económico-social y el papel que el Estado puede jugar en ella, nos lleva irremisiblemente al debate político y económico sobre el Estado de Bienestar, lo que agudiza aún más la dificultad inicial apuntada, ya que para algunos países iberoamericanos la cuestión prioritaria puede ser la transformación del estado social, en tanto que para otros —muchos más, lamentablemente— el tema es bien distinto: simplemente, qué posibilidades existen de implantar un modelo de estado mínimamente benefactor y dónde se hallan los límites económicos de ese estado.

Lo que a continuación sigue es un conjunto de reflexiones personales respecto al tema planteado que están formuladas, premeditadamente, de forma genérica. También quiero advertir, por una cuestión de elemental honestidad intelectual, que estas reflexiones están formuladas desde una perspectiva europea, en un momento delicado de su proceso de construcción que enfila hacia la recta final de su segunda etapa —la unión monetaria— y en el que dos acontecimientos electorales habidos en los últimos meses —las elecciones en el Reino Unido y Francia— han añadido incertidumbre sobre la aplicación del Tratado de Maastricht, proceso que ilustra como pocos las diferentes opciones de articulación de lo económico y lo social en los países de la Unión Europea.

I. Acerca del papel del Estado

“

Existen partidarios de reformular los fundamentos teóricos del Estado de Bienestar para adaptarlos a la coyuntura económica y fiscales actuales.

”

Respecto de la primera de estas reflexiones —el papel que debe jugar el Estado en la articulación económico-social— existen opiniones muy sedimentadas dentro de la comunidad internacional, tal como apunta el profesor Gómez Castañeda², que pueden resumirse en las siguientes tres posiciones:

En primer lugar la de aquellos autores, claramente alineados con las tesis liberales, que postulan una redefinición del papel del Estado en la economía, reduciendo su tamaño y sus funciones e impulsando programas de privatización de los servicios públicos. Son los epígonos del «menos estado, más mercado».

La segunda posición es la de aquéllos que se muestran radicalmente reticentes del papel desempañado en la economía por el llamado Estado del Bienestar, desde posiciones críticas de izquierdas, sosteniendo que sólo los intereses del capitalismo más ortodoxo gradúan en su beneficio —al aprovechar la crisis y el desequilibrio de fuerzas y bloques en la economía mundial— las tradicionales funciones de acumulación y legitimación que explican la verdadera razón de ser del Estado benefactor.

Una tercera posición es la de los partidarios de reformular los fundamentos teóricos del Estado del Bienestar para adaptarlos a las coyunturas económica y fiscal actuales. Los defensores de esta tercera posición consideran normal —como señala Gómez Castañeda— que los programas de ingresos y gastos públicos se vean afectados en su eficacia y objetivos, pero plantean encarar el futuro desde una posición de aprendizaje de la experiencia pasada para mejorar el equilibrio y la eficiencia del sector público y evitar el desmantelamiento del Estado de Bienestar.

Está claro que estas tres posiciones no son ajenas a ópticas

planteamientos ideológicos diferentes y, personalmente, creo que está bien que tales diferencias sean destacadas justamente para poner en evidencia la viabilidad de sus respectivas opciones, así como las alternativas políticas que existen detrás de éstas.

Al hablar del papel del Estado y asociarlo al Estado de Bienestar surge siempre, no sin una importante dosis de demagogia, la cuestión del «tamaño», frecuentemente como la causa principal de su cuestionamiento en tanto responsable de la crisis fiscal. Desde las tesis liberales se responsabiliza al estado social, en su versión corporatista, tanto del déficit presupuestario como del endeudamiento del sector público, algo que es cierto sólo en determinadas circunstancias económicas pero que puede resultar admisible como crítica. Sin embargo, lo sustancial no es si el estado debe tener la titularidad de los servicios sociales sino la facultad de su control y la fuerza para imponerlos.

Ni el más conspicuo socialdemócrata discute hoy, primero, que el Estado del Bienestar posible ya no coincide con el deseable y, segundo, que el viejo modelo de estado social de corte *keynesiano* contiene muchos elementos que son revisables y que, en consecuencia, deben ser revisados. Uno de estos es el tamaño del estado.

Ahora bien, detrás de ese aforismo antes apuntado del «menos estado, más mercado», lo que se encierra no es un redimensionamiento del estado sino un objetivo perfectamente articulado de debilitamiento, de éste a través de la desregulación económica y social; estrategia que, cuando menos, me parece económicamente dudosa y socialmente injusta.

Económicamente dudosa porque, aún desde una perspectiva liberal, la economía privada siempre se ha beneficiado de la iniciativa pública en la medida que ésta es quien mejor garantiza, por ejemplo, la inversión en infraestructuras, la investigación científica fundamental, la utilización racional de los recursos naturales, etc. En mi opinión el desarrollo económico requiere una mayor regulación social, nunca lo contrario; entendiéndolo por regulación exclusivamente la asunción por parte del Estado de su inexcusable función de articular el desarrollo económico y el social.

Lo contrario resulta socialmente injusto como antes decía, simplemente porque los derechos sociales son irrenunciables, igual que los derechos civiles y los políticos. Estos no sirven de nada, son pura retórica, si los ciudadanos de una comunidad no tienen asegurados sus derechos sociales fundamentales.

Por tanto, olvidémonos ya del manido asunto del tamaño del

“
*Detrás del
 aforismo «menos
 estado, más
 mercado», se
 encierra un
 objetivo de
 debilitamiento del
 estado a través
 de la
 desregulación
 que me parece,
 cuando menos,
 económicamente
 dudosa y
 socialmente
 injusta.*
 ”

estado. Todos estamos de acuerdo en que lo más conveniente en la actual coyuntura es que el Estado sea un estado pequeñito, pero musculoso, fuerte y con un carácter decidido.

II. La crisis fiscal de los estados

Antes de analizar en profundidad la necesidad de reformular el Estado de Bienestar, sintetizaré lo que han sido las causas que han provocado la crisis fiscal de los estados, el factor que constituye el origen del cuestionamiento del citado Estado del Bienestar. Y creo que es conveniente hacerlo porque si bien es cierto que algunas de estas causas de la crisis fiscal tienen su origen en el estado social, no lo es menos que otras, como la mundialización de la economía, agudizan su situación apelando, exclusivamente, a la maximización de los beneficios industriales.

La crisis fiscal es una consecuencia automática del déficit presupuestario y del endeudamiento público originada por tres grupos de factores: las crisis económicas, la globalización de la economía y las disfunciones del sistema económico y fiscal.

Las **crisis económicas** producen inexorablemente dos fenómenos simultáneos: el incremento del gasto y la discriminación de los ingresos públicos. Según Rodríguez Cabrero³ el primer fenómeno es consecuencia de los requerimientos que desde la economía privada se hace al Estado para la superación de las crisis mediante subvenciones, exenciones fiscales, etc. Son los gastos derivados de la función de acumulación, destinados a financiar los costes de capital fijo y a socializar los gastos de la fuerza de trabajo. Además, los estados en los períodos de crisis, deben afrontar los gastos derivados de la función de legitimación, es decir, los que produce el aumento de los servicios sociales (asistencia social, desempleo, etc.).

Simultáneamente, los ingresos estatales disminuyen porque decrecen los impuestos directos al disminuir la recaudación impositiva sobre el beneficio de las empresas, la del rendimiento del trabajo personal y la del resto de los impuestos directos; igualmente, caen los impuestos indirectos debido a la disminución del consumo y, finalmente, los recaudados por cotizaciones sociales.

La segunda causa de la crisis fiscal es la **globalización de la economía** caracterizada por la eliminación, a efectos económicos, de las fronteras nacionales de los estados lo que ha producido efectos de singular importancia económica y social.

El primero de ellos es la traslación de ese fenómeno de globalización al proceso de toma de decisiones sobre el desen-

“

Todos estamos de acuerdo en que lo más conveniente en la actual coyuntura es un estado pequeñito, pero musculoso, fuerte y con un carácter decidido.

”

volvimiento corporativo de las empresas. Las estrategias internacionales de las empresas, que se orientan predominantemente hacia la optimización del beneficio de los inversores, prevalecen sobre cualquier otra razón como pueda ser el mantenimiento del empleo o el grado de desarrollo socioeconómico de una región. El caso reciente de la fábrica de Renault en la ciudad belga de Villboorde es una buena ilustración de este hecho.

Otro factor crítico derivado del fenómeno de la globalización es la valorización mundial del capital. Todas las variables del *marketing mix* son planificadas ya a nivel mundial y no nacional. Los precios o las calidades de los productos responden a estándares internacionales con lo que la competitividad necesaria para obtener ventajas en los mercados internacionales se convierte en muchos países del sudeste asiático o incluso de Latinoamérica y Europa Central en un elemento de desregulación ya que la citada competitividad suele llegar en estos casos de la eliminación o del recorte radical de los derechos sociales de los trabajadores.

Otro genuino efecto de la globalización es la deslocalización de la producción; fenómeno que está ya produciéndose en el interior de un mismo estado como es el caso de Brasil y que, en muchos casos, constituye un elemento de presión a los gobiernos nacionales rayano al chantaje, cuando se exigen inversiones públicas para asegurar la cuenta de resultados bajo la amenaza de cierre de la compañía en el caso de que la administración pública no atienda esos requerimientos. En España existen numerosos casos que ilustran este proceder aunque quizás no sea el momento de mostrarse excesivamente localista de acuerdo al citado principio globalizador.

La apertura comercial y el paso de una competencia internacional a otra interempresarial es otro fenómeno característico de la mundialización de la economía. A partir de la Ronda Uruguay del GATT los estados han visto cercenado su protagonismo en la formación del precio de su producción interior a través de los mecanismos proteccionistas clásicos tanto en sus políticas exteriores (aranceles, incentivos a la exportación, etc.) como en las de proyección interior (política salarial, condiciones laborales, cotizaciones sociales, etc.), para pasar a una situación de apertura comercial casi total en la que aquel protagonismo es ahora de las empresas y son éstas quienes disputan a los propios estados la regulación, o mejor dicho, la desregulación del desenvolvimiento económico.

El desarrollo tecnológico constituye un nuevo factor que abunda en todo lo anterior al desbordar y hacer estériles –tal como afirma Gómez Castañeda⁴– muchos de los controles y

“
 La crisis fiscal de los estados es una consecuencia automática del déficit presupuestario y del endeudamiento público originado por tres factores: la crisis económica, la globalización y las disfunciones del sistema económico y fiscal.
 ”

restricciones fronterizas que soporta el proceso y contribuyen al incremento de la productividad a través de las siguientes manifestaciones: la producción en masa, la segmentación de los procesos productivos y su consiguiente mundialización, el control a distancia de los procesos de ventas, compras, almacenaje, financiación, etc., la homogeneización de los productos, la generalización de los mismos hábitos de consumo, la homologación de los sistemas de ventas, las grandes innovaciones en materia de transportes y comunicaciones, etc.

El tercer factor de la crisis fiscal de los estados y, por consiguiente, del Estado de Bienestar son **las disfunciones del sistema económico**. La ineficiente gestión del gasto público, el fraude fiscal y las diversas formas de economía sumergida son quizás las manifestaciones más genuinas de esta disfunción del sistema, que constituyen los límites económicos del Estado de Bienestar.

III. Los retos del nuevo Estado de Bienestar

El Estado de Bienestar debe ser reinventado. Esta parece ser una conclusión unánime, al menos entre quienes piensan que el Estado del Bienestar constituye una conquista irrenunciable de las sociedades modernas y también entre aquéllos que, desde países en los que aún no se ha desarrollado un estado pleno, consideran igual de irrenunciable unas bases mínimas de dicho desarrollo.

Cinco son a mi juicio los caminos por los que debe transitar la recuperación equilibrada del nuevo Estado de Bienestar: el crecimiento económico, la redistribución fiscal, la competitividad, las políticas de empleo y el replanteamiento de las pensiones.

Sobre el primero de ellos —el **crecimiento económico**— es sobre el que mayor consenso parece existir, otra cosa es cómo conseguirlo. Desde la última gran guerra hasta nuestros días se dibujan dos períodos de crecimiento económico en los países desarrollados bien diferenciados entre sí: el primero, caracterizado por una rápida expansión económica, abarcaría desde 1950 a 1970 y el segundo, con un crecimiento más lento, desde el 70 hasta ahora. El PIB de los países de la OCDE tuvo entre 1960 y 1973 una tasa de crecimiento anual en torno al 5%, tasa anual que cayó hasta casi la mitad —un 2,6%— entre 1974 y 1992.

El efecto directo de esta ralentización del crecimiento económico ha sido una progresión del desempleo que en los países de la Unión Europea pasó de un 2,3% de desempleados entre 1964 y 1970 al 9,6% entre el 81 y el 90 y al 11,3% en 1994, siendo

“

La recuperación equilibrada del nuevo Estado de Bienestar pasa por cinco caminos: el crecimiento económico, la redistribución fiscal, la competitividad, las políticas de empleo y el replanteamiento de las pensiones.

”

en 1992 los parados de larga duración el 42,2% del total de desempleados en los países de la Unión Europea y el 28,6% en los de la OCDE⁵. Parece obvio por tanto, que el primer pilar sobre el que debe asentarse el nuevo Estado de Bienestar es el de un crecimiento económico sostenido, que debe venir como consecuencia de la aplicación de reformas estructurales del sistema productivo y muy especialmente del mercado laboral.

Relanzar el crecimiento debería convertirse en una prioridad absoluta para los estados, sobre todo si aquél va orientado a paliar el desempleo y esto se convierte en una de las mejores defensas del Estado de Bienestar. En España, por ejemplo, la crisis financiera del estado no existiría si el paro alcanzase sólo al 5% de la población activa.

El segundo reto es el de la **redistribución fiscal**. Se hace necesario—tal como apunta Borrel⁶—una honda reflexión sobre la reestructuración del actual sistema impositivo que favorezca la creación de empleo y un modelo de crecimiento económico sostenible, que evite la evasión de la imposición que la globalización de la producción pueda producir.

Deberían sustituirse las cotizaciones sociales, fundamentalmente de los trabajadores menos cualificados, por impuestos sobre el consumo con el fin de mejorar la competitividad gracias a la disminución de los costes del factor trabajo. De esta manera, los productos extranjeros contribuirían a la financiación del estado social nacional.

Debe exigirse el mismo tratamiento fiscal progresivo a las rentas del capital que a las del trabajo bien sea éste por cuenta propia o ajena.

Se hace necesario igualmente un desplazamiento de la imposición que recae sobre el empleo hacia los impuestos medioambientales con el doble objetivo de aumentar la creación del empleo y lograr un medio ambiente menos deteriorado. En la actualidad, el modelo de desarrollo de nuestras sociedades está infrautilizando el factor humano y sobreexplotando los recursos naturales y este desequilibrio sólo puede paliarse mediante nuevos esquemas fiscales.

La **competitividad** es el tercero de los retos del estado social. Sólo si se obtienen ventajas competitivas se puede garantizar el crecimiento y el mismo estado social. Sin embargo en una economía globalizada, la competitividad muchas veces es la consecuencia del *dumping* social como ya se ha comentado anteriormente. Competitividad sí, pero no a costa de la protección social mínima a la que todo trabajador tiene derecho.

Es urgente establecer acuerdos internacionales sobre las condiciones de producción, una homogeneización mínima de la

“

Sólo si se obtienen ventajas competitivas se puede garantizar el crecimiento y el estado social; pero la competitividad no debe hacerse a costa de la protección social mínima a la que todo trabajador tiene derecho.

”

legislación laboral y sobre ciertas restricciones medioambientales para intentar paliar la hecatombe que una población activa de 1.200 millones de personas puede causar con su progresiva incorporación al mercado mundial con un grado de desarrollo tecnológico relativamente elevado en un tiempo relativamente corto. Sería igualmente necesario establecer garantías sociales en las áreas de libre comercio para no tener que igualar a la baja la protección social básica.

El **empleo** constituye el cuarto reto del Estado del Bienestar. Pero al hablar del empleo en una tribuna desde la que se está reflexionando sobre la articulación de lo económico y lo social en nuestras comunidades, convendría recordar la curva de A.W. Philips que identifica la disyuntiva existente entre el empleo y la inflación.

El pleno empleo era en el pensamiento económico tradicional un signo de buen funcionamiento del sistema. Sin embargo en la actualidad los precios estables son considerados por las capas más influyentes de la sociedad como un signo de excelencia económica independientemente de cuáles sean los índices de paro. «El desempleo se ha convertido hoy en un instrumento para estabilizar los precios, porque quienes tienen voz e influencias políticas se ven más perjudicados por la inflación que por el paro».

La disyuntiva entre el precio y la inflación no puede eludirse: hay que afrontarla. Una buena sociedad—nos dice Galbraith (7)—no puede relegar una parte de la población a la ociosidad, al infortunio social y a la privación económica, con objeto de lograr la estabilidad de los precios. Debe aceptarse como necesario el mal menor de que suban los precios. Nunca puede defenderse una inflación grave—ningún tajante deterioro del poder adquisitivo del dinero—, pero la progresiva expansión económica que proporciona de hecho empleo a la mayor parte de los trabajadores significará inevitablemente algún movimiento ascendente de los precios. Así ha sido, sin efectos perjudiciales, en el pasado. Así ocurrirá también en el futuro. Esto es mejor desde el punto de vista social, que una estabilidad lograda mediante el efecto depresivo del extenso ocio forzoso.

También será necesario, y con urgencia, acometer un sistema de reparto del empleo ya existente, incentivando a las empresas a que efectúen nuevas contrataciones a cambio de eliminar las horas extraordinarias de su producción.

El quinto reto antes mencionado se refiere al **replanteamiento del sistema de pensiones**. En este sentido aparecen cada vez más evidencias a favor de la necesidad de reformar los sistemas de pensiones basados en el reparto tradicional e

“

El desempleo se ha convertido hoy en un instrumento para estabilizar los precios porque quienes tienen voz e influencias políticas se ven más perjudicados por la inflación que por el paro.

”

incorporar algún sistema de capitalización que asegure unos ingresos suficientes al final de la vida activa de cada trabajador.

El sistema público de pensiones asumiría la obligatoriedad de suministrar una «pensión mínima» que se financiaría a través de impuestos. Además el estado deberá asumir dos funciones: la de obligar a cada trabajador a detraer una parte de su salario destinada a la capitalización y, en segundo lugar, a garantizar un marco regulador que asegure la solidez financiera del nuevo sistema de pensiones.

El mayor problema para pasar del viejo modelo público y monopolístico al nuevo privado y competitivo —afirma Bernaldo de Quirós⁶— estriba en cómo enfocar la transición. En concreto es necesario atender a cuatro frentes: primero, el de las personas ya jubiladas; segundo, el de aquéllas que se están jubilando cuando se crea el nuevo sistema; tercero, el de quienes desean permanecer en el viejo sistema y cuarto, los trabajadores que han acumulado derechos en el viejo modelo pero desean incorporarse al nuevo. La mezcla de estos elementos genera unas obligaciones financieras a las que es preciso atender. De ello depende el éxito de la reforma del sistema de pensiones.

En todo caso no puede olvidarse que las personas que deciden permanecer en el régimen público se van muriendo y no son sustituidas por otras; es decir, las obligaciones del estado tienen un final. De entrada debe apuntarse una cuestión: tanto con las personas jubiladas como con aquéllas en trance de hacerlo el Estado suscribió una especie de «contrato social» que éste no puede romper.

IV. Estado del Bienestar y sociedad democrática

Antes de concluir mi intervención quiero destacar un hecho, no de naturaleza socioeconómica como todo lo anterior, sino estrictamente política: la firme decisión que, al menos en Europa, están mostrando los ciudadanos en la defensa del Estado del Bienestar como expresión de un conjunto de valores democráticos que consideran irrenunciables.

En un análisis apresurado de las últimas elecciones francesas del primero de junio de 1997, elecciones que fueron anticipadas por el presidente Jacques Chirac para consolidar su mayoría parlamentaria por cinco años y abordar desde esa cómoda situación política el último tramo de la unión económica y monetaria, creo que sobresalen tres causas que explicarían ese cambio sobre las expectativas electorales de la derecha francesa.

La primera causa de ese cambio de actitud de los ciudadanos

“

En Europa, los ciudadanos están demostrando una firme decisión de defender el Estado de Bienestar como expresión de un conjunto de valores democráticos que consideran irrenunciables.

”

franceses parece encontrarse en la resistencia de éstos al debilitamiento del Estado del Bienestar; no desde una formulación distanciada como la que utilizamos quienes nos referimos a este hecho en una situación como la mía ahora, sino desde una postura mucho más imperativa, aquella que interpela al gobernante y le exige el mantenimiento y la defensa de unos derechos sociales adquiridos e irrenunciables. Derecho al empleo, a la sanidad, a la instrucción pública y derecho también a poder envejecer sin excesivos sobresaltos en una comunidad como la europea en la que la elevación de las expectativas de vida no acaba de ser una excelente noticia debido al problema demográfico que supone que cada vez menos personas activas —por causa de la baja natalidad pero también por el desempleo crónico— tienen que soportar el coste social de un mayor número de ciudadanos que no aportan contribución alguna sobre las rentas de su trabajo.

La segunda causa, mucho más próxima y cotidiana es, a mi juicio, la inclinación de los ciudadanos franceses por unas políticas cercanas —servicios públicos, seguridad ciudadana, programas medioambientales, etc.— para cuya implementación confía más en la tradición socialdemócrata que en lo que representa el *neogaullismo* que hasta el dos de junio gobernaba Francia. En el fondo, esta segunda causa no deja de ser una traducción doméstica de la anterior.

Finalmente el tercer motivo que a mi juicio explica la derrota electoral de la derecha francesa, tiene que ver con la fractura del modelo social-republicano francés que ha encarnado, con mayor o menor justicia en cuanto a esta percepción pública se refiere, Alain Juppé, el tecnócrata *premier* de Chirac cuya imagen ultraliberal ha pesado demasiado en el último tramo de la segunda fase de la construcción europea —la unión monetaria— en el electorado de su país, temeroso de una interpretación de Maastricht que ahondase en el cuestionamiento de esa identidad nacional-republicana construida en las últimas dos décadas.

Lo sucedido en las pasadas elecciones francesas, quiero apresurarme a decirlo, es un fenómeno que ya sucedió anteriormente en Francia y en otros países europeos con gobiernos de signo contrario: derrotas de la izquierda francesa en 1986 y 1993 y victoria de Mitterrand en 1981 y 1988 con un mensaje muy similar al que recientemente ha llevado a Lionel Jospin al Matignon. En Francia, los ciudadanos han castigado por igual tanto el liberalismo económico a ultranza de la izquierda como las políticas *neothacheristas* de la derecha cuando ésta se formulaban en nombre de la tradición social del estado republicano, y ambas prácticas han tenido igual respuesta en términos

electorales: la penalización de aquellas políticas que han intentado menoscabar el estado del bienestar y los derechos del Estado social construido en los «gloriosos treinta», no en referencia a esa década sino a los treinta años del pensamiento *keynesiano* que siguió al a postguerra europea.

El caso francés al que me he referido, es un genuino ejemplo de respuesta democrática de la ciudadanía que revela con su comportamiento electoral sus preferencias sobre un modelo de Estado más próximo a la sociedad civil y a sus referencias nacionales de mayor identidad. En mi opinión no resulta descabellado pensar que para una buena parte de la ciudadanía de Francia, el Estado del Bienestar constituye la superación de la lucha competitiva por la supervivencia y la asunción de un compromiso moral y colectivo de atender solidariamente las necesidades básicas de los individuos en esta sociedad de final del milenio.

Notas

1. Fuente: Banco Mundial (1996). *World Development Report*.
2. Gomez Castañeda, J. (1995) «Los límites del Estado del Bienestar», en Política y Sociedad, 18, Madrid.
3. Rodríguez Cabrero, G. (1980). «Crisis fiscal y estado benefactor», en Papeles de Economía Española, I.
4. Gómez Castañeda, J. *Op. cit.*
5. Estudio de la OCDE sobre el empleo (1994). La Caixa, I.
6. Borrell, J. (1994). «Políticas fiscales, Estado de Bienestar y crisis económica» en La socialdemocracia ante la economía de los años noventa, Guerra, Caballero y Tezanos, eds.
7. Galbraith, J.K. (1996). Una sociedad mejor, Crítica.
8. Bernaldo de Quirós, L. (1996). «Retos del Sistema actual de Seguridad Social», en El Estado de Bienestar sostenible, AAV, Ediciones Gestión 2000.

Consecuencias de la globalización para el desarrollo industrial
 El documento de la ONUDI plantea que la mundialización ha modificado la naturaleza y las pautas de la industrialización. A partir de esta premisa, analiza las formas que adopta la globalización en las áreas de la inversión extranjera directa, la cooperación entre empresas a través de las fronteras, y las inversiones de cartera, para concluir que, a pesar de los riesgos, abre novedosas e interesantes oportunidades para la industrialización en los países en desarrollo.

The Implications of Globalization for Industrial Development
 The UNIDO document points out that globalization has modified globalization's nature and guidelines. On this premise, it analyzes globalization in the areas of foreign direct investment, cooperation between enterprises and across borders, and stock investments. It concludes that, in spite of the risks involved, globalization opens up in developing countries interesting opportunities for industrialization.

Conséquences de la mondialisation pour le développement industriel

Le document de l'ONUDI soutient que la mondialisation a modifié la nature et les règles de l'industrialisation. Partant de là, il analyse les formes qu'adopte la globalisation dans les domaines de l'investissement étranger direct, la coopération entre entreprises à travers les frontières, et les investissements d'affaires, pour conclure que, malgré les risques, elle offre des perspectives nouvelles et intéressantes à l'industrialisation dans les pays en développement.

Consequências da mundialização para o desenvolvimento industrial

O documento da ONUDI estabelece que a mundialização tem modificado a natureza e as pautas da industrialização. A partir desta premissa, analisa as formas que adota a globalização nas áreas da inversão estrangeira direta, a cooperação entre empresas através das fronteiras e, as inversões de carteira, para concluir que, a pesar dos riscos, abre novidades e interessantes oportunidades para a industrialização nos países em desenvolvimento.

Consecuencias de la globalización para el desarrollo industrial

⇨ Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)

El siguiente artículo extrae el capítulo III del informe «La mundialización de la industria: consecuencias para los países en desarrollo más allá del 2000», el cual fue expuesto por el Director General de la ONUDI, Mauricio de María y Campos en la II Reunión del Foro Regional de Política Industrial, celebrado en la sede del SELA, en Venezuela, del 30 de julio al 1 de agosto de 1997.

I. La mundialización: oportunidad o amenaza

La mundialización ha modificado la naturaleza y la pauta de la industrialización. Aun las empresas pequeñas se ven enfrentadas a competidores internacionales y obtienen ventajas de la vinculación con empresas transnacionales (ET) por medio de acuerdo de licencia o de franquicia, acuerdos de subcontratación o hasta alianzas.

La mundialización es a la vez una oportunidad y una amenaza. La integración con la economía mundial abre el camino para que los países pequeños de bajos ingresos se industrialicen de una manera que no era posible cuando estaban de moda las políticas de industrialización no generadoras de deuda en los decenios de 1960 y 1970. Al mismo tiempo, cuando se consideran la expansión de las exportaciones, las corrientes de inversiones extranjeras y el crecimiento económico e industrial resulta claro que los países que no han podido integrarse, como los del África subsahariana, están quedando rezagados.

La mundialización es la respuesta de las empresas privadas al entorno cambiado y cambiante de los negocios internacionales. El proceso tiene sus raíces en cuatro aspectos claves, los primeros dos de los cuales son con razón los más importantes:

- Los cambios de política en la economía mundial, concretamente la liberalización de las corrientes de capital y de comercio, la desregulación de los mercados, y el desarrollo del sector privado incluida la privatización, que han abierto nuevas oportunidades de inversión en la mayoría de los países;

- La aceleración del progreso tecnológico que ha cambiado las reglas del juego tanto para las ET como para los países en desarrollo anfitriones y las empresas de estos países;
- Las nuevas estructuras orgánicas de las empresas, que en parte han sido posibles gracias a la reducción de los costos de transporte provenientes de los adelantos tecnológicos en las industrias de la información y las comunicaciones; y
- El desplazamiento progresivo del poder económico del Norte y el Oeste a los países en desarrollo, especialmente de Asia, como resultado y también como causa de la mundialización.

“

En los países en desarrollo, la mundialización realizada por medio de las IED, la cooperación sin aportación de capital y la liberalización comercial, ha pasado a ser el vehículo para el rápido crecimiento de la producción y las exportaciones.

”

En los países en desarrollo, especialmente los de Asia oriental y sudoriental, la mundialización realizada por medio de las inversiones extranjeras directas (IED), la cooperación sin aportación de capital y la liberalización comercial, ha pasado a ser el vehículo para el rápido crecimiento de la producción y las exportaciones.

La mundialización implica que el comercio se expande más rápidamente que la producción, al tiempo que las inversiones extranjeras directas crecen aún con mayor rapidez. La relación entre el comercio y la producción mide la extensión y la velocidad de la integración.

En la economía mundial la relación comercio/PIB se ha más que duplicado en los últimos 35 años, pasando del 21% en 1960 al 46% en 1994. Durante el mismo período, esta relación en las economías de ingresos bajos y medios aumentó del 31% al 47%¹.

II. Las inversiones extranjeras directas (IED)

Hasta hace poco, este aspecto de la mundialización estaba dominado por las empresas de los países de la OCDE, pero las inversiones externas de grupos y empresas industriales dinámicos de las economías de Asia oriental y sudoriental, incluida China, y de algunos países de América Latina representan una proporción cada vez mayor del total. Con toda probabilidad, la India y Sudáfrica también pasarán a formar parte de este proceso en el futuro próximo².

Los países en desarrollo que han participado satisfactoriamente en el proceso de mundialización comparten dos características comunes:

- un entorno de políticas conducente a la movilización de las inversiones industriales, particularmente las IED; y
- una reserva abundante de trabajadores educados, capaces de competir con la mano de obra de calificaciones bajas y medias de las economías industrializadas.

1. La respuesta de las corporaciones

La capacidad de los inversionistas extranjeros para emplazar una mayor parte de sus actividades de agregación de valor en los países en desarrollo, y la capacidad de las empresas de éstos últimos para absorber esas entradas y participar en la manufactura orientada hacia las exportaciones, constituyen elementos claves del proceso de mundialización de los países en desarrollo. El proceso está impulsado por el rápido avance de la tecnología de la información, la creciente tendencia hacia la convergencia de las pautas de la demanda (la mundialización de los mercados) y la mayor competencia en los mercados internacionales. En los últimos quince años, el proceso de integración transfronteriza se ha vuelto más complejo.

- En las estrategias más sencillas, las filiales autónomas o las subsidiarias multinacionales de las ET proveen a los mercados nacionales, funcionando con un alto grado de autonomía respecto de la compañía matriz y realizando la mayoría de las actividades de agregación de valor dentro del país de que se trate.
- Con la liberalización del comercio y las corrientes de capital, mejoran las comunicaciones internacionales, aumentan las economías de escala y se intensifica la competencia mundial, lo que da lugar a la aparición de nuevas pautas de integración, con un mayor grado de mundialización.
- La integración sencilla abarca la tercerización de la producción, ya sea emplazando las actividades de fabricación o montaje fuera del país (inversiones extranjeras directas), o subcontratando las operaciones a proveedores extranjeros o participando en empresas mixtas, acuerdos de licencia, acuerdos de franquicia y otros acuerdos que comprenden la producción y la realización de operaciones en países en desarrollo.
- La integración compleja va más allá de la tercerización y la fabricación en otros países para emplazar las actividades de la cadena de agregación de valor en los mercados en que la relación costo-beneficio es mayor. De esta forma, las actividades de elaboración de datos, contabilidad, finanzas o IyD pueden emplazarse en diferentes países en desarrollo.

2. El crecimiento de las IED

Las IED han pasado a ser el componente separado más importante de las corrientes de capital hacia los países en desarrollo, superando a la financiación oficial del desarrollo (asistencia extranjera) en 1993 (véase el cuadro 1). Al comienzo del decenio, las corrientes de capitales privados de todo tipo ascendieron al 43% de las corrientes netas agregadas, correspondiendo a la asistencia oficial casi el 57%. En 1990 la participación de las IED era inferior a un cuarto.

En 1995, la participación privada había aumentado al 72% y la de las IED —que ya constituían el componente único más grande— al 39%. El valor de las IED no generadoras de deuda se había más que triplicado, pasando de 25 billones de dólares en 1990 a más de 90 billones en 1995. La participación del Asia oriental, meridional y sudoriental en los inventarios de inversiones no generadoras de deuda de los países en desarrollo aumentó de menos del 30% en 1980 a más del 52% en 1994.

Las disparidades en las corrientes de IED se extienden a los países así como a las regiones. Durante el último decenio, los diez países en desarrollo anfitriones más grandes han atraído

Cuadro 1
Corrientes consolidadas netas a largo plazo de recursos hacia los países en desarrollo, 1990-1995
 (Billones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995 ^{a/}
Corrientes consolidadas netas de recursos	101,9	127,1	155,3	207,2	207,4	231,3
Financiación oficial para el desarrollo	57,9	65,5	55,0	53,0	48,6	64,2
Donaciones oficiales	29,4	37,5	31,9	29,4	32,5	32,9
Préstamos oficiales	28,5	28,0	23,1	23,6	16,1	31,3
Bilaterales	3,5	13,2	10,8	9,4	6,1	18,8
Multilaterales	15,0	14,8	12,3	14,2	10,0	12,5
Corrientes privadas totales	44,0	61,6	100,3	154,2	158,8	167,1
Corrientes de deuda privada	15,3	19,0	39,6	40,3	43,8	54,8
Bancos comerciales	1,7	2,5	13,8	-4,9	9,2	17,1
Bonos	3,0	12,8	13,2	38,3	32,2	33,7
Otros	0,6	3,7	12,6	6,9	2,4	4,0
Inversiones extranjeras directas (IED)	25,0	35,0	46,6	68,3	80,1	90,3
Cartera de corrientes de capital social	3,7	7,6	14,1	45,6	34,9	22,0

Fuente: OCDE, *Development Assistance Committee Report*, 1995.
^{a/} Estimación.

regularmente entre dos tercios y cuatro quintos de las inversiones no generadoras de deuda de los países en desarrollo.

Las corrientes de inversión hacia los países en transición de Europa central y oriental aumentaron el 75% en 1993/1994, llegando a más de 12 billones de dólares en comparación con 6,9 billones de dólares en 1991/1992.

Al final de 1993, las ET habían establecido unas 50.000 compañías afiliadas en los países en transición, siendo los principales destinatarios la República Checa, Hungría y Polonia. Aunque las IED han contribuido al crecimiento de la productividad y a una mayor eficiencia en algunos países, las corrientes son muy inferiores a las previstas y ninguna de las economías en transición ocupa todavía un lugar prominente entre los principales destinos de las inversiones extranjeras.

3. Los motores de las inversiones

Un estudio realizado por un grupo asesor internacional sobre finanzas y negocios llegó a la conclusión de que el «gran potencial de mercado» era el factor más importantes de las inversiones extraterritoriales en el 94% de las 230 compañías clientes examinadas⁹. Se observaron otras tres influencias decisivas:

- el rendimiento previsto (78%).
- la necesidad de una ubicación comercial estratégica (64%); y
- la prevención de la competencia (52%).

Cabe señalar que el estudio determinó que ni el acceso a materias primas ni a suministros abundantes de mano de obra de bajo costo eran «motores de alta prioridad». De hecho, la calidad de la mano de obra más que su bajo costo pasó a ser el principal determinante de las inversiones no generadoras de deuda. Para los inversionistas extranjeros es fundamental disponer de personal local altamente calificado, sin el cual hay poca justificación para emplazar una operación industrial.

Ahora bien, mediante la aplicación de políticas selectivas, como las relativas a las actividades de alta tecnología y elevado índice de exportación, puede mejorar la calidad de las corrientes de IED. En la actualidad, la distribución de esas corrientes entre los países es sumamente dispareja. Los países en desarrollo que pueden negociar acceso preferencial a los principales

“

Según una encuesta internacional el gran potencial de mercado es el factor más importante de las inversiones extraterritoriales en el 94% de 230 compañías consultadas.

”

bloques comerciales, es decir, los países de Europa oriental y el Mediterráneo con la UE y México con Canadá y los Estados Unidos, gozan de una ventaja sustancial respecto de otras regiones.

De igual modo, al crear una masa crítica en términos de tamaño del mercado, al tiempo que aumenta el potencial de crecimiento, la integración económica regional entre países más pobres puede también pasar a ser un determinante cada vez más importante de IED y otras corrientes de entradas de capitales. Lamentablemente, sin embargo, la experiencia pasada parece indicar que estas agrupaciones regionales dan lugar a la polarización de las inversiones y la industrialización, llegándose a pautas no equitativas de crecimiento dentro de los grupos regionales.

La política de importación de tecnología debe lograr un equilibrio delicado entre el desaliento de las inversiones nacionales en actividades de I+D y el fomento de un falso sentido de conformidad. Si bien una política demasiado liberal sobre importaciones de tecnología en virtud de acuerdos de licencias e IED puede desalentar las actividades tecnológicas nacionales, una política reglamentaria demasiado restrictiva puede dar a las empresas locales una falsa seguridad en cuanto a la necesidad de seguir mejorando continuamente.

III. La cooperación sin aporte de capital

Si bien los datos sobre empresas mixtas y cooperación sin aporte de capital son limitados, está claro que este es un medio cada vez más utilizado para la cooperación mundial y la transferencia de tecnología, aunque hasta la fecha el grueso de esta actividades se ha hecho en forma de vinculaciones entre empresas de economías desarrolladas. Según un estudio, más del 95% de las alianzas tecnológicas «estratégicas», en que las consideraciones de I+D son de capital importancia, se realizan entre empresas de países industrializados, mientras que ese tipo de arreglos representa apenas el 1,5% de las relaciones entre empresas de países desarrollados y en desarrollo⁴.

Los factores existentes son fundamentales para determinar la naturaleza y la forma de la cooperación entre empresas a través de las fronteras nacionales. Dado que las empresas de los países en desarrollo tienen poco que ofrecer en términos de tecnología, las alianzas que vinculan a las empresas de la OCDE con las de economías en desarrollo tienden a centrarse en el acceso a los mercados o toman la forma de relaciones que procuran mejorar la eficiencia, como las de subcontratación. En

este caso, la empresa de la OCDE espera sacar provecho del empleo de mano de obra a un costo relativamente bajo en el país en desarrollo. El resultado es que las asociaciones comerciales entre empresas de países en desarrollo y ET con sede en la triada son más importantes cuando las técnicas de producción están relativamente normalizadas, cuando la tecnología es madura y cuando hay oportunidades de acceso a mercados para el socio de la triada.

Se estima que un 90% de los acuerdos de transferencia de tecnología y entre el 85% y el 90% de los pagos por tecnología tienen lugar entre empresas de países industrializados, aunque una parte sustancial de la transferencia de tecnología se ha realizado entre estas corporaciones y sus asociados de varios países en desarrollo, particularmente en las economías de Asia y América Latina y especialmente en los subsectores de los vehículos automotores, los bienes de capital y los productos electrónicos de consumo. Ahora bien, esas transferencias se refieren principalmente a tecnología y know-how y por lo general tienen un índice mucho menor de I+D que las alianzas estratégicas.

En países como el Brasil y la India, los acuerdos sobre tecnología entre compañías locales y empresas extranjeras excedieron los mil por año. En varios otros países, como Kenya, Mauricio, Nigeria y Zimbabwe, los acuerdos de tecnología y know-how son cada vez más populares y están sustituyendo a las IED, particularmente cuando las empresas tienen capacidades financieras y tecnológicas y están muy interesadas en conservar la autonomía.

La experiencia del Asia oriental parece indicar que las alianzas estratégicas entre las ET de países desarrollados e industrializados y sus asociados de países en desarrollo con toda probabilidad crearán empresas más grandes y de mayor índice de capital en las economías en desarrollo. También parece indicar que los países en desarrollo relativamente adelantados tienen una mejor oportunidad de participar en alianzas comerciales.

Las perspectivas de que las empresas de países en desarrollo participen en la división internacional del trabajo varían según las diferentes modalidades de la mundialización. La participación en las investigaciones tecnológicas transfronterizas es insuficien-

“

Se estima que un 90% de los acuerdos de transferencia de tecnología y entre el 85% y el 90% de los pagos por tecnología tienen lugar entre empresas de países industrializados, aunque una parte sustancial se ha realizado entre esta corporaciones y sus asociados de varios países en desarrollo.

”

te, aunque la disponibilidad en la India y los países en transición de un gran número de técnicos y científicos bien calificados, que reciben sueldos mucho más bajos que los prevalecientes en los países de la OCDE, significará que una gran parte de las actividades de I+D+D podrán realizarse con ventaja en esas regiones. Ahora bien, hasta la fecha esto se ha producido sobre todo como resultado de acuerdos separados entre empresas extranjeras y compañías e instituciones de países en desarrollo. El número de acuerdos de tecnología con empresas de países en desarrollo también ha aumentado mucho, junto con los pagos de honorarios y regalías por tecnología y know-how.

Aun los países en desarrollo de bajos ingresos han logrado sumarse al proceso de mundialización, especialmente en subsectores como los textiles y las prendas de vestir, pero también integrándose en la economía mundial como subcontratistas o mediante otras formas de participación sin aporte de capital. Los países en desarrollo más avanzados están perdiendo las ventajas competitivas en este sector de índice de mano de obra muy elevado. La elevación de los salarios reales ha erosionado sus ventajas de costos, mientras que las cuotas impuestas por los países industrializados limitan su acceso a los mercados, obligándolos a reubicar algunas de sus operaciones de elevado índice de mano de obra en economías de salarios bajos, orientándose simultáneamente hacia actividades de índice más elevado de capital y aptitudes, incluida la producción de maquinaria y equipo de transporte.

IV. Inversiones de cartera

Evidentemente, las inversiones de cartera constituyen el elemento menos importante de la mundialización. Desde 1990, las corrientes netas de capitales de cartera hacia los países en desarrollo aumentaron de 3,7 billones de dólares a 22 billones de dólares en 1995, y su participación en el total de las corrientes netas aumentó del 3,6% al 9,5% durante el mismo período. La importancia de los flujos de inversiones de cartera varían regionalmente, desde un mínimo del 2% del total mundial de 1995 para la región del África subsahariana, hasta el 55,6% para la región de Asia oriental y el Pacífico y el 28% para América Latina y el Caribe (cuadro 2).

Las corrientes de inversiones de cartera contribuyen al proceso de desarrollo de seis formas diferentes:

- Mejoran la posición de pagos externos del país y ayudan a financiar importaciones;

Cuadro 2

Cartera de corrientes de capital social a países en desarrollo, por regiones, 1989-1995 (Millones de dólares)

Región	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995 ^{a/}
África subsahariana	0	0	0	144	144	860	465
Asia oriental y el Pacífico	2.623	2.268	1.049	5.102	18.107	12.613	12.230
Asia meridional	168	105	23	380	2.025	6.223	1.430
Europa y Asia central	71	235	0	65	191	1.934	1.590
América Latina y el Caribe	434	1.099	6.228	8.229	25.149	13.159	6.200
Norte de África y Oriente Medio	0	0	0	0	0	106	85
Memo							
Mundial ^{b/}	76	36	253	137	2.900	1.477	-
Todos los países en desarrollo	3.372	3.743	7.552	14.057	45.615	34.895	22.000

Fuente: Banco Mundial, *Debt Tables*, Washington D.c., 1995, pág. 102.

Nota: Las cifras se derivan de las transacciones de mercado comunicadas y suelen ser cifras brutas, salvo para las compras directas de acciones en mercados locales, que son cifras netas. A partir de 1993, las inversiones por fondos mundiales se incluyen en las compras directas de acciones en los mercados locales.

a/ Preliminar.

b/ Fondos mundiales que invierten en los mercados incipientes.

- Aportan una contribución importante al desarrollo del mercado de capitales nacional y constituyen una posible fuente de financiación para el desarrollo industrial;
- Reducen el costo del capital y amplían las opciones de financiación de que disponen las empresas;
- Cumplen una función vital en el proceso de privatización, ya sea indirectamente al fomentar el desarrollo de mercados de capital, o directamente financiando la compra de empresas estatales por el sector privado;
- Pueden constituirse en predecesoras de IED;
- Elevan el perfil económico del país y el de sus principales corporaciones registradas en el mercado de valores.

V. El balance

1. Una era de oportunidades sin precedentes

Se ha dicho que la era de la mundialización ofrece oportunidades sin precedentes a los países en desarrollo, que en su mayoría iniciaron una liberalización unilateral a mediados de los años 80. Aunque se proyecta que los países en desarrollo contribuirán aproximadamente un tercio del crecimiento previsto

del comercio mundial en el período 1997-2004, las perspectivas de integración de las diferentes regiones a la economía mundial varían considerablemente⁵.

- El Asia oriental, con su gran mercado e influencias de integración regional autónomas, está clasificada como un «integrador estructural»⁶;
- América Latina, Europa oriental y central y el Asia central están clasificadas como integradores contingentes, en los que el proceso de ulterior integración estará impulsado por las corrientes de capital;
- El África subsahariana, el Oriente Medio y el Norte de África seguirán sintiendo influencias sustanciales de los efectos de los términos del intercambio —especialmente en cuanto a los precios de la energía y los metales— y de las corrientes de capital. En el caso del África subsahariana, las corrientes oficiales de capital serán cruciales.

Con la entrada en el proceso de mundialización de grupos de países de segunda y tercera generación de industrialización, la opinión de que sólo unos pocos países en desarrollo sacarán provecho del proceso deja de tener sustento. Las perspectivas de los principiantes están mejorando, a medida que los propios países en desarrollo más avanzados pasan a ser ellos mismos fuentes de IED hacia el exterior, principalmente en los conglomerados regionales de Asia. A medida que aumentan los salarios y los ingresos por habitante y que se estrechan los mercados laborales, estos países en desarrollo se desplazan hacia actividades de mayor valor agregado y reubican sus operaciones de elevado índice de mano de obra en economías de ingresos más bajos.

2. Las amenazas que plantea la mundialización

En un mundo que cada vez tiene menos fronteras, y en el que la competitividad está impulsada por la liberalización y el progreso tecnológico, los países en desarrollo se ven frente a serias amenazas pero también a oportunidades potenciales.

Estas incluyen:

- La declinación del VAM como parte del PIB, que se produce porque la industria nacional no puede competir contra las importaciones ni en los mercados de exportación;
- El rápido aumento de los salarios, aun en condiciones de excedentes de mano de obra, que obliga a la administración a ascender en la escala tecnológica en busca de una mayor productividad para justificar nuevas inversiones y conservar la competitividad;

- La declinación del empleo en la industria manufacturera a medida que las nuevas tecnologías genéricas sustituyen mano de obra por capital, pese a las ventajas comparativas de una mano de obra abundante;
- Un desplazamiento hacia una mayor dependencia de la producción primaria y algunos servicios (turismo), causados por la pérdida de las ventajas comparativas en la manufactura debida a una actualización tecnológica inadecuada, o al cierre de industrias de sustitución de importaciones que no pueden competir en condiciones de economía abierta. Esta es la denominada modalidad «cerrada» de comercio y desarrollo, en la que los países aprovechan los efectos de la experiencia y pasan a ser relativamente más productivos en las actividades en que ya se habían especializado. Hay pruebas que apoyan esta teoría en algunos países de África y de América Latina, en que la eficiencia relativa de las industrias basadas en los recursos está reforzada por la disciplina competitiva impuesta por los mercados de exportación⁷.

3. Condiciones previas necesarias

Entre las condiciones previas para el éxito de la integración en la economía mundial figuran las siguientes:

- a) La reforma de la política nacional para abrir la economía es la clave de la participación en el proceso de mundialización. La mayor apertura implica:
 - Reducir, si no eliminar, las barreras al comercio internacional; la liberalización de las importaciones se debe usar para eliminar todo sesgo contra las exportaciones en los regímenes comerciales de los países en desarrollo, ya que en virtud de los Acuerdos de la Ronda Uruguay habrá que suprimir las subvenciones a la exportación. Esto hará más atractivas las industrias de exportación y quizás mejore la entrada de IED y otras formas de cooperación sin aporte de capital;
 - Liberalizar todas las clases de inversiones internacionales;
 - Eliminar los desincentivos de políticas y los reglamentos que desaconsejen la transferencia de tecnología mediante licencias y otros vínculos sin aporte de capital. Las políticas destinadas específicamente a facilitar la transferencia de tecnología son esenciales para evitar el desarrollo de un síndrome de la «imitación a los niveles nacional y de empresas».
- b) La práctica y la experiencia muestran que la inestabilidad macroeconómica es un obstáculo importante a las IED y otras

formas de mundialización. Los gobiernos deben desarrollar un entorno favorable, incluida una estabilidad de precios relativa, la disciplina fiscal y tasas de impuestos competitivos.

- c) Dada la función fundamental de las inversiones nacionales, tanto para la primera iniciación de las operaciones como para la actualización y el mejoramiento del capital, tanto humano como físico, la movilización de los recursos internos y el desarrollo de empresarios locales constituyen requisitos pre-

vios esenciales, especialmente en los países en desarrollo que dependen mucho de las corrientes de asistencia;

d) Las inversiones en capital humano son por lo menos tan importantes como la acumulación de capital físico y sobre todo en condiciones de mundialización, que acelera la transferencia de tecnología. Esta última, sin embargo, no puede hacerse con eficacia si no hay una fuerte base de capital humano en el país receptor.

e) La regionalización, el desarrollo de zonas de librecomercio o las uniones aduaneras, pueden facilitar la mundialización. Los acuerdos de comercio preferencial y el acceso a capitales externos en virtud de acuerdos con la UE y los efectos de aglomeración de que disfruta

México, en términos del TLC contribuyen a un desarrollo más rápido impulsado por las exportaciones.

Al mismo tiempo, las muy diferentes experiencias de los países en desarrollo del Asia y el grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) en virtud de las convenciones de Lomé muestra que la pertenencia a una unión económica no es una condición necesaria ni suficiente para el desarrollo económico. Los países en desarrollo de Asia utilizaron la mundialización con mucha eficacia sin participar en ningún acuerdo de integración regional con países industrializados. Por otra parte, la mundialización ha dejado atrás a muchos, si no a todos, los Estados ACP pese a su acceso preferencial a los mercados de la UE. La integración regional no es un sustituto de la proyección hacia el exterior ni de las políticas internas apropiadas. «La apertura y un suministro suficiente de bienes públicos deben figurar muy alto en la agenda de políticas»⁸.

4. Consecuencias de política

A medida que avanza la mundialización, la línea divisoria entre los diferentes vehículos se vuelve cada vez más difusa.

“

Las inversiones en capital humano son por lo menos tan importantes como la acumulación de capital físico y sobre todo en condiciones de mundialización que acelera la transferencia de tecnología.

”

Esto es más evidente en la sustitución de las formas más tradicionales de IED por vinculaciones sin aporte de capital, particularmente los acuerdos de licencia de tecnología y las alianzas estratégicas. Hasta principios del decenio de 1980, muchos gobiernos, preocupados porque la dominación extranjera de sus economías socavara su autonomía y desalentara a las empresas autóctonas, utilizaron normas de gran alcance para reglamentar las IED y el proceso de mundialización, insistiendo en la participación local en la propiedad, o en el contenido local. Esas políticas estimularon la mundialización de las ET, que utilizaron formas de cooperación sin aporte de capital aunque debieron hacer frente a dos importantes problemas:

- Las ET, temiendo la disolución de las tecnologías, las patentes y las marcas comerciales de su propiedad, se mostraron reacias a transferir tecnologías y productos o marcas comerciales de avanzada a sus asociados de los países en desarrollo sin participar en su capital social.
- Dichas restricciones favorecieron a las estrategias de integración sencillas más que a las complejas, limitando los posibles beneficios para los países en desarrollo interesados a las industrias de bajo valor agregado nacional, baja tecnología y elevado índice de mano de obra más que a las que tenían acceso a las aplicaciones de alta tecnología.

Si bien los países en desarrollo pueden preferir las IED en algunas industrias y las vinculaciones sin aporte de capital en otras, la idoneidad de las estrategias de mundialización dependerá de una serie de consideraciones que escapan al ámbito de las políticas gubernamentales, que son sólo uno de los diversos determinantes que impulsan la decisión de los negocios internacionales de entrar a un mercado. La combinación de la proliferación de técnicas de mundialización y la liberalización de las políticas gubernamentales suele destacar la función cada vez más reducida del gobierno en la adopción de esas decisiones.

En un mundo en que la competencia para atraer capital extranjero, en cualquier forma que sea, es cada vez más intensa, las políticas para promover un tipo de corrientes (sin aporte de capital) en relación con otros (IED) pueden ser contraproducentes. Corresponde sobre todo a las corporaciones adoptar la decisión de penetrar en un mercado determinado, y cómo hacerlo. Las políticas encaminadas a limitar las IED y alentar las vinculaciones sin aporte de capital o las entradas de corrientes de cartera pueden desalentar totalmente las inversiones, lo que resultaría en mayores importaciones de productos acabados.

Notas

1. Sigeru Otsubo, Globalización - A new Role for Developing Countries in an Integratin World, Banco Mundial, julio de 1996, Policy Research Working Paper N° 1628.
2. Documentos de antecedentes de la ONUDI, Petger Gundlach y Erich Nunnenkamp, Globalization of Manufacturing Activity: Evidence and Implications for Industrialization in Developing Countries, 1995, (ID/WG.542/13 (SPEC)).
3. Ernest y Young, Investment in Emergint Markets - A Survey of the strategic investments of 1000 Global companies, 1994.
4. Documento de Antecedentes de la ONUDI, Gundlach and Nunnenkamp, *op. cit.*
5. Otsubo, *op. cit.*, pág. 38.
6. *Ibid.*, pág. 38.
7. UNIDO Background Paper, Charles Cooper, Technology, Manufactured Exports and Competitiveness, 1995, (ID/WG.542/5 (SPEC)).
8. UNIDO Background Paper, Gundlach and Nunnenkamp, *op. cit.*

Apertura comercial y empleo industrial en América Latina

En la primera parte del artículo, el autor analiza los efectos del proceso de apertura comercial e integración económica de los países de América Latina y el Caribe sobre el empleo. En la segunda parte, a partir de pormenorizadas estadísticas, analiza el comportamiento del empleo, la productividad y los costos laborales en el sector manufacturero de los países de la región.

Finalmente, en la tercera parte presenta los resultados de una investigación de la OIT sobre los cambios en la estructura del empleo y en los diferenciales salariales en el sector manufacturero de Brasil, Chile y Perú.

Trade Liberalization and Industrial Employment in Latin America

In the first section of the article, the author analyzes the effects on employment of Latin American and Caribbean countries' trade liberalization and economic integration. In the second section, he analyzes, based on detailed statistics, the behavior of employment, productivity and labor costs in the manufacturing sector of countries of the region.

Finally, in the third section the author reviews the results of an ILO study on the changes that have occurred in the employment structure and in the wage gap in the manufacturing sector of Brazil, Chile and Peru.

Ouverture commerciale et emploi industriel en Amérique latine

Dans la première partie de l'article, l'auteur analyse les effets sur l'emploi du processus d'ouverture commerciale et d'intégration économique des pays d'Amérique Latine et des Caraïbes. Dans la deuxième partie, partant de statistiques détaillées, il analyse le comportement de l'emploi, la productivité et les coûts du travail dans le secteur manufacturier des pays de la région.

Enfin, la troisième partie présente les résultats d'une étude de l'OIT sur les changements dans la structure de l'emploi et les différentiels salariaux du secteur manufacturier au Brésil, au Chili et au Pérou.

Abertura comercial e emprego industrial na América Latina

Na primeira parte do artigo, o autor analisa os efeitos do processo de abertura comercial e integração econômica dos países da América Latina e o Caribe, sobre o emprego. Na segunda parte, a partir de pormenorizadas estatísticas, analisa o comportamento do emprego, a produtividade e os custos laborais no setor manufatureiro dos países da região.

Finalmente, na terceira parte, apresenta os resultados de uma investigação da OIT sobre os câmbios na estrutura do emprego e nos diferenciais salariais no setor manufatureiro do Brasil, Chile e Peru.

Apertura comercial y empleo industrial en América Latina

→ **Daniel Martínez**

Asesor Regional de la Oficina Regional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

I. El empleo y los salarios en el contexto económico actual

La aplicación simultánea de políticas de estabilización de corto plazo y de políticas de liberalización y apertura de los mercados y de integración económica de más largo plazo, podría crear, bien sea una relación sinérgica entre ambos tipos de políticas o una relación conflictiva si es que las medidas aplicadas en materia de estabilización contrarrestan las orientaciones adoptadas para reestructurar la actividad productiva y buscar una mayor y mejor inserción internacional de las economías nacionales.

Lo observado en los últimos años parece indicar que la relación entre ambos tipos de políticas es más bien conflictiva en algunos momentos, al punto que podría afirmarse que las políticas macroeconómicas que se aplican para corregir los desequilibrios de precios, fiscal y externo pueden acabar esterilizando en ocasiones buena parte de los positivos efectos que se derivarían de la apertura e integración económica.

De hecho, la aplicación de las medidas de choque que se han adoptado al inicio de todo programa de estabilización de América Latina elevó el tipo de cambio y la tasa de interés nominales. Una vez controlada la inflación, el costo del dinero se mantiene alto, lo que hace que fluyan hacia los países capitales de corto plazo. La privatización de empresas públicas y la colocación en la bolsa de acciones de empresas nacionales, cuyo patrimonio estaba subvaluado por efectos de la erosión sufrida en el periodo de hiperinflación, también atrajeron nuevos capitales externos con una perspectiva más de largo plazo y estructural. Este flujo de recursos (al que

“

Las políticas macroeconómicas que se aplican para corregir los desequilibrios de precios, fiscal y externo pueden acabar esterilizando, en ocasiones, buena parte de los positivos efectos que se derivarían de la apertura e integración económica.

”

en algunos países se unen las remesas remitidas por los nacionales que han emigrado) contribuyó y contribuye a ralentizar el aumento del tipo de cambio nominal y a apreciar la moneda nacional.

Paralelamente, la reducción de aranceles que acompaña a todo proceso de liberalización y apertura de los mercados (el otro proceso simultáneo al de estabilización) contribuye a abaratar el precio relativo de los productos importados y, como consecuencia, el de los bienes nacionales que compiten con ellos. No ocurre lo mismo con el precio de los productos y servicios no transables, mucho menos afectados por la competencia externa, por lo que se produce un cambio de precios relativos, aumentando los precios al consumidor (muy influidos por los no transables) más que los precios al productor de bienes transables; precios estos últimos que siguen un comportamiento similar al del tipo de cambio.

El resultado que producen estos procesos de estabilización y apertura (rezago del tipo de cambio y modificación de la relación de precios transables-no transables) es que, por una parte, el crecimiento de las importaciones sea mayor que el de las exportaciones, generándose nuevos desequilibrios en las cuentas externas, y, por otra, que los retornos en moneda nacional por las exportaciones sean inferiores a los que habrían sido con un tipo de cambio de equilibrio y sin modificaciones de la estructura de precios relativos.

En este contexto, las únicas posibilidades para un nuevo ajuste las ofrece el mercado de trabajo, ya que no es posible ni una reducción brusca de las tasas de interés (que provocaría la fuga de los capitales externos "volátiles", necesarios para contrarrestar aunque sea parcialmente los déficits de la balanza de pagos), ni una devaluación fuerte (que agravaría el problema del endeudamiento de las empresas y de las familias)¹.

Adicionalmente a lo hasta aquí señalado, los procesos de apertura enfrentan otros problemas derivados de la situación económica de los países. Además de los déficits en la balanza de bienes y servicios y en la balanza de pagos, muchos países enfrentan nuevamente déficits fiscales que presionan el alza de los precios y, por tanto, el rebrote de la inflación; déficit que se originan especialmente en el cumplimiento de las obligaciones de pago de la deuda pública interna y externa y, como en Argentina, también en los menores ingresos fiscales derivados de la reducción y/o exoneración del pago de las contribuciones con las que se financian las prestaciones sociales. Dado que reducir el gasto público es difícil (entre otras cosas porque se deben cumplir las obligaciones de pago de la deuda pública), los

gobiernos deben recurrir a aumentar los ingresos. Para lograrlo, se aplican medidas tendientes a reducir la evasión fiscal y a aumentar, aunque sea temporalmente, los aranceles a las importaciones (lo que además protege a las empresas nacionales más débiles frente a la competencia y puede aliviar los déficits externos). Este aumento de los aranceles se contraponen en ocasiones a los acuerdos establecidos en los tratados de integración o en los acuerdos de libre comercio, generándose tensiones entre los países socios.

¿Qué efectos sobre el empleo y los salarios debería producir este proceso de apertura comercial y de integración económica?

La reducción o eliminación de las barreras arancelarias y parancelarias a las importaciones debiera producir en cada país un abaratamiento relativo del precio de los bienes importables, lo que daría lugar a, por el lado de producción, una reasignación de factores hacia los sectores exportadores y, por el lado del consumidor, una reasignación del gasto hacia bienes importados que son ahora más baratos que antes de la apertura como resultado de la desgravación producida en el propio país. En consecuencia, el aumento de las exportaciones debiera tener un efecto positivo sobre el empleo, mientras que el abaratamiento relativo de los bienes importables debiera tener un efecto positivo sobre el ingreso real de las personas. Es decir, la liberalización del comercio debiera producir un aumento de los niveles de bienestar.

Sin embargo, en el corto plazo, el aumento del empleo resultante de una expansión de la actividad exportadora podría ser contrarrestado por una reducción del empleo en los sectores que producen bienes que compiten con los importados, ya que la propia necesidad de competir en un mercado interno ahora menos protegido los obliga a aumentos de productividad que, al menos en un primer momento, descansan en gran medida en una reducción del empleo en dichos sectores. El efecto neto que sobre el empleo tendrá la apertura económica dependerá entonces de, por una parte, el comportamiento de la demanda de empleo en ambos sectores (exportador y competitivo con importaciones) así como en la construcción y en los servicios y, por otra, de la propia dinámica de la oferta laboral. Esta evolución de la oferta de mano de obra y de la demanda sectorial tendrá sin duda consecuencias sobre el comportamiento del salario medio en cada uno de dichos sectores.

“
El efecto neto que tendrá la apertura económica sobre el empleo dependerá del comportamiento de la demanda de empleo en los diferentes sectores económicos y de la propia dinámica de la oferta laboral.
”

La reducción del empleo que, en el corto plazo, podría producirse en los sectores que compiten con importaciones se debe a la necesidad de aumentar la productividad y, con ello, la competitividad de las empresas. Sin embargo, para aumentar la productividad de la mano de obra y la competitividad se suele recurrir no sólo a reducir el nivel de empleo sino también a reducir el costo laboral por trabajador empleado. Como en el marco de una drástica reducción de la inflación resulta difícil reducir el

salario nominal, la estrategia seguida apuntó más bien a una reducción de la cantidad y del nivel de las contribuciones laborales adicionales al salario que están a cargo del empleador o, en algunos casos, a la transferencia al trabajador de la responsabilidad del pago de alguna de dichas contribuciones. Es decir, para aumentar la productividad de la mano de obra se ha recurrido a una estrategia que opera por el lado tanto de la cantidad de trabajo como del costo del mismo. Para facilitar esta reducción del costo laboral, muchos países han modificado la normativa laboral a los efectos de, por una parte, ampliar las causales de despido justificado de los trabajadores y reducir los montos indemnizatorios y, por otra, permitir la contratación temporal de trabajadores, los

contratos de aprendizaje, los contratos a tiempo parcial, etc. Por ello, no sólo es de esperar un cambio en la composición sectorial del empleo (exportadores, competitivos con importados y servicios) sino también, y en el caso de los sectores transables, un cambio en la estructura del empleo asalariado según modalidades de contratación.

Otro efecto esperado es el que señala la teoría del comercio internacional que sostiene que la liberalización del comercio exterior deberá generar un aumento en el precio relativo de los bienes intensivos en mano de obra no calificada provenientes de los países en desarrollo y ello daría lugar, a su vez, a un aumento de la demanda relativa por estos trabajadores y a una expansión de sus salarios relativos en comparación con la demanda y el salario de los trabajadores calificados. Como consecuencia, la liberalización debería tender a reducir la dispersión salarial.

Este argumento se fundamenta en el hecho de que los países en desarrollo exportan a los países desarrollados bienes relativamente intensivos en mano de obra no calificada (que es el factor más abundante) mientras que importan bienes relativamente intensivos en mano de obra calificada (el factor más

“

La liberalización del comercio aumentaría la demanda de mano de obra no calificada en los países en desarrollo, disminuiría la de mano de obra calificada y reduciría el diferencial salarial entre los dos tipos de trabajadores.

”

escaso). La liberalización del comercio aumentaría entonces la demanda de mano de obra no calificada en los países en desarrollo, disminuiría la de mano de obra calificada, ambas en términos relativos, y reduciría el diferencial salarial entre los dos tipos de trabajadores.

Asimismo, dado que los sectores que se orientan hacia la exportación deben ofrecer productos de mayor calidad, se espera también que por efecto de la liberalización del comercio se produzca un diferencial de precios entre los productos exportables y los productos destinados al mercado interno, los que estarían acompañados por mayores salarios relativos en el sector exportador.

Cabe preguntarse entonces si el comportamiento del empleo y los salarios durante los últimos siete años ha respondido o no a estos comportamientos esperados. En las secciones siguientes trataré de responder a esta pregunta para el caso del sector manufacturero. Para ello, presentaré información estadística de los países que participan en los cinco procesos de integración más importantes en América Latina: NAFTA, MERCOSUR, MCCA, Comunidad Andina y CARICOM. Me detendré igualmente en analizar los cambios en la estructura ocupacional según nivel de calificación así como en los diferenciales, salariales. Sin embargo, en este caso el análisis se limita sólo a Brasil, Chile y Perú.

II. El comportamiento del empleo, la productividad y los costos laborales en el sector manufacturero de los países americanos

A continuación se analiza el comportamiento del empleo, la productividad y los salarios en las empresas formales del sector manufacturero de buen número de países de la región. El hecho de limitar el análisis a las empresas formales (lo que, por tanto, excluye a las microempresas) se debe a que es respecto de ellas que se suele disponer de información estadística suficiente. De todas maneras, se señalarán los casos en los que los datos incluyen también a las unidades informales del sector manufacturero.

1. Países del NAFTA

La estadística oficial de los Estados Unidos muestra que el nivel de empleo manufacturero se redujo levemente (-0.6% anual) entre 1988 (año de entrada en vigencia del TLC entre USA y Canadá) y 1995 (con una fuerte caída en 1991 y 1992), a pesar

de una leve recuperación entre 1993 y 1996 (1.0% anual). Es difícil establecer cuanto de esta recuperación en años recientes se debió al Tratado de Libre Comercio con Canadá y México y cuanto a la demanda proveniente de otros mercados y a la propia demanda interna².

En México el empleo manufacturero se redujo en un 3.6% entre 1988 y 1995; reducción que fue más acentuada entre 1995 y 1993 (-6.6%), como resultado de la crisis recesiva entre finales de 1994 y principios de 1996. Esta reducción se aprecia tanto en el caso de los obreros como de los empleados y en todos los sectores de actividad. Este comportamiento estuvo, sin duda, asociado a la recesión económica de fines del 94 a principios del 96, por lo que podría pensarse que la reducción habría sido peor de no haber habido un aumento de las exportaciones en el marco del TLC. Este supuesto parecería ser corroborado por el hecho de que en la industria maquiladora, menos afectada por la crisis interna, el promedio anual de empleo aumentó de 583.044 puestos de trabajo en 1994 a 643.502 en 1995 y a cerca de 750.000 en 1996.

¿Cómo explicar que en el caso de la industria manufacturera se haya reducido el empleo, a pesar de que las exportaciones de ese sector aumentaron en 1994 y 1995?. La explicación podría encontrarse en el hecho de que el componente nacional de las exportaciones manufactureras mexicanas, que hacia 1980 llegaba al 90%, en 1994 se estimaba en sólo el 34%.

En cuanto a Canadá, el nivel de empleo manufacturero se mantuvo estancado entre 1988 y 1994 (0.1% anual de crecimiento). Sin embargo, desde 1993 se observa una sostenida reducción del nivel de ocupación en la manufactura (-2.4% anual entre 1993 y 1995). Tampoco en este caso es fácil establecer si esa caída del empleo manufacturero de debe a las menores exportaciones a los Estados Unidos (su principal socio comercial) y si esto es resultado exclusivamente de la sobrevaluación del dólar canadiense.

En resumen, la información disponible muestra que el nivel de empleo en la industria manufacturera se ha mantenido prácticamente estancado en Canadá y en los Estados Unidos y se ha reducido en México entre 1988 y 1995, con una ligera recuperación entre 1993 y 1996 en el caso de los Estados Unidos y una fuerte caída en Canadá y México. Sin embargo, es difícil determinar cuánto del aumento y de la reducción del nivel de empleo se debe al TLC entre Estados Unidos y Canadá y al TLCAN. Incluso en el caso del aumento del empleo en la industria maquiladora mexicana, debido al aumento de las exportaciones de este tipo de productos de maquila, es difícil

Cuadro 1
Indices de empleo y horas trabajadas en la industria manufacturera
 (1993 = 100)

Años	Canadá	Empleo EE.UU.	México	Canadá	Horas EE.UU.	México
1988	94.4	106.5	112.5	113.2	105.4	110.6
1989	96.3	106.9	115.8	113.7	105.8	113.9
1990	97.9	105.4	115.8	107.7	103.5	114.6
1991	101.0	101.7	112.9	99.6	99.2	114.3
1992	102.1	99.9	108.3	97.2	98.6	109.0
1993	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1994	98.0	101.2	95.9	103.2	102.4	95.0
1995	95.2	102.1	87.3	106.2	102.5	86.1
1996	s.d.	104.0	90.4			
Tca 95/88	0.1	-0.6	-3.6	-0.9	-0.4	-3.5
Tca 95/93	-2.4	1.0	-6.6	3.1	1.2	-7.2

Fuentes: Canadá y USA: BLS. Department of Labor. USA.
 México: Encuesta Industrial Mensual. INEGI

establecer cuánto de ese aumento se debió al Tratado y cuanto a la fuerte devaluación del peso en 1995.

Al igual que en el empleo, las horas totales trabajadas en el sector manufacturero se redujeron en los tres países, especialmente en México, durante el período 1988-1995. Sin embargo, entre 1993 y 1995 el total de horas trabajadas en el sector aumentó en Canadá y los Estados Unidos y se redujo fuertemente en México.

Si se compara la información del cuadro N° 1 con la del N° 2, se observará que las tasas de crecimiento del empleo y de las horas trabajadas durante el período 1988-1995, son muy similares, por lo que la reducción de estas últimas no se debería a una disminución de la jornada por trabajador ocupado sino más bien a una reducción del número absoluto de ocupados, manteniéndose la duración promedio de la jornada de trabajo.

Igual comportamiento se observa para el período 1993-1995,

excepto en el Canadá donde, si bien el empleo se redujo, la cantidad de horas trabajadas aumentó significativamente, debido sin duda a un aumento de la duración de la jornada laboral promedio.

En síntesis, la cantidad de horas trabajadas en el sector manufacturero se reduce en los tres países durante el período 1988-1995, como consecuencia de la fuerte reducción experimentada durante los períodos recesivos (1991 y 1992 en Canadá y en los Estados Unidos y 1995 en México). Sin embargo, y congruentemente con el comportamiento del ciclo económico, las horas trabajadas aumentan una vez que se supera la crisis y se retoma el crecimiento.

En cuanto a la productividad del trabajo en la industria manufacturera, ésta aumentó entre 1988 y 1995 tanto en Canadá (1.9% anual entre 1988 y 1995) como en los Estados Unidos (2.6% anual) y México (6.7% anual).

El aumento de la productividad manufacturera fue más acentuado durante el período 1993-1995 (2.6% anual en Canadá, 3.9% en los Estados Unidos y 6.9% en México), a pesar de que como se señaló anteriormente (ver cuadro N° 1) las horas trabajadas en el empleo manufacturero aumentaron en esos años en los dos primeros países. En términos generales, se podría afirmar que el crecimiento de la productividad del trabajo en el sector manufacturero de los tres países se debió a una combinación de crecimiento del producto (2.2% anual en los Estados Unidos, 1.0% en Canadá y 2.5% en México, todo

Cuadro 2
Indices de productividad por hora-trabajada en el sector manufacturero
(1993 = 100)

Años	Canadá	Estados Unidos	México
1988	92.2	90.3	72.7
1989	92.6	90.7	77.8
1990	94.1	92.4	82.6
1991	94.6	94.5	87.4
1992	98.2	96.5	92.2
1993	100.0	100.0	100.0
1994	103.7	104.3	111.3
1995	105.3	108.0	114.2*
Tca 95/88	1.9	2.6	6.7
Tca 95/93	2.6	3.9	6.9

Fuentes: Canadá y USA: BLS, Department of Labor. USA. México: INEGI
* Estimado

durante el período 1988 y 1995) con reducción de las horas trabajadas.

En relación al costo laboral por hora-ocupado, éste se mantuvo prácticamente constante en Canadá y en los Estados Unidos tanto durante el período 1988-1995 (crecimiento anual promedio de 0.2% en Canadá y 0.0% en los Estados Unidos) como durante el período 1993-1995 (0.6% de crecimiento anual promedio en Canadá y 0.0% en USA)

Este comportamiento del costo laboral estuvo determinado por la evolución de los salarios, ya que las cargas laborales no se modificaron significativamente. Así, en Canadá el salario real en el sector privado aumentó durante el período 1988-1994 en una tasa anual promedio de 0.7%, muy similar a la del costo laboral para el mismo período. En los Estados Unidos, el salario real se redujo en ese mismo período entre un -0.2% y -1.7% anual, dependiendo del sector de actividad.

En México, el costo laboral real por hora-ocupado en la industria manufacturera aumentó ligeramente en 1994 (índice de 102.5 siendo 100 el de 1993)³, pero se redujo en 1995 (88) y 1996 (78). Es notorio el sostenido crecimiento del costo laboral mexicano desde 1988 hasta 1994 y la pronunciada reducción del mismo en 1995 y 1996 como consecuencia de la contracción de los salarios reales, ya que el reajuste de los salarios nominales no fue proporcional al crecimiento de los precios y a la devalua-

Cuadro 3
Costo laboral real por hora-ocupado en el sector
manufacturero
(1993 = 100)

Años	Canadá	Estados Unidos	México
1988	99.9	100.2	73.0
1989	98.8	98.7	81.1
1990	99.5	98.2	84.4
1991	100.3	99.2	89.7
1992	101.7	100.6	95.9
1993	100.0	100.0	100.0
1994	102.1	100.1	102.5
1995	101.2	100.1	88.0
1996	s.d.	s.d.	78.0
Tca 95/88	0.2	0.0	2.7
Tca 95/93	0.6	0.0	-6.2

Fuentes: Canadá y USA: BLS. Department of Labor, USA
México: Encuesta Industrial Mensual. INEGI

ción que formó parte del ajuste mexicano para superar la crisis iniciada a finales de 1994. Debido a este comportamiento, que afectó tanto a la industria maquiladora como no maquiladora, el costo laboral real por hora-ocupado aumentó durante el período 1988-1996 a una modesta tasa anual de 2.7% , pero se redujo en un 6.2% anual en el período 1993-1996.

En síntesis, el costo laboral por hora-ocupado se mantuvo prácticamente invariable en los tres países (sólo experimentó ligeros aumentos en Canadá y México), comportamiento que también se observa durante el período 1993-1996 excepto en el caso de México donde sí hubo una fuerte contracción del costo laboral como resultado del ajuste económico adoptado para superar la crisis.

Resumiendo, a pesar de que la producción aumentó moderadamente, la productividad aumentó a tasas mucho más elevadas como consecuencia de la reducción del empleo y de las horas trabajadas. Sin embargo, los aumentos de productividad no se trasladaron a los salarios de los trabajadores, excepto en el caso de México donde cerca de un tercio del beneficio generado por el aumento de productividad se transfirió al salario. Esto ha sido así para el conjunto del período 1988-1995 pero no para los años 1993-1995, ya que aunque el producto manufacturero mexicano se redujo (-0.3% anual), la productividad aumentó significativamente (6.7% anual) debido a una fuerte contracción del empleo (-6.6%) y de las horas trabajadas (-7.2%); aumento de la productividad que no se transfirió a los salarios reales, los que se contrajeron en un 5.5% anual entre 1993 y 1995.

Cuadro 4

Variación anual de la producción, las horas trabajadas, la productividad y el costo laboral por hora-ocupado en la manufacturera 1988-1995

Años	Canadá	Estados Unidos	México
Producción	1.0	2.2	2.5
Horas trabajadas	-0.9	-0.4	-3.5
Empleo	0.1	-0.6	-3.6
Productividad hora-trabajada	1.9	2.6	6.7
Costo laboral por hora	0.2	0.0	2.7
Salario real manufacturero	-0.7 *	-0.6 **	1.2

Fuentes: Cuadros 1, 2 y 3. * 90-94. ** Earnings

Al igual que en México, la productividad manufacturera en Canadá y en los Estados Unidos aumentó debido a una combinación de crecimiento productivo y reducción de las horas de trabajo, sin que ese aumento de la productividad se refleje en mayores salarios reales, ya que, como se aprecia en el cuadro nº 4, estos se contrajeron levemente durante el período analizado.

2. Países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

El empleo en la industria de transformación durante el período 1990-1995 se redujo tanto en Argentina (-3.2% anual) como en Brasil (-4.6% anual). El comportamiento del promedio de horas trabajadas por ocupado fue similar al del empleo. Se redujo en Argentina (-2.4% anual) y en Brasil (-3.6% anual).

Dado que la producción del sector de la industria de transformación en Argentina y Brasil aumentó durante el período (4.1% anual en Argentina y 2.1% en Brasil), la reducción observada en los niveles de empleo ha dado lugar a fuertes aumentos de la productividad del trabajo, tal como se aprecia en el cuadro nº 6.

La productividad laboral por hora trabajada aumentó a una tasa anual para el período 1990-1995 de 6.6% en Argentina y de 6.2% en Brasil, resultado, como se ha señalado, de un aumento de la producción de 4.1% y de una reducción de las horas trabajada del 2.4% en Argentina y de un aumento de la producción de 2.1% y una reducción del 3.6% en las horas trabajadas en Brasil.

Cuadro 5
Empleo y horas trabajadas en la industria de transformación
(1990 = 100)

Años	Índices de Empleo		Índices de horas trabajadas	
	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil
1990	100.0	100.0	100.0	100.0
1991	95.5	89.9	98.7	89.8
1992	95.0	83.1	101.4	84.3
1993	92.9	81.5	99.1	84.7
1994	90.5	79.7	98.2	83.8
1995	85.2	79.1	88.6	83.1
Tca 95/90	-3.2	-4.6	-2.4	-3.6

Fuentes: Argentina: Unión Industrial Argentina. Brasil: Banco do Brasil

Los salarios reales por hora trabajada se redujeron en Argentina durante el período (-0.4% anual) y se incrementaron significativamente en Brasil (6.7%). Es decir, mientras que en Argentina los beneficios del aumento de productividad no se trasladaron al trabajador, en Brasil se trasladaron prácticamente en su totalidad.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que en contextos de apertura económica se produce un cambio muy sensibles en la relación de precios que hace que el aumento de los precios al consumo o IPC (liderado por el aumento del precio de los bienes y servicios no transables) sea mayor al aumento de los precios al productor (IPP) de los bienes transables (en este caso manufactureros). Como consecuencia, si el salario nominal es deflactado no por el IPC sino por el IPP, el aumento del salario real es mayor al observado en el cuadro anterior, por lo que, así visto, si se habrían producido transferencia al trabajador de parte de las ganancias de productividad en Argentina, mientras que en Brasil la transferencia habría sido incluso mayor a la productividad ganada, con la consiguiente pérdida de competitividad.

En síntesis, el aumento de la producción no ha llevado consigo un aumento del empleo ni de los salarios reales (excepto en Brasil). Más bien, la contracción del empleo, asociada al aumento de la producción, ha dado lugar a un significativo incremento de la productividad, el que en el caso de Brasil fue íntegramente transferido a los salarios de los trabajadores y en el caso de Argentina no fue transferido a los trabajadores pero tampoco íntegramente apropiado por las empresas dado el cambio en los precios relativos.

Cuadro 6
Productividad y salarios por hora trabajada en el sector industrial
(1990=100)

Años	Índices de productividad por hora trabajada		Índices de salarios por hora trabajada	
	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil
1990	100.0	100.0	100.0	100.0
1991	111.3	109.1	93.7	96.6
1992	121.3	111.1	94.7	106.7
1993	127.3	119.9	95.8	113.0
1994	134.4	132.1	97.8	125.2
1995	137.8	134.8	97.8	138.2
Tca 95/90	6.6	6.2	-0.4	6.7

Fuentes: Argentina: Unión Industrial Argentina. Brasil: Banco Central do Brasil

Cuadro 7**Variación anual de la producción, las horas trabajadas, la productividad y el costo laboral por hora-ocupado en la manufacturera**

1990-1995

	Argentina	Brasil
Producción	4.1	2.1
Horas trabajadas	-2.4	-3.6
Empleo	-3.2	-4.6
Productividad hora-trabajada	6.6	6.2
Costo laboral por hora	-2.0	2.9
Salario real por hora trabajada	-0.4	6.7

*Fuentes: Cuadros 5 y 6.***3. Países del Mercado Común Centroamericano (MCCA)**

Como se observa en el cuadro nº 8, el empleo en el sector industrial ha crecido muy levemente en Costa Rica (1% anual) durante el período 1990-1995 y apreciablemente en Honduras (8.9% anual). Se puede observar también que si bien el empleo crece entre 1990 y 1994 (en Honduras mucho más que en Costa Rica) se reduce en ambos países en 1995 a pesar de que en ese año, al igual que en los anteriores que constituyen el período, el valor agregado sectorial aumentó. Todo indicaría que en ambos se está produciendo recién un ajuste productivo tendiente a lograr aumentos de productividad y de competitividad sobre la base de una reducción de la dotación de mano de obra.

El valor agregado manufacturero aumentó a una tasa anual del 11.7% en Guatemala durante el período 1990-1994, 5% en Costa Rica durante el período 1990-1995, del 5.8% en El Salvador en

Cuadro 8**Centroamérica: empleo manufacturero**

(1990 = 100)

País	1991	1992	1993	1994	1995	90/95
Costa Rica	103	108	108	111	105	1.0
Honduras	110	125	145	161	153	8.9

Fuente: OIT, en base a cifras oficiales de las encuestas de hogares

ese mismo período, del 2.9% en Honduras y del 1.0% en Nicaragua. Dado que en Costa Rica y Guatemala el empleo sectorial aumentó a una tasa anual (1% y 2.6% respectivamente) menor a la del valor agregado, resulta que la productividad del trabajo en la industria creció a una tasa anual promedio del orden del 4% y 8.8% respectivamente. En Honduras ocurrió lo contrario, pues el aumento del empleo (8.9% anual) fue superior al del valor agregado, observándose una reducción de la productividad del trabajo del orden del 5.5% anual.

Por su parte, los salarios reales en la industria se mantuvieron inalterados en Costa Rica y en Honduras y aumentaron significativamente en Guatemala (se carece de información para El Salvador y Nicaragua). Como, por otra parte, las contribuciones empresariales destinadas a financiar prestaciones sociales no aumentaron, se puede considerar que el costo laboral total por ocupado se ha mantenido estable. En consecuencia, las ganancias de productividad observadas en Costa Rica no se han transferido a salarios y a los costos laborales, por lo que se puede afirmar que, en relación a este factor, el sector ha obtenido un importante aumento de sus niveles de competitividad. En Guatemala, los aumentos de productividad se transfirieron en (su mayor) parte a los salarios de los trabajadores y en parte a las empresas, lo que significó un leve aumento de la competitividad de las mismas. En el caso de Honduras, los salarios reales se han mantenido a pesar de las pérdidas de productividad, lo que indica que han sido las empresas las que han sufrido los efectos de las pérdidas de competitividad.

Cuadro 9
Variación anual de la productividad e índice de salarios de los ocupados en el sector industrial

Años	Productividad			Salarios reales (1990 = 100)		
	C. Rica	Guatemala	Honduras	C. Rica	Guatemala	Honduras
1991	-0.9		-7.5	93.9	111.7	98.0
1992	5.2		-6.6	96.7	116.7	112.7
1993	6.4		-8.4	100.7	118.1	143.6
1994	0.8		-11.7	111.2	118.5	108.9
1995	8.9		8.1	102.0	136.8	100.7
Tca 95/90	4.0	8.8 *	-5.5	0.4	6.5	0.1

Fuente: Productividad: 90-94 ONUDI, 95 CEPAL. Salarios: Panorama Laboral 1996, OIT

Cuadro 10

Variación anual de la producción, las horas trabajadas, la productividad y el salario real en la manufacturera 1990-1995

	Costa Rica	Guatemala	Honduras
Valor Agregado	5.0	11.7	2.9
Empleo	1.0	2.6	8.9
Productividad por ocupado	4.0	8.8	-5.5
Salario real	0.4	6.5	0.1

Fuentes: Cuadros 8 y 9.

En síntesis, el aumento de la productividad del trabajo en la industria de Costa Rica y Guatemala se deriva de un fuerte crecimiento del valor agregado con pequeños aumentos del empleo, mientras que en Honduras la caída de la productividad se debe tanto al moderado aumento del valor agregado como, sobre todo, al fuerte incremento de los niveles de empleo. En Costa Rica, las ganancias de productividad no fueron transferidas a los costos laborales y a los salarios, por lo que se convirtieron en su totalidad en ganancias de competitividad laboral. No ocurrió lo mismo en Guatemala, donde la mayor parte de las ganancias de productividad fueron transferidas a los salarios con muy leve efecto sobre la competitividad del sector industrial. En Honduras, por su parte, no se incrementó el salario real aunque sí el empleo, lo que, como se ha señalado, incidió, dado el insuficiente aumento del valor agregado, en las pérdidas de productividad laboral en la industria.

4. Países de la Comunidad Andina

El empleo industrial se redujo en todos los países andinos, excepto en Bolivia, en el periodo 1990-1995. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que se trata de la industria formal en todos los casos, excepto en Bolivia donde los datos incluyen a las microempresas y a los autoempleados en actividades industriales informales.

Las más fuertes reducciones de empleo industrial se observan en Perú (5.5% anual), Venezuela (4.5%) y Ecuador (3.2%). En Colombia el nivel de empleo en el sector se ha mantenido casi estable (una reducción anual de sólo 0.4%). Por el contrario, en Bolivia, con la observación ya anotada, el empleo industrial aumentó significativamente (9.5% al año).

Cuadro 11
Indices de empleo en la industria de los países andinos
 (1990 = 100)

Años	Bolivia*	Colombia	Ecuador	Perú*	Venezuela
1991	121.8	101.2	101.1	94.9	103.7
1992	135.7	102.4	97.6	85.2	107.2
1993	136.1	103.8	96.2	78.3	105.7
1994	148.2	101.2	89.7	77.3	95.3
1995	157.6	98.2	84.8	75.4	79.4
Tca 95/90	9.5	-0.4	-3.2	-5.5	-4.5

Fuente: OIT, en base a estadísticas oficiales.

* Incluye microempresas y autoempleados.

Como es lógico, la reducción del empleo industrial en Venezuela aparece en los años del ajuste económico, 1994 y 1995, como resultado de la contracción de la demanda interna. Sin embargo, no ocurre lo mismo en el Ecuador y en el Perú donde la reducción del empleo industrial continúa incluso después del ajuste (1991-1992), como resultado, sin duda, de la estrategia de las empresas, ya observada en otros países, para aumentar su competitividad externa en base a aumentos de productividad obtenidos a partir de la reducción del empleo.

Excepto en Bolivia, donde la productividad del trabajo en el sector industrial se ha reducido (sin olvidar que incluye al segmento informal), en los demás países la productividad ha aumentado significativamente. Ello es resultado de, por una parte, aumentos en el valor agregado sectorial y, por otra, de la ya comentada reducción del nivel de empleo. De hecho, en el Ecuador y en el Perú se produce un salto en el nivel de

Cuadro 12
Productividad del trabajo en el sector industrial de países andinos
 (1990 = 100)

Años	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
1991	85.4	99.3	105.1	113.2	105.9
1992	76.7	102.8	110.2	117.0	105.0
1993	79.9	106.7	119.5	140.2	105.8
1994	76.9	113.9	140.3	167.6	112.5
1995				170.0	
Tca 95/90				11.2	

Fuente: Cepal

productividad en los años 1993 y 1994, años posteriores al ajuste de 1990-1995, lo que sugiere que, como se señaló líneas antes, este fuerte aumento se debió no sólo a la necesidad de las empresas de contraer el tamaño de la plantilla para hacer frente a la contracción de la demanda interna que ocurre durante el ajuste, sino también, y muy especialmente, a la necesidad de aumentar la competitividad en el marco de la apertura comercial.

Al igual a lo ocurrido en los demás países de la región (con la excepción de Brasil y Guatemala), las ganancias de productividad obtenidas en Colombia no se transfirieron a los salarios reales de los trabajadores sino en una muy pequeña proporción (1.5% de crecimiento anual). En Venezuela los salarios reales se redujeron a una tasa de 7.5% anual, lo que muestra la importante ganancia de competitividad del promedio de las empresas industriales venezolanas (...% por productividad y 7.5% por salarios). En el Perú el comportamiento de los salarios fue diferente, ya que aumentaron en 4.8% al año, lo que indica que se transfirió a los trabajadores algo más del 40% de las ganancias de productividad. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que aún con este aumento el salario real industrial en 1995 representa sólo el 44% del salario real de 1980. Es decir, de no haberse aumentado los salarios reales en el Perú, se habría evolucionado hacia una situación social y económicamente insostenible; situación que sí podría presentarse en Venezuela si continúa la contracción salarial, ya que en ese país el salario industrial real en 1995 representa sólo el 39% del salario de 1980.

En resumen, el apreciable aumento de la productividad laboral en el sector manufacturero, se basó principalmente en una reducción del nivel de empleo sectorial; aumento de productividad que se transfirió parcialmente a los salarios, excepto en Venezuela, donde el salario real se contrajo fuertemente.

Cuadro 13

Indices de salarios reales en la industria de los países andinos (1990 = 100)

Años	Bolivia	Colombia	Perú	Venezuela
1991	99	99	118	91
1992	100	101	114	87
1993	102	105	111	82
1994	111	106	131	86
1995	108	108	126	68
Tca 95/90	1.6	1.5	4.8	-7.5

Fuente: OIT en base a estadísticas oficiales

Cuadro 14

Variación anual de la producción, el empleo, la productividad y el salario real en la manufacturera

(1990-1995)

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Valor Agregado		4.3 *		5.4 *	
Empleo	9.5	-0.4	-3.2	-5.5	-4.5
Productividad ocupado		3.3**		11.2	
Salario real	1.6	1.5		4.8	-7.5

Fuentes: Cuadros 11, 12 y 13.

*Estimado. ** 1990-1994

5. Países de CARICOM

De los tres países del Caribe para los que se cuenta con información estadística suficiente, en dos de ellos, Barbados y Trinidad & Tobago, ha habido un aumento (0.9% y 2.9% anual respectivamente) del empleo industrial durante el periodo 1990-1995, mientras que en el tercero, Jamaica, se produjo una reducción del orden del 1.9% anual.

Mientras que en Trinidad & Tobago el aumento del empleo industrial ha sido sostenido durante todos los años del periodo, en Jamaica la reducción se produce hasta 1994, año a partir del cual se observa una recuperación del empleo. Igual comportamiento ha habido en Barbados, si bien en este país la recuperación ha sido lo suficientemente importante como para permitir

Cuadro 15

CARICOM: Índices de empleo y productividad en la industria

(1990 = 100)

Años	Empleo			Productividad		
	Barbados	Jamaica	Trinidad y Tobago	Barbados	Jamaica	Trinidad y Tobago
1991	101.8	100.7	107.2	92.7	91.9	101.1
1992	96.7	101.4	108.5	89.5	92.2	102.0
1993	95.5	85.5	108.1	88.0	107.4	99.5
1994	100.3	87.0	111.1	89.3	105.1	103.4
1995	104.5	90.8	115.3	92.2	99.6	105.4
Tca 95/90	0.9	-1.9	2.9	-1.6	-0.1	1.1

Fuente: OIT, en base a estadísticas oficiales.

que en 1995 se produzca una creación neta de empleos respecto a la cantidad de puestos de trabajo que había en 1990.

A pesar de que el empleo industrial se redujo en Jamaica y aumentó poco o muy poco en Trinidad & Tobago y en Barbados, la productividad del trabajo en la industria se redujo en Barbados y Jamaica (1.6% y 0.1% anual respectivamente). Ello ha sido resultado de la fuerte reducción del valor agregado en el sector (-0.7% anual en Barbados, -2.0% en Jamaica). En Trinidad & Tobago la productividad aumentó sólo en 1.1% anual, resultado de un aumento del valor agregado industrial del orden del 4.0% al año y del aumento del empleo sectorial en un 2.9% anual.

Como era de esperar en el marco de una reducción o de un crecimiento muy leve de la productividad, los salarios reales en la industria de los tres países se contrajeron, durante el periodo 1990-1995, a tasas anual de entre 2.5% (Barbados) y 3.3% (Jamaica y Trinidad & Tobago).

En el caso de Barbados y de Trinidad & Tobago, la contracción salarial durante los últimos seis años ha sido constante en el tiempo. No así en Jamaica donde los salarios reales aumentaron hasta 1994 (especialmente ese año), pero se contrajeron muy apreciablemente en 1995, consistentemente con la caída de la productividad (y el aumento del empleo) en ese año.

En síntesis, los países del Caribe han atravesado por una difícil situación económica durante los años transcurridos de la presente década, con muy bajas tasas de crecimiento del PIB, con caídas de la producción industrial, contracción o muy ligero crecimiento del empleo en este sector, reducción de la productividad laboral, o incrementos muy leves como en Trinidad & Tobago, y fuerte contracción de los salarios reales industriales. Sin embargo, a partir de 1995 en unos casos y 1996 en otros se

Cuadro 16

CARICOM: Índices de salarios reales en la industria

(1990 = 100)

Años	Barbados	Jamaica	Trinidad y Tobago
1991	92.9	70.7	101.5
1992	89.9	71.7	99.4
1993	90.9	83.9	92.8
1994	88.9	103.3	83.1
1995	87.9	84.2	84.7
Tca 95/90	-2.5	-3.4	-3.3

Fuente: OIT, en base a estadísticas oficiales

observa una recuperación del nivel de actividad económica en los países más grandes lo que haría esperar una recuperación de los principales indicadores laborales en los próximos años.

Cuadro 17

Variación de la producción, del empleo, de la productividad y de los salarios reales en la industria manufacturera (1990-1995)

	Barbados	Jamaica	Trinidad y Tobago
Producción	-0.7	-2.0	4.0
Empleo	0.9	-1.9	2.9
Productividad	-1.6	-0.1	1.1
Salario real	-2.5	-3.4	-3.3

Fuentes: cuadro 15 y 16 y CEPAL

III. Cambios en la estructura del empleo y en los diferenciales salariales en el sector manufacturero de tres países seleccionados

Como se señaló en el Capítulo I, la apertura comercial debería dar lugar a una expansión del empleo en los sectores exportadores y de servicios y, en el corto plazo, a una posible reducción del empleo en los sectores transables. Se señaló, además, que también debería provocar un cambio en la estructura ocupacional (entre sectores transables y no transables y entre trabajadores más y menos calificados) y en los diferenciales salariales entre los trabajadores con diferente nivel de calificación.

Con el objetivo de evaluar la magnitud de este último cambio esperado, la Oficina Regional para las Américas de la OIT efectuó durante 1995 una investigación en Brasil, Chile y Perú. La selección de estos tres países permitió incluir tres etapas diferentes en el proceso: Chile, un caso de liberalización temprana (desde hace casi dos décadas), Brasil caso intermedio (desde fines de la década de los ochenta) y Perú, caso de liberalización reciente (en los noventa).

Los resultados de la investigación permiten extraer algunas conclusiones que conviene destacar:

En primer lugar, el tamaño del país de que se trate afecta el impacto potencial de la apertura. En un país de grandes dimensiones como el Brasil o los Estados Unidos, la demanda interna continúa constituyendo el motor del crecimiento a pesar del

proceso de apertura, mientras que los cambios en los precios relativos que se producen al interior de la industria por efecto de la apertura sólo generan una recomposición en la estructura ocupacional al interior de la misma. Mientras algunas ramas industriales expanden el empleo otras lo contraen.

El efecto neto de esta recomposición resultó, en el caso de Brasil, en una pérdida neta de empleo industrial durante el período 1987-1993. Sin embargo, esta pérdida no fue uniforme durante el proceso de apertura, lo que sugiere que, además del cambio en los precios relativos, otros factores determinan el comportamiento del empleo sectorial.

En segundo lugar, el comportamiento del empleo industrial tras los procesos de apertura muestra diferencias según se trate de empresas pequeñas o grandes. En Chile, y tras la segunda etapa de la apertura, las empresas del sector se vuelven más demandantes de empleo, independientemente de su tamaño. Sin embargo, en Brasil y Perú, y en un proceso que correspondería a la primera etapa de la apertura chilena, las empresas industriales grandes reducen empleo mientras que las pequeñas y las microempresas lo aumentan. En Perú, el efecto neto de este diferente comportamiento según tamaño de la empresa fue un aumento del empleo sectorial. En Brasil, sin embargo, la pérdida de empleos en las grandes empresas fué tan elevada que llevó a que el empleo total se redujese en el conjunto del sector.

En tercer lugar, parece existir una primera etapa con posterioridad al inicio de la apertura (la actual en el Perú y la de la década del setenta en Chile) en la que aumenta la demanda relativa por trabajadores más calificados, así como el salario relativo de los mismos. Esta mayor demanda se concentra especialmente en los sectores productores de bienes transables competitivos con importaciones y, dentro de los no transables, en bancos y seguros. Por el contrario, el uso relativo de mano de obra menos calificada aumenta en los sectores exportadores. Ambos comportamientos parecen responder a las previsiones de la teoría sobre los efectos de la apertura comercial en el empleo.

En Chile se observa una relación negativa entre los cambios en la estructura de la ocupación y en los diferenciales salariales: la mayor demanda relativa de un determinado tipo de trabajador va acompañada de un menor salario relativo. Sin embargo, este comportamiento no es una constante, ya que hay años en los

“

En una primera etapa, con posterioridad al inicio de la apertura económica, aumenta la demanda relativa a los trabajadores calificados, así como el salario relativo de los mismos.

”

que la relación es positiva.

En Perú, se observa que el aumento de la demanda de mano de obra calificada va acompañada por un aumento del salario relativo de estos trabajadores y, por ende, de un mayor diferencial salarial respecto a los trabajadores menos calificados. Como el autor del estudio señala, la relación positiva puede resultar de un cambio en los precios relativos de los no transables, que genera una expansión en su producción, haciendo uso de tecnologías más modernas y más intensivas en el uso de mano de obra calificada.

Durante una segunda etapa del proceso de apertura, correspondiente a Chile a partir de 1984, los comportamientos observados durante la primera etapa se tornan un poco más claros y evidentes. El uso relativo de mano de obra calificada aumenta en el sector competitivo con importaciones y no varía en el sector exportador. Pese a ello, la relación negativa entre los cambios en la estructura ocupacional y los salarios relativos que se registra tras la primera etapa de la reforma comercial en Chile, no se aprecia tan claramente en esta segunda etapa.

Parece registrarse, por lo tanto, una tendencia relativamente clara: tras la apertura, el sector competitivo con importaciones aumenta su demanda relativa de mano de obra calificada, mientras que el sector exportador incrementa el uso relativo de trabajadores menos calificados. La relación entre la demanda relativa de trabajadores por nivel de calificación y los salarios relativos tiene, en general, un signo negativo. Estos comportamientos obedecen más a cambios intrasectoriales que intersectoriales.

En resumen, aun con las limitaciones del corto plazo transcurrido desde la apertura comercial, tres parecen ser las conclusiones más sugerentes. Primero, el tamaño relativo del país condiciona el efecto de la apertura sobre el empleo. Segundo, el efecto sobre el nivel de empleo es diferente según los países y parece relacionarse con la antigüedad y forma que adopta la apertura. En Chile, con apertura más madura, aumenta el empleo a partir de 1984 y las grandes empresas privadas expanden su absorción de empleo. En Brasil y Perú la expansión del empleo se concentra en las pequeñas y microempresas, pues las de mayor tamaño reducen su dotación de personal como mecanismo para aumentar la productividad en el corto plazo y enfrentar la mayor competencia internacional. Por último, los diferenciales de salario entre trabajadores de distinto nivel de calificación, contrariamente a lo esperado, no se reducen por efecto de la apertura, siendo los trabajadores más calificados y los gerentes quienes se benefician en mayor medida de la misma.

El comportamiento del empleo, la productividad del trabajo y los salarios en el sector manufacturero descrito anteriormente, así como de los cambios en la composición del empleo según nivel de calificación y de los diferenciales salariales, plantea algunas interrogantes sobre el futuro inmediato.

En primer lugar, ¿la reducción del nivel de empleo que se observa en el sector industrial es sólo un comportamiento de corta duración tras la apertura comercial, de manera que pasado el shock inicial aumentaría nuevamente o, por el contrario, es una característica más estructural del nuevo modelo de desarrollo?

En segundo lugar, ¿la política de estabilización macroeconómica impone límites a la apertura comercial?. En caso afirmativo ¿como afecta esto al comportamiento del empleo y de los ingresos provenientes del trabajo?

En tercer lugar, ¿es conveniente establecer una vinculación entre el crecimiento de los salarios y el de la productividad?. En caso afirmativo ¿qué papel deberían desempeñar instituciones del mercado de trabajo como la negociación colectiva?

Notas

1. En la experiencia reciente de América Latina, un "ajuste correctivo" de este tipo sólo se llevó a cabo en México en 1995, debido a lo insostenible de la situación. Si bien la economía mexicana logró restablecer los equilibrios

macroeconómicos, los enormes costos iniciales, económicos y sociales, del ajuste son de sobra conocidos.

2. Se consideran dos períodos de análisis: 1988-1995 y 1993-1995. En 1988 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio

entre Canadá y USA y en 1993 el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

3. El aumento de salario en 1994 se concentró en el mes de Diciembre, ya que en los demás meses se redujo respecto al nivel salarial de 1993.

Impacto de la modernización tecnológica

Tras analizar el impacto de la modernización tecnológica sobre el empleo, el autor extrae tres conclusiones: que la tecnología elimina el empleo de baja productividad pero genera otros de productividad alta, que la tecnología ha significado un mejor aprovechamiento del capital disponible y, por ende, un mayor empleo productivo, y que la difusión más rápida de la modernización tecnológica es inequívocamente positiva para el empleo y la distribución del ingreso.

The Effect of Technology Modernization on Employment

Following an analysis of the effect of technology modernization on employment, the author reaches three conclusions: technology eliminates low productivity employment but generates other high productivity jobs; technology has allowed for better use of available capital and, therefore, greater productive employment, and the fast spread of technology modernization is undoubtedly a positive factor for employment and income distribution

Impact de la modernisation technologique sur l'emploi

Après avoir analysé l'impact de la modernisation technologique sur l'emploi, l'auteur tire trois conclusions: la technologie élimine l'emploi de faible productivité mais en engendre d'autres de forte productivité; la technologie a permis une meilleure mise en valeur du capital disponible et donc d'avantage d'emploi productif; et la diffusion plus rapide de la modernisation technologique est sans conteste positive pour l'emploi et la répartition du revenu.

Impacto da modernização tecnológica sobre o emprego

Após analisar o impacto da modernização tecnológica sobre o emprego, o autor extrai três conclusões: que a tecnologia elimina o emprego de baixa produtividade, mas gera outros de produtividade alta; que a tecnologia têm significado um melhor aproveitamento do capital disponível e, por ende, um maior emprego produtivo e, que a difusão mais rápida da modernização tecnológica é sem dúvida positiva para o emprego e a distribuição do ingresso.

Impacto de la modernización tecnológica

→ **Joseph Ramos**

Director de la División de Desarrollo Productivo de la CEPAL.

El siguiente trabajo se basa en la conferencia que dio el autor y extractos del capítulo II de su documento «Empleo, Capacitación y Tecnología», presentaciones ambas efectuadas en el II Foro Regional de Política Industrial, realizado en la sede del SELA del 30 de julio al 1º de agosto de 1997.

I. Modernización tecnológica

La productividad media de la empresa latinoamericana es apenas un tercio de la correspondiente a las empresas de los países desarrollados. Cerrar esta brecha de productividad requiere de una modernización tecnológica, tanto de los equipos y tecnologías de proceso, actualmente muy anticuados, como de las formas de organización del trabajo y de la producción, también sumamente atrasados. Sin embargo, se mira tal modernización con reticencia, puesto que se teme que la contrapartida de tal aumento en la productividad sea una disminución en el empleo.

Primero, es cierto que la tecnología elimina empleos, pero son viejos empleos de baja productividad, mientras que genera empleos nuevos que suelen ser de una productividad alta. Ese no sólo ha sido el caso histórico después de la Revolución Industrial, si no también se repite hoy. Por ejemplo, un trabajo reciente¹ demuestra que el crecimiento industrial chileno ha sido caracterizado por un aumento significativo de empleos de alta productividad. Sin embargo, no se notó tanto con los datos agregados sobre empleo total puesto que junto al fuerte aumento de los empleos de alta productividad simultáneamente se eliminaron muchos empleos de baja productividad. De ahí que aún persista la duda del efecto neto sobre el empleo de la modernización tecnológica.

En segundo lugar, el temor de la tecnología se funda en la extrapolación errada de una observación cierta. En efecto, la

“
Es cierto que la tecnología elimina empleos, pero son viejos empleos de baja productividad, mientras que genera empleos nuevos que suelen ser de una productividad alta.
 ”

tecnología suele ahorrar trabajo. Mas se tiende a olvidar que la tecnología también suele ahorrar capital. En la medida que el ahorro de capital sea proporcional o mayor al ahorro de empleo, el efecto neto sobre el empleo será de incrementar el empleo extrapolación errada de una observación cierta. En efecto, la tecnología suele ahorrar trabajo. Mas se tiende a olvidar que la tecnología también suele ahorrar capital. En la medida que el ahorro de capital sea proporcional o mayor al ahorro de empleo, el efecto neto sobre el empleo será de incrementar el empleo productivo. Pues el capital ahorrado podrá utilizarse para generar más empleo en éste o cualquier otro rubro.

De hecho, los adelantos tecnológicos más llamativos de los últimos años —informática, electrónica, transporte, biotecnología, comunicaciones y nuevos materiales— son claramente mucho más ahorrativos de capital que de trabajo. Hoy en día una calculadora de bolsillo de US\$10 hace más rápidamente lo que hacía una calculadora electromecánica pesadísima de US\$500 unos 25 años atrás. Todo ese ahorro —\$490— es un ahorro en capital (materiales y equipos), y, por consiguiente, tiene un

efecto neto positivo sobre el empleo. Asimismo, en el transcurso del tiempo ha mejorado la calidad, mientras que han caído los precios de los televisores, de las videograbadoras, de los reproductores de cassettes y, en general, de todos los artículos electrónicos. Toda esta reducción en costo es básicamente de materiales y equipos, o sea, un menor gasto de capital, lo que permite generar empleo productivo neto.

Cosa similar sucede en el campo del transporte aéreo, donde los adelantos tecnológicos han permitido transportar más pasajeros, más rápidamente y a mucho menor costo (unitario),

ahorro en capital que significa un mayor efecto neto a favor del empleo productivo.

La biotecnología ha permitido el desarrollo de nuevas variedades de semillas, de mayor rendimiento por hectárea y más resistente a plagas e insectos, así como de nuevas razas más productivas de animales. Ambos significan un mayor aprovechamiento del capital, sea este la tierra, sea este el stock de ganado. Asimismo, los enormes avances en las telecomunicaciones han significado un número mucho mayor de las llamadas telefónicas por línea de tendido (así como mejora en la recepción) lo que ha significado una fuerte caída de los precios y en especial, los costos de capital. Finalmente, los adelantos en las

“
Los adelantos tecnológicos han significado extender y aprovechar mejor el capital disponible y, por ende, emplear un mayor empleo productivo.
 ”

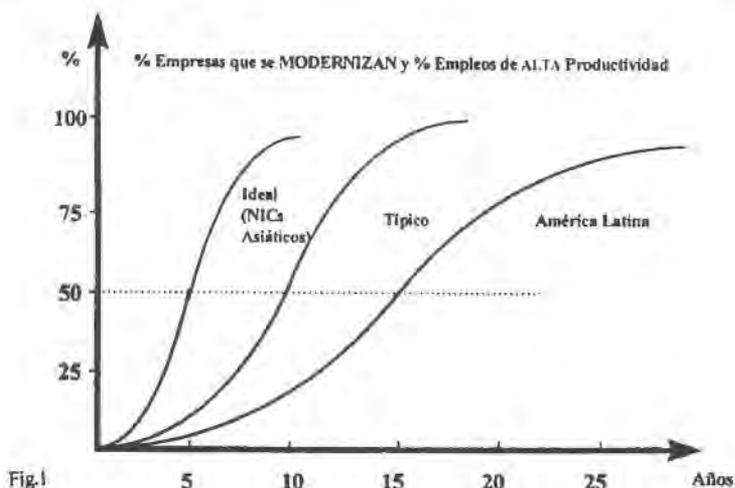
técnicas de extracción han hecho rentables minas y pozos que de otro modo no eran viables en el pasado, mientras que el desarrollo de nuevos materiales ha significado fuertes ahorros en material y energía, y un mucho mayor aprovechamiento de los recursos metálicos disponibles. De nuevo, estos adelantos tecnológicos han significado «extender» y aprovechar mejor el capital disponible y, por ende, implican un mayor empleo productivo.

Por cierto, a final de cuentas es un asunto empírico si la modernización tecnológica es relativamente más ahorradora de capital o de trabajo. Mas, como muestran estos ejemplos ilustrativos, de ninguna manera es ahorrativa sólo de mano de obra. De hecho si este listado de avances fuera representativo, no cabría duda que la modernización tecnológica del presente significaría, igual que en el pasado, no sólo una mayor productividad si no un mayor, y no menor, nivel de empleo.

Por último, guste o no, la modernización es un hecho. Poco puede hacerse para frenarla. Lo que sí es más sensible a la política económica es la difusión de esa modernización tecnológica a lo largo de todo el aparato productivo del país. Y, como demostraré a continuación, una difusión más rápida de la modernización tecnológica es inequívocamente positiva para el empleo, así como para la distribución del ingreso.

En efecto, típicamente se compara modernización con ausencia de modernización. De hecho, si la modernización es inevitable, la comparación relevante es una modernización tecnológica lenta o una más rápida. La Figura 1 grafica la difusión de un avance tecnológico en el transcurso de tiempo. Esta suele tener la forma de una curva S. Al principio, un porcentaje relativamente bajo de empresas (las más aventuradas) adopta la tecnología más avanzada, de tal modo que, por un tiempo, sólo una pequeña fracción de empleos son de alta productividad, mientras el grueso de los empleos son de baja productividad, con la antigua tecnología. Como el grueso de los trabajadores son de baja productividad, las empresas modernizadoras no tienen que pagarles su mayor productividad a los trabajadores y les basta pagarles algo más que el salario y productividad en las demás empresas del país; es decir, su costo (de oportunidad) en esta fase está dado por la baja productividad del grueso de las empresas. De ahí que, durante esta fase inicial, mientras la mayoría de las empresas no hayan adoptado la tecnología moderna, los salarios crecerán más lentamente que la productividad, lo que implica un deterioro en la distribución del ingreso.

Figura 1. Rapidez de difusión tecnológica y crecimiento con/sin equidad



“
 Los efectos del proceso de modernización sobre los salarios y los precios revelan que la distribución del ingreso empeorará al principio, cuando las empresas innovadoras son minoritarias, pero después, al ser mayoritarias, mejorarán los salarios y bajarán los precios al consumidor.
 ”

Después de un tiempo, el reducirse los riesgos de introducir la nueva tecnología y al mostrarse sus méritos, se acelera el número de empresas que adoptan la tecnología moderna, y mayor, por consiguiente, el porcentaje de empleos de alta productividad. Siguiendo la Figura 1, en el caso «típico», a los 10 años ya 50% de los empleos son de alta productividad. En algún momento cercano a este punto, comienza a revertirse el fenómeno anterior. Los salarios ahora aceleran en la medida que el costo de oportunidad pertinente es dado por los trabajos de alta productividad, y son los empleadores de las empresas de baja productividad los que sienten presión para pagar un salario correspondiente a la productividad (alta) del grueso de las empresas del país. Por lo tanto, en esta fase, en torno al décimo año, cuando más del 50% de las empresas son de alta productividad, (en este ejemplo) los sala-

rios crecen más rápidamente que la productividad media de la economía, lo que implica una mejora en la distribución del ingreso.

Similarmente, en la fase 1, cuando fueron relativamente

pocas las empresas que introdujeran la tecnología moderna, el precio del mercado estará dado por los costos de la tecnología tradicional, con lo que los principales beneficiados de la modernización serán los empresarios Schumpeterianos por introducir la innovación tecnológica. En cambio, esta renta Shumpeteriana se irá disipando sólo cuando comiencen más empresas a producir con la tecnología moderna. A partir de esta fase, el precio comenzará a bajar hacia el nivel de costos más bajo de la empresa moderna. De ahí que pasado un punto, pasado el décimo año, cuando ya más de la mitad de las empresas produzcan con la tecnología moderna, (en este ejemplo) el beneficio de la tecnología moderna será crecientemente transferido del empresario al consumidor en forma de un precio menor (igual al costo de producción con la tecnología nueva), con lo que la distribución del ingreso mejorará.

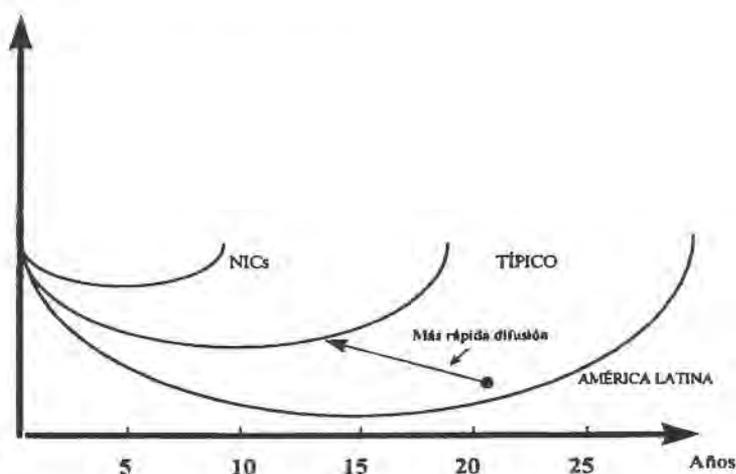
Los efectos de tal proceso de modernización sobre los salarios así como sobre los precios apuntan en la misma dirección: la distribución del ingreso empeorará al principio, mientras todavía sean minoritarias las empresas innovadoras con una productividad alta y una tecnología moderna; y, una vez que fueran mayoría las empresas con productividad alta y minoritarias las empresas con tecnología tradicional, mejorarán los salarios de la mano de obra así como bajarán los precios al consumidor. El resultado neto de un proceso de modernización caracterizado por lo anterior será una relación de U invertida, como la que encontró Kuznets, entre la distribución del ingreso y el ingreso per cápita.

Como muestra la Figura 2, hay una relación de U invertida entre la distribución del ingreso y el ingreso per cápita o progreso económico para todo grado de difusión, tanto para una difusión más rápida como en el Sudeste Asiático como para una difusión más lenta como en América Latina. Sin embargo, mientras más lenta la difusión más pronunciada es la U invertida. En efecto, mientras más lenta la difusión, más prolongado en el tiempo es el empeoramiento en la distribución del ingreso; y, mientras más prolongado y lento este movimiento hacia «equilibrio», mayor la probabilidad que los mercados de bienes y de trabajo sean percibidos como poco competitivos, haciendo más pronunciado el empeoramiento.

Por ende, una política que acelera la difusión tecnológica, de un ritmo de modernización lento, como en América Latina, a uno más rápido, como en el Sudeste Asiático, nos movería de una curva U invertida, prolongada y pronunciada, como la correspondiente a la de América Latina en la Figura 2, a una menos pronunciada y de más corta duración, como la correspondiente

a la del Sudeste Asiático en esa misma Figura. De ahí que un ritmo más rápido de modernización no sólo acelerará el crecimiento económico si no que mejorará la distribución de ingreso (en relación a lo que era con una difusión lenta).

Figura 2. Mejor distribución de ingreso



Notas

1. A. Camhi, E. Engle y A. Micco, «Dinámica de empleo y productividad en manufactura:

evidencia micro y consecuencia macro», mimeo, noviembre de 1996, Centro de Economía

Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO
LATIN AMERICAN ECONOMIC SYSTEM
SISTEMA ECONOMICO LATINO-AMERICANO
SYSTÈME ECONOMIQUE LATINOAMÉRICAN

Coordinación y Cooperación PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE



ENGLISH VERSION

| INDICE |

| PERFIL | NOVEDADES | PUBLICACIONES | DOCUMENTOS | ACTIVIDADES
| CONEXIONES | CONTACTENOS | REDSOLA

© Copyright-Derechos Reservados. Secretaría Permanente del SELA, Caracas, Venezuela, 1977
WebDesign - Cograf Comunicaciones C.A.

Visit el sitio del SELA en Internet

<http://lanic.utexas.edu/~sela>

<http://www.sela.org>.

Updated information and analysis on regional economy

- *Globalization, Trade, International Relations, Development Financing and Foreign Investments, Regional Integration, Economic and Social Policies, Technical Cooperation.*
- *Monthly bulletins on the main topics of the international agenda, hemispheric relations and regional integration.*
- *Capítulos del SELA Magazine, a quarterly publication on Latin American and Caribbean economic issues.*
- *Activities, meetings, papers and documents*
- *Links to more than 50 sites of interest*
- *User network classified by thematic groups*

Convergencia de políticas y OMC 2000: Ritmos y estilos de una carrera contra el tiempo

El autor examina la tendencia a definir reglas universales de «mejor práctica internacional» que se desprende de las normas de la OMC pero estima que no existe una sola opción sino un progresivo acomodo entre prácticas internacionales y locales.

Compara las experiencias de ASEAN y Mercosur en política automotriz y concluye que se ha desatado una carrera contra el tiempo en el sector industrial para cumplir con la nivelación de las reglas de juego de la OMC para el año 2000.

Commonality of Policies and the WTO 2000: Rhythms and Styles of a Race Against Time

The author analyzes the tendency of WTO rules to define universal "better international trade practice" regulations and concludes that the adjustment between international and local trade practices is an ongoing process rather than a single policy option.

He compares ASEAN and MERCOUR countries' experiences in the automotive sector and concludes that a race against time has erupted in the industrial sector to meet the year 2000 deadline for adjusting to WTO regulations.

Convergence de politiques et OMC 2000: Rythmes et styles d'une course contre la montre

L'auteur examine la tendance à définir des règles universelles de "meilleure pratique internationale" qui se dégage des normes de l'OMC, et il estime qu'il n'y a pas un seul choix mais une mise au point progressive entre les pratiques internationales et locales.

Il compare les expériences de l'ANASE et du Mercosur en politique dans le secteur automobile et conclut qu'une course contre la montre s'est déclenchée dans le secteur industriel pour s'assurer le nivellement des règles de jeu de l'OMC pour l'an 2000.

Convergência de políticas e OMC 2000: Ritmos e estilos de uma corrida contra o tempo

O autor examina a tendência a definir regras universais de "melhor prática internacional", que se desprende das normas da OMC, pero estima que não existe uma única opção, senão um progressivo acomodamento entre práticas internacionais e locais.

Compara as experiências de ASEAN e Mercosul em política automotriz, e conclui que tem-se desatado uma corrida contra o tempo no setor industrial, para cumprir com a nivelção das regras de jogo da OMC, para o ano 2000.

Convergencia de políticas y OMC 2000: Ritmos y estilos de una carrera contra el tiempo

→ **Francisco Sercovich**

Responsable de estudios de política de la Subdivisión Estudios de Investigaciones de ONUDI.

Extractos del informe preparado para la ONUDI y presentado ante la II Reunión del Foro Regional sobre Industrialización, efectuada en la sede del SELA, en Caracas, Venezuela, del 30 de julio al 1 de agosto de 1997. Las opiniones y estimaciones son responsabilidad del autor y no son necesariamente compartidas por la ONUDI.

I. Introducción

El proceso de mundialización ha colocado el tema de la convergencia internacional de políticas e instituciones de lleno en la agenda del debate actual¹. La adopción de «mejores prácticas» internacionales, tales como las acordadas por un gran número de países miembros de la Organización Mundial de Comercio-OMC pareciese tornarse cada vez más irresistible. Ello facilitaría el progreso hacia la «nivelación del campo de juego» en el mercado internacional. La existencia de plazos perentorios para la adecuación de las políticas nacionales a reglas uniformes y universales confiere al tema un sentido de urgencia y elevada prioridad, en especial dado su fuerte impacto sobre el proceso de desarrollo económico y social en los países en desarrollo y las economías en transición.

La fuerza y aceleración del impulso hacia la convergencia de políticas es incontrovertible. El acuerdo sobre las TRIMs (o regulaciones de la inversión extranjera vinculadas al comercio) establece que en el año 2000 los países en desarrollo (y los países de menor desarrollo relativo en el 2002) deberán eliminar de sus políticas hacia la inversión extranjera todas aquellas regulaciones que impongan condiciones relativas a importaciones, exportaciones o balance de divisas, incluyendo las atinentes al contenido local (C/L en adelante).

Típicamente, tales regulaciones están inscritas en programas de desarrollo industrial con horizontes que van mucho más allá del 2000 (como es el caso conspicuo de algunos países del

sudeste asiático). Por consiguiente, cabe preguntarse qué situación se planteará tras los escasos 800 y tantos días que median hasta entonces.

Se anticipa que esta situación dará lugar a un número de pedidos de excepción en la aplicación de los plazos por parte de países miembros y, *a fortiori*, de países que aún se encuentran negociando su ingreso a la OMC. Tales pedidos están ya en pleno proceso de incubación. La razón es meridianamente clara.

Los solicitantes harán todo lo posible para concretar los cambios de política en cuestión **una vez** que las actividades promovidas hayan alcanzado una competitividad sustentable, **no antes**. No parece pues arriesgado vaticinar que reverdecerán los debates sobre la legitimidad de las formas y tiempos de aplicación del argumento de la industria incipiente, dado que la vigencia del argumento mismo no estaría en cuestión.

En la medida que cristalice aún más la notable falta de sincronía observable en la convergencia de políticas, particularmente en el plano inter-regional, y que, como reza el tratado, se vayan a tener en cuenta «**dificultades particulares**» por vía de excepción, la necesaria universalidad en la aplicación de las

reglas y la búsqueda nivelación del campo de juego podrán verse afectadas.

Esta cuestión plantea otra de carácter más general: ¿es la adhesión universal y perentoria a reglas uniformes la mejor o única manera de propender a la nivelación del campo de juego **en todos los casos**? Más precisamente: ¿es posible definir reglas universales de «mejor práctica» internacional que puedan ser asimiladas de manera uniforme, sin costo neto descontado y en unos pocos años por **todos** los países, **independientemente** de su grado de desarrollo y especificidades nacionales? Y, finalmente: ¿está asegurada la asimetría entre las recompensas para quienes cumplan prestamente con las reglas acordadas y las penalidades para aquéllos que no lo hagan?

Examinemos primero brevemente la cuestión más general para luego evaluar el tema de las incertidumbres y asimetrías que plantea la cuenta regresiva hacia el año 2000 en el terreno específico de las TRIMs.

“
¿Es posible definir
reglas universales de
«mejor práctica
internacional» que
puedan ser asimiladas
uniformemente y en
pocos años por todos
los países,
independientemente de
su grado de desarrollo?
”

Cuadro 1

Especificidad de los desafíos estratégicos según categoría de países

Categoría	Desafíos críticos de política.
Economías de reciente apertura <i>En tránsito desde la sustitución de importaciones hacia la integración mundial</i>	Conciliar la apertura de las economías con la consolidación de la sustentabilidad competitiva del sector manufacturero.
Países de industrialización exitosa <i>Sudeste Asiático</i>	Consumar la transición hacia una competitividad manufacturera basada en la innovación y el cambio técnico endógenos.
Economías en transición <i>Ex economías de planificación centralizada</i>	Concretar una redefinición fundamental del papel del estado, revalorizar el capital humano, establecer un sistema de mercado, modernizar la industria y los sistemas gerenciales y cerrar importantes brechas de ajuste estructural.
Países de menor desarrollo económico relativo <i>Naciones más rezagadas</i>	Aumentar la viabilidad y sustentabilidad de los procesos de reforma desarrollando la capacidad local de respuesta por vía del cambio estructural, la acumulación de recursos y un régimen de incentivos acorde con el nivel de desarrollo de la estructura económica y social y las restricciones institucionales.

II. Obstáculos para reproducir «las mejores prácticas»

En contraste con la pregonada convergencia hacia «mejores prácticas» de desempeño productivo y de políticas producto de la mundialización, el mundo en desarrollo ha venido registrando una creciente diferenciación durante los últimos decenios. Además de generar una gradación entre ganadores y perdedores en el proceso de mundialización, esa diferenciación también plantea dilemas y desafíos de política bien dispares que relativizan en gran medida la transferencia y replicabilidad de experiencias. La diversidad de condiciones iniciales que exhiben los países en desarrollo y las economías en transición hace que los desafíos que confrontan revistan una elevada especificidad.

Sin pretender sino esbozar la naturaleza del problema, del Cuadro 1 se desprende que en un extremo del espectro se encuentren países que han logrado superar en el curso de pocos

decenios los obstáculos a la convergencia de ingresos y productividad con el mundo desarrollado y, en el otro, aquéllos que aún no logran identificar la manera de librarse de las rémoras del atraso relativo y absoluto. Los primeros están preocupados por generar sus propias fuentes de innovación y cambio tecnológico y consolidar la marcha hacia actividades de cada vez mayor valor agregado. Los segundos deben aún experimentar con formas socialmente viables de progreso institucional y social, identificar actividades sostenibles que permitan acumular recursos en una economía abierta, instituir mercados y crear las capacidades necesarias para el cambio estructural. Las economías de reciente apertura y los países en transición transitan por andariveles totalmente diversos, que requieren cambios profundos de régimen económico, orientación estratégica y vinculación con el mercado mundial.

Esta variada gama de desafíos, indica lo problemático que sería proceder con paquetes homogéneos de política. Resultaría un tanto ilusorio pretender que países que transitan por períodos históricamente tan diversos en las características y los tiempos de su evolución institucional, social, económica, tecnológica y educativa converjan en sus políticas tras unos pocos años.

Las dudas que plantea el supuesto de que puedan existir senderos homogéneos, políticas análogas y lineamientos estratégicos similares en la conducción de estos procesos de cambio tan diversos se profundizan al notar que, aún entre los países miembros del denominado «club de la convergencia» (los más desarrollados), median **sustantivas disparidades que obstruyen la replicabilidad recíproca de sus «mejores prácticas»**.

Es universalmente reconocido que los principios de la «lean production» (producción «magra») originados en Japón significaron un enorme progreso respecto del fordismo tradicional hasta el punto que puede ser considerada sin lugar a dudas como una «mejor práctica» internacional a ser emulada. De hecho, tal ha sido la intención de empresas en todo el mundo, particularmente en los países desarrollados, incluso Alemania. Sin embargo, diferentes instituciones, prácticas y modos de funcionamiento social han restringido significativamente el ámbito de aplicación de los principios de la «lean production» en el caso particular de Alemania.

Otro ejemplo se refiere a qué puede considerarse «mejor práctica» en materia de propiedad y control empresarial (corporate governance). Las prácticas empresarias basadas en grandes grupos industriales que prevalecen en países como Alemania, Italia, Japón, Corea y Suiza y que tipifican el *keiretsu* japonés o el *chaebol* coreano se traducen en mayor eficiencia en

términos de menores costos de transacción merced a la existencia de contratos implícitos y relaciones permanentes, estables y previsibles entre empresas. Por otro lado, el sistema anglo-norteamericano, facilita menores costos de coordinación (agency costs) asociados a la separación entre propiedad y control. Lo que es una ventaja en un sistema se traduce en una desventaja en el otro.

Esto sugiere que puede existir no tan sólo una, si no una gama de «mejores prácticas» para atacar un problema dado y que las opciones respectivas se imbrican en los legados históricos, institucionales, de organización social, etc. de cada país.

Si la existencia de procesos de convergencia más allá de las restricciones que impone la autonomía nacional está aún en debate en las esferas monetaria y fiscal (como lo ilustra aptamente la experiencia del lanzamiento del Euro), el impacto de la mundialización sobre los escenarios domésticos de política microeconómica sugiere aún más fuertes dudas a raíz del mantenimiento de diferencias muy acentuadas en políticas, instituciones y prácticas nacionales². Las divergencias en el dominio microeconómico son definitivamente mayores y más resistentes que las del dominio macroeconómico por cuanto conciernen a instituciones, prácticas y tradiciones nacionales de profunda raigambre histórica. Esto conduce a rechazar la hipótesis de que la mundialización de la economía reduce a los estados nacionales a la pasividad y la impotencia.

La evidencia respecto de la replicabilidad exitosa de políticas microeconómicas e institucionales no es muy convincente (hasta es posible que los casos de fracaso en esta materia excedan a los de éxito). Las «mejores prácticas» que se citan a nivel microeconómico con frecuencia se refieren a cuestiones de eficiencia operacional. Empero, el núcleo de las estrategias empresariales y respectivos lineamientos de política pública consiste en la opción entre alternativas específicas al medio económico-social.

Los procesos de aprendizaje local, la producción de bienes públicos, la formación de capacidades y la promoción de ventajas comparativas dinámicas son esferas de la política nacional que ni siquiera los países más avanzados se sienten

“
Puede existir no sólo una sino una gama de «mejores prácticas» para atacar un problema y que las opciones respectivas se imbriquen en los legados históricos, institucionales y de organización social de cada país.
 ”

muy propensos a legar a otras manos, ya sean éstas visibles o invisibles.

No debe omitirse que, más que prácticas universalmente superiores, normalmente se dispone de *menús* de «mejores prácticas» cuya adopción resulta normalmente hibridada durante el proceso de su adopción y adaptación a condiciones nacionales específicas.

III. OMC 2000: una perspectiva comparativa

a. El desafío

El examen de los ritmos y estilos con que los países confrontan la cuenta regresiva hasta el 1 de enero del 2000, cuando finaliza el período de transición para el cumplimiento de las obligaciones contraídas con la OMC en el terreno de las TRIMs, arroja importantes enseñanzas respecto de las disparidades observables en los enfoques de política microeconómica. De hecho, pareciera no haber mayor consenso respecto de cuál es el significado preciso del aludido período de transición.

Pueden distinguirse dos enfoques. Algunos países lo conciben como un período durante el cual deberá ir operándose una progresiva convergencia hacia la situación que deberá prevalecer el 1 de enero del 2000, de modo de llegar

a esa fecha «con la casa en orden». Otros países, en cambio, lo visualizan como una carrera contra el tiempo: una especie de «última» oportunidad para utilizar a fondo todos aquellos instrumentos de política que, a partir de esa fecha (2002 para los países de menor desarrollo económico relativo), pasarán a ser sancionados como de «mala práctica». Lo hacen a los efectos de ubicarse en la mejor posición posible en materia de aprendizaje tecnológico y competitividad manufacturera y en la expectativa de poder dilatar los plazos recurriendo a mecanismos de excepción³.

Ello se vincula en cierta medida a la proliferación de controversias en el seno de la OMC. Entre enero de 1995 y setiembre de 1996 se plantearon ante la OMC 54 disputas vinculadas a 34 regulaciones cuestionadas, en contraste con 196 disputas que tuvieron lugar durante los 47 años de existencia del GATT. En otros términos, el promedio mensual se elevó en un 457%, lo cual sugiere un elevado ritmo de actividad vinculado al acomodo

“
Entre enero de 1995 y
setiembre de 1996 se
plantearon ante la OMC
54 disputas, en
contraste con las 196
que tuvieron lugar en los
47 años de existencia
del GATT.
”

damiento al nuevo orden económico internacional así como la percepción de la necesidad de vigilancia recíproca.

Según el Banco Asiático de Desarrollo, sobre 25 disputas sometidas al mecanismo de resolución de controversias de la OMC de las cuales participan países en desarrollo del Asia (ya sea como querellantes o como querellados), 6 se vinculan a la industria automotriz, mientras que las 19 restantes se distribuyen entre unos 10 otros sectores. El sector automotriz es, en efecto, uno de los más sensitivos en la materia y uno de los que mejor ilustra la diversidad de ritmos y estilos de acomodamiento al nuevo orden económico internacional.

b. «Snapshot» sobre las políticas hacia la industria automotriz en ASEAN

Se estima que la industria automotriz mundial tendrá en el 2000 capacidad para ensamblar más de 210.000 vehículos por día frente a 178.000 hoy y que más del 40% de la capacidad ociosa emergente estará localizada en Asia.

Dentro de la ASEAN, Tailandia es el principal ensamblador (571.000 unidades) representando alrededor del 40% de la oferta actual. La siguen Indonesia (380.000), Malasia (296.000), Filipinas (129.000) y Vietnam (15.000), en ese orden.

Tailandia está extrayendo buen provecho de su posición privilegiada en términos de dimensión de mercado, buena infraestructura, mayor experiencia acumulada y desarrollo de la industria autopartista⁴. Su proyecto es constituirse en la «Detroit» de la ASEAN y para ello aplica una política en el sector mucho más abierta que sus socios.

Casi todas las grandes empresas automotrices mundiales (y buena parte de sus respectivos proveedores, particularmente en el caso de las empresas japonesas) ya han instalado capacidad o lo están haciendo. General Motors merece una especial mención por cuanto ha negociado una inversión de \$750 millones en Rayong para producir 100.000 unidades anuales a partir de 1999, un 70% de las cuales están destinadas a la exportación a partir del segundo año de operación.

GM se ha beneficiado de incentivos aplicados a inversiones en zonas rurales, importación de maquinaria exenta de derechos por dos años y exención impositiva sobre ingresos de exportación por 8 años a ser seguidos por una reducción del 50% durante

“

Tailandia, principal ensamblador de automóviles dentro de ASEAN—571.000 unidades—aspira a constituirse en la «Detroit» de la ASEAN.

”

los siguientes 5 años. Además gozará de una reducción del impuesto a los ingresos por 10 años contra hasta el 25% de las inversiones en infraestructura. También podrá cargar, con el mismo propósito, el doble de sus gastos en transporte, electricidad y agua y se le reducirán los derechos arancelarios que gravan ciertas materias primas. En adición, el gobierno acordó financiar una inversión de \$15 millones para el establecimiento de un centro educativo y de entrenamiento. Pero el rasgo quizás más importante e inusual del paquete acordado entre GM y el gobierno de Tailandia es que se negoció la cancelación de las normas de contenido local (C/L) para automóviles. De manera que, habida cuenta de haber sido tradicionalmente más abierta al capital extranjero, Tailandia será a partir de 1998 el único país de la ASEAN en alistarse para cumplir con sus compromisos con la OMC 2000⁵.

Indonesia y Malasia se caracterizan por sus proyectos de desarrollo del «auto nacional», el «Timor» y el «Saga», respectivamente, promovidos por medio de regímenes de excepción fiscal y arancelaria y de subsidio financiero altamente selectivos que permiten fijar precios substancialmente menores a los de la competencia. Desde luego, las regulaciones de C/L son parte de estas políticas.

Malasia, más adelantada, lo ha venido haciendo con una inusual combinación de fuerte apoyo estatal y una agresiva política empresarial de incorporación de tecnología.

El presupuesto de Malasia para 1997 contempla incentivos para limitar las importaciones de bienes intermedios, partes y componentes por medio de la eliminación o reducción gradual de excepciones en la aplicación de derechos tarifarios e impuestos a las ventas. Frente a las restricciones vinculadas a los compromisos para con la OMC, el gobierno se propone profundizar aceleradamente la estructura industrial y estimular el uso de insumos locales, especialmente bienes intermedios y de capital, a través del desarrollo de complejos industriales que comprendan desde los productos finales hasta las industrias y actividades de apoyo que aquellos requieren, reforzando así las vinculaciones intrasectoriales, aumentando el valor agregado local y reduciendo las necesidades de importación. Las importaciones representan hoy un 85% del valor de las exportaciones manufactureras y los bienes de capital cerca de la mitad del valor de la inversión. Toda importación de bienes de capital debe ser acompañada por programas de compensación vía exportaciones («offset» programmes), incluyendo ofertas de transferencia de tecnología⁶.

En Indonesia el gobierno ha reiterado su fuerte compromiso a

desarrollar una industria automotriz independiente, favoreciendo la propiedad local, el desarrollo y el uso de tecnología nacional y elevados porcentajes compulsivos de C/L.

La UE, los EE.UU. y el Japón han acusado a Indonesia de violación de los principios de no discriminación y nación más favorecida, así como de violar el acuerdo TRIMs de notificar su política de 1995 y de no agregar nuevas regulaciones a partir del 1 de enero de ese año. Al no haberse alcanzado un acuerdo entre las partes, la OMC ha instituido un panel para la resolución de la controversia que se encuentra actualmente trabajando. Se especula que, para cuando el panel se pronuncie, Indonesia ya estará más allá del punto de retorno en la concreción de su proyecto. Es de destacar la disparidad observable entre las políticas genéricas y las selectivas que se observa en ASEAN en general y en Indonesia en particular. Al mismo tiempo que es querellada por las más grandes potencias comerciales del mundo en el sector automotriz, Indonesia ha sido elogiada por el Banco Mundial como «el país con economía más liberalizada del sudeste asiático», a partir del paquete de desregulación introducido recientemente. Sin embargo, esta desregulación no ha afectado barreras no tarifarias tales como las relativas a C/L, autorizaciones de inversión, procedimientos de compras estatales y restricciones a la exportación de ciertos productos. La tasa media de protección efectiva actual para 269 categorías de bienes manufacturados se estima en un 52%.

Un análisis sobre las condiciones de C/L en los países de ASEAN señala que:

- En todos los países de la ASEAN, excepto Tailandia, se aplican políticas destinadas a aumentar progresivamente el C/L durante los próximos años (esto se hace también extensible a China e India).
- Las normas de C/L guardan escasa relación con los niveles de valor agregado manufacturero per cápita. Esto significa que dichas normas no reflejan tanto capacidades existentes (en cuyo caso serían innecesarias, como ocurre en muchos países industriales, excepto cuando se acuerdan reglas de origen con socios comerciales) cuanto planes para el futuro.

c. Normas de C/L y estrategia industrial en ASEAN. Contrastes con MERCOSUR

Las regulaciones de C/L normalmente son parte de políticas de «indigenización», sustitución de importaciones, expansión

de exportaciones, asimilación y desarrollo local de tecnología, desarrollo de capacidades e integración del espectro industrial⁷. Por tanto, dichas regulaciones vienen usualmente acompañadas por una panoplia de estímulos e incentivos arancelarios y fiscales complementarios, así como por programas especiales de entrenamiento, ID, programas de localización industrial, etc. Además, son utilizadas como elementos de negociación frente a inversores extranjeros y socios comerciales.

Tras el sendero señalado primero por el Japón y luego por Corea, los países de la ASEAN aplican políticas destinadas a promover actividades de creciente contenido tecnológico y mano de obra cada vez más calificada. De este modo confrontan la presión al aumento de los costos laborales unitarios y proyectan alcanzar el status de países industrializados en un par de decenios más.

El continuo aumento resultante en la proporción de valor agregado en el valor de la producción industrial aparece en marcado contraste con tendencias prevalecientes en MERCOSUR, donde se viene registrando un proceso opuesto, esto es, de desmantelamiento de medidas destinadas a aumentar el C/L. Así, por ejemplo, en Argentina la participación del valor agregado local en el valor de la producción industrial se redujo del 51% en 1984/85 al 36% en 1994/95. Una tendencia similar, aunque más moderada, ha comenzado operarse en el Brasil.

El contraste apuntado se manifiesta también a nivel agregado cuando se vincula el crecimiento de las exportaciones al de las importaciones. En lo que va del presente decenio, Argentina y Brasil aparecen claramente como aplicando políticas de apertura «import-driven» en contraste con los países de la ASEAN que, tan sólo últimamente, han comenzado a sufrir problemas de balance comercial. Estos problemas, de mucho menor gravedad que los del MERCOSUR (particularmente sólo se considera el balance comercial del sector industrial), son la justificación de buena parte de las políticas actuales de sustitución de importaciones. Esto señala algunos contrastes que median entre los patrones de industrialización de las dos regiones⁸.

En ASEAN, después de haberse priorizado el desarrollo exportador manufacturero, actualmente le llegó el turno a la integración del perfil industrial (en notable falta de sincronía con las «disciplinas» de la OMC). MERCOSUR siguió en los 1990s la secuencia inversa con éxito mucho más modesto (que, paradójicamente, la pone más a tono con la OMC 2000). De hecho, en ASEAN se escuchan voces que advierten contra la introducción prematura de normas de C/L precisamente para no limitar el desarrollo exportador dada la baja competitividad

d. La carrera contra el tiempo

Tarde o temprano será preciso esclarecer la vinculación entre los compromisos contraídos con la OMC por los países en forma individual y aquéllos que deberán observar en su calidad de miembros de tratados de libre comercio e integración económica. Por ejemplo, mientras que el comienzo de la vigencia de los acuerdos relativos a las TRIMs es el 2000, el Área de Libre Comercio de la ASEAN (AFTA) entrará en vigencia el 2003, el Área de Inversión de la ASEAN (AIA) en 2010 y el programa de liberalización del comercio y las inversiones del acuerdo de cooperación Asia-Pacífico (APEC) en el 2020 para sus miembros en desarrollo. En los debates públicos y, más significativamente, en las decisiones empresarias de inversión y correlativas condiciones acordadas con los gobiernos de los países de la ASEAN, parecieran tenerse mucho más presentes los plazos de la AFTA, la AIA y la APEC que los de la OMC.

Excepto Tailandia que, como queda dicho, ha decidido eliminar las reglas de C/L el año próximo, los gobiernos de los demás países de la ASEAN están sometidos a diversas presiones para dilatar su ajuste a las reglas de la OMC⁹. Las empresas que están llevando adelante programas plurianuales de inversión para concretar el progresivo aumento del C/L con arreglo a las normas en vigor hasta fin de 1999, corren el riesgo de confrontar importantes pérdidas en caso que, repentinamente, se abra el mercado a competidores internacionales más eficientes. A los gobiernos, a su vez, les sería difícil ignorar implicaciones sociales de este tipo de situación.

Por tanto, es previsible que se procurará explotar ciertas áreas grises en el acuerdo de las TRIMs tales como posibles excepciones y diferencias de interpretación¹⁰.

A partir de 2000 prácticamente el único sustituto de «buena práctica» de las normas de C/L serán las tarifas (a muy bajos niveles). Por tanto la carrera consiste en tener para entonces una capacidad instalada que pueda operar a niveles de eficiencia

“
Tarde o temprano será preciso esclarecer la vinculación entre los compromisos contraídos con la OMC por los países en forma individual y aquéllos que deberán observar en su calidad de miembros de tratados de libre comercio e integración económica.
”

suficientes como para poder sobrevivir con muy baja protección arancelaria. Tal el desafío.

El sector privado filipino ha solicitado al gobierno que revise su compromiso con la OMC para liberalizar la industria automotriz en el 2000 con objeto de brindarles a los autopartistas suficiente tiempo para ajustarse a la nueva situación. Se pide que se mantengan las reglas de C/L y los requerimientos de balance de divisas aplicados a la fabricación local de automóviles y ensamblado de unidades CDK (completely knocked-down). También se solicita que el plan de liberalización sea pospuesto hasta el 2010, idea que ya viene circulando en otros países de la ASEAN.

Más allá de la esfera de la ASEAN, es ilustrativo el caso de Taiwán, en cuyas negociaciones para su ingreso a la OMC, si bien está dispuesta a eliminar las reglas de C/L, está negociando medidas compensatorias destinadas a atenuar el impacto subsiguiente y dilatarlo a través del tiempo.

El gobierno de Taiwán sostiene que si aceptase las demandas de la OMC *in toto*, las firmas automotrices locales tendrán que reducir su producción en un 60% y su participación

en el mercado al 30% del actual 67%. La producción de autopartes caería a la mitad y tan sólo un 35% de los autopartistas podría sobrevivir la cancelación de las reglas de C/L. Se considera que tan sólo tres o cuatro de las 11 firmas automotrices instaladas podrían sobrevivir como tales en un mercado liberalizado (el resto se tornaría distribuidora de automóviles importados). En sus negociaciones con la OMC, el gobierno taiwanés procura resguardar la posición de sectores considerados importantes (incluyendo automóviles y electrónicos de consumo), los cuales continuarán recibiendo una protección relativamente elevada. Tan sólo serán esencialmente liberalizados aquellos sectores que gozan un buen status competitivo, tales como productos informáticos y petroquímicos. El gobierno taiwanés ha acordado concesiones comerciales bajo la forma de cuotas de importación de automóviles a aquellos países que acordaron apoyar su ingreso a la OMC bajo esas condiciones.

Por su ubicación en la curva de aprendizaje y sus orientaciones de política, los países del MERCOSUR encontrarían menos dificultades que los del ASEAN para ajustarse a la OMC 2000. Parecería bastante difícil para la mayoría de los países de la ASEAN (así como para varios otros del Asia, incluyendo China

“
Por su ubicación en la curva de aprendizaje y sus orientaciones de política, los países del MERCOSUR encontrarían menos dificultades que los del ASEAN para ajustarse a la OMC 2000.
 ”

e India) adoptar plenamente las «disciplinas» de la OMC en materia de TRIMs el 1 de enero del 2000, en virtud de la inercia de las actuales políticas y procesos de inversión y de su ingreso relativamente tardío en subsectores tales como automotriz y bienes de capital. Esto podría plantear, como única salida, la apelación a mecanismos de excepción a partir de «dificultades especiales» contempladas por la OMC. Una eventual alternativa sería hacer los requerimientos de C/L consistentes con la OMC vía su aplicación a nivel de la ASEAN (se sugiere, por ejemplo, un 50% para los bienes de capital). Por otro lado, ninguno de los países del MERCOSUR se ha embarcado en políticas de desarrollo de «automóviles nacionales» como lo han hecho Indonesia y Malasia.

Los países de la ASEAN confrontan el desafío mayor de la competencia potencial de China e India, países que están decididos a desarrollar su propia industria automotriz y que cuentan con la dimensión del mercado necesaria como para alcanzar economías de escala. La respuesta más apta sería quizás la especialización intra-industrial a nivel regional. Pero hasta ahora tan sólo Tailandia se ha inclinado hacia un enfoque de carácter regional en el sector automotriz.

“
 ¿Cuál sería el
 equivalente para los
 países en desarrollo y
 economías en transición
 de los \$50.000 millones
 que los países de la
 OECD destinan por año
 al apoyo gubernamental
 a la industria,
 equivalente a un 1.2%
 de su producto bruto
 manufacturero?
 ”

IV. Observaciones finales

Pareciera no haber mayor consenso respecto de qué constituye «mejor práctica», particularmente a nivel de políticas microeconómicas. Estas se guían en gran medida, por un lado, por el legado institucional e histórico de cada país y, por el otro, por la naturaleza de los objetivos perseguidos (que, a su vez, no puede divorciarse de consideraciones geopolíticas).

Así, por ejemplo, con diversos matices, los países de la ASEAN están decididos a emular las experiencias de Japón primero y Corea después, de modo de unirse al «club de la convergencia» en un par de decenios. Sin embargo, no es precisamente este tipo de emulación el que inspira las «disciplinas» de la OMC, por cuanto implica valorizar políticas destinadas a modificar sustancialmente la dotación inicial de recursos durante el transcurso del tiempo más bien que adoptar dicha dotación como un dato inamovible para la configuración del futuro.

Subyacentes a estas diferencias pueden identificarse dos paradigmas alternativos respecto del significado de la conver-

gencia y de la «nivelación del campo de juego». En uno, la nivelación significa la convergencia de políticas hoy. En el otro, significa la convergencia en niveles de desarrollo mañana. El debate continúa.

Una posible manera de enriquecer el debate sería responder la siguiente pregunta: ¿cuál sería el equivalente para los países en desarrollo y economías en transición de los \$50.000 millones que los países de la OECD destinan por año al apoyo gubernamental a la industria (equivalente a un 1.2% de su producto bruto manufacturero)? Esto incluye programas de apoyo a sectores y firmas específicos, tecnología e ID, regiones, inversión, pequeñas y medianas empresas, entrenamiento y capacitación, reasignación de mano de obra, exportaciones y medio ambiente.

Dicho apoyo no ha experimentado una tendencia a la reducción, sino que ha aumentado más de un 3% en términos reales desde 1989 y lo ha hecho en la mayoría de los países miembros de la OECD. Los destinos principales son: desarrollo regional, exportaciones e ID. El número de programas de apoyo aumentó en un 26% entre 1989 y 1993, último año para el que se dispone información. Casi dos tercios de ellos tienen una duración de 5 años o más. Las modalidades más importantes son los subsidios y las desgravaciones impositivas. Los sectores manufactureros más favorecidos son, por un lado, las industrias textil, siderúrgica y naviera y, por el otro, las industrias aeronáutica y aeroespacial.

Notas

1. La mundialización es un proceso de acentuación de la interdependencia entre las economías nacionales a raíz del desarrollo de transacciones comerciales, financieras y tecnológicas recíprocas cada vez más intensas y variadas.

2. Así, por ejemplo, está aún por demostrarse que sea posible concretar el acople de la ortodoxia alemana a nivel macroeconómico con el *laissez faire* anglo-americano a nivel microeconómico.

3. La distinción no es

tan nitida cuando las medidas son parte de paquetes de política acordados en el contexto de tratados de integración económica.

4. Se estima que Tailandia dispone de unos 600 autopartistas, 200 de los cuales serían competitivos a escala internacional. Muchos de ellos son empresas japonesas que relocalizaron sus actividades para evitar los elevados costos salariales y la apreciación del yen.

5. GM utilizó bien la rivalidad intra-ASEAN por la captación de inversiones, en este

caso entre Filipinas y Tailandia. El presidente Ramos había negociado personalmente con el titular de GM el paquete de incentivos más atractivo jamás ofrecido por Filipinas: terrenos gratuitos por 5 años, cobertura de costos de inversión en infraestructura, una escuela de entrenamiento de \$20M y demás edulcorantes habituales. La oferta filipina fue de utilidad para la GM en su negociación para que Tailandia anticipara la abolición de sus reglas de C/L en 18 meses.

6. La filosofía del

gobierno está claramente enunciada en las palabras pronunciadas por el primer ministro Mahathir en ocasión del lanzamiento del Séptimo Plan con vigencia hasta el 2000: «Algunos creen que la manera de reducir el déficit de balance de pagos es reducir la tasa de crecimiento. La respuesta simple es que hay que reducir las importaciones y aumentar las exportaciones. El C/L de las exportaciones es aún bajo y debe ser elevado... Lo peor que se puede hacer es frenar el crecimiento aumentando la tasa de interés... La industria local debe producir todo lo necesario para la fabricación de los componentes del producto final. De este modo, los aumentos en las exportaciones no resultarán en aumentos similares en importaciones. Habrá importaciones, pero éstas estarán constituidas en gran medida por materias primas de bajo valor... El gobierno apoyará activamente la ID para aumentar el C/L y capacitar a las empresas locales fabricar bienes con sus propias marcas».

7. Parece innecesario consignar el fuerte contraste entre este tipo de estrategia y la estrategia tipo maquila, por ejemplo con respecto a la necesidad de priorizar, entre otras cosas, el desarrollo

de un sistema educativo formal y técnico bien financiado y equipado en condiciones de suministrar trabajadores con las necesarias pericias y habilidades.

8. Conviene, con todo, no perder de vista la perspectiva económica comparativa global. No hay nada intrínsecamente malo en compensar déficits en bienes industriales con superávits en bienes primarios. En promedio, los países de MERCOSUR disponen de una dotación de recursos naturales en proporción a la dotación de mano de obra, en especial de mano de obra calificada, mucho más elevada que los países de la ASEAN. Esto, que se expresa claramente en los respectivos perfiles de exportación, tiene, empero, poco que ver con la priorización de estrategias de apertura por el lado de las importaciones versus estrategias de apertura por el lado de las exportaciones.

9. En cierto modo tal sería ya el caso en la medida que ese proceso de adaptación no podrá tener lugar instantáneamente el 1 de enero de 2000.

10. La principal incógnita, desde luego, se refiere a China, país que está negociando sustanciales excepciones y plazos de gracia con las

OMC. China había ofrecido abolir sus barreras no tarifarias hacia la importación de automóviles en 15 años (en marzo último flexibilizó un tanto esta posición, ofreciendo en cambio 12 años).

11. El sector privado también propone que se eleve el requerimiento de ingresos de exportación del actual 50% de las ventas totales a un 65% en el 2000, medida que también sería inconsistente con los compromisos frente a la OMC.

12. La AICO es un régimen de tratamiento preferencial común que permitirá a las firmas calificadas (las que operan en algún país miembro y tienen un mínimo del 30% de su capital en manos locales) disfrutar de tarifas del 0-5% inmediatamente tras su entrada en vigencia en 2003. Las empresas gozarán asimismo de incentivos no tarifarios y acreditación de C/L regional. La AICO constituye un beneficio acelerado de la FTA y reemplazará los esquemas de Empresas Conjuntas Industriales de la ASEAN (ASEAN Industrial Joint Venture-AIJV) y Complementación Marca-a-Marca (Brand-to-Brand Complementation (BBC)).

Oportunidades de la innovación en micro, pequeña y mediana empresa

El autor presenta los riesgos y oportunidades de la innovación, aplicada a las empresas, comparando los efectos que produce tanto en las grandes compañías como en las denominadas PYMEs.

El trabajo culmina con un análisis de las experiencias latinoamericanas en materia de apoyo a las PYMEs y las posibilidades que ofrece la colaboración entre empresas grandes y pequeñas.

The Role of Innovation in the Strengthening of SMEs

The author presents the risks and opportunities of innovation, as it applies to enterprises, comparing its effects on both large enterprises and SMEs.

The article concludes with an analysis of the Latin America's experience with SMEs support policies and the possibilities the collaboration between large and small enterprises may offer.

Le rôle de l'innovation dans le renforcement des PME

L'auteur présente les risques et les opportunités de l'innovation, appliquée aux entreprises, en comparant les effets qu'elle produit aussi bien sur les grandes compagnies que sur ce qu'on appelle les PME.

Le travail s'achève sur une analyse des expériences latinoaméricaines en matière de soutien aux PME et des possibilités qu'offre la collaboration entre grandes et petites entreprises.

O papel da inovação no fortalecimento da PYME

O autor apresenta os riscos e oportunidades da inovação, aplicada a empresas, comparando os efeitos que produz tanto nas grandes companhias, quanto nas denominadas PYMEs.

O trabalho culmina com uma análise das experiências latino-americanas em matéria de apoio às PYMEs, e as possibilidades que oferece a colaboração entre empresas grandes e pequenas.

Oportunidades de la innovación en micro, pequeña y mediana empresa

→ José Quijano

Asesor de la Cámara de Industrias del Uruguay

Extractos de los capítulos 4 y 5 del documento «Empresa, innovación y empleo» elaborado por el autor para la Secretaría Permanente del SELA, presentado en la II Reunión del Foro Regional sobre Política Industrial, celebrado en la sede del SELA, del 30 de julio al 1º de agosto de 1997.

I. La innovación y la empresa

En el abordaje del tema de la innovación y las empresas es preciso detenerse, siquiera brevemente, en varios aspectos. En primer lugar, ¿qué se entiende por innovación? Para responder a esta pregunta hay más de una propuesta. En este trabajo se considera innovación a aquellas actividades que están comprendidas en la tipología de Schumpeter contenida en una de sus obras primeras¹. Por lo tanto, la innovación comprende:

- La introducción de un nuevo producto o un cambio cualitativo en un producto que ya existe.
- La introducción de un nuevo proceso, no conocido en la rama industrial.
- La apertura de un nuevo mercado.
- El desarrollo de nuevas fuentes para el abastecimiento de materias primas o de insumos.
- La introducción de cambios en la organización industrial.

En segundo lugar, ¿qué se entiende por empresa innovadora? Un repaso a la literatura muestra que no hay un único criterio al respecto y que incluso algunos criterios han ido cambiando con el tiempo. El punto de referencia obligado, son los avances metodológicos que ha hecho la OCDE, aun cuando sean íntegramente aplicables a países de menor desarrollo relativo. Según esta Organización, las empresas innovadoras son las que han introducido innovaciones de producto y/o de proceso en los últimos tres años². Se trata, sin duda, de una definición restrictiva que pone el énfasis en el resultado (...han introducido...) y no en el esfuerzo. Hay quienes consideran conveniente utilizar definiciones más laxas.

En tercer lugar, ¿cuáles son las características que hacen que una empresa sea más o menos innovadora? La propensión a innovar de una empresa depende, puede decirse, de un conjunto de factores entre los cuales cabe mencionar a las oportunidades tecnológicas que busca y/o se le presentan. Pero hay amplio consenso en la literatura acerca de que una mano de obra capacitada tecnológicamente es un elemento esencial para poder manejar en la empresa nuevas tecnologías y, más aún,

para innovar. A ello debe agregarse la presión, y también «la calidad», de la competencia; la capacidad de relacionarse con otras empresas y con centros de investigación, es decir de moverse en un entorno donde predomina el estímulo material e intelectual a la innovación; y, expuesto en último lugar pero no por ello menos importante, no debe olvidarse que la disponibilidad y la estructura financiera contribuirán a determinar si la empresa puede o no emprender los esfuerzos para innovar y cuáles son las cuotas de esos empeños.

Hay que notar que la innovación en la empresa no proviene de chispazos más o menos geniales de algunos de los directivos o del cuerpo de ingenieros sino, con mucha frecuencia, de un proceso más simple y, al mismo tiempo con más arraigo: la empresa

enfrenta un problema que puede o no ser resuelto con el conocimiento existente. Si éste es insuficiente, la investigación se vuelve una necesidad para resolver ese o esos problema(s) concreto(s). Y cuando, gracias a la investigación, el o los problemas pueden ser resueltos satisfactoriamente, es probable que se esté en presencia de o en camino hacia la innovación.

En cuarto lugar, tomando en consideración el tamaño, del amplio espectro de empresas micro y pequeñas que están presentes en todas las economías, no todas tienen potencialidad innovadora. Referido a la región, puede decirse, en principio, que a diferencia de lo que ocurre en países más desarrollados (Francia, por ejemplo), las microempresas latinoamericanas con menos de diez empleados actúan en condiciones de precariedad que limitan sus posibilidades. Téngase en cuenta que un alto porcentaje de las microempresas componen el sector informal lo cual, a su vez, las excluye de las líneas formales de crédito, de los estímulos fiscales y de los planes de fomento de las exportaciones.

El potencial innovador, por lo tanto, puede considerarse

“

La innovación en la empresa no proviene de chispazos más o menos geniales de algunos de los directivos, sino, con mucha frecuencia, de un proceso más simple: la empresa enfrenta un problema que puede o no ser resuelto con el conocimiento existente.

”

reservado, en buena medida, a empresas pequeñas y medianas y, por supuesto, grandes. Hechas las salvedades anteriores será conveniente detenerse en ciertas ideas dominantes sobre innovación y tamaño. La idea más difundida, y que tiene respaldo teórico en J. Schumpeter, es que existe una correlación positiva entre tamaño e innovación³. En la medida que las innovaciones son producto de esfuerzos largos de investigación y con resultados inciertos al inicio, que requieren fuertes inversiones cuyos umbrales suelen ser muy elevados, que es preciso contar con los recursos y habilidades para convertir, con rapidez, el invento en una innovación (es decir, el invento con aplicación económica rentable), puede argüirse que sólo empresas de gran tamaño, con equipos técnicos potentes y fluidos de caja sólidos y elevados están en condiciones de invertir en investigación científica y tecnológica y sacar provecho de esa inversión.

La evidencia empírica parece apoyar esta aproximación. Considérese primero a las empresas clasificadas según tamaño y crúcese esa información con el aporte de las empresas a la innovación. En Francia, por ejemplo, entre las empresas con más de 2.000 empleados, el 45.9% era innovador, el 50.0% tenía potencial innovador y tan sólo el 4.1% era no innovador. Por el contrario, entre las microempresas (hasta 10 empleados), el 17.7% era innovador, el 26.4% tenía potencial innovador y el 55.9% era no innovador⁴.

La conclusión anterior debe ser, sin embargo, un tanto relativizada, lo cual se abordará en el capítulo siguiente.

II. La pequeña empresa, ventajas y desventajas para la innovación

1. Grandes y pequeñas empresas

Anteriormente se ha observado que la gran empresa suele ser más innovadora que la pequeña, si bien el aporte de esta última a la innovación se encuentra, muy probablemente, subestimado.

Es bueno reiterar que cuando se menciona a la pequeña empresa se hace referencia a aquella que reúne cierto tamaño mínimo que la habilita a disponer de equipo gerencial, esfuerzo de marketing y algún acceso, aunque limitado, a los flujos financieros formales (bancarios y, eventualmente, del mercado de capitales). De manera que, en el caso de América Latina, esto significa dejar fuera a prácticamente a todas las microempresas y a un buen porcentaje de las pequeñas. Por pequeña se entiende, entonces, a empresas con capacidad de reaccionar ante los desafíos del mercado.

¿Cuáles son, entonces, las ventajas de la pequeña empresa -así definida- en materia de innovación? Se suelen mencionar tres importantes ventajas: en materia de gerencia, carece de burocracia y sus gerentes reaccionan con rapidez ante situaciones nuevas; puede estar al tanto de los gustos del mercado y de sus cambios y adaptarse muy rápidamente a los mismos; igualmente existe buena comunicación interna entre los gerentes y entre éstos y el personal.

Frente a las tres ventajas «tradicionales», hay al menos siete desventajas para la empresa aislada, a saber: la pequeña empresa no cuenta o tiene un número muy limitado de técnicos y especialistas de alta calificación; la comunicación hacia afuera (con el mercado internacional, con el gobierno, con otras empresas, con las fuentes de C y T, etc.) suele ser pobre; no dispone de capital propio y tampoco de capital de riesgo o préstamos de terceros para enfrentar gastos de I y D; carece de escala y por tanto de rendimientos crecientes a escala; ante un incremento de demanda que la impulse a crecer rápidamente, enfrenta limitaciones de capital propio o externo; rara vez patenta sus innovaciones pero está frecuentemente limitada por las patentes registradas por los demás; y cuando está sometida a regulaciones, tropieza con dificultades para cumplirlas.

¿Qué pasa entre tanto, con la gran empresa? En este caso, las desventajas son menos significativas. Si bien se considera que la gran empresa no tiene, comúnmente, buena comunicación interna y, además, puede sufrir de burocracia excesiva, todos los demás componentes, que eran desventajas para la pequeña, son ventajas para la grande: puede pagar gerentes profesionales altamente capacitados, está en condiciones de atraer los mejores especialistas y destinar recursos, por períodos prolongados, a I y D; rara vez enfrenta restricciones de capital para ampliar inversiones; y tiene poder de mercado con los bienes que fabrica, entre otros aspectos.

2. La subestimación del papel innovador de la pequeña empresa

Si bien la pequeña empresa enfrenta más dificultades que la grande para realizar innovaciones, hay una tendencia creciente a considerar que su papel innovador es más relevante de lo que sugieren las cifras. Y ello por varias razones.

- Una primera aproximación sugiere que las empresas de menor tamaño -cuando realizan actividades de innovación- tienen más eficiencia innovativa que las grandes empresas. Es decir, por cada dólar gastado en innovación la empresa

pequeña produce más innovación que la grande. Esto puede deberse a distintos factores: a una comunicación interna más fluida en la pequeña que en la gran empresa; a la adaptación más rápida de los resultados que se van obteniendo de la investigación en las primeras que en las segundas; y a la necesidad de cuidar al extremo el uso o destino de cada partida de inversión porque los recursos suelen ser más escasos en la empresa pequeña que en la grande.

- Una segunda aproximación, en la cual han insistido varios autores, es que las pequeñas empresas tienen más presencia innovativa en algunas ramas industriales que en otras. Para recurrir a los ejemplos típicos, en software y en instrumentos científicos se comprueba que hay más innovación atribuible a empresas pequeñas que a las grandes.
- Una tercera aproximación, que resulta también relevante, consiste en distinguir según la modalidad de innovación. En las actividades innovativas que derivan de largos y costosos esfuerzos de investigación, en grandes y modernos laboratorios, predomina claramente la gran empresa y no hay presencia de la pequeña; pero en diseño o sus mejoras en imitación y en desarrollo de nuevos productos, las empresas de menor tamaño suelen tener ventajas para la innovación respecto de las grandes y muy grandes.
- Una cuarta aproximación, hace referencia a la medición de la capacidad innovadora que, según como se realice, puede subestimar la innovación tanto en la grande como en la pequeña empresa. Si se adoptan las definiciones más restrictivas en cuanto a innovación, las empresas grandes resultarán muy probablemente con mayor presencia innovadora. Asimismo, si se adopta como parámetro para medir la innovación a la cantidad de patentes registradas seguramente «la contribución a la innovación de la pequeña empresa estará necesariamente subestimada, porque las pequeñas empresas tienden a no comprometerse en actividades de investigación formales que suponen grandes gastos en I y D, y tampoco registran consistentemente sus innovaciones»⁵.
- Una quinta aproximación señala que la innovación industrial tiende a decrecer a medida que el nivel de concentración se eleva. La empresa pequeña no sólo es más flexible sino que está en relación más estrecha con sus clientes y puede

“
La empresa pequeña es más flexible que la grande, tiene una relación más estrecha con sus clientes y puede, por lo tanto, adaptarse más rápidamente a los cambios de la demanda.
 ”

enterarse rápidamente de los cambios en la demanda de los consumidores. Además, puede especializarse (es decir, desarrollar capacidades específicas en ciertas áreas técnicas, atendiendo a mercados más reducidos pero muy sofisticados) lo cual estimulará su actividad innovadora y puede, también, desarrollar relaciones industriales de cooperación con otras empresas pequeñas, potenciando al conjunto.

- Por último, una sexta aproximación sugiere que ante cambios en las condiciones de la competencia y de la competitividad así como del ambiente competitivo, puede modificarse también el tipo de empresa (tamaño, organización) que mejor se adapta a las nuevas condiciones creadas por el desafío externo. Dependiendo, entonces, del reto competitivo que se presente puede ocurrir que la pequeña empresa sea la más apropiada para enfrentarlo.

“
*La empresa pequeña
 integrada a una red
 podría tener un papel
 innovador nuevo, mucho
 más potente que el que
 corresponde a la
 empresa aislada.*
 ”

En síntesis, el tema de la innovación y el tamaño de la empresa está lejos de haberse agotado. Las empresas grandes y muy grandes tienen una gran presencia en la innovación industrial pues están en condiciones de destinar importantes recursos, durante períodos

prolongados, para las actividades de I y D. No obstante, la presencia de las pequeñas empresas en la innovación ha sido, muy probablemente, subestimada ya sea porque los indicadores (patentes registradas, por ejemplo) no son apropiados o por el carácter más informal de la innovación en las empresas pequeñas o por otras razones.

3. La aproximación entre empresas

Estudios recientes, como los de Reich⁶, señalan que el volumen de producción de las empresas (es decir, la escala) es cada vez menos relevante y, en cambio, la producción de «alto valor agregado» tiende a imponerse. La empresa pequeña integrada a una red podría tener un papel innovador nuevo, mucho más potente que el que corresponde a la empresa aislada. El factor relación con el medio y el grado en que se desenvuelve dicha relación aparece como un elemento esencial.

Ante todo es bueno señalar que el cambio tecnológico y la creciente importancia de las tecnologías de base microelectrónica impulsa la creación de redes, las cuales como han señalado Cassiolato y Lastres⁷, tienen implicaciones significativas a nivel de las relaciones entre empresas. En particular, la eficacia en la

utilización de los sistemas electrónicos, aumenta a partir de la disponibilidad local de estructuras y procesos de aprendizaje colectivo, en especial: información de otros usuarios sobre la tecnología; fuerza de trabajo entrenada y experimentada; servicios de mantenimiento y asistencia técnica; abastecedores de equipo y software, e innovaciones complementarias.

No es esta, sin embargo, la única razón que impulsa a la asociación entre empresas, sea para producir, comercializar o contratar servicios en conjunto, etc. El relacionamiento de la empresa entre sí puede revestir distintas características y ha sido objeto de diversas clasificaciones.

Una primera clasificación distingue entre relaciones horizontales que se plantean varias empresas pequeñas, para producir conjuntamente un bien o realizar las adquisiciones de materia prima, las ventas de productos terminados o la obtención de información, y relaciones verticales, que comprenden a pequeñas empresas en relación con medianas o grandes. Se trata, sin duda, de dos casos muy distintos y que plantean diversas exigencias, de tipo histórico y cultural, para concretarse.

La relación horizontal, de la cual abundan ejemplos de pequeñas empresas exitosas que operan en distritos industriales o *clusters*, que se especializan y logran economías de aglomeración, que trabajan en el marco de un acuerdo de complementariedad y que, como grupo de empresas o nuevo sujeto económico colectivo, elevan su eficiencia y su competitividad, suele mencionarse como uno de los caminos posibles para las PYMEs de la región.

La relación horizontal entre pequeñas empresas requiere, para ser exitosa, de unas cuantas condiciones que pueden estar en el punto de partida o crearse con el transcurso del tiempo. Los distritos industriales italianos, como se ha puesto de manifiesto más de una vez⁸ se apoyaron en relaciones antiguas, incluso preindustriales, entre las empresas que los componen. Contaron, asimismo, con sentimientos de confianza, arraigados en una larga historia común, entre los participantes. Y éste, como resulta comprensible, es uno de los elementos claves para el éxito y para que la vinculación se mantenga en el tiempo. Además, se trata de empresas pequeñas o medianas para la dimensión europea pero tecnificadas, con gerencias modernas y acceso a la más reciente innovación al tiempo que son innovadoras ellas mismas. Es posible que pocas empresas pequeñas de la región presenten un punto de partida semejante o aproximado al de las que componen los distritos industriales italianos.

4. El estímulo a la aproximación empresarial en la región

Varios países de la región han intentado, en los años noventa crear estructuras articuladas de redes de apoyo para las PYMEs. Será de interés revisar algunas de estas experiencias, en particular la de Argentina, la de Brasil, la de Chile y la de México⁹.

El listado de las diversas iniciativas que se han puesto en práctica (o se han esbozado) en la Argentina es extenso, y las mismas corresponden tanto al sector público como al privado. En cuanto a la innovación y al desarrollo empresarial se han creado programas por parte de la Confederación General de Industria (CGI), de la Unión Industrial (UIA), de la Secretaría de Ciencia y Tecnología y de la Fundación Banco de Galicia; en materia de redes de apoyo crediticio para las PYMES hay líneas de las instituciones bancarias y de las de fomento; en cuanto a las organizaciones empresariales han impulsado programas de apoyo sectorial a redes de PYMES (textiles, lácteos, etc.); y también hay iniciativas semejantes de la Secretaría de Industria y Comercio.

Un primer balance indica, sin embargo, que «el desarrollo de un comportamiento interactivo de competencia y cooperación entre los empresarios, que dé sustento a la competitividad sistémica no está aún incorporado en el imaginario social de muchos empresarios y organizaciones sociales». Es esta dificultad para cooperar y, por lo tanto, para abandonar parcialmente el comportamiento individual, lo que aparece como uno de los principales escollos.

A ello habría que agregar que las propias estructuras creadas para fomentar la relación entre las empresas han puesto, en ocasiones, más énfasis en obtener un «tratamiento especial» de las autoridades públicas que en sacar máximo provecho, en el campo económico, de la acción conjunta. Quizás podría mencionarse, también, que las distintas iniciativas para fomentar la cooperación interempresarial no estuvieron bien coordinadas entre sí.

Brasil presenta también un caso interesante, porque tiene un sistema bien desarrollado para apoyar a la pequeña empresa. Desde 1990 el SEBRAE es el encargado de canalizar el apoyo hacia las micro y pequeñas empresas y cuenta, para ese fin, con un presupuesto que proviene principalmente de un impuesto obligatorio que grava a todas las empresas. Sería imposible mencionar aquí los distintos programas de apoyo que, en cada uno de los estados brasileños, ha desarrollado el SEBRAE. Sin embargo, algunos aspectos deben ser destacados porque muestran una experiencia rica en enseñanzas:

- La centralización de las actividades de apoyo en un organismo puede considerarse un acierto, que evita duplicaciones e incoherencias entre diversos programas.
- La fuente de recursos específica, si bien ha resultado insuficiente para las demandas que ha recibido SEBRAE, otorga autonomía y capacidad de maniobra.
- La agresiva campaña que SEBRAE ha realizado, a nivel nacional, ha mantenido en la atención pública el problema de las micro y las pequeñas empresas y ha generado conciencia en vastos sectores de la población acerca de que existe un problema que es preciso atender.
- Ello quizá esté en la base de que la demanda empresarial por servicios de apoyo haya sido creciente; un fenómeno que no siempre está presente en América Latina.

Resulta de interés mencionar también el caso de los agrupamientos de empresas en Chile para realizar actividades complementarias y que cuentan con respaldo público. El subsidio para operar en grupo como parte del Programa Nacional de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa, es una de las iniciativas regionales que se aparta del apoyo a la empresa individual y procura fomentar la actuación en grupo. «La hipótesis de trabajo —señala Casalet— supone que las acciones dirigidas a grupos de empresas tienen mayor probabilidad de efecto que las que se enfocan a entes individuales. El punto central de los PROFO (Proyectos de Fomento) es el sistema de relaciones de confianza, manifiesto en la constitución de grupos empresariales, a fin de potenciar la competitividad de las empresas en los diferentes mercados (nacional e internacional) al intercambiar experiencias e informaciones, solucionar problemas comunes y negociar, invertir y comercializar sus productos en conjunto».

Así como la experiencia de PROFO reviste interés en el caso de Chile, en México hay acciones directas encaminadas a fomentar la cooperación interempresarial. En primer lugar, el Programa de Política Industrial y de Comercio Exterior (PPICE) contempla diversas formas de cooperación entre las empresas para impulsar los agrupamientos industriales regionales, fortalecer y ampliar la información entre las empresas y consolidar la integración de cadenas productivas. Desde 1993, además, está en vigencia el Programa de Empresas Integradoras (PEI) para «fortalecer la capacidad competitiva de las empresas pequeñas y medianas y reducir los costos fijos de las inversiones en calidad, diseño y comercialización».

El PEI, creado bajo la influencia de las exitosas experiencias europeas, procura fomentar la cooperación entre las empresas, especializarlas, complementar sus actividades y hacerlas más

eficientes. Entre las actividades que se intenta que se realicen en conjunto se encuentran: ventas y compras en común, adquisición de tecnología, renovación e innovación de equipos, diseño, gestión de calidad, capacitación, obtención y gestión del financiamiento. El programa se apoya, principalmente, en beneficios fiscales que, inicialmente, se otorgaban por cinco años y desde 1995, por diez.

El PEI no ha tenido aún un gran impacto. Pocas empresas se han integrado al programa (había 173 en 1996) en buena medida, según se señala, por la desconfianza entre los empresarios y los hábitos muy arraigados de trabajo individual, por la resistencia a compartir información de la empresa que se considera confidencial y por la falta de deseos de emprender tareas en común, por sospecha, en muchos casos, de que «el otro» no cumplirá con los compromisos asumidos.

Otra experiencia a tomar en cuenta, inmersa en un programa global par incrementar la competitividad industrial, es la de Colombia. Desde la perspectiva de las cadenas productivas el Consejo Nacional de Competitividad ha promovido los «acuerdos sectoriales de competitividad» entre los distintos empresarios que componen una cadena productiva. Lo interesante del caso es que el acuerdo de cooperación se realiza procurando construir una visión común del futuro (nacional, regional, mundial) de esa cadena y, sobre todo, de las exigencias tecnológicas que se le plantean y se le plantearán en el futuro a cada una de las empresas para que la cadena incremente y mantenga su competitividad¹⁰.

En 1995 se habían firmado tres acuerdos, el metelmecánico, el forestal-papelero y el textil. Si bien es todavía pronto para evaluarlos, los expertos de UNCTAD que han elaborado el STIP review sobre Colombia señalan que «La implementación de los acuerdos alcanzados será complejo y los Centros (tecnológicos) deberían reservarse un importante papel para ellos mismos en los aspectos tecnológicos de la implementación. De la discusión con los responsables del gobierno resulta que los resultados en el corto plazo no son alentadores, particularmente respecto a la dimensión tecnológica de los acuerdos...»

¿Qué muestran estas experiencias de varios países latinoamericanos?: En algunos de los casos que se han mencionado se percibe una concertación de los objetivos y una complementación de actividades entre el sector público y el privado, con el propósito de apoyar a las PYMEs y fomentar sus relacionamientos.

— en varios países hay una oferta de servicios cada vez más extendida e importante para las PYMEs; he aquí los dos

- elementos que, si continúan evolucionando, contribuirán a modificar a la empresa y a la conducta empresarial.
- un elemento central, que debe reforzar lo anterior, es la mejora en la calidad de los productos y de la gestión, mejora que debe estar evaluada, periódicamente por organismos especializados de control de calidad; este proceso, que implica familiarizar al empresario con los organismos encargados de la verificación, tiende a extenderse en la región entre las empresas grandes y algunas medianas, pero no llega todavía sino excepcionalmente, hasta las pequeñas.
 - algo semejante parecería que ocurre con el relacionamiento entre las empresas; mayor indagación quizá podría llevar a concluir que la formación de redes empresariales es todavía débil en la región y, cuando se presentan, están predominantemente destinadas a la comercialización y, en menor medida, a los acuerdos para producir o para generar y aprovechar conjuntamente la tecnología.
 - las experiencias que se han reseñado deben ser seguidas de cerca para aprender de sus aciertos y descartar sus errores.
 - la construcción de la confianza entre los empresarios aparece como uno de los elementos claves; la necesidad de contar con alguna experiencia exitosa como efecto demostración resulta, asimismo, de la máxima importancia; la evaluación rigurosa para seguir de cerca el resultado de la relación entre las empresas y mantener en el programa a las de buen desempeño pero eliminar a las incumplidoras, es una herramienta imprescindible para que estas experiencias logren afianzarse.

5. La colaboración entre las empresas grandes y las pequeñas

Es posible distinguir entre redes de empresas que son producto de la descentralización y redes que se conforman entre unidades, inicialmente independientes, que, por diversas razones, tienden a la aproximación. El primer caso, se explica como una tendencia general según la cual las grandes empresas se estarían convirtiendo en redes empresariales descentralizadas¹¹ con un núcleo original, generalmente de gran tamaño, y una gran periferia de empresas más pequeñas. Esto podría explicar parcialmente, a su vez, el peso creciente de las pequeñas empresas —definidas con holgura como aquellas que emplean hasta 500 personas— en el empleo total y en los gastos de I y D. Ambas participaciones podrían ser, en Estados Unidos, una distribución de funciones al interior de la red más que un cambio que caracterizaría a la pequeña empresa independiente. Otra

modalidad de creciente extensión, tanto en los países desarrollados como en América Latina, son los acuerdos entre las grandes empresas y sus grupos de proveedores. Si bien estos acuerdos siempre han existido, la tendencia a la subcontratación, a la tercerización de ciertas actividades y a la especialización le han dado fuerte impulso.

Una tesis interesante al respecto, expuesta entre otros por Kozul-Wright¹², señala que «no están solo el *clustering* espacial de PYMEs lo que determina sistemas flexibles de producción en un país en desarrollo sino la interrelación dinámica del nexo entre pequeñas y grandes empresas, basada en relaciones productivas complementarias y en un extenso sistema de vínculos entre las empresas de distinto tamaño». La empresa pequeña, desde esta visión, es un elemento vital en la red industrial de productores especializados en una gran diversidad de piezas, partes y componentes.

Se trata, por cierto, de un matiz que no es de menor cuantía. Sin perjuicio de que una red de PYMEs presente potencialidad en sí misma, el elemento diferenciador y que más contribuiría a que la empresa pequeña se especialice, incrementa su eficacia y se vuelva innovadora, podría ser su vínculo con empresas de diferente tamaño, y particularmente con medianas y grandes.

“
Sin perjuicio de que una red de PYMEs presente potencialidad en sí misma, el elemento diferenciador y que más contribuiría a que la empresa pequeña se especialice, incrementa su eficacia y se vuelva innovadora, podría ser su vínculo con empresas de diferente tamaño, y particularmente con medianas y grandes.
”

Los ejemplos de Japón y de Corea se esgrimen en apoyo de esta tesis. El ejemplo de las microempresas francesas, parece acorde, con esta interpretación. En efecto, «el 55% de las microempresas (hasta 10 empleados) innovadoras realizan actividades a *«façon»*, como son la fabricación de prototipos y los trabajos a pedido; la innovación de la microempresas está, por lo tanto, muy ligada a la dinámica que surge de la firma que da la orden...»¹³. Esta segunda aproximación al problema no debería, entonces, echarse en saco roto.

La demanda que la empresa grande y aun la mediana plantean a la pequeña, la red de proveedores especializados que se forma en torno a una empresa grande y que suscribe con ésta contratos «primarios» (con duración de cuatro a cinco años y con especificidades técnicas generalmente determinadas desde la empresa grande, lo que determina el ritmo y el tipo de la inversión de

la pequeña) o contratos «secundarios» (abastecimiento por un año generalmente con exigencias técnicas más laxas) es una herramienta de primerísima importancia para elevar la competitividad del conjunto del sector industrial.

Notas

1. Schumpeter J., *The Theory of Economic Development*. Harvard UP, 1934, USA.
2. *Oslo Manual*, second edition, OECD, op. cit.
3. Schumpeter J., *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper, 1992, USA.
4. Barré Rémi, *Les entreprises...* op. cit.
5. Seljka Kozul-Wright, *The role of the firm in the innovation process*, UNCTAD, 1995, Suiza.
6. Reich R., *El trabajo de las naciones*, Vergara, 1993, Argentina.
7. Cassiolato J.E. y Lastres H., *Inovação o competitividade na industria brasileira no anos 90. Documento para discusión*, 1997.
8. *Industrialización y Desarrollo*, Cepal/Onudi. Informe N° 9, Bianchi... op. cit.
9. Casalet M., *La cooperación interempresarial: una opción para la política industrial*, *Revista de Comercio Exterior*, enero 1997, México. Casalet M., *Redes de apoyo públicas y privadas hacia la competitividad de las PYMEs*. Nafinsa, 1995, México.
10. UNCTAD, *Stip Review, Colombia. Evaluation Report*, 1997. *Es de notar que la experiencia de Colombia en este aspecto podría inspirarse en la de Taiwán donde se encuentra una fuerte interdependencia productiva, a lo largo de la cadena de valor, entre firmas pequeñas.*
11. Reich R., *El trabajo de las Naciones*, Vergara 1993, Argentina.
12. Kozul Wright Z., op. cit.
13. Barré Rémi, op. cit.

La asociatividad como estrategia de fortalecimiento de la PYMEs

El informe expone las características del nuevo concepto de asociatividad como una de las opciones de cooperación de que disponen las empresas. Identifica las diversas categorías, áreas y condicionantes de este esfuerzo colectivo y se extiende en los retos que plantean sus distintas modalidades en las diferentes fases del proceso empresarial.

Associativity as Strategy to Strengthen Small and Medium-Sized Enterprises in Latin America and the Caribbean

The article presents the characteristics of the new concept of associativity as one of the cooperation options available to enterprises. It identifies the different categories, areas and conditioning factors of this collective effort and the challenges its several modalities pose for the different phases of the entrepreneurial process.

L'association comme stratégie de renforcement des PME en Amérique Latine et dans les Caraïbes

Le rapport expose les caractéristiques du nouveau concept d'association comme une des options de coopération dont disposent les entreprises. Il identifie les différentes catégories, domaines et contraintes de cet effort collectif, et s'étend sur les défis posés par ses différentes modalités dans les diverses phases du processus d'une entreprise.

A associatividade como estratégia de fortalecimento da PYME na América Latina e o Caribe

O informe expõe as características do novo conceito de associatividade como uma das opções de cooperação da qual dispõem as empresas. Identifica as diversas categorias, áreas e condicionantes deste esforço coletivo e, se estende nos retos que são propostos pelas suas distintas modalidades, nas diferentes fases do processo empresarial.

La asociatividad como estrategia de fortalecimiento de las PYMEs

→ **Ramón Rosales**

Ingeniero industrial, Profesor del Instituto de Estudios Superiores en Administración (IESA) de Venezuela y coordinador de la Cátedra de Operaciones del Centro de Producción e Innovación Tecnológica.

Extractos del documento de igual nombre, preparado para la Secretaría Permanente del SELA y presentado en la II Reunión del Foro Regional sobre Política Industrial realizado del 30 de julio al 1 de agosto de 1997, en la sede del SELA.

I. La asociatividad empresarial: una referencia conceptual

El término asociatividad como tal no está en el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, lo que sugiere su novedad y es probable que su continuado uso en el futuro lo incorpore al idioma como ha ocurrido con otros vocablos.

En este trabajo se entenderá por asociatividad a un mecanismo de cooperación entre empresas pequeñas y medianas, en donde cada empresa participante, manteniendo su independencia jurídica y autonomía gerencial, decide voluntariamente participar en un esfuerzo conjunto con los otros participantes para la búsqueda de un objetivo común. Los objetivos comunes pueden ser coyunturales, tales como la adquisición de un volumen de materia prima, o generar una relación más estable en el tiempo como puede ser la investigación y desarrollo de tecnologías para el beneficio común o el acceso a un financiamiento que requiere garantías que son cubiertas proporcionalmente por parte de cada uno de los participantes.

El esfuerzo conjunto de los participantes en la asociatividad puede materializarse de distintas formas, desde la contratación de un agente de compras o vendedor pagado conjuntamente, hasta la formación de una empresa con personalidad jurídica y patrimonio propio que permita acceder a financiamiento con requisitos de garantías, o para la comercialización de productos.

El término asociatividad surge como uno de los mecanismos de cooperación entre las empresas pequeñas y medianas que están enfrentando un proceso de globalización de las economías nacionales. La globalización económica está redefiniendo los

procesos de manufactura al localizar las fábricas en diferentes partes del mundo, abriendo oportunidades pero también significando amenazas para las PYMEs, las cuales además de verse presionadas a cambiar sus paradigmas gerenciales (Rosales, 1996a) requieren diseñar nuevos mecanismos de interrelación con el entorno.

En la búsqueda de las estrategias más viables para enfrentar la competencia derivada de las aperturas, directivos de las empresas, independientemente del tamaño de éstas, pueden apelar a un conjunto de opciones las cuales se clasifican en dos grandes categorías, no excluyentes: las individuales y las colectivas. Las estrategias individuales son de la absoluta discrecionalidad de la gerencia, mientras que las colectivas requieren el concurso de numerosos participantes al menos más de dos.

Entre las estrategias individuales que pueden emplear las empresas, además de las conocidas como de mejoramiento continuo y reingeniería, se encuentran otras menos divulgadas y analizadas como la de ingeniería de reversa o inversa.

Las estrategias individuales no son necesariamente excluyentes de las estrategias colectivas. Estas, como su nombre lo indica, involucran a todos los participantes y la acción de una repercute sobre otras en diferentes grados, dependiendo el impacto de la modalidad de estrategia empleada.

La necesidad de diseñar y adelantar estrategias colectivas pasa a ser no solamente una posibilidad de desarrollar ventajas competitivas individuales y conjuntas sino que puede llegar a constituir un requisito básico de sobrevivencia para las PYMEs.

Incluso alguna de las estrategias individuales tendrán éxito en la medida que ellas sean complementadas con estrategias colectivas.

En la Tabla N^o 1 se muestran las diferentes estrategias colectivas que pueden emplear las empresas para enfrentar la globalización. Dentro de las opciones, las cuales no son mutuamente excluyentes, se encuentra la asociatividad.

De las estrategias relacionadas en la Tabla N^o 1 son muy importantes para la conceptualización de la asociatividad las redes verticales y horizontales. La asociación en cooperativas, si bien es una estrategia disponible para las pequeñas empresas, tiene un aprovechamiento limitado para enfrentar las exi-

“
La necesidad de diseñar y adelantar estrategias colectivas pasa a ser no solamente una posibilidad de desarrollar ventajas competitivas individuales y conjuntas sino que puede llegar a constituir un requisito básico de sobrevivencia para las PYMEs.
 ”

Tabla 1
Modalidades de estrategias colectivas

Estrategias colectivas

- Inserción en redes verticales de producción
- Conformación de redes horizontales de producción
- Asociación en cooperativas
- Asociatividad
- Benchmarking

gencias de la globalización. Las cooperativas se amoldan más a las micro-empresas y empresas artesanales que a pequeñas y medianas empresas formales¹.

La opción del benchmarking² pudiera ser considerada una estrategia individual, ya que una parte importante de su metodología implica el diseño e implantación de acciones que le permitan a la empresa analizada cerrar la brecha que la separa con respecto a las mejores prácticas detectadas en el estudio respectivo. Sin embargo, se considera como una estrategia colectiva en virtud de que la identificación de las mejores prácticas gerenciales requiere la indagación y acumulación de datos, observaciones y conocimientos procedentes de varias empresas, aunque una de ellas pueda ser escogida como socia para el intercambio de información.

La opción de conformar cadenas de producción es la más antigua de las estrategias colectivas que se conocen y responden a la imposibilidad de cualquier empresa, por más recursos y poder que ella posea, de alcanzar la autarquía, siendo necesario acudir a otras empresas para poder lograr sus objetivos.

Las redes verticales constituyen una excelente oportunidad tanto para las empresas pequeñas como para las grandes. Las primeras tienen la posibilidad de asegurarse un sostenimiento, e incluso crecimiento, a través del tiempo, mientras que las empresas grandes pueden concentrarse en aquellas actividades que le son más rentables y disponer de una mayor flexibilidad organizacional.

Una segunda opción de estrategias colectivas está representada en la conformación de redes horizontales en donde las empresas cooperan en algunas actividades pero compiten entre sí en un mismo mercado³. Por ejemplo, las pequeñas empresas de confección de alta moda en Nueva York, una vez que compiten con los modelos de una determinada temporada,

cooperan entre sí para la manufactura de los modelos que resultan seleccionados en las diferentes exposiciones que se realizan al inicio de cada temporada (Piere, 1990).

1. La asociatividad: alianza voluntaria para la competitividad

La introducción efectuada anteriormente, permite ubicar con mayor precisión lo que debería entenderse por asociatividad, despojando a este término de falsas expectativas que pudieran conducir en el futuro a una frustración.

Seis distinciones importantes tiene la asociatividad, a saber:

- Es una estrategia colectiva.
- Tiene carácter voluntario.
- No excluye a ninguna empresa por el tipo de mercado en el cual opera.
- Permite resolver problemas conjuntos manteniendo la autonomía gerencial de las empresas participantes.
- Puede adoptar diversas modalidades jurídicas y organizacionales.
- Es exclusiva para pequeñas y medianas

empresas.

La asociatividad permite el esfuerzo colectivo de varias empresas que se unen para solventar problemas comunes y se lleva a cabo mediante la acción voluntaria de los participantes, no siendo forzada la cooperación por ninguna empresa en particular. La decisión de intentar la asociatividad puede ser estimulada por instituciones ajenas a las empresas, como el Estado o los gremios empresariales, pero en definitiva son las empresas las que deben llevarla a cabo. De acuerdo a esta característica la asociatividad se asemeja a una red horizontal pero se diferencia de ésta en que no hay restricciones para la afiliación. En las redes horizontales la cooperación se busca entre empresas que atienden al mismo mercado.

Otra distinción importante de la asociatividad es el alto grado de autonomía gerencial que mantienen los participantes después de adoptar la decisión. Por ejemplo, la manera de emplear los recursos o beneficios obtenidos a partir de la asociatividad es de la incumbencia exclusiva de cada empresa, la cual debe responder ante el resto de participantes por la cuota parte de los esfuerzos que le corresponde. La autonomía gerencial es un rasgo también presente en las redes horizontales, pero en esta

“
La asociatividad permite el esfuerzo colectivo de varias empresas que se unen para solventar problemas comunes y se lleva a cabo mediante la acción voluntaria de los participantes.
 ”

la afiliación, como ya se mencionó, está restringida a quienes comparten el mismo mercado.

La posibilidad de mantener un alto grado de autonomía gerencial puede constituir uno de los principales estimuladores al desarrollo de la asociatividad en el futuro. Bajo esta modalidad los directivos de las empresas no son obligados a compartir información que estimen confidencial para sus compañías, como en el caso de la cooperación compulsiva de las redes verticales, o las exigencias de las alianzas estratégicas.

Una distinción adicional de la asociatividad es el carácter amplio de actividades de cooperación que puede abarcar. La asociatividad se puede establecer para múltiples propósitos desde el financiamiento hasta la investigación conjunta de determinado problema y, al mismo tiempo, abarcar las diferentes etapas de los procesos básicos de las empresas, a saber, diseño, manufactura, comercialización, servicio post-venta, entre otros. En principio, no hay limitación del ámbito de la cooperación en la asociatividad como sí lo hay tanto en las redes verticales como en las horizontales. En las redes verticales el ámbito de la cooperación está determinado, como ya se ha mencionado, por los intereses específicos de la cadena de producción o incluso por los intereses estratégicos de las empresas líderes. En las redes horizontales, la cooperación está restringida a los límites impuestos por los mercados en los cuales operan las redes. En la asociatividad tampoco hay restricciones para la participación en cuanto al tipo de actividad que desempeñe la empresa participante.

La última distinción señalada de la asociatividad es que ella constituye un mecanismo de agregación de intereses exclusivo para las pequeñas y medianas empresas. Las grandes empresas apelan a la cooperación a través de alianzas estratégicas y aun cuando una misma empresa pueda mantener múltiples alianzas estratégicas siempre cada una de ellas es un acuerdo específico entre dos partes y no hay, en consecuencia, el carácter colectivo.

Las características de la asociatividad le otorgan a este mecanismo de cooperación inter-empresas una alta flexibilidad de afiliación, operación y ámbito de acción que puede ser empleado tanto por empresas insertadas en redes verticales u horizontales, o incluso para aquéllas que no pertenezcan a ninguna red.

Una empresa pequeña en particular puede estar simultáneamente empleando tanto la estrategia colectiva de la asociatividad como la de la integración en una red de producción. Las

exigencias gerenciales, tecnológicas y financieras, entre otras, pueden ser, sin embargo, diferentes.

Dentro de las modalidades de la asociatividad se puede dar el caso de que las empresas participantes también integren una red horizontal de producción, donde todas ellas elaboran los mismos productos para un mismo mercado (cliente). En esta situación prevalece la independencia jurídica y cada empresa participante es responsable ante sus clientes por la calidad y condiciones de entrega de sus productos.

2. Condiciones para la viabilidad de la asociatividad

A pesar de las amplias bondades que el mecanismo de asociatividad promete para el sector de la PYME, su viabilidad está restringida básicamente por los siguientes factores:

1. La falta de una cultura de cooperación entre empresas.
2. El prevalente sesgo anticompetitivo de las relaciones interempresas.
3. La ausencia de un entorno institucional que estimule y soporte la existencia de mecanismos de cooperación.
4. La confusión del término con otros tipos de estrategias individuales y colectivas.
5. La falta de difusión de las experiencias que pueden ser tipificadas como praxis de asociatividad.

Como se ha señalado anteriormente, la cooperación entre firmas ha recibido un impulso solo en los últimos años, fundamentalmente a través de las alianzas estratégicas y con estrecha vinculación a los *clusters* de producción. En las redes horizontales la necesidad de cooperación ha sido menos necesaria y es estimulada cuando confluyen varios factores entre los cuales está precisamente la cultura organizacional –atributo intangible de las empresas– que privilegia la cooperación sin renunciar a la competencia. De hecho recientemente se ha acuñado el término *coo-petencia* para indicar los esfuerzos para combinar la cooperación («paz») con competencia («guerra») que vienen realizando algunas empresas, fundamentalmente grandes. Este tipo de esfuerzos están basados en la aplicación de la teoría de los juegos a los negocios (Nalebuff y Brandenburger, 1996).

Otra restricción para materializar acuerdos de cooperación como el de la asociatividad, deriva de las políticas macroeconómicas de los países que restringen negativamente la competitividad a través de protecciones arancelarias o subsidios indiscriminados e ineficientes. Ello, aunado a una pesada red institucional que dificulta la interacción ágil de los agentes económicos y

sociales, configuran barreras que desestimulan el desarrollo de mecanismos de cooperación.

Adicionalmente a los factores anteriormente señalados, que constituyen obstáculos para cualquier mecanismo de cooperación, en el caso particular de la asociatividad hay que agregar la confusión que existe sobre el término y la poca divulgación de las experiencias que se han acumulado sobre este mecanismo.

La asociatividad tiende a confundirse como una asociación de empresas que enfrentan problemas comunes y que requieren asociarse para presionar ante otra empresa o instancia gubernamental para una solución reivindicativa, generalmente coyuntural, por ejemplo, una facilidad crediticia, un descuento en las compras de materias primas o un cupo en la asignación de órdenes de compra o despachos de materiales. Otra confusión del término es considerarlo como una cooperativa con sus tradicionales mecanismos de asambleísmo para la toma de decisiones y el marcado carácter social de su razón de ser.

Para enfrentar las restricciones a la viabilidad de la asociatividad y garantizar el éxito de la misma se requieren diferentes acciones por parte de los actores que están envueltos directa e indirectamente en el proceso. A nivel de la empresa es necesario que la dirección de la misma adopte la cultura de la cooperación competitiva y busque en consecuencia sus aliados más importantes: otras empresas con necesidades similares de cooperación. Adicionalmente se requiere el concurso de los gremios empresariales como vehículo cohesionador y divulgador de la asociatividad, y finalmente se precisa del soporte institucional, fundamentalmente del Estado. El Estado debe no solamente crear las oportunidades de intercambio de información y experiencias de cooperación inter-empresas, sino adecuar el marco legal para la operatividad de las distintas formas organizativas que se pueden adoptar en la asociatividad.

“
*La asociatividad
 requiere del concurso de
 los gremios
 empresariales como
 vehículo cohesionador y
 divulgador y precisa del
 soporte institucional,
 fundamentalmente del
 Estado.*
 ”

II. Modalidades de asociatividad: características y retos

Dado el amplio espectro de actividades que pueden desarrollarse a través de la asociatividad y las múltiples combinaciones organizacionales que se pueden adoptar para llevar a cabo el esfuerzo colectivo, es conveniente estructurar una especie de

tipología de la asociatividad. Los diferentes tipos de asociatividad pueden agruparse atendiendo a varios criterios, a saber:

- En función de las diferentes fases del proceso empresarial: del diseño a la comercialización.
- En relación a cada una de las funciones básicas que existen en cualquier empresa: financiamiento, aprovisionamiento, recursos humanos, servicios, etc.
- Según el alcance de la asociatividad: geográfico, sectorial, especializado, diversificado, integral, etc.

Independientemente de la actividad que sea susceptible de someter a un proceso de asociatividad se debe tener en cuenta que uno de los propósitos fundamentales de este mecanismo de agregación de intereses es la búsqueda de economías de escala sin perder la flexibilidad intrínseca a toda empresa pequeña.

1. La asociatividad a través de las fases del proceso empresarial

Independientemente del tamaño y naturaleza de las empresas en todas ellas se lleva a cabo un proceso que tiene por objeto la creación de valor y que abarca tres fases. La inicial comprende la investigación y desarrollo y el diseño de los productos o servicios que la empresa desea producir. En la fase siguiente se cumplen todas las actividades referentes a la producción de los bienes y servicios de la empresa y la última consiste en la comercialización de los productos.

Por lo general las pequeñas y medianas empresas, por su escasez de recursos o por estar insertadas en redes de producción verticales, no se involucran directamente en todas las actividades de la cadena de valor, pero en aquéllas en que sí lo están es posible identificar oportunidades de asociatividad.

“
La asociatividad en la fase de investigación, desarrollo y diseño puede permitir la explotación colectiva de oportunidades y habilidades de las empresas individuales.
”

a. En la fase I de diseño del producto/servicio

En general, el diseño de los productos en las empresas comprende tres etapas: la investigación que conduce a una innovación, el desarrollo de esta innovación que eventualmente puede requerir la elaboración de pruebas y ensayos, y el diseño definitivo del producto o servicio.

Aun cuando es generalmente aceptado que una de las ventajas competitivas de las empresas pequeñas es su capacidad de innovación y la sobrevivencia de muchas de ellas

dependen del manejo exclusivo de esta habilidad, también es cierto que muchas innovaciones no llegan a materializarse en productos por la falta de recursos para la manufactura o por la dificultad para patentarlas. La asociatividad en la fase de investigación, desarrollo y diseño puede permitir la explotación colectiva de oportunidades y habilidades de las empresas individuales.

Para las PYMEs que operan en redes horizontales, así como para aquellas independientes⁴ la asociatividad en algunas de las actividades de esta fase inicial del proceso empresarial puede resultar atractiva. Por ejemplo, varias empresas pueden constituir una empresa dedicada a gestionar, directamente o mediante subcontratación con otras organizaciones —universidades— la ejecución de algunas actividades propias de la fase: los ensayos, la elaboración de prototipos, la identificación de nuevos materiales, procesos, entre otras.

Una forma organizativa que puede adoptar la asociatividad en esta fase puede ser la contratación conjunta de los servicios a una empresa que se dedique a la explotación de los mismos, incluso la contratación puede llegar a realizarse con instituciones académicas.

La asociatividad para la producción en escala de los productos diseñados a partir de innovaciones de las empresas participantes es una estrategia colectiva que puede dar excelentes resultados en el sector PYME.

b. En la fase II de producción

Durante las fases de producción de los bienes y servicios se pueden establecer dos tipos de oportunidades para la asociatividad: una alrededor del producto y otra sobre el proceso.

En relación al producto, las posibilidades de asociatividad abarcan dos dimensiones: los componentes (piezas o partes integrantes del producto final) y los volúmenes de producción. Para la primera dimensión, la asociatividad puede permitir la elaboración conjunta de algunos componentes que individualmente las empresas no lo puedan fabricar por diversas razones.

La dimensión volumen de la asociatividad alrededor del producto es el caso típico de integración virtual de las diferentes capacidades de producción. En este tipo de asociatividad las ventajas de la consecución de la economía de escala virtual, lograda por todos los participantes, sin que ninguna de ellas realice ampliaciones de sus respectivas capacidades de producción, debe contrastarse con los costos asociados en la responsabilidad asumida ante el cliente común por el despacho oportuno y con la misma calidad por parte de todos.

En el proceso productivo también existen diferentes tipos de asociatividad que se pueden enumerar siguiendo la corriente de ingreso, conversión y salida de los materiales en cualquier proceso productivo. Comenzando por el ingreso, la asociatividad puede darse para la adquisición de materias primas, e incluso incorporar a este mecanismo, con la misma figura organizativa o con otra distinta, otras actividades relacionadas con el ingreso de la materia prima a los procesos productivos.

También en la parte correspondiente al proceso productivo, la asociatividad se puede dar en torno a los servicios básicos que generalmente se necesitan en todas las plantas como son los de mantenimiento, inspecciones especiales, paradas de planta, remodelaciones y pequeñas ampliaciones.

También en la parte final del proceso productivo existen oportunidades para la asociatividad empresarial en actividades como la inspección final de productos, particularmente cuando se requieran ensayos y pruebas especiales que demanden equipos especializados y costosos. Otra posibilidad está en el embalaje y almacenamiento del producto antes del envío a los mercados y cuando las empresas no dispongan de suficiente espacio o equipos para el embalaje.

Se debe tener en cuenta que la asociatividad en actividades correspondientes a la fase de producción, la autonomía gerencial —una ventaja distintiva de la asociatividad como estrategia colectiva— se restringe bastante por cuanto se requiere de una estrecha coordinación entre cada una de las empresas participantes con la empresa u organización creada.

c. En la fase III de comercialización

Es en la última fase del proceso empresarial en donde las PYMEs acusan sus mayores debilidades y en consecuencia en donde están presentes las prioridades para la cooperación. También en esta etapa es en donde factores institucionales, específicamente, la acción de los gobiernos, puede dar un soporte para la creación de diferentes formas de asociatividad.

Siguiendo el mismo patrón de las fases anteriores, en la comercialización las actividades que pueden ser sometidas a procesos de asociatividad son:

- La recepción de los pedidos o las solicitudes.
- Los despachos o entregas de productos.
- El transporte de los productos.
- El servicio post-venta.
- En la investigación de mercados.

La recepción coordinada y eficiente de los pedidos o las solicitudes de servicios en las empresas pequeñas, así como

los despachos y entregas, suele ser una debilidad que les afecta su credibilidad como proveedores, particularmente cuando los clientes están dispersos en una extensa área geográfica, dificultándose a las PYMEs la asignación de recursos a esta actividad. La debilidad se hace mayor cuando existe un potencial exportador que para explotarlo se requeriría de la dedicación de significativos recursos. La asociatividad para esta actividad puede ser tan simple como la contratación conjunta de un vendedor, hasta la conformación de una empresa comercializadora.

El servicio post-venta cuando requiera ofrecerse en un amplio radio de acción geográfica y que posea características susceptibles de alcanzar economías de escala constituye una oportunidad para la asociatividad, particularmente cuando este tipo de servicio sea un requisito para entrar a los mercados.

Por último, la investigación de mercados que, es prácticamente inexistente en la PYME, es un área en la cual es deseable y posible instrumentar formas de asociatividad que pueden permitirle a las empresas participantes un manejo más directo y confidencial que cuando lo realizan a través de alguna subcontratación o alianza estratégica.

2. La asociatividad para las funciones básicas de una empresa

Independientemente del número de fases del proceso empresarial en las cuales la empresa esté involucrada, siempre será necesario adelantar al menos seis funciones básicas, a saber:

- El financiamiento de las actividades.
- El aprovisionamiento de los recursos físicos, principalmente la materia prima.
- La gestión de recursos humanos.
- La administración y control de los recursos.
- La gestión de calidad.
- La gestión tecnológica.

De las seis funciones básicas relacionadas, al menos en cinco se encuentran oportunidades para la cooperación a través de la asociatividad. La única que no es deseable someter a la asociatividad a fin de garantizar uno de sus atributos esenciales —la autonomía gerencial— es la administración y control de los recursos.

Las cinco funciones básicas en donde es posible adelantar formas de asociatividad serán analizadas en el presente trabajo las relativas al financiamiento, aprovisionamiento y gestión de recursos humanos por ser ellas en donde más se han ensayado diversas formas de cooperación y ayuda hacia la PYME —la

financiación—o en donde mayor impacto económico—aprovisionamiento— y de desarrollo de competencias —recursos humanos— se puede lograr en un plazo relativamente corto. La asociatividad para la calidad y la gestión tecnológica, si bien son importantes en cualquier empresa, pueden asumir características similares con las otras tres.

a. Para el financiamiento

El financiamiento de las PYMEs ha sido el tema más abordado tanto en los organismos multilaterales como en los gobiernos nacionales y los organismos gremiales del sector. También en esta función básica de toda empresa es en donde se ha logrado ya materializar varias experiencias de asociatividad como las denominadas garantías comunes o caución común como se les denomina en España.

Según el concepto de caución común, varias empresas constituyen una misma fianza o garantía ante el organismo financiero respectivo, aportando cada compañía una cuota parte de la fianza en forma proporcional al beneficio recibido. Para acceder al crédito, las empresas deben constituir formalmente una empresa que es la que asume la responsabilidad jurídica ante el organismo financiero.

El financiamiento otorgado a las empresas puede ser para la adquisición de materia prima o equipo —incluyendo el arrendamiento financiero— o bien para financiar una investigación correspondiente a la fase de diseño o cualquier otra actividad del proceso empresarial (cadena de valor).

Dadas las fuertes regulaciones existentes en el sistema financiero en la inmensa mayoría de los países, la asociatividad para el financiamiento requiere de un alto grado de formalización jurídica lo que hace aumentar los costos de la cooperación. La manera de compensar tales costos es buscando beneficios que se pueden obtener, ampliando la base de empresas participantes, o bien identificando oportunidades de asociatividad con bajo riesgo financiero.

La ampliación de la base de empresas participantes en una asociatividad para el financiamiento puede introducirle rigidez al proceso de cooperación y largos períodos de captura de los aportes individuales al patrimonio común. Una asociatividad de muchas empresas puede conducir a la pérdida de la identidad de estrategia colectiva, que está orientada a estimular un mecanismo de cooperación para el aumento de la competitividad, acercándolo más al concepto de cooperativa. Este, como ya se ha mencionado, tiene una marcada orientación social. Por otro lado, una figura organizativa de asociatividad con muchos

participantes puede estar compitiendo desventajosamente con las instituciones financieras establecidas debido a los costos de creación y operación en los cuales se debe incurrir.

Otra opción para buscar beneficios en la asociatividad para el financiamiento reside en la rigurosa selección y evaluación de los proyectos de las empresas a ser financiados. Ello puede requerir de la organización establecida la creación de unidades especializadas en la evaluación de proyectos de inversión, lo que demandaría recursos humanos e infraestructura que suelen tener con ventajas los organismos crediticios.

Siendo el financiamiento una de las principales debilidades de las PYMEs, la asociatividad para solventar la misma debe ser cuidadosamente instrumentada y mantenerla lo más simplificada que sea posible a objeto de abaratar los costos.

b. Para el aprovisionamiento

Una de las oportunidades de aplicar la asociatividad con mayor viabilidad jurídica y financiera es para el aprovisionamiento de los recursos físicos de toda empresa. En particular, en las compras de materias primas es posible alcanzar acuerdos de agregación de volúmenes de compra que les pueden permitir

a las empresas participantes del esfuerzo acceder a sus insumos básicos, e incluso obtener descuentos que de una manera individual no conseguirían.

La asociatividad para el aprovisionamiento si bien no demanda mayores requisitos organizacionales y jurídicos—incluso se puede manifestar a través de la contratación de un comprador común— requiere, sin embargo, algunas características comunes a las empresas participantes, como compartir las especificaciones de la materia prima a adquirir—mientras más estandarizada esta sea, más factible será la asociatividad— o bien abastecerse de un mismo proveedor aun cuando requieran individualmente diferentes tipos de materias primas. Otro requisito importante para garantizar la viabilidad de la asociatividad en este campo es la calidad de los pronósticos de demanda que las empresas tengan inndividualmente.

También la asociatividad para el aprovisionamiento puede ser empleada para la adquisición de equipos e incluso para la contratación de licencias tecnológicas y otros activos fijos e intangibles requeridos por las empresas. Sin embargo, la viabi-

“
Siendo el financiamiento una de las principales debilidades de las PYMEs, la asociatividad para solventar la misma debe ser cuidadosamente instrumentada y mantenerla lo más simplificada que sea posible a objeto de abaratar los costos.
 ”

lidad de esta modalidad puede estar restringida por la dificultad de conseguir la similitud en los equipos o activos a adquirir, debiéndose convertir en tal caso más en una asociatividad para el financiamiento que para la adquisición.

El aprovisionamiento es una función que no solamente abarca los bienes e insumos materiales que las empresas requieren para sus procesos, sino que incluyen los servicios de diversas índoles como los de información, mantenimiento, ensayos, inspecciones, adiestramientos, entre otros. Las empresas pequeñas generalmente no pueden acceder a muchos servicios individualmente por lo que la asociatividad pudiera ser una opción beneficiosa.

“
La asociatividad puede ser un adecuado mecanismo para la superación colectiva de carencias individuales en el área de recursos humanos.
 ”

c. Para la gestión de recursos humanos

Tan crítica como la debilidad financiera de las PYMEs es la dificultad que tienen este tipo de empresas para contratar y retener personal calificado para sus operaciones. A diferencia de las empresas grandes, las cuales disponen de unidades especializadas y dedicadas a la

gerencia de los procesos básicos de recursos humanos – selección, entrenamiento y desarrollo, entre otros– las empresas pequeñas y medianas adolecen de una capacidad de gestión para sus recursos humanos. La asociatividad puede ser un adecuado mecanismo para la superación colectiva de carencias individuales en el área de los recursos humanos.

Más allá de las tradicionales actividades de reclutamiento y selección de personal, que no requieren de mayores esfuerzos para su satisfacción individual por las empresas, son las actividades de aseguramiento y protección médico-social de los trabajadores en donde hay carencias de soluciones adaptables a las PYMEs y por ende un reto para la asociatividad.

Tomando en cuenta que actualmente los países de la región viven un período de transición en donde aún están en pleno proceso de desarrollo nuevas instituciones de protección médico-social para los trabajadores y transcurrirá un período de tiempo relativamente largo para su consolidación, la asociatividad puede ser una opción temporal beneficiosa para las pequeñas y medianas empresas que deseen cooperar para enfrentar eficiente y colectivamente la problemática de protección de sus trabajadores. Por ejemplo, las empresas en una misma localidad –se requiere en este caso el factor espacial– puede establecer una asociatividad para satisfacer algunas necesidades básicas

de protección médico-social que son comunes a las empresas, independientemente del tipo de producto que elaboren o el mercado atendido. Tal es el caso de los exámenes de laboratorio, consultas odontológicas, medicina general, préstamos cooperativos para consumos esenciales y otras actividades.

Por otra parte, si bien en casi todos los países existen instituciones del Estado, así como diversas asociaciones del sector privado y laboral, para satisfacer las necesidades de formación de recursos humanos de las empresas, la realidad es que el grado de satisfacción de los mismos es ínfimo, si se toman en cuenta no sólo las ineficiencias de las instituciones actuales, sino la creciente brecha entre los requerimientos de la competitividad y los recursos disponibles para la educación laboral. Mientras las grandes empresas disponen de mayor holgura para dedicarle esfuerzos a la formación de sus recursos humanos, las pequeñas y medianas adolecen no sólo de la falta de recursos sino de estrategias sólidas al respecto. La asociatividad puede ser una opción para la superación de estas restricciones de la PYME aunque podría verse limitada, por la existencia de instituciones ya establecidas para la formación de recursos humanos y la naturaleza tan específicas de las necesidades de cada empresa participante, sobre todo cuando éstas pertenecen a sectores industriales diferentes.

Tabla 2
Combinaciones posibles de asociatividad según el proceso empresarial y las funciones básicas
(algunos ejemplos)

Fase/Función	Financiamiento	Aprovisionamiento	Recursos Humanos
I. Investigación, desarrollo y diseño	Nuevos productos, procesos patentes	Materiales y servicios de ensayos	Intercambio y contratación de asesores
II. Producción	Capital de trabajo, activos fijos	Materia prima, servicios de producción, ensayos, mantenimiento	Reclutamiento de personal, protección médico-social
III. Comercialización	Investigación de mercados	Servicios de venta, despachos, transporte, post-venta	Reclutamiento de personal, intercambio y contratación de asesores

d. Las combinaciones de las diferentes modalidades de asociatividad

Correlacionando las posibilidades de asociatividad según las fases del proceso empresarial con las funciones básicas se puede obtener una matriz (ver Tala Nº 2), que ilustra las diferentes combinaciones posibles. Para cada configuración de asociatividad existirán retos gerenciales específicos y una alta, mediana o baja probabilidad de viabilidad en función de los sectores industriales y geográficos involucrados.

Además de los diferentes tipos de asociatividad que se pueden dar en atención a las distintas combinaciones relacionadas anteriormente, es factible configurar organizaciones para este mecanismo de cooperación en atención a su alcance geográfico, industrial o funcional. Por ejemplo, las asociatividades geográficas pueden tener ámbitos desde locales hasta supranacionales, incluyendo nacionales; mientras que en algunos sectores industriales se pueden crear varias organizaciones de asociatividad si las especificidades y el número de empresas participantes justifican una focalización sectorial.

Finalmente el alcance de la acción de las organizaciones creadas para la asociatividad puede ser acotado para una función específica, por ejemplo, el financiamiento o el aprovisionamiento, o bien tener un alcance integral que cubra más de una función⁵. Esto último, sin embargo, no es recomendable por los riesgos de dispersión de esfuerzos en actividades asociativas bastante diferentes entre sí. Por ejemplo, la asociatividad para el financiamiento de equipos es bastante diferente de la asociatividad para el registro y explotación comercial de las patentes.

Bibliografía

Bessant, J. 1991, Managing advanced manufacturing technology. Oxford: NCC, Blackwell.

Enright, M. 1993, «Organization and Coordination in Geographically Concentrated Industries». Working Paper 93 051. Harvard Business School.

Ghosh, S. 1996, «Reverse linkages: the growing importance of developing countries». Finance & Development/March.

Kagami, M. 1995, «The voice of East Asia. Development implications for Latin America. Tokyo: institute of Developing Economies.

Rosales, R. 1996a, *Estrategias gerenciales para la pequeña y mediana empresa*. Caracas: Ediciones IESA.
1996b, «La productividad en servicios=gerentes + clientes». *Revista Debates IESA*. N° 5.

Notas

1. La anterior afirmación se sustenta en el cambio paradigmático que se viene operando dentro del proceso de apertura y ajuste de las economías en los países en vías de desarrollo. Ya el sector PYME, y en general, el sector industrial no es objeto de políticas públicas con connotaciones sociales como las de dar empleo, pues éstas se han reservado para las denominadas micro-empresas (familiares o con menos de cinco empleados) y artesanos, en las cuales la figura de la cooperativa puede jugar un rol importante.

2. Este término no tiene traducción directa del inglés y ha sido adaptado desde la topografía («bench mark»: un punto de referencia de conocida posición y elevación) para identificar las mejores prácticas gerenciales

de una empresa de la competencia o de otro sector que sirven de base para el diseño de una estrategia de mejoramiento. Para un análisis más detallado de este tópico se sugiere consultar a Boxwell (1994).

3. Las redes horizontales están orientadas a los mercados en donde diferentes empresas compiten para satisfacer a los mismos. Debe distinguirse este tipo de red de la estrategia de horizontalización que eventualmente una empresa puede perseguir a través de la ampliación de sus líneas de productos, cada una de estas correspondiendo a un mercado o segmento distinto.

4. Se entiende por empresas independientes, en el contexto del presente trabajo, aquellas

empresas que deciden contactar directamente a sus clientes sin integrarse a cadenas de producción o de comercialización. Estas empresas requieren de estrategias gerenciales específicas diferentes a las de las empresas insertadas como proveedores (Rosales 1996a).

5. Una opción de asociatividad que puede desarrollarse es para la construcción de parques industriales para los PYMEs en donde éstas resuelvan de forma económica algunos servicios requeridos para un buen funcionamiento de estos conglomerados industriales tales son los casos de los comedores, servicios públicos (electricidad, agua y otros) o médico-asistenciales, entre otros.

El modelo asiático de relaciones industriales ¿Hacia una japonsización del Asia Pacífico?

El autor presenta las características del «modelo asiático de relaciones industriales» analizando, en particular, el papel del Estado como promotor del desarrollo, la empresa como núcleo fundamental en la organización económica y social del proceso productivo y la polivalencia de los trabajadores.

Examina también el papel que cumplen diferentes estrategias («los siete samurais», el suministro «justo a tiempo», la participación integral, los equipos de trabajo y los círculos de calidad, entre otras) para concluir que la habilidad de combinar y movilizar todos estos factores es una de las claves del éxito del modelo japonés de industrialización.

The Asian Model of Industrial Relations. Towards a Japanization of the Asia Pacific Region?

The author discusses the characteristics of the "Asian industrial relations model", analyzing in particular the role of the state as promoter of development, the enterprise as fundamental nucleus of economic and social organization of the productive sector and the multiple tasks performed by workers.

He also analyzes the role of the different strategies ("the seven Samurai", the "just on time" deliveries, integral participation, work teams and quality circles and others) to conclude that the key to the Japanese Industrialization model is the capacity to combine and mobilize all these factors.

Le modèle asiatique de relations industrielles. Vers une japonisation de l'Asie du Pacifique?

L'auteur présente les caractéristiques du "modèle asiatique de relations industrielles" en analysant en particulier le rôle de l'Etat comme promoteur du développement, l'entreprise comme noyau fondamental dans l'organisation économique et sociale du processus productif et la polyvalence des travailleurs.

Il analyse aussi le rôle joué par différentes stratégies ("les sept samourais", la fourniture "en temps voulu", la participation intégrale, les équipes de travail et les cercles de qualité, entre autres) pour conclure que l'habilité pour assortir et mobiliser tous ces facteurs est une des clefs du succès du modèle d'industrialisation japonais.

O modelo asiático de relações industriais. Para uma "japonização" da Asia Pacífico?

O autor apresenta as características do "modelo asiático de relações industriais", analisando em particular, o papel do Estado como promotor do desenvolvimento, a empresa como núcleo fundamental na organização econômica e social do processo produtivo e a polivalência dos trabalhadores.

Analisa também, o papel que cumprem diferentes estratégias ("os sete samurais", o suministro "justo a tempo", a participação integral, os equipes de trabalho e os círculos de qualidade, entre outras) para concluir que a habilidade de combinar e mobilizar todos estes fatores é uma das claves do êxito do modelo japonês de industrialização.

El modelo asiático de relaciones industriales. ¿Hacia una japonsización del Asia Pacífico?

→ **Daniel Toledo B.**

Profesor de UAM-Iztapalapa e investigador de El Colegio de México.

Extractos de la ponencia presentada en II Reunión del Foro Regional de Política Industrial, realizado en Caracas, en la sede del SELA, del 30 de julio al 1 de agosto de 1997. Esta ponencia, es a su vez, una versión integrada y ampliada de artículos publicados en Asia-Pacífico 1996 y 1997, editados por el Centro de Estudios de Asia y África (CEAA) de El Colegio de México.

I. Introducción

El desempeño que en materia de industrialización, crecimiento y desarrollo económico han tenido los países de la llamada región asiática del Pacífico en los últimos cuarenta años, ha sido uno de los más impresionantes del mundo de la posguerra. Tal espectacularidad no sólo deriva de las altas tasas de crecimiento exhibidas por la región entre 1955 y 1995, mismas que, en distintos momentos y bajo distintos liderazgos, han fluctuado entre el 8 y el 10% promedio anual, sino también porque han logrado mantener su dinamismo pese a las recesiones mundiales, el incremento en los precios del petróleo y el creciente proteccionismo en sus mercados de exportación. Pero quizás lo más impactante para quienes también estamos interesados en los aspectos cualitativos de la vida económica, es saber que dicho crecimiento ha venido acompañado por una distribución relativamente igualitaria del ingreso, misma que se ha traducido en el mejoramiento de las condiciones generales de vida.

La rapidez y dimensiones del crecimiento económico impacta también por el hecho de que en la mediata posguerra, es decir, a principios de la década de los cincuentas, la gran mayoría de estos países podían ser conceptualizados como «típicos países del tercer mundo» o simplemente países atrasados.

Se trataba de un conjunto de países que, en cuanto procesos de industrialización y crecimiento económico con la sola excepción del Japón, marchaban considerablemente rezagados, no sólo de los países industrializados centrales, como era lógico, sino también respecto de algunos países «en vías de desarrollo»

de nuestra propia América Latina, como era el caso de Argentina, Brasil, México, etc. quienes habían empezado su primera ola industrializadora en los años treinta y cuarentas.

Transcurrido casi medio siglo, las circunstancias son totalmente diferentes. Los papeles se han invertido. Ahora es América Latina la que marcha rezagada con respecto a la región Asia Pacífico, particularmente después de la década de los ochentas, cuando los asiáticos crecieron aceleradamente, mientras

que los latinoamericanos sufrieron un estancamiento, y aún un retroceso, en términos absolutos y relativos. Y no se diga de la relación de los «asiáticos» con los demás países industrializados: desde hace más de tres lustros el Japón los ha sobrepasado a casi todos en cuanto a dinamismo económico-industrial y por estos días, Corea del Sur, Taiwán y Singapur desafían a varios de ellos.

Actualmente, la región asiática del Pacífico se ha constituido en el polo más dinámico de la economía mundial con aproximadamente el 25% de las exportaciones globales, el 33% de las reservas internacionales y una economía que en la década de los ochentas creció a una tasa promedio anual del 7,8%, cifra muy distante del 3,1% exhibida por los países de la OECD en el mismo período¹. En definitiva, la región asiática no sólo completó su proceso de

industrialización en uno de los más breves tiempos históricos, proceso que tomó siglos en Europa, internacionalizó su economía, diversificó sus exportaciones de manufacturas a capitales, servicios y, aún, tecnología, sino que, además, nos está exportando una serie de estrategias organizacionales relativas a los procesos de trabajo y de producción que han venido a reforzar ese carácter paradigmático que, en nuestro medio, ya se le atribuye a la experiencia japonesa y asiática, por extensión de aquella en el campo de la sociología del desarrollo.

En este sentido —como diría Gipouloux— la región asiática del Pacífico se ha constituido en una locomotora de la economía mundial². De allí la necesidad de tratar de entender cómo operan estas economías de tan elevado, rápido y sostenido crecimiento, es decir, de identificar las circunstancias, factores y estrategias organizacionales que explican el referido éxito económico.

Para llevar a cabo tal empresa analítica hemos optado por utilizar el tópico «modelo asiático de relaciones industriales», no sólo porque partimos del supuesto de que una determinada

“

La región asiática del Pacífico se ha constituido en el polo más dinámico de la economía mundial con aproximadamente el 25% de las exportaciones globales, el 33% de las reservas internacionales y una economía que en la década de los ochenta creció a una tasa promedio anual del 7,8%.

”

estrategia de relaciones industriales está en la base explicativa del éxito económico de estos países, sino también porque tal categoría analítica permite identificar aquellas estructuras y procesos relevantes de las relaciones sociales de producción, identificar actores y modalidades de los procesos productivos, explicar los mecanismos de la negociación colectiva y toma de decisiones y recoger los efectos más sensibles del proceso de industrialización, crecimiento y desarrollo económico.

Antes de entrar en materia, son necesarias algunas definiciones y precisiones de carácter teórico-metodológicas y fácticas en torno a nuestro instrumento de análisis, es decir, en torno al concepto «modelo asiático de relaciones industriales».

Como se sabe, un sistema de relaciones industriales comprende «ciertos actores, cierto contexto, un conjunto de normas que gobierna a dichos actores en el lugar o comunidad de trabajo y una ideología que integra dicho sistema.»³ Por su parte la OECD las ha definido como «un conjunto de relaciones existentes entre el trabajo y la administración dentro de la empresa.»⁴ En otras palabras, el concepto de relaciones industriales se refiere a «un sistema o conjunto de sistemas que, a partir de los imperativos de la industrialización, demanda una interacción y un relativamente ordenado ajuste de la conducta de quienes participan o actúan en la organización, operatividad y cambios en el aparato industrial.»⁵ En definitiva, tal concepto se refiere a una estrategia aplicada «al campo en el cual las partes involucradas —trabajadores, administración y gobierno— buscan la solución a problemas prácticos» en el proceso de trabajo⁶. Restaría por aclarar que, en tanto concepto y estrategia asociada al desarrollo del capitalismo industrial, tiene su correspondiente carga ideológica y adscripción histórica.

En lo que respecta al concepto de «modelo» conviene recordar que, en el campo de la historia económica y social, no es más que una abstracción de la realidad, formulada precisamente para interpretar dicha realidad en un determinado tiempo y espacio. En otras palabras, el modelo no es más que un sistema de hipótesis —como diría Braudel— una estrategia analítico-didáctica y no la realidad misma, cuyo fin principal es «obtener una representación simplificada pero completa de un comportamiento típico. Completa en el sentido de que incluye todos los aspectos relevantes (de la realidad) y por lo tanto, al menos idealmente, será capaz de proporcionar una previsión, y típico en cuanto tendrá sentido sólo hacer modelos de comportamiento que ofrezcan cierta repetibilidad o recurrencia»⁷.

Es obvio que tratándose de un modelo histórico, la validez temporal de dicho modelo es concomitante con su validez

espacial; de mismo modo que tratándose de una construcción o matriz para observar la realidad histórica, que es siempre global, debe integrarse o conformarse tanto de variables económicas cuantificables, como otras de tipo cualitativo que den cuenta de comportamientos de carácter superestructural. En el primero de los casos se trata de variables como la estructura económica, recursos naturales y humanos, relaciones entre trabajo y capital, tecnología y producción- patrones de ingreso, consumo, ahorro,

inversión; también debe considerar el mercado, en sus múltiples acepciones; la dotación de bienes y servicios, etc. En el segundo caso, debe integrar variables como el rol del Estado y la política económica, la tradición, cultura, ideología, religión, idiosincrasia, valores, normas y comportamientos éticos, el papel de las instituciones, etc. Por último, hay que reconocer que el modelo es muy útil para la comparación histórica, pero no sólo para encontrar similitudes o analogías, sino para explicar las diferencias, puesto que hay que reconocer también que ninguna realidad histórico-social es igual a otra.

Ahora bien, veamos si es susceptible, o mejor dicho factible, hablar de un modelo asiático de relaciones industriales, admitiendo

—como lo ha señalado DobbsHigginson— que se trata de una región con países muy heterogéneos, geográficamente separados, con marcadas diferencias histórico-culturales y a veces hostiles unos a otros⁶.

La primera precisión histórica que habría que hacer a la anterior afirmación es que, no obstante las fuertes diferencias en los trasfondos culturales, religiosos y aún geopolíticos, la integración regional bajo parámetros económico-comerciales y político-culturales no es un fenómeno reciente, tiene una larga data en el área, que nos remite ya al antiguo sistema imperial chino, ya a la presencia japonesa, tanto de la pre como de la posguerra, mismos que han creado tanto lazos de familiaridad con la tradición confuciana, como bases de continuidad con el modelo capitalista industrial, respectivamente. Por lo demás, entre el siglo XVII y XIX la región del Asia Pacífico había sido escenario de un intenso tráfico comercial que integró a la región bajo los patrones instaurados por la empresa colonial europea.

En la misma línea, pero en su dimensión más contemporánea, habría que considerar la gravitante presencia norteamericana en la región, a partir de la Segunda Guerra Mundial, que resultó

“

Los «milagros asiáticos» contaron con circunstancias favorables, propias del período de postguerra, para conseguir el éxito económico: el bipolarismo, facilidades de la distensión, y los cambios de los 90.

”

decisiva para la viabilidad del modelo. En efecto, siendo un fenómeno esencialmente de la posguerra, los también llamados «milagros asiáticos» contaron con una serie de circunstancias favorables, propias del período, para conseguir el éxito económico: primero, muchos de ellos se beneficiaron del bipolarismo y de la guerra fría, luego obtendrían algunas facilidades derivadas de la distensión de fines de los setentas y principios de los ochentas y terminarán revisando algunas de sus estrategias conforme los cambios ocurridos a principios de los noventas.

Por último, no cabe duda de que el derrumbe del llamado socialismo real, el término de la guerra fría, el predominio del pragmatismo por sobre la ideología en las relaciones internacionales; pero sobre todo el ascenso del neoliberalismo, que emerge triunfante por sobre los socialismos realmente existentes, sin enemigo ideológico al frente, nutrirá e impulsará los esquemas de integración regional y global, contribuyendo definitivamente a la consolidación y generalización del «modelo» en toda la región asiática del Pacífico. En definitiva, la tendencia en los últimos tiempos ha sido más hacia la homogeneización e integración, que hacia la división y/o confrontación. De allí que países otrora totalmente antagónicos a los esquemas de cooperación e integración regional como China y Vietnam, no encuentren hoy grandes dificultades para articularse progresivamente con la estrategia regional.

II. Fundamentos históricos del paradigma asiático

En términos de contextualización histórica hablar de un modelo asiático de relaciones industriales remite de inmediato al Japón y a los Estados Unidos. El primero porque es el que le ha dado forma y contenido y el segundo porque ha facilitado las condiciones para su implantación y viabilidad en la región.

En el caso del Japón no cabe duda de que su experiencia y estrategia en materia de industrialización, crecimiento y expansión económica, ha nutrido sustancialmente al modelo asiático, al punto de que muchos hablan más bien de una internacionalización del modelo japonés en la región, que de un modelo asiático propiamente tal. Y no les falta razón. La gravitación del Japón en el área es ya antigua, empezó con su proyecto expansionista-militarista-colonialista que lo llevó primero a confrontar y derrotar a China en 1894-95, ocupar Taiwán desde 1895, Corea desde 1904, Manchuria desde 1931 y el Sureste de Asia desde 1941, aunque en este último caso su presencia fue más efímera.

A diferencia de otros, el colonialismo japonés en la región

transfirió facilidades industriales a sus colonias, creó bases productivas en las mismas, particularmente en Corea, Taiwán y Manchuria, y vinculó mucho más funcionalmente los dominios coloniales a los proyectos metropolitanos. En este sentido, el colonialismo japonés no sólo vinculó estructuralmente las economías de esos países con la economía japonesa, sino que permitió una comprensión básica y una familiarización con las estrategias de industrialización del modelo japonés de desarrollo. Por esta vía el patrón de los «gansos asiáticos» quedaba trazado.

“
*Bien sea Tigre, Dragón
 o Ganso mayor, el
 liderazgo japonés en el
 Asia del Pacífico es
 indiscutible.*
 ”

Terminada dramáticamente su incursión en la Segunda Guerra Mundial y derrumbado su proyecto de la construcción de la gran esfera de coprosperidad asiática, ocupado por los Estados Unidos hasta 1951, el Japón inicia su recuperación, proceso que lo llevará a constituirse, en el breve lapso de 20 años, en la segunda o tercera potencia mundial, en cuanto a dinamismo industrial y capacidad económica. En el camino, se ha convertido en el aliado

incondicional de su otrora frontal enemigo, los Estados Unidos, alianza clave y estratégica, que no sólo perdura hasta hoy, sino que facilitó el rápido y alto crecimiento económico del Japón, — el llamado «milagro económico japonés»—, permitió también la reconstrucción de la red de relaciones con el Asia del Este y del Sureste, que se habían fracturado durante la guerra, y dejó el camino expedito para que el Japón recuperara el liderazgo regional, ya no sobre la base de la espada y el cañón, como era el estilo del viejo Samurai, sino que ahora en términos de paz, premunidos de finos portafolios, armados de yenes, empresas e inversiones, como es el estilo de los nuevos «samurai» del comercio y la economía. No obstante, y en esencia, los fines son los mismos: trabajar en pro de la grandeza del Japón.

Así, Tigre, Dragón o Ganso mayor, cualquiera sea la preferencia zoológica, el liderazgo japonés en el Asia del Pacífico es indiscutible. En efecto, en el proceso de internacionalización de su economía, la región ocupa un lugar prioritario: capitales japoneses, desde la coinversión hasta la inversión directa; empresas, desde las pequeñas, medianas y grandes consorcios, a través de sus respectivas filiales, están presentes en toda la región; los esquemas y estrategias organizacionales japoneses se combinan, trabajan y subordinan los esquemas locales; los intercambios culturales refuerzan los vínculos y transferencias tecnológicas; el mercado japonés, tanto en términos de disponibilidad de capitales, bienes y servicios producti-

vos, como opciones de consumo de productos, incluso para absorción de fuerza de trabajo excedente de la región y, por último, el enorme «efecto demostración» que este gigante económico ejerce en el área, no deja lugar a dudas. De este modo, no es exagerado afirmar que hablar de un modelo asiático, es hablar también, con mucha propiedad, del modelo japonés.

La presencia norteamericana en la región, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, ha resultado también definitorio en cuanto a la viabilidad del modelo.

Esta afirmación puede tener varias lecturas; por lo pronto, la presencia e intervención militar, con acuerdo a sus prioridades geopolíticas, no sólo significó la existencia de los «requerimientos especiales» de abastos e insumos para las numerosas tropas y bases militares estacionadas en la región, sino también el respaldo a los gobiernos político-militares del área, acciones que hicieron viables los propios proyectos nacionales de dichos Estados, como también contribuyeron a su reactivación económica. Por su parte, la guerra fría facilitó la transferencia de tecnología y el suministro de materias primas de uso industrial desde los Estados Unidos, o desde mercados bajo su control, hacia sus aliados asiáticos con el fin de reforzar sus economías y «fortalecer la vía capitalista», única fórmula de contener el comunismo en la región.

Elemento clave para las políticas de industrialización orientadas a la exportación en países como Corea del Sur, Taiwán y en menor escala Hong-Kong y Singapur, resultaron ser la gran cantidad de ayuda norteamericana ejercida desde mediados de los sesentas hasta principios de los ochentas⁹, pero sobre todo lo ha sido la apertura del mercado norteamericano a los productos asiáticos, en un contexto de crecimiento de la producción y del consumo masivo, y de gran expansión del comercio internacional impulsado por los propios Estados Unidos quienes, en una auténtica y quizás única era de libre comercio, favorecieron de esta manera el despegue y la consolidación de las economías asiáticas¹⁰.

Queda, por último, referirse a uno de los fundamentos históricos de más larga duración en la tradición asiática, la herencia confuciana. Reverenciado, oficializado, deshauciado, estigmatizado y reivindicado a lo largo de su historia y en su propia tierra natal, el Confucianismo, ¡qué duda cabe!, forma parte de las condiciones que explican el éxito del modelo asiático, en tanto

“
*La herencia confuciana,
 uno de los fundamentos
 históricos de más larga
 duración en la tradición
 asiática, forma parte de
 las condiciones que
 explican el éxito del
 modelo asiático.*
 ”

componente de una tradición compartida por el Este de Asia; sin embargo, no hay unanimidad para evaluar su exacta dimensión e incidencia en tal fenómeno. Por ejemplo, los seguidores de la tesis de Weber sobre la relación entre la ética protestante y el desarrollo del capitalismo en Europa occidental, quieren encontrar un paralelismo entre la ética confuciana y el desarrollo del capitalismo asiático, y le asignan, por consiguiente, una importancia capital a dicho factor en la explicación del éxito económico. Por su parte, los más escépticos cuestionan el por qué China, siendo la tierra original del Confucianismo, no ha accedido al éxito económico, sino muy tardíamente y, por el contrario, Japón y Corea del Sur primero, Malasia y Tailandia después, se han convertido en centros industriales y económicos de importancia, sin ser grandes reservorios de la tradición confuciana. Hay todavía quienes niegan alguna aportación del Confucianismo, en tanto ideología conservadora, propia de la tradición milenaria del sistema imperial chino, antítesis de la modernización económica capitalista.

No se puede negar el carácter controversial del Confucianismo, o aún del llamado Neoconfucianismo, en el contexto explicativo del modelo asiático de desarrollo; sin embargo, si con este concepto aludimos a aquella filosofía pragmática, casi religión, que es capaz de movilizar medios y recursos en pro del éxito del Estado y la sociedad, que «reivindica el papel de la educación en el desarrollo económico, el de la «meritocracia», es decir, los atributos personales en la conformación de una burocracia eficiente; el papel de los exámenes de ingreso en la preparación y capacitación de cuadros; la importancia del grupo en el proceso de la producción; el autoperfeccionamiento humano, como forma de responder a los cambios; la vocación de servicio y lealtad a la empresa, la disciplina social y la adhesión a unas relaciones productivas armoniosas y no de confrontación, la búsqueda del consenso para la toma de decisiones, etc., valores todos que están en la base de la tradición confuciana»¹¹, entonces el Confucianismo sí tiene mucho que ver. Pero debe quedar claro que la explicación del éxito económico está en la suma de factores y circunstancias, en donde la herencia confuciana es una más.

III. Los actores del modelo

No hay tiempo, ni lugar, para un tratamiento exhaustivo de los actores y estrategias seleccionados, por lo tanto, nos limitaremos a una identificación de los rasgos esenciales de cada uno

1. El Estado, pionero y promotor del desarrollo

Salvo contadísimas excepciones, en el modelo asiático el Estado tiene un papel central y protagónico en la vida económica. Desde esta perspectiva puede ser caracterizado como un Estado fuerte, centralizado, vertical, autoritario y represivo, con alguna frecuencia bajo control militar. También es reconocido como un Estado desarrollista, pionero, promotor, interventor, inductor, concertador, mediador, proteccionista, paternalista y benefactor, etc., y los adjetivos podrían seguir, pero ése no es el caso. De lo que se trata aquí es destacar, por sobre otras cosas, su activo involucramiento en la planeación y el cumplimiento de las metas económicas del proyecto nacional.

En una primera etapa, la intervención del Estado se caracteriza por promover, tanto una rápida acumulación de capital, como el progreso industrial, por la vía de la sustitución de importaciones, tras el imperativo del desarrollo del mercado interno, o desarrollo hacia adentro», proceso en el que, por ejemplo, el Estado, dada su capacidad económica, puede iniciar actividades económico-industriales en sectores de menor o escaso interés para los inversionistas privados y, una vez productivos, los traspasa a estos últimos. En esta misma dirección, pero con carácter mas permanente, el Estado propicia la cooperación entre el sector público y privado, protegiendo y favoreciendo dicha interacción.

En una segunda etapa, que en el caso asiático inicia más o menos paralelamente con la primera, el Estado promueve abiertamente las estrategias de desarrollo orientadas hacia fuera con la idea de conducir «a un mejor desempeño económico, en términos de exportaciones, crecimiento económico y empleo, que las estrategias de desarrollo orientadas hacia adentro»¹². Para el logro de tal efecto, el Estado empuja, muchas veces compulsivamente, a sus empresarios hacia las actividades exportadoras vía franquicias y facilidades tributario-administrativas y también vía subvención de precios en el mercado interno.

La tercera etapa consiste en impulsar decididamente las exportaciones más intensivas en tecnología y trabajo especia-

“

La experiencia asiática, con el activo involucramiento del Estado en la planeación y el implemento de las metas económicas del proyecto nacional, nos obliga a revalorar el Estado, frente a la retórica neoliberal que proclama su ineficacia y propugna por su desaparición.

”

lizado, concentrándose en una gama de productos de más alto valor agregado, lo que no sólo incrementa su competitividad en el exterior, sino que en el interior estas nuevas industrias de exportación ya no constituyen «enclaves de exportación» como la primera etapa, sino que promueven elevados niveles de integración con una base industrial local mucho más desarrollada, como diría Gereffi.

“
Si bien las empresas asiáticas poseen características similares a cualquier otra empresa capitalista, la peculiaridad reside en el estilo y estrategias de la gestión administrativa, así como en la habilidad para combinar y movilizar las ventajas comparadas.
 ”

La originalidad asiática dentro de todo esto consiste en haber creado una estructura dual, flexible, que promueve tanto el desarrollo hacia adentro, como las exportaciones, alternándolas o combinándolas, según las condiciones prevalecientes en el mercado regional o mundial y, obviamente, en el hecho de haber llevado a cabo tal estrategia en un breve tiempo y con mucho éxito. De allí, muy probablemente, su carácter paradigmático con que ha llegado hasta nosotros.

De cualquier manera, la experiencia asiática nos obliga a resituar y revalorar el papel del Estado en la vida económica, particularmente frente a la retórica neoliberal que proclama su ineficacia y propugna por su desaparición.

2. La empresa, núcleo fundamental en la organización económica y social del proceso productivo

Tal como lo anuncia el encabezado, la empresa es reconocida como el factor fundamental en la planeación, organización, ejecución y administración económica y social de los procesos productivos, distributivos y de consumo de bienes y servicios. En este sentido las empresas japonesas y/o asiáticas poseen características similares a cualquier otra empresa del mundo capitalista, en términos de administración, manejo del capital, de los recursos humanos, tecnológicos, implementación de vínculos organizacionales, tanto verticales como horizontales, acceso y articulación a una red nacional e internacional, etc. ¿Dónde estaría entonces la peculiaridad del modelo?

La respuesta está esencialmente en el «estilo y estrategias de la gestión administrativa», así como en la habilidad para combinar y movilizar las ventajas comparativas. Esto puede tener varias lecturas, entre las cuales está, sin duda alguna, su poderosa relación con el gobierno. En efecto, la empresa se asume como parte, o contraparte indispensable de un Estado que, a su vez, se muestra proclive al desarrollo de un empresa-

riado que comparte el proyecto nacional y que coadyuva a la construcción de esa comunidad de intereses entre la esfera pública y privada, sin drásticas rupturas, para el logro de dichos objetivos nacionales.

El «estilo» se funda también en el ejercicio de una administración flexible, creativa y profesionalizada, misma que va acompañada muy frecuentemente de una visión a largo plazo en la planeación de la actividad económica, lo cual es posible gracias a la implementación de una política de coexistencia y complementariedad, que no de absorción o eliminación de las pequeñas y medianas empresas, creando verdaderas redes organizacionales, tanto hacia atrás como hacia adelante de los procesos productivos, a través de los mecanismos de la subcontratación y la subsidiariedad.

Otro de los rasgos característicos consiste en la promoción de la idea de la empresa como la «Gran familia», idea inspiradora de una férrea cohesión interna sobre la base del desarrollo de unas relaciones interpersonales intensas, sólidas, confiables y solidarias, a la vez que eficaz ejecutara y exaltadora de la piedad filial que exige obediencia y lealtad en el mundo laboral, por sobre cualquier otra virtud, en el cumplimiento de las metas colectivas, que son siempre las de la empresa o conglomerado, por sobre alguna otra aspiración individual.

No obstante lo anterior, hay que reconocer también que las empresas y empresarios han sido grandes promotores de los cambios y de los procesos de reconversión permanente, tanto industriales como administrativos. Tales procesos han sido posibles gracias a la planeación estratégica que permite, a su vez, la capacidad de anticipación de escenarios en la gestión empresarial. La planeación, cuya base es la información disponible y la permanencia de cuadros especializados, informados y eficientes, representa frente a otras experiencias, una gran ventaja para la anticipación de futuros escenarios. Esta práctica es cultivada tanto por el gobierno, como por las empresas; las experiencias se comparten y los beneficios son recíprocos.

En definitiva, el éxito, la expansión y el aumento de la competitividad de las empresas japonesas y asiáticas, no sólo descansa en la flexibilidad, eficacia organizacional y operativo de las mismas, sino sobre todo en el papel clave de sus extensas y altamente integradas redes de proveedores y subcontratado-

“
La inversión en recursos humanos y la adecuada articulación de la educación con los procesos de crecimiento y desarrollo económico ha sido, desde antiguo, una de las ventajas asiáticas.
 ”

res, no sólo de insumos y partes para subensamblar y ensamblar, sino también para proveer de mano de obra suficiente y capacitada para trabajar en la, de por sí, larga cadena productiva. La inversión en recursos humanos y la adecuada articulación de la educación con los procesos de crecimiento y desarrollo económico ha sido, desde antiguo, una de las ventajas asiáticas.

En la habilidad y pragmatismo para combinar y movilizar todas las ventajas comparativas e integrarlas en un extenso sistema, o red operativo, en cuyo eslabón final siempre estará la eficacia y pertinencia de los comercializadores, reside mucho de la sobrevivencia, expansión y éxito de la empresa japonesa y asiática.

3. Los trabajadores, de la polivalencia y funcionalidad a la deshumanización.

En cuanto al comportamiento y naturaleza del tercer actor del modelo, es decir, de los trabajadores, hay que decir que, el Japón, como cualquier sociedad que ha estado sometida al impacto subordinador y uniformizador del capitalismo, bajo cuyo influjo ha realizado la tarea de la industrialización y modernización económica, ha recibido de este el préstamo de una serie de usos, prácticas y métodos organizacionales respecto de los procesos de trabajo, cuyo valor y vigencia es indiscutible y muy bien podrían corresponder a cualquier modelo de relaciones industriales dentro del capitalismo. En este sentido nadie podría negar que el Japón recibió ciencia, ingeniería, tecnología, instituciones y prácticas administrativas de los Estados Unidos que hoy día continúan funcionando en fábricas y empresas de ese país.

No obstante, tampoco nadie podría negar que, junto a aquellas, han prevalecido una serie de prácticas y usos de muy larga tradición, propias del desarrollo histórico y cultural del Japón, que han singularizado las formas de empleo, la determinación de salarios, la organización sindical y, sobre todo, la peculiar relación entre el trabajador y la empresa frente a cualquier otro «modelo» alternativo de relaciones industriales. He aquí que la singularidad del modelo japonés consistió en haber creado el sistema de empleo de por vida, la determinación de salarios por antigüedad y el sindicato por empresa, o de la casa; es decir, los llamados «pilares de oro» que, aunque coexisten con otros componentes y prácticas del sistema, lo determinan en gran medida.

Desde otra perspectiva se podría coincidir en que, tanto el

Taylorismo, el Fordismo, como el Toyotismo, buscan mejorar la producción y las ganancias a través de la racionalización de los procesos de trabajo. Así, en cuanto a los objetivos son similares, pero entonces, ¿Donde está la diferencia del «modelo japonés»? En la existencia del «espíritu Toyota» diría B. Coriat¹³, mismo que alude a una integración funcional entre la tradición japonesa y las modalidades y prácticas del moderno capitalismo occidental, cuyo resultado es la estructuración de un modelo japonés de relaciones industriales que «acondicionó y funcionalizó el factor trabajo y algunas de sus prácticas tradicionales» en pro del proyecto nacional del Japón de la posguerra¹⁴, enfatizando valores como «armonía laboral», «lealtad a la compañía», «indestructibilidad del equipo de trabajo», etc. indispensables para el éxito de la «Gran familia», que es el éxito de todos: obrero-patrón, sindicato y empresa, individuo y equipo de trabajo; en suma, el logro del objetivo básico, es decir, la armonía entre capital y trabajo.

El «modelo» requiere de trabajadores polifuncionales, con una alta rotación vertical, o intraempresa, y una escasa rotación horizontal, o interempresa, dado el sistema de empleo de por vida y la determinación de salarios por edad y antigüedad en la empresa, mecanismos que arraigan y flexibilizan al trabajador frente a la variación de tareas, asignación de turnos, variación de funciones como resultado de innovaciones tecnológicas, e incluso, solicitud de tiempo extra sin mayor remuneración.

Bajo las modalidades del «Equipo de trabajo» y constitución de los «Círculos de calidad», valores e instancias organizativas dentro de los procesos de trabajo altamente apremiadas dentro del modelo, se impulsa la llamada «Participación integral» en la planeación y toma de decisiones en el proceso productivo, proceso que articula e integra intereses y puntos de vista de la base a las instancias jerárquicas superiores para favorecer la construcción del consenso y facilitar la toma de decisiones en cuanto a las metas y objetivos de la empresa. Esta práctica, así como la socialización de conocimientos y experiencias al interior de los «Equipos de trabajo» y «Círculos de calidad», en un proceso de capacitación efectiva y permanente en el trabajo, ha hecho exclamar a más de algún analista que se está frente a una suerte de «democracia industrial». Refuerza esta impresión el hecho de que en la línea de producción los «especialistas e instructores» son pocos, los operadores efectivos son muchos,

“
El «modelo» requiere de
trabajadores
polifuncionales, con una
alta rotación vertical, o
intraempresa, y una
escasa rotación
horizontal, o
interempresa.
”

puesto que el modelo «... no prevé tareas empobrecidas y deterioradas, así como tampoco prevé un control burocrático desde arriba. Al contrario los trabajadores trabajan en grupo, conocen todas las operaciones que han de realizar, intercambian frecuentemente sus funciones y participan con sugerencias inteligentes en el mejoramiento continuo»¹⁵, tanto de los procesos de trabajo, como de los propios productos.

Ahora bien, es un hecho que el cabal funcionamiento del modelo «requiere –tal como lo expresa Bonazzi– un ambiente social absolutamente favorable y una gran dedicación al trabajo» hecho que se ha traducido en extensas e intensas jornadas de trabajo que, a menudo, extenuan, enajenan y deshumanizan al trabajador, grave costo social que no sólo contradice el éxito económico del modelo, sino que también deja al desnudo su naturaleza pragmática, funcional, injusta y explotadora.

IV. Las grandes estrategias del modelo

Más que en los actores y componentes, es en el terreno de las estrategias donde verdaderamente se pueden apreciar las especificidades de un modelo de desarrollo. En efecto, las corporaciones multinacionales japonesas desplegadas por toda la región del Asia Pacífico poseen características generales similares a cualquier otra transnacional en el área; sin embargo, a la hora de examinar los estilos y estrategias de la gestión administrativa, aparecen las especificidades. En este sentido podríamos decir que, en general, las peculiaridades del sistema japonés yacen en los poderosos vínculos que sostiene la empresa con el gobierno, en el carácter de «misión nacional» que otorga a sus acciones, en la articulación «keiretsu», en el papel clave jugado por las comercializadoras dentro de los procesos productivos y distributivos; en los suministros «justo a tiempo», en la reconversión industrial permanente y en el mejoramiento continuo; en la conformación de los «equipos de trabajo» y «círculos de calidad», pero sobre todo, y como ya se ha dicho, en la habilidad para combinar y movilizar todos aquellos factores o especificidades en una estrategia única que, no sólo favorece la expansión de los negocios japoneses, sino también la reproducción de su modelo a una escala cada vez más global. Empezaremos nuestra explicación por este último rasgo.

1. Los 7 Samurais en acción

Con esta denominación se alude a la existencia de 7 factores que, asociados y/o combinados entre sí, conforman un formida-

ble aparato estratégico en pro del Japón y de la «japonización» del Asia Pacífico. En primer lugar tenemos a la **Administración**, representada por un disciplinado, experimentado y cohesionado equipo de administradores y gerentes; herederos de la larga tradición japonesa en el mundo de los negocios, pero armados de las modernas técnicas de mercadeo, cuya ideología basada en valores como la antigüedad, lealtad y responsabilidad colectiva, los capacita y proyecta para contender con los desafíos que plantean los diferentes escenarios de la regionalización y globalización económica.

El segundo Samurai lo constituye la **Tecnología** cuya evolución, desde las etapas de la plena dependencia, imitación y compra desde mercados de acervos tecnológicos internacionales (Estados Unidos principalmente), permitió al Japón para desarrollar sus propias capacidades de innovación tecnológica, no sólo para hacer de la tecnología algo comercialmente factible, sino sobre todo para transitar con paso seguro hacia la «Era del conocimiento intensivo», que garantiza mayor eficacia en los procesos productivos y mayor autonomía en la gestión económica-comercial. Aún cuando en este terreno la brecha entre el Japón y los NIC's es todavía notable, los esfuerzos de estos últimos por reducirla son ya importantes.

El tercer Samurai lo representa el **Capital**, recurso básico que permite activar y reproducir el «circulo virtuoso de la economía», según palabras de Saburo Okita. Desde su reaccumulación, en la mediata posguerra, la formación y reproducción de capitales se ha visto favorecida por los ahorros en defensa y también por la alta tasa de ahorro individual, hasta constituirse progresivamente en un gran fondo de recursos propios que ha capacitado al sector financiero, especialmente los grandes bancos, para proveer de capital suficiente para la implementación del proyecto nacional de la industrialización y rápido crecimiento económico, orientado a la exportación. Si bien ha existido el libre acceso a los mercados de capitales internacionales en determinados momentos de la era de la posguerra, se podría decir que el financiamiento del crecimiento y desarrollo económico japonés ha sido, esencialmente, con recursos propios. De ahí su autonomía e internacionalización. Al respecto, Taiwán y Hong-Kong han contado con mucho de esta pre-condición, y Corea del Sur, después de reducir drásticamente su pesada deuda externa,

“

Los 7 Samurais, o factores que conforman un aparato estratégico en pro de Japón, son: administración, tecnología, capital, apoyo gubernamental, redes internacionales, el Keiretsu, y el sentido de misión nacional.

”

accede a ella. Por lo pronto, estos tres países son ya exportadores de capitales a la región.

El **apoyo gubernamental** caracterizado ya en el apartado sobre la gestión del Estado, representa al cuarto Samurai. Alude a los vínculos, tanto formales como informales, que existen entre los hombres de negocio, políticos, élite burocrática y agentes gubernamentales, en donde éstos últimos lideran y propician una atmósfera favorable al cumplimiento de las tareas y metas del proyecto nacional. En este sentido, el gobierno asume claramente el papel de gran concertador, es decir, convoca, inicia, innova y apoya, junto con los hombres de negocio (empresarios, industriales, banqueros), políticos (partido gobernante) y élite burocrática, dependiendo si se trata del medio ambiente nacional o internacional, los esfuerzos de esta «gran combinación» —como diría Lockwood— para llevar a cabo lo propuesto.

El quinto Samurai está representado por esa extensa **Red Internacional** de información, oficinas, agencias, representaciones, empresas, comercializadoras, etc. —desarrollada en los últimos 30 años— para trabajar en pro del Japón (Japan Inc.). Esta estrategia se ha constituido en un elemento clave en la capacitación de las multinacionales japonesas para alcanzar una posición dominante en la arena de los negocios internacionales. No se puede dejar de mencionar como partes efectivas e imprescindibles de esta red a las comercializadoras («Sogo Shoshas»), los Bancos, con sus respectivas filiales internacionales, las agencias gubernamentales como JETRO (Japan External Trade Organization), la OECF (Overseas Economic Cooperation Fund), la Asistencia al Desarrollo Exterior (ODA, en su sigla en inglés) y el muy particular esfuerzo y gestión del MITI, es decir, del Ministerio para la Industria y el Comercio Internacional.

El sexto Samurai lo constituye el **Keiretsu** es decir, la organización vertical y horizontal de grupos que integran el sector de los negocios, industrias, bancos, etc. lo que ha creado un muy bien integrado y eficiente cuerpo para contender con cualquier circunstancia, desafío o competitividad, tanto en el ámbito interno como externo. En este sentido, la estrategia **Keiretsu** supone la existencia de relaciones de largo plazo, intensivas, solidarias y leales, a la vez que multifacéticas, entre las empresas japonesas. Muchas de las grandes empresas japonesas son parte de un **Keiretsu**; es decir, de una cadena o serie de empresas articuladas, dentro o para un proceso productivo, o un negocio. Por ejemplo, el Grupo Fuyo, con más de 30 empresas, tiene el Fuji Bank como su centro de finanzas y a la

Marubeni como su brazo comercializador; el Grupo Mitsubishi, también con más de 30 empresas asociadas, el Mitsubishi Bank como su corazón financiero y el Mitsubishi Shoji como su agente comercializador. Lo mismo ocurre con Dai-ichi Kangyo, Mitsui, Sumitomo, Sanwa y Tokai¹⁶; otros grandes conglomerados japoneses.

Las relaciones de producción tipo *Keiretsu*, las cuales se aplican a la mayoría de los segmentos de la cadena productiva, posibilita que proveedores y consumidores lleguen a desarrollar vínculos muy familiares y a constituirse en estrechos colaboradores lo que, por un lado, es muy importante para alcanzar altos niveles en la producción y en el control de calidad requerido, con gran ahorro de costos en la producción y comercialización y, por el otro, lograr relaciones muy estables y duraderas ya que, por esta vía, una empresa puede ser accionista de otras empresas del mismo grupo. No cabe dudas, la estrategia *Keiretsu* está en la base de la subcontratación y en la tendencia de los japoneses para trabajar corporativa y cooperativamente en grupos, usar sus propias fuentes de financiamiento, generar y diversificar su propia producción, utilizar sus propias asociaciones comerciales y comercializadoras, tanto para distribuir sus productos, como para recolectar información al respecto, lo que representa una ventaja competitiva indiscutible frente a otras transnacionales.

El séptimo Samurai esta representado por el **Sentido de Misión Nacional** que, tanto el gobierno, como la empresa, le imprimen a sus acciones y recomendaciones. La idea es involucrar a la mayoría nacional, sobre todo los trabajadores, en pro de la grandeza del Japón, de la «**Japan Inc**», que es la empresa de todos. Para algunos este sentido de misión nacional desarrollado por los japoneses representa una cierta clase de «mentalidad imperial» de la cual habría que precaverse. Sea como fuere, se trata de una ideología de tipo nacionalista que, consciente o inconscientemente penetra a todos los sectores sociales, incluidos por supuesto, el mundo de los negocios, para motivar más fácilmente el logro de las metas propuestas que son, a la vez, las de toda la nación japonesa.

En definitiva, gran parte de la fuerza y competitividad de la estrategia japonesa esta precisamente, como ya se ha destacado, en la habilidad para combinar y movilizar estos llamados 7

“
El «sentido de misión nacional», que el gobierno y las empresas le imprimen a sus acciones, procura involucrar a la mayoría nacional, sobre todo a los trabajadores, en pro de la grandeza de Japón, de la «Japan Inc», que es la empresa de todos.
”

Samurais en un sistema integrado, operativo y eficiente, que ha probado ser muy efectivo para contender, no sólo con las necesidades de una «planeación racional de la economía» como diría Ch. Johnson, sino también para responder a los desafíos de la globalización desde la perspectiva del capitalismo japonés.

Para comprobar la efectividad de esta formidable estrategia, así como para confirmar la gradual «japonización» de la región del Asia Pacífico que hemos venido sustentando en el presente

trabajo, basta mencionar una cifra: en 1986 existían, en números acumulados, un total de 2.487 empresas japonesas en el este y suroeste de Asia, número que en 1995 había ascendido a las 7.492 empresas, es decir, un aumento de más del 300%¹⁷. Los números hablan por sí solos.

“
El «Toyotismo», se
basa en la eliminación
de los recursos
redundantes,
considerados
despilfarros, con el fin
de hacer más eficiente y
racional un sistema
productivo.
”

2. La estrategia del suministro «Justo a tiempo» o «Kan-ban»

Independientemente de toda la discusión respecto de la representatividad de la experiencia japonesa en materia de producción industrial, esta estrategia, ya ampliamente reconocida como «Toyotismo», se basa en la

eliminación de los recursos redundantes, considerados despilfarros, con el fin de hacer más eficiente y racional un sistema productivo. Para el logro de tales objetivos se requiere: «menos existencias (stocks), menos espacio, menos movimientos de materiales, menos tiempo para preparar la maquinaria, menos personal, menos aparatos informativos y tecnologías más austeras»¹⁸, condiciones todas que facilitarán el suministro oportuno de las materias primas, insumos o materiales que se van a elaborar o ensamblar en una ordenada y precisa cadena productiva. En este sentido, para el cabal funcionamiento, dicho sistema requiere, como ya se ha dicho, de «un ambiente social absolutamente favorable y de una gran dedicación al trabajo» y de la posibilidad de poder interrumpir y echar a andar el proceso de producción, en sus diferentes etapas, sin mayor pérdida de tiempo, condición que Coriat ha bautizado como «autoactivación de la producción» que, no sólo permite la alta rotación y polifuncionalidad del personal, sino también la flexibilidad del proceso productivo para adaptarse, en términos de procesos de trabajo y en términos de productos terminados, a las variaciones del mercado, lo cual garantiza la posibilidad de desarrollar mejores ventajas competitivas a las empresas japonesas.

Otras dos condiciones básicas para el funcionamiento adecuado del «Kan-ban» es la integración fabril, es decir, la cercanía de los proveedores a la empresa líder (de la cual la Ciudad de Toyota es uno de los mejores ejemplos) y la adecuada alternancia del trabajo humano directo con la utilización de los robots en la línea de producción, sin que el trabajador pierda la capacidad para llevar a cabo las diferentes tareas que le son asignadas, ni tampoco pierda la idea global de todo el proceso productivo y su capacidad para incidir sobre él y adaptarlo. Es más, la distribución de la línea de producción se organiza en forma de «U», de manera que el comienzo y final de esa fase productiva están la una junto a la otra, lo que permite al trabajador no sólo tener mejor idea del proceso, sino hacer más efectiva la «supervisión ocular».

El detonante del sistema está en la demanda del mercado y no en la inducción del comportamiento del mismo, de allí que el «justo a tiempo» regula también la relación entre el cliente final y los programas de producción, que son elaborados al objeto de que presenten la mayor flexibilidad y sensibilidad posible a las variaciones del mercado»¹⁹. La expresión popular de que «el cliente manda», es aquí efectiva. La respuesta por parte del sistema se ha traducido en la diversificación, que no la estandarización, de la producción, lo cual permite producir solamente la cantidad necesaria de partes y productos, con el consiguiente ahorro de costos por almacenamiento y comercialización, entre otros.

Es indiscutible que una estrategia de producción industrial como el «justo a tiempo» resulta eficientísima, si todo funciona de acuerdo a lo previsto y existen las condiciones propias para ello, pero ¿qué ocurre cuando éstas no se dan? La respuesta nos lleva al terreno de los detractores y críticos del sistema para quienes el correcto, coordinado, justo y preciso accionar del modelo supone una excesiva y estresante carga de trabajo. En efecto, cuando decimos que para su óptimo funcionamiento se requiere de un ambiente social favorable y de una sociedad proclive al trabajo, no podemos dejar de pensar en el propio Japón en donde dicho modelo se ha originado y ha tenido éxito, porque allí existen aquellas condiciones; sin embargo, sería muy diferente para una sociedad como la nuestra, en occidente, que teme que la «japonización» se traduzca en un empeoramiento de las condiciones generales de trabajo: es decir, trabajo más intensivo, jornadas más prolongadas, sindicato más subordinado y obsecuente con las exigencias de la empresa; trabajo más reponsable y comprometido; más flexible, pero más diligente; más de grupo, pero más controlable; menos burocrático, pero

más compulsivo y enajenante²⁰. En definitiva, un modelo no deseable.

Así, pensar que un paquete de usos y prácticas laborales desarrolladas en el contexto japonés sean fácilmente transferibles a nuestra realidad, está difícil; no obstante el contexto asiático del Pacífico es otra cosa, la proliferación de las multinacionales japonesas y sus respectivos *Keiretsu* en el área, no han hecho otra cosa que facilitar la adopción y expansión del modelo.

3. Participación integral y «democracia industrial»

El concepto de la **Participación integral** dentro de la producción industrial japonesa, alude a aquella estrategia que integra a patrones, gobierno (cuando éste actúa como patrón) y, sobre todo a trabajadores, en la planeación y toma de decisiones respecto del proceso productivo. Lo peculiar de esto es la participación de los trabajadores en dicho proceso, participación que no sólo se limita al perfeccionamiento de las operaciones rutinarias y a la colaboración para solucionar los problemas planteados en la línea de producción de forma inmediata, sino también en las instancias de planeación mas profunda y a más largo plazo, como por ejemplo, lo relativo a los flujos y calidad de la producción, las asignaciones de tareas que de ello se desprenden, así como las innovaciones tecnológicas y uso de nuevos materiales que se requieran para tales efectos, Todo esto presupone una elevada capacidad profesional y un gran compromiso de los trabajadores para con su trabajo y su empresa.

La participación integral supone el desarrollo de actitudes y prácticas bien precisas. Entre las primeras está, sin duda alguna, la flexibilidad frente a los nuevos métodos de producción y ante la negociación de las condiciones del trabajo. Si para los empresarios flexibilidad quiere decir capacidad para variar los niveles y tipos de producción; combinar, substituir y/o adecuar programas y estrategias a fin de responder con celeridad tanto a la necesidad de implementación de nuevos procesos productivos, como para fabricar, a su vez, nuevos productos demandados por el mercado; flexibilidad para los trabajadores quiere decir, antes que nada, relación y negociación colectiva permanente con la empresa, haya o no sindicato; flexibilidad ante los tipos de salarios, funciones y niveles de empleo, y asignación de jornadas de trabajo. Flexibilidad quiere decir también apertura y mayor capacidad para asumir las distintas operaciones y/o funciones derivadas de las innovaciones tecnológicas, así como

aceptación de prácticas de empleo atípicas como: contratos por tiempo parcial, trabajo por actividades determinadas e, incluso, la aceptación de préstamos laborales en otras empresas, si la situación lo requiere. En definitiva, la participación integral requiere de una mano de obra polifuncional, comprometida, diligente y flexible.

Una de las expresiones más concretas de la participación la encontramos en la constitución del **«Equipo de trabajo»** o cuadrilla que, como ya se ha descrito anteriormente, se refiere a la práctica de trabajar juntos de ingenieros y obreros, de antiguos como nuevos operarios, en un muy bien cohesionado y comprometido «Equipo» que se adapta constantemente a la variación de tareas o funciones, que se ayuda para detectar anomalías y defectos, y colabora entre sí para solucionar los problemas planteados en el proceso productivo, todo ello con la idea de cumplir estrictamente con las metas productivas propuestas. En la conformación y funcionamiento del «Equipo» predomina lo colectivo por sobre lo individual, no existe una tajante división del trabajo entre ingenieros y obreros, o entre trabajadores de «cuello blanco» y «cuello azul»; las instancias de supervisión e instrucción desde arriba y desde fuera son mínimas, los salarios son más o menos homogéneos y las posibilidades de promoción a largo plazo (la carrera) son amplias y abiertas para todos. La efectividad y alcance del **«Equipo de trabajo»** no es cabalmente comprendida sin el complemento de otra instancia de participación colectiva, como lo son los **Círculos de calidad**.

En efecto, los **Círculos de calidad** reúnen voluntaria, pero sistemáticamente, a trabajadores de una sección, línea o departamento, para discutir e intercambiar experiencias en torno de la utilización de técnicas, metodologías y esquemas organizacionales en los procesos productivos e instancias administrativas con la finalidad del logro de la **«Calidad total»**, o el «cero-defecto» sin aumento de costo, en el producto o servicio final. En este sentido, dicha estrategia supone una relación dinámica entre proveedor y cliente «regulada por la autocertificación de la calidad del insumo - producto, o de la prestación efectuada», proceso que ha dado origen a un estricto **«Control de calidad»** para garantizar el objetivo del cero-defecto.

Lo que por ahora nos interesa destacar es la articulación dialéctica entre **«Círculos de calidad»**, **«Calidad total»** y

“

En los equipos de trabajo predomina lo colectivo por sobre lo individual y no existe una tajante división entre trabajadores de «cuello blanco» y de «cuello azul».

”

«**Control total de calidad**», estrategia que no sólo posibilita la eliminación rápida, oportuna y económica del defecto detectado por los propios trabajadores, incorpora y garantiza el requisito de la calidad en todo el proceso productivo, eliminando progresivamente los controles foráneos, sino que también vincula directamente la calidad con la flexibilidad de los programas productivos y las exigencias de consumidores y usuarios, con lo que se cierra el círculo económico.

Dentro de los subproductos de la estrategia «**Equipo de trabajo**» y «**Círculo de calidad**» están, sin duda alguna la capacitación continua en el trabajo de obreros y empleados, y el **Kaizen**, que no es otra cosa que el mejoramiento continuo de los procesos productivos a través de la discusión, experimentación y comprobación de posibles cambios y ajustes de dicho proceso, que en nuestro medio denominaríamos «proceso de reconversión industrial permanente», y que en la experiencia japonesa convoca e involucra a toda la comunidad de la empresa, desde los gerentes a los trabajadores de base, dándole forma y contenido concreto a lo que aquí hemos denominado «**Participación integral**».

“
La «funcionalidad de la subcontratación» identifica a esa compacta y bien integrada red de colaboradores, estructurada en base a relaciones de confianza, recíproca transparencia y contratos a largo plazo.
”

4. La subcontratación

Ya nos hemos referido a la subcontratación y subsidiaridad como uno de los rasgos distintivos de la empresa japonesa-corresponde ahora subrayar su eficacia como estrategia del sistema. Al respecto, lo que hemos llamado la «**Funcionalidad de la subcontratación**» constituye otra de las grandes estrategias del modelo japonés que deseamos incluir en el presente trabajo. Profundamente enraizada en la tradición japonesa que, desde los inicios de la industrialización capitalista, ha mantenido la dualidad, coexistencia y complementariedad entre la pequeña y mediana empresa y el gran complejo industrial, la subcontratación identifica hoy día a esa compacta y bien integrada red de colaboradores, estructurado en base a «relaciones de confianza, recíproca transparencia y contratos a largo plazo» que le caracterizan.

Las relaciones de subcontratación van más allá de los lazos contractuales, costos de los insumos y del mero suministro de partes dentro del conglomerado; se ubican en la perspectiva de políticas y acciones planeadas a largo plazo, en la transferencia

de tecnología y apoyo financiero, si el caso lo amerita, en el aseguramiento del mercado y en la colaboración plena y leal entre los asociados.

Desde el momento mismo en que los subcontratistas son elegidos, después de una cuidadosa selección que fundamentalmente ha considerado la capacidad de dicha subcontratante para colaborar con la empresa líder, se inicia la referida relación a largo plazo que implica, a su vez, una permanente interacción que va desde la planeación inicial de la producción del suministro, su constante mejoramiento y sofisticación, hasta la completa seguridad en el abastecimiento. Por otra parte, las relaciones subcontratantes, aparte de reducir costos y asegurar suministros reducen y evitan problemas laborales a las empresas líderes porque, en última instancia, son las que, tienen que contender con el empleo, particularmente en momentos de crisis económica.

5. El sistema japonés de relaciones industriales

Por último, como se ha anticipado páginas anteriores, una de las grandes estrategias del éxito económico japonés lo constituye, sin duda alguna, su peculiar sistema de relaciones industriales, adoptado desde la primeras décadas del presente siglo, una vez culminada la primera revolución industrial, reestructurado y consolidado en el llamado ciclo de la posguerra. En este sentido, hay cierto consenso para señalar que el tránsito hacia el crecimiento económico se ha hecho, al menos en parte, combinando (y explotando) ciertas prácticas e instituciones tradicionales de la sociedad japonesa con las modalidades y prácticas del moderno capitalismo occidental. Fue en esta convergencia, entre tradición oriental y modernidad occidental, donde se fraguó el sistema japonés de relaciones industriales que, no sólo está en la base del referido éxito económico, sino que proporciona el contexto histórico, social e ideológico adecuado para que funcionen las demás estrategias del sistema.

El modelo japonés de relaciones industriales se sustenta en los siguientes componentes fundamentales: «el sistema de empleo de por vida o vitalicio; el sistema de salarios por edad y antigüedad en la empresa; el sindicalismo por empresa, o «de casa», y un conjunto de normas sociales predominantes en la empresa que regulan en gran medida las relaciones en el mundo del trabajo. En síntesis, dicho sistema garantiza el empleo, el incremento automático del salario y la defensa sindical al trabajador desde el momento en que ingresa a la compañía como empleado regular, entre los 17 y los 22 años, hasta que se retira

de la misma, entre los 55 y los 60 años de edad. Durante ese tiempo el trabajador recibirá todo el entrenamiento que la empresa proporcione y usará su habilidad cuando, donde y como ésta lo decida, dado que la empresa se ha constituido en su propia y «gran familia», cuyo éxito o fracaso es el suyo propio»²¹.

Así, aunque limitado y excluyente, pues sólo beneficia a una minoría de los trabajadores japoneses, es un hecho que el sistema «contribuyó definitivamente a estructurar un sistema estable y eficiente de relaciones laborales acorde, además, con el modelo y las metas económicas propuestos por el proyecto nacional triunfante; creó y aseguró un ambiente favorable a unas relaciones obrero-patronales predominantemente armoniosas entre los factores productivos, particularmente entre el capital y el trabajo; permitió la falta de correspondencia entre la productividad y los salarios favoreciendo, por tanto, la explotación de un gran contingente de mano de obra industrial y, por último, permitió un sistemático control de una fuerza de trabajo no sólo flexible ante los cambios tecnológicos y administrativos, sino alineada en función del crecimiento económico del país, más que del suyo propio»²².

Creo, finalmente, que no hay duda alguna acerca de la incontrarrestable siempre creciente presencia japonesa en la región del Pacífico asiático. Este fenómeno se aprecia en todo lugar y a toda hora: en los comercios por la cantidad y calidad de productos que se expenden, siempre por sobre los estándares locales; en las fábricas, por la cantidad de maquinasherramientas que se utilizan en la producción local, proceso que también supone una gravitación y dependencia tecnológica, en donde el Japón predomina por sobre cualquier otro país industrializado, etc. Y, si nos atenemos a los flujos de inversión y cantidad de empresas extranjera que se instalan allí, al volumen del comercio exterior, particularmente las importaciones, los procesos de suministro y participación tecnológica y, sobre todo, a la difusión de los esquemas organizacionales y operativos en el campo de la producción y de las relaciones industriales, etc. la presencia japonesa es, como se apuntó mas arriba, incontrarrestable. Entonces, no es exagerado sostener que un proceso de «japonización» está teniendo lugar en la región del Asia Pacífico, con todas sus ventajas y agravantes. Mientras tanto, sería muy bueno saber qué está pasando en nuestra América Latina con respecto a los paradigmas asiáticos. ¿Es que ya estamos expuestos a los procesos de japonización?

1. Francois Gipouloux. *Regional Economic Strategies in East Asia*. Tokio, Maison Franco-Japonaise. 1994, p. 13.
2. *Ibid*, p. 13.
3. John T. Dunlop, *Industrial Relations System*. New York, Henry Holdt Edit., 1958, p. 7.
4. OECD, *The Japanese Industrial Relations System*, Paris. OECD Publications, 1977, p. 5.
5. Okochi, Karsh y Levine, *Workers and Employers in Japan*, Tokio, University of Tokyo Press, 1974, p. 4.
6. Whitehill y Takezawa, *The Other Worker*, Honolulu, East-West Center Press, University of Hawai, 1968, p. XII.
7. C.F.S. Cardoso y H. Pérez B., *Los métodos de la historia*, México, D.F., Editorial Grijalbo, 1979, p. 426.
8. M.S. Dobbs-Hugginsons, *Asia Pacific: A View on its Role in the New World Order*, Hong Kong, Editorial Longman Asia Limited, 1994, p. XXII.
9. Gary Gereffi, "Repensando la teoría del desarrollo: experiencias del Este de Asia y América Latina", en *Foro Internacional*, Vol. XXX, Colmex, p. 45.
10. Ezra F. Vogel, *The Four Little Dragons: The Spread of Industrialization in East Asia*. Cambridge, Massachussets, Harvard University Press. 1991, pp. 8-12.
11. J. Daniel Toledo B., *El modelo exportador asiático: ¿un modelo para importar?*, en *El Cotidiano*, 67 (1995), UAM-Azcapotzalco, pp. 48-56. Véase también en *Evidencias: Un nuevo panorama en materia laboral*. Año XII 633 (1995), pp. 4-16.
12. Gary Gereffi, *Op. Cit.*, p. 38.
13. Benjamin Coriat, *Pensar al revés. Trabajo y organización en la empresa japonesa*. Ed. Siglo XXI, México D.F., 1992, pp. 19-38.
14. J. Daniel Toledo B., *El mito y la realidad del "milagro japonés": las bases del crecimiento económico en Asia y Africa en la Historia*, Ed. UAM-I, 1996, pp. 372-373.
15. Giuseppe Bonazzi, "Modelo japonés, toyotismo, producción ligera: algunas cuestiones abiertas", en *¿Modelo Japonés?*, *Sociología del trabajo*. S.T: 18, Ed. Siglo XXI Editores, España 1993, p. 9.
16. J. Panglaykim, *Japanese Direct Investment in ASEAN: The Indonesian Experience*. Ed. Maruzen Asia. 1983. Singapore, pp. 94-95.
17. Toyo Keizai Shinbun-sha, 1995, p. 18.
18. Giuseppe Bonazzi, *Op. Cit*, p. 3.
19. *Ibid*, p. 3.
20. *Ibid*, pp. 8-15.
21. Toledo Beltrán, Daniel, et. al., *Japón su tierra e historia*, COLMEX, México, 1991, pp. 44-45.
22. *Ibid.*, pp. 45-46.

Conclusiones de la II Reunión del Foro Regional sobre Política Industrial

Los Ministros y responsables gubernamentales del área industrial de los países Miembros del SELA, participantes en la II Reunión del Foro Regional sobre Política Industrial, llevado a cabo en la ciudad de Caracas del 30 de julio al 1 de agosto de 1997, al cabo de sus deliberaciones coincidieron en destacar los siguientes aspectos:

1. Dar continuidad a los trabajos del Foro Regional sobre Política Industrial, que representa un importante espacio de encuentro entre los representantes gubernamentales del área industrial de los países de América Latina y el Caribe, con la participación de los sectores empresarial, tecnológico, financiero y laboral, y con el apoyo de los organismos internacionales y regionales especializados en la materia, lo que ha sido puesto de relieve nuevamente en esta reunión.

2. Fortalecer el objetivo central del Foro como mecanismo para promover la reflexión conjunta sobre los temas más apremiantes del desarrollo industrial, facilitar el intercambio de experiencias y propiciar la coordinación de posiciones frente a temas de interés colectivo.

3. Acordar los siguientes lineamientos preliminares de un programa de trabajo para el bienio 1997-1999, cuya definición y ejecución se solicita a los organismos organizadores y coauspiciadores del Foro Regional sobre Política Industrial:

a) Desarrollar acciones de monitoreo y prospectiva sobre el tema industrial, que puedan servir como un mecanismo de alerta temprana frente al impacto que pueda derivarse para los países de la región de decisiones adoptadas en el contexto mundial, referidas al flujo de inversiones y el comercio.

b) Identificar y difundir políticas y estrategias específicas adoptadas por países de la región y extrarregionales cuyos éxitos hayan favorecido el desarrollo industrial, tanto a nivel nacional como a nivel de provincias y municipios, fortaleciendo de esa manera las capacidades locales.

c) Realizar y difundir análisis sobre temas específicos en el ámbito de la formulación de políticas industriales públicas, teniendo en cuenta las necesidades del desarrollo social y las nuevas características del contexto internacional.

d) Desarrollar acciones dirigidas a promover el intercambio de experiencias y la cooperación regional en materia de programas de formación y capacitación de recursos humanos para la industria, incluyendo técnicas modernas de gerencia.

e) Propiciar el intercambio de información entre los sectores públicos y privados de los países de la región. En este sentido, se encomienda a los diversos órganos responsables de la coordinación de la política industrial de los países participantes, la presentación de sus respectivos programas y proyectos de trabajo, a fin de identificar sinergias y puntos de interés comunes, que permitan la elaboración de una matriz de posibles acciones conjuntas y acuerdos de cooperación técnica y económica.

4. Recomendar a los organismos organizadores y co-auspiciadores de este evento que celebren reuniones para plasmar los lineamientos mencionados anteriormente en un programa de trabajo en apoyo de las actividades del Foro Regional Política Industrial, a ser puesto en conocimiento de los países miembros en un lapso de seis meses contados a partir de la fecha.

5. Alentar a los organismos internacionales y regionales a coordinar sus acciones de apoyo al desarrollo industrial de los países de la región.

6. Expresar su reconocimiento a la ONUDI por los resultados alcanzados a través de las reformas iniciadas en 1993, y confirman la importancia de sus programas en apoyo a la industrialización en América Latina y el Caribe. Expresar también la necesidad de que en la revisión actual de sus actividades, en el marco de las reformas del sistema de Naciones Unidas, se mantenga y refuerce la relevancia de la ONUDI para los países en desarrollo, así como la universalidad regional y sectorial de sus mandatos.

7. Agradecer y aceptar el ofrecimiento del Gobierno de Guatemala de que su país sea sede de la III Reunión del Foro Regional sobre Política Industrial, a celebrarse en 1999, en fecha a convenir.

Los Ministros y representantes gubernamentales, así como los demás participantes, expresan su reconocimiento al Gobierno de Venezuela y a los organismos organizadores y co-auspiciadores de la II Reunión del Foro Regional sobre Política Industrial (SELA, ONUDI, AECI, Programa Bolívar, ALADI, CEPAL, OIT y PNUD), así como a CONINDUSTRIA y FEDEINDUSTRIA de Venezuela, por las facilidades brindadas y por el éxito alcanzado en la reunión.

¿Hacia una geopolítica del caos?

El autor analiza la mundialización de la economía, a partir de la triple revolución tecnológica, económica y sociológica que va acompañada de un cambio en dos paradigmas: el que se orientaba a reducir las desigualdades y a excluir la violencia en las relaciones sociales y el que consideraba la colectividad nacional como el conjunto de piezas solidarias entre sí.

Ambos paradigmas han sido reemplazados por un nuevo fenómeno (comunicación + mercado) que favorece la expansión de todas las actividades de lo que el autor denomina el sistema PPII: planetario, permanente, inmediato e inmaterial.

Towards a Geo-policy of Chaos?

The author analyzes the globalization of the economy from the three fold technological, economic and sociological revolution that has accompanied a change in two paradigms: that aimed at reducing inequalities and excluding violence from social relations and the paradigm that considered the national self as an ensemble of pieces closely fitted among themselves.

Both paradigms have been replaced by a new phenomenon (communication+market) which favors the expansion of all those activities the author calls the PPII system: planetary, permanent, immediate and immaterial.

Vers une géopolitique du chaos?

L'auteur analyse la mondialisation de l'économie à partir de la triple révolution technologique, économique et sociologique s'accompagnant d'un changement de deux modèles: celui qui allait dans le sens de la réduction des inégalités et de l'exclusion de la violence dans les rapports sociaux et celui qui considérait la collectivité nationale comme un ensemble de pièces solidaires entre elles.

Les deux modèles ont été remplacés par un nouveau phénomène (communication plus marché) qui favorise l'expansion de toutes les activités de ce que l'auteur appelle le système PPII: planétaire, permanent, immédiat et immatériel.

Para uma geopolítica do caos?

O autor analisa a mundialização da economia, a partir da triple revolução tecnológica, econômica e sociológica que vai acompanhada de um câmbio em dois paradigmas: o que estava orientado a reduzir as desigualdades e a excluir a violência nas relações sociais e, o que considerava a coletividade nacional como o conjunto de peças solidárias entre si.

Ambos paradigmas tem sido substituídos por um novo fenômeno (comunicação + mercado) que favorece a expansão de todas as atividades do que o autor denomina o sistema PPII: planetário, permanente, imediato e imaterial.

¿Hacia una geopolítica del caos?

→ **Ignacio Ramonet**

Periodista español

Con autorización de la editorial se reproduce el epílogo del libro «Un mundo sin rumbo. Crisis de fin siglo», de Ignacio Ramonet, director de *Le Monde Diplomatique*, publicado en la editorial española Debate.

Texto de la reseña del libro «El ritmo precipitado y la profundidad de las transformaciones geopolíticas desde 1989, impresionan, sorprenden, aturden... ¿Anuncian estas transformaciones una era de grandes turbulencias? La caída de los regímenes autoritarios de la Europa del Este, la unificación alemana, la guerra del Golfo, la implosión de la URSS, la globalización de la economía, el renacimiento de China, la nueva hegemonía de Estados Unidos y el doble fracaso del comunismo y del ultraliberalismo, trastornan los escenarios estratégicos y diseñan un nuevo paisaje planetario. ¿A qué se asemeja éste? ¿Qué Estados, qué fuerzas, qué ideas emergen en este contexto? ¿Cuál es el sistema de pensamiento dominante? ¿Qué oportunidades y qué riesgos se plantean al ciudadano? A partir de ahora, Estados Unidos debe tener en cuenta la rivalidad de los otros dos polos de prosperidad: Europa y Japón. Pero este tríptico triunfante se ve desafiado a su vez por los países emergentes y por el desencadenamiento de los odios étnicos, nacionalistas o religiosos, que estallan en este fin de siglo. Debe hacer frente también al desfondamiento del sur, en el que vive el 80 por 100 de la población del globo. En este mundo interdependiente, la protección del medio ambiente condicionará en adelante la alta política. Sólo pueden darse respuestas globales a cuestiones cruciales como la demografía, la tecnociencia, el efecto invernadero, el subdesarrollo, la criminalidad internacional, el sistema de seguridad, etc.» A continuación se reproduce el epílogo.

Queda muy lejos el tiempo en el que, después de la guerra del Golfo (1991), Washington pudo anunciar el nacimiento de «un nuevo orden mundial». De hecho, en materia de geoestrategia y de geopolítica todo se ha complicado terriblemente. Hasta el punto de que podría hablarse con propiedad de una «geopolítica del caos» para definir este período que vive el mundo.

La incertidumbre es la palabra clave del momento, y cada cual trata de encontrar los principios fundadores, las líneas directrices

que permitirían comprender mejor el sentido de la evolución de la política internacional en este fin de siglo. Porque todo está ligado: política, economía, sociedad, cultura y ecología.

La dinámica dominante en este fin de siglo es la de la mundialización de la economía. Se basa en la ideología del "pensamiento único", que ha decretado que a partir de ahora sólo es posible una determinada política económica, y que únicamente los criterios del mercado y del neoliberalismo (competitividad, productividad, libre comercio, rentabilidad, etc.) permiten a una sociedad sobrevivir en un planeta convertido en la jungla de la competencia. Sobre este núcleo duro de la ideología contemporánea se incorporan nuevas mitologías, que intentan hacer aceptar a los ciudadanos el nuevo estado del mundo.

La mercantilización generalizada de las palabras y las cosas, los cuerpos y los espíritus, la naturaleza y la cultura, que es la característica central de nuestra época, sitúa a la violencia en el corazón del nuevo dispositivo ideológico. Este descansa, más que nunca, sobre la potencia de los medios de masas en plena expansión promovida por la explosión de las nuevas tecnologías. Al espectáculo de la violencia y a sus efectos miméticos se agregan cada vez más, de manera muy insidiosa, nuevas formas de censura y de intimidación que mutilan la razón y anulan el espíritu.

Mientras aparentemente triunfan la democracia y la libertad, en un planeta parcialmente desembarazado de los regímenes autoritarios, las censuras y las manipulaciones, bajo formas muy diversas, vuelven con redoblada y paradójica fuerza. Nuevos y seductores "opios del pueblo" proponen una especie de "el mejor de los mundos", distraendo a los ciudadanos y apartándolos de la acción cívica y reivindicativa. En esta nueva era de alienación, en el momento de la *world culture*, de la "cultura global" y de los mensajes planetarios, las tecnologías de la comunicación juegan un papel central, más que nunca.

Al menos dos teorías generales de explicación han sido propuestas recientemente por ensayistas estadounidenses: la de "el fin de la historia", por Francis Fukuyama, y la del "choque de las civilizaciones", por Samuel Huntington. Las dos han mostrado rápidamente sus debilidades y sus carencias ante la complejidad de la caótica situación contemporánea.

Esta se caracteriza, en parte, por una triple revolución: tecnológica, económica y sociológica.

Revolución tecnológica

Del mismo modo que la revolución industrial llevó consigo la

“

La

mercantilización generalizada de las palabras y las cosas, los cuerpos y los espíritus, la naturaleza y la cultura, que es la característica central de nuestra época, sitúa a la violencia en el corazón del nuevo dispositivo ideológico.

”

sustitución del músculo por la máquina, la revolución informática actual supone el reemplazo del cerebro (al menos de un número cada vez más importante de sus funciones) por el ordenador. Esta "cerebralización general" de las herramientas de producción (tanto en la industria como en los servicios) se ha visto, además, acelerada por la explosión de las nuevas redes de telecomunicaciones y por la proliferación de los cibermundos.

Revolución económica

El fenómeno dominante sigue siendo, sin duda alguna, la mundialización; es decir, la interdependencia cada vez más fuerte de las economías de numerosos países a causa de las exigencias del libremercado comercial. Gracias a la aceleración tecnológica, la mundialización afecta sobre todo al sector financiero que domina actualmente, y de lejos, la esfera de la economía. Funcionando según reglas fijadas exclusivamente por ellos mismos, los mercados financieros dictan sus leyes a los Estados y a los responsables políticos. En otras palabras, la economía se impone a la política.

Revolución sociológica

Las dos revoluciones precedentes ponen en crisis el concepto tradicional de poder. Especialmente, el del poder político. Algunos ven incluso en este aspecto el inicio de una situación que podría conducir a la muerte de la política (en el sentido moderno de este término, surgido en el siglo XVIII), lo que permitiría el retorno a la situación del antiguo régimen. En este contexto, la democracia pierde gran parte de su credibilidad, porque los ciudadanos ya no pueden intervenir eficazmente, mediante su voto, en el decisivo campo de la economía, situado ya fuera de control. Además, la economía está cada vez más desconectada de lo social y se niega a asumir las consecuencias (paro masivo, pauperización, exclusiones, fracturas) que provoca la adopción de la lógica de la globalización de los mercados. Por eso algunos anuncian al mismo tiempo la muerte del trabajo, o el fin definitivo del pleno empleo.

Nuevos paradigmas

Esta triple revolución va acompañada de un cambio en al menos dos paradigmas (modelos generales de pensamiento) fundamentales, sobre los que descansaba hasta ahora el edificio

“

Gracias a la aceleración tecnológica, la mundialización afecta sobre todo al sector financiero que domina actualmente, y de lejos, la esfera de la economía.

”

sociopolítico de los grandes Estados democráticos modernos: el progreso y la máquina.

El primero se orientaba a reducir las desigualdades y a excluir la violencia en las relaciones sociales. El segundo consideraba a la colectividad nacional como una especie de reloj, constituida por piezas en las que cada una tenía una función, siendo todas solidarias entre sí (sin que ninguna sobrara en el conjunto) y que hacían funcionar colectivamente el sistema.

Estos dos paradigmas esenciales del mundo contemporáneo han sido reemplazados, de hecho, por otros dos: la comunicación y el mercado.

La promesa de felicidad a escala de la familia, la escuela, la empresa o el Estado es formulada por la comunicación. De ahí la proliferación sin límites de instrumentos de comunicación, de los que Internet es el resultado total, global y triunfal. Cuanto más se comunique, se nos dice, más armoniosa y más feliz será nuestra sociedad.

Podría plantearse incluso si la comunicación no está sobrepasando su estado óptimo, su cenit, para entrar en una fase en la que todas sus cualidades se transforman en defectos, todas sus virtudes en vicios. Puesto que la nueva ideología del “todo-comunicación”, el imperialismo comunicacional, ejerce desde hace algún tiempo una auténtica opresión sobre los ciudadanos.

Durante mucho tiempo la comunicación fue liberadora, porque significaba (desde la invención de la escritura y la imprenta) difusión del saber, el conocimiento, las leyes y las luces de la razón contra las supersticiones y los oscurantismos de todas clases. Imponiéndose ahora como obligación absoluta, e inundando todos los aspectos de la vida social, política, económica y cultural, ejerce una tiranía. Probablemente se ha convertido en la gran superstición de nuestro tiempo.

Por todas partes la sociedad cede sus mandos al mercado que, como una especie de líquido o gas, se infiltra, penetra en todos los intersticios de la actividad humana y la lleva a su terreno. Incluso campos que durante mucho tiempo permanecieron al margen del mercado (cultura, deporte, religión, muerte, amor, etc.) han sido recuperados completamente por las leyes de la mercantilización general y de la oferta y la demanda.

El sistema PPII

Esta nueva pareja paradigmática (comunicación + mercado) favorece la expansión de todas las actividades del sistema PPII (planetario, permanente, inmediato, inmaterial)¹. En particular los mercados financieros, los contenidos (programas de televi-

sión, intercambio de datos, circulación de noticias) que sirven de vehículo a las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información, y todas las actividades ligadas a la cibercultura (en primer lugar, Internet).

Todos estos cambios, rápidos y formidables, desestabilizan en sentido estricto a los dirigentes políticos. La mayor parte de ellos se sienten desbordados por una cascada de transformaciones que modifican la reglas del juego y les dejan parcialmente impotentes. Reclaman a gritos una "modernización" y una "adaptación" a los nuevos tiempos.

Muchos ciudadanos tienen la impresión de que los verdaderos amos del mundo² no son los que ostentan las apariencias del poder político, y que la práctica totalidad de los jefes de Estado se encuentra superada por los acontecimientos y no parece estar a la altura de una crisis que muchos no aciertan a identificar, ni siquiera en sus contornos.

Dos dinámicas

A los aspectos ya citados hay que añadir, por otra parte, las dos dinámicas principales que inciden en un plano estrictamente geopolítico. Las de fisión, por un lado, y fusión, por otro.

Fisión. Su potencia de ruptura, de fractura, de quiebra, es perceptible en el conjunto del planeta. Basándose en la energía incombustible del nacionalismo y glorificando algunos trazos distintivos étnicos, considerados como sagrados (lengua, sangre, religión, territorio), esta dinámica de fisión empuja por todas partes a las comunidades —en el sentido étnico— a reclamar un estatus político de soberanía, y a tratar de romper las estructuras del Estado-nación.

Fue en este sentido, por ejemplo, en el que las tres federaciones que existieron hasta 1991 en el este de Europa —Unión Soviética, Checoslovaquia y Yugoslavia— estallaron. Esta dinámica de fisión ha provocado en distintos lugares algunos de los conflictos recientes más graves. En particular en el Cáucaso (guerras en Georgia, Armenia y Azerbaiyán) y en los Balcanes (guerras de Eslovenia, Croacia y Bosnia). Únicamente persiste en el este la Federación Rusa, pero ya empieza a estar roída por la fisión, como lo ha demostrado el conflicto de Chechenia de forma trágica.

“

Basándose en la energía incombustible del nacionalismo y glorificando algunos trazos distintivos étnicos, esta dinámica de fisión empuja por todas partes a las comunidades —en el sentido étnico— a reclamar un estatus político de soberanía, y a tratar de romper las estructuras del Estado-nación.

”

Pero la fisión fragiliza también a los Estados del oeste europeo, donde los embates separatistas se multiplican con mayor o menor intensidad y violencia. Por ejemplo, en España (País Vasco, Cataluña, Galicia), Italia (Padania), Bélgica (Flandes), Francia (Córcega), Reino Unido (Escocia, País de Gales), etc. Y puede observarse el mismo fenómeno en América del Norte (Quebec), Africa (donde se ha visto incluso a Eritrea desgajarse de Etiopía), Asia (en Sri Lanka, India, China, Indonesia) y Oceanía (Buganvilla).

“
Al mismo tiempo, y con energía comparable, los Estados tienden a asociarse en todas las regiones del mundo, a integrarse en espacios económicos, comerciales e incluso políticos.
 ”

Fusión. Al mismo tiempo, y con energía comparable, los Estados tienden a asociarse en todas las regiones del mundo, a integrarse en espacios económicos, comerciales e incluso políticos. El ejemplo más potente de fusión es, por supuesto, el de la Unión Europea, en la que Estados vecinos, considerados durante mucho tiempo los peores enemigos unos de otros, convergen y encaran una unión política.

Este modelo federador, pacificador, y en particular su embrión económico, se reproduce en numerosas regiones del planeta en las que florecen las zonas comerciales integradas. Así, en América del Norte, el Tratado de Libre Comercio (TLC), entre Canadá, Estados

Unidos y México; en América del Sur, el Mercosur, entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; en el norte de Africa, la Unión del Magreb Arabe (UMA), entre Marruecos, Argelia, Túnez, Libia y Mauritania; en el sur de Africa, en Oriente Próximo, en el mar Negro, en Asia-Pacífico, etcétera.

El modelo archipiélago

¿Ganarán las fusiones a las fisiones? Pero si las fusiones se multiplican en nombre de la mundialización, ¿no nos encaminamos hacia la proliferación de otro tipo de fisión, social esta vez, que algunos califican de «fractura»? En este sentido, el mundo de este fin de siglo se estructura sobre el modelo de archipiélago: islas cada vez más numerosas de pobres en el norte; islotes, cada vez más concentrados, de ricos en el sur.

Y todo ello en una planeta en el que las desigualdades se van incrementando y en el que, sobre 5.000 millones de habitantes, apenas 500 millones viven confortablemente, mientras que 4.500 millones permanecen en la necesidad. Un planeta en el que la fortuna de las 358 personas más ricas, millonarias en dólares, es superior al ingreso anual del 45 por 100 de los

habitantes más pobres, es decir, 2.600 millones de personas³. Tales desequilibrios son fuente de amenazas contra las que las tradicionales armas de las potencias no tienen ninguna eficacia.

Porque no se hace la guerra de la misma forma a un adversario tradicional que a las amenazas tan variadas de nuestro tiempo: el crimen organizado, las redes mafiosas, la especulación financiera, la gran corrupción, la extensión de las nuevas pandemias (sida, virus Ébola, síndrome de Creutzfeldt-Jakob, etc.), las contaminaciones de gran intensidad, los fundamentalismos, las grandes migraciones, el efecto invernadero, la desertificación, la proliferación nuclear, etcétera.

Notas

1. Léase Ignacio Ramonet, "Le Systeme PPII", *Manière de Voir*, núm. 27, París, agosto de 1995.

2. Léase "Les nouveaux maitres du monde", *Manière de Voir*, núm. 28, París, noviembre de 1995.

3. *Le Monde*, París, 17 de julio de 1996.

Situación, política y perspectivas de la deuda externa latinoamericana y caribeña

En la primera parte, el documento presenta el monto, las etapas, y las nuevas características de la deuda externa de América Latina y el Caribe. En la segunda parte, resume las políticas adoptadas por los países para solucionar el problema y analiza las perspectivas, desde el punto de vista de las naciones acreedoras y deudoras, concluyendo que en la actualidad existe un mayor margen de maniobra para formular un replantamiento del tema.

The Situation, Politics and Outlook of Latin America's Foreign Debt

In its first section the document reviews the size, stages and new traits of the foreign debt of Latin America and the Caribbean. The second section briefly describes the policies countries adopted to solve this problem and analyzes its outlook, from the point of view of debtor and creditor countries. It concludes that today there is greater room for maneuver to reopen the issue.

Situation, politique et perspectives de la dette externe latinoaméricaine

Dans la première partie, le document présente le montant, les étapes et les nouvelles caractéristiques de la dette extérieure de l'Amérique latine et des Caraïbes. Dans la deuxième partie, il résume les politiques adoptées par les pays pour résoudre le problème, et il en analyse les perspectives dans l'optique des pays créanciers et débiteurs, sa conclusion étant que la marge de manoeuvre est en ce moment plus ample pour une reformulation de la question.

A situação, política e perspectivas da dívida externa latino-americana

Na primeira parte, o documento apresenta o montante, as etapas e as novas características da dívida externa da América Latina e o Caribe. Na segunda parte, resume as políticas adotadas pelos países para solucionar o problema e analisa as perspectivas, desde o ponto de vista das nações credoras e devedoras, concluindo que na atualidade existe uma nova proposta do tema.

Situación, políticas y perspectivas de la deuda externa latinoamericana y caribeña

→ Secretaría Permanente del SELA

En este documento se considerarán algunas características de la deuda externa de América Latina y el Caribe que sirven para ubicar el problema, evaluar las políticas seguidas y diseñar algunas perspectivas viables en las nuevas situaciones planteadas.

I. La situación de la deuda externa

1. Monto de la deuda

En 1996 el monto de la deuda externa total desembolsada de 22 países de América Latina y el Caribe superó los 600.000 millones de dólares, es decir 60.000 millones más que en 1994 (véase el cuadro 1). En realidad creció levemente con respecto a la deuda de 1995, pero ese año había aumentado sustancialmente con respecto a la de 1994. Tal expansión se debió sobre todo al aumento registrado en México después de la crisis financiera de diciembre de 1994 y, en menor grado, al endeudamiento oficial de Argentina y privado de Brasil. Si se compara con la deuda de 20 años atrás, se advierte que en ese lapso se multiplicó por 8,8, con lo cual se convirtió en el principal problema financiero de la región. Por otra parte, en el quinquenio 1990-1994, veinte países de América Latina y el Caribe pagaron intereses por 174.600 millones de dólares.

La relación entre los intereses totales devengados y las exportaciones de bienes y servicios para el conjunto de América Latina y el Caribe fue de 14,5% en 1996, lo cual marca un progreso con respecto al 23,5% de 1990. Sin embargo, se debe más al crecimiento de las exportaciones que a la disminución de los servicios de la deuda.

“

En los últimos 20 años, la deuda externa de América Latina y el Caribe se multiplicó 8,8 veces, con lo cual se convirtió en el principal problema financiero de la región.

”

Cuadro 1

América Latina y el Caribe: deuda externa total desembolsada^{a/} (en millones de dólares) y relación entre los intereses totales devengados y la exportación de bienes y servicios.

	1975	1980	1985	1990	1994	1995	1996b/	Inter./Exp.
América Latina y el Caribe	69093	220444	379244	443049	545389	598483	603430	14,5
Argentina c/	5760	27162	49326	62233	79345	89679	96000	21,1
Bolivia d/	784	2340	3294	3768	4216	4523	4740	17,4
Brasil	20091	64000	105126	123439	148295	159200	175000	21,6
Chile	4072	11207	20043	18576	21768	21736	21545g/	6,9
Colombia	3593	6805	14063	17848	21280	23431	26150	13,9
Costa Rica	462	2209	4140	3924	3818	3794	3700	5,3
Cuba	...	...	...	...	9083	9162	...	...
Ecuador	585	4167	8111	12222	14589	13934	14700	16,0
El Salvador d/	247	1176	1805	2076	2069	2243	2485	6,0
Guatemala d/	277	1053	2536	2487	2160	2107	2050	4,9
Guyana	263	449	1308	1812	2000	2058	...	...
Haití d/	66	290	600	841	875	901	915	6,1
Honduras	341	1388	3034	3588	4152	4372	4300	16,7
Jamaica	657	1734	3355	4152	3652	3452	3855	...
México e/	17014	50700	97800	101900	136500	161100	160000	12,7
Nicaragua d/	493	1825	4936	10616	11624	10242	6100	37,7
Panamá d/	...	2271	3642	3795	3663	3710	5000	...
Paraguay	207	861	1772	1670	1240	1328	1310	2,2
Perú	3924	9595	13721	19996	29282	22061	28500	25,8
Rep. Dominicana	398	2173	3720	4499	3924	4001	3950	5,8
Trinidad y Tobago	170	911	1763	2520	2064	1905	1850	...
Uruguay d/	686	1165	3551	4472	4605	4852	5050	17,7
Venezuela f/	3908	29963	31238	36615	35185	38692	36230	7,1

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales. Los datos no coinciden exactamente con los del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial debido a la diferente cobertura y metodología.

a/ Incluye la deuda con el Fondo Monetario Internacional. b/ Cifras preliminares. En los totales no se consideran los países sobre los cuales no se cuenta con información. c/ Corresponde a nuevas estimaciones preparadas por el Ministerio de Economía, disponibles para el período 1991-1995. La deuda corresponde sólo al stock de deuda bruta del sector público y de algunas partidas del sector privado. No incluye la deuda financiera de corto plazo del sector privado ni la acumulación de activos en el exterior por parte de dicho sector. d/ Deuda externa pública. e/ La deuda pública excluye la inversión en valores gubernamentales de los no residentes. Las cifras de la deuda privada entre 1991 y 1993 han sido ajustadas teniendo en cuenta el proceso de privatización y eliminación del sistema de control de cambios. f/ Deuda total sobre la base de cifras oficiales y de organismos financieros internacionales. g/ A octubre.

Un análisis de la deuda de largo plazo de América Latina y el Caribe muestra varias etapas, en las que existieron importantes cambios en la naturaleza de los préstamos externos.

Desde 1930 hasta 1975 hubo pocos préstamos internacionales a América Latina. A partir de 1975 pueden distinguirse tres etapas, que son el antecedente directo de la actual situación de la deuda externa.

La primera etapa se extendió desde 1975 hasta 1981 y estuvo marcada por la crisis petrolera, el reciclaje de los petrodólares, la recesión en países desarrollados y, hasta fines de 1979, por las bajas tasas internacionales de interés. Como consecuencia, los países latinoamericanos tuvieron acceso fácil a créditos abundantes y baratos, otorgados por la banca comercial transnacional. Los préstamos fueron utilizados de modo muy diferente según los países; por ejemplo, en Brasil se realizaron muy importantes inversiones industriales, y en la Argentina se financió la evasión de capitales. Desde 1980 subieron de modo exorbitante las tasas de interés, en varios países se sobrevaluó el tipo de cambio y hubo endeudamiento excesivo tanto de los gobiernos como del sector privado. El período se cierra con la crisis de México de 1982, a partir de cuya cesación de pagos finalizó el flujo voluntario de capitales. En síntesis, fue una etapa expansiva, que marcó un crecimiento o una recuperación económica, basada sobre todo en los consumos de los grupos altos y medios.

La segunda etapa es la de la «década perdida» y va desde 1982 hasta 1990. Sus rasgos típicos fueron el cambio de la política monetaria de Estados Unidos, la recesión mundial y el deterioro de los términos del intercambio para América Latina y el Caribe. Estuvo regida por tasas de interés muy altas y por drásticos programas de ajuste. En varios casos hubo crisis bancarias, devaluaciones e inflación (e incluso hiperinflaciones en Argentina, Bolivia, Brasil, Nicaragua y Perú). En síntesis, en ese período América Latina transfirió recursos por 220.200 millones de dólares; y entre 1981 y 1990 la caída acumulada del producto bruto interno por habitante fue del 7,5%.

La tercera etapa comienza en 1991 y es la del restablecimiento del flujo de capitales hacia América Latina y el Caribe. Tuvo el efecto positivo de aumentar significativamente la disponibilidad de divisas; en algunos casos se manifestaron los inconvenientes derivados de la sobrevaluación de la moneda nacional y los riesgos de volatilidad. En este proceso convergieron por una parte la baja tasa de interés en Estados Unidos que estimuló las

Cuadro 2 América Latina y el Caribe: deuda de largo plazo

(en millones de dólares)

	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Pendiente y desembolsada	188656	380954	385837	394370	418157	443649	490344	510688
1. Pública y con garantía pública	146198	355893	357640	356350	366311	381475	409830	424732
-Acreedores oficiales	45757	147412	156009	160394	165510	171593	189156	177386
Multilateral	14126	60020	62424	61807	65187	68432	72697	75217
Concesional	3269	6449	6698	6935	7336	8084	8340	...
Bilateral	31631	87392	93584	98587	100323	103161	116458	102169
Concesional	21551	42431	45181	46824	48499	51203	51008	...
-Acreedores privados	100441	208480	201621	195956	200801	209882	220674	247347
Bonos	9599	75976	79129	81798	108890	156447	171699	197200
Bancos comerciales	77006	102671	97381	95366	76123	39950	34013	...
Otros privados	13836	29834	25121	18792	15788	13485	14963	...
2. Privada no garantizada	42458	25061	28197	38019	51846	62174	80514	85956
Bonos	...	171	1387	7957	22308	30295	34886	44300
Bancos comerciales	...	24890	26810	30062	29538	31880	45628	41656
Memo:								
Banco Mundial	7706	34760	35668	33553	34577	35419	36390	...
AIF	427	1117	1317	1475	1646	1900	2186	...

Fuente: Banco Mundial, *Global Development Finance, 1997 Washington, D.C., 1997*.

colocaciones financieras en los «mercados emergentes», y por la otra la apertura comercial y financiera y las privatizaciones en varios países latinoamericanos. Existió una importante perturbación con las crisis mexicana y argentina de 1994 y 1995, pero continuó la transferencia neta de recursos, aunque con montos mucho menores que en el período anterior (entre 1994 y 1996 fue de 13.000 millones de dólares en promedio, frente a los 29.000 millones de promedio anual registrados en 1992-1993).

En la tercera etapa se produjo un cambio en los principales agentes económicos, que ahora son los inversores institucionales (fondos de pensiones, compañías de seguros, etc.); y los

principales factores determinantes de la localización fueron las altas tasas de interés y la solidez del sector externo. En el cuadro 2, en la deuda pública y con garantía pública se advierte la abrupta caída de las acreencias de los bancos comerciales (entre 1990 y 1995 se redujeron de 102.000 millones a 34.000 millones de dólares) y el aumento de la importancia de los bonos, que entre 1990 y 1996 pasaron de 76.000 millones a casi 200.000 millones de dólares. Asimismo, en ese lapso la deuda privada no garantizada creció a una tasa mucho mayor que la pública y sus saldos en 1996 están constituidos en magnitudes parecidas por bonos (antes casi inexistentes) y por deudas bancarias.

II. Las políticas de la deuda

1. Plan del SELA

El problema de la deuda externa es uno de los determinantes de la política económica global de los países de América Latina y como tal constituye una preocupación permanente del SELA. En uno de los momentos más graves de la crisis, el SELA convocó a la Conferencia Regional sobre Deuda Externa, que se realizó en Caracas en junio de 1990 y de la que emanó una propuesta para hacerle frente. En ella se planteó que, atendiendo a la situación de cada país, debería reducirse en un monto sustancial el valor nominal de la totalidad del principal de la

Cuadro 3
América Latina y el Caribe: estructura de la deuda de largo plazo, 1980, 1990 y 1996

	1980	1990	1996
Pendiente y desembolsada	100	100	100
1. Pública y con garantía pública	77,5	93,4	83,2
–Acreedores oficiales	24,3	38,7	34,8
–Acreedores privados	53,2	54,7	48,4
Bonos	5,1	19,9	38,6
Bancos comerciales	40,8	27,0	9,8
Otros privados	7,3	7,8	a/
2. Privada no garantizada	22,5	6,6	16,8
Bonos	0	0,4	8,7
Bancos comerciales	22,5	6,2	8,1

Fuente: Banco Mundial, *Global Development Finance, 1997*, Washington, D.C., 1997.a/ Incluidos en el rubro «Bancos comerciales».

FINANCIAMIENTO deuda de mediano y largo plazo con la banca comercial. Para ello debería tenerse en cuenta el valor de la deuda en el mercado secundario, los objetivos de desarrollo de cada país y su capacidad de pago; el pago de la deuda en mora recibiría un tratamiento análogo. A diferencia de las numerosas propuestas originadas en los países acreedores, la del SELA no contenía ningún elemento de condicionalidad sobre las políticas económicas internas de los países¹. No obstante haber sido aprobada por los gobiernos participantes en la Conferencia, esta propuesta no llegó a ejecutarse.

“
Con el Plan Brady, la
deuda externa
disminuyó en un tercio,
en algunos países, con
respecto a los valores
nominales, pero
aumentó cerca de un
cuarto si se toman
como referencia los
valores de los bonos en
el mercado secundario.
”

2. Plan Brady

En definitiva, se adoptó el Plan Brady² que fue enunciado en marzo de 1989 y que se cumplió mediante acuerdos individuales entre el país deudor y los bancos acreedores. En los convenios suscritos, los bancos acreedores acordaron reducir o reestructurar a tasas de interés menor, las deudas a un país en desarrollo pendientes de pago, siempre que ese país haya iniciado un programa de ajuste macroeconómico, que en general incluye reformas de índole estructural. Los bancos eligen la modalidad de reestructuración dentro de un menú establecido en el acuerdo entre el

gobierno deudor y los bancos acreedores. Para facilitar su cumplimiento, existe financiamiento de fuentes oficiales o multilaterales para la constitución de garantías (FMI, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y donantes oficiales, en especial Japón).

Como resultado del Plan Brady disminuyó el valor nominal de la deuda con los bancos comerciales mediante la recompra (casos de Costa Rica, Uruguay y Venezuela) y con quitas; y se redujo su carga con los bonos cambiados a la par con descuento en los intereses (como en Argentina, México y Venezuela). Sin embargo, en algunos casos se incrementó con la «nueva moneda». Como síntesis, en los países mencionados, con el Plan Brady la deuda externa disminuyó en un tercio con respecto a los valores nominales (sin computar los costos), pero aumentó en cerca de un cuarto si se toman como punto de referencia los valores de los bonos en el mercado secundario de la deuda.

En la actualidad comienzan a realizarse operaciones de reemplazos de bonos Brady por otros instrumentos con descuento, sin colateral y con altas tasas de interés. Implican

operaciones interesantes por la liberación de parte del bono cupón cero, por las rebajas que puedan obtenerse y por las comisiones que genera para los agentes participantes.

Entre enero y septiembre de 1996, México reemplazó 3.600 millones de bonos Brady colateralizados por instrumentos sin colateralizar y con tasas altas de interés, con un descuento promedio del 22%. Resultaron así ahorros por 1.200 millones de dólares por la diferencia entre el valor nominal y los valores de mercado (800 millones de dólares) y por el descargo proporcional del colateral de los bonos Brady (400 millones de dólares). Las dos operaciones -por 2.400 millones de dólares y por 1.200 millones- tienen tasas de interés de 11,5% y de 445 puntos básicos sobre las tasas del Tesoro de Estados Unidos, respectivamente³.

3. Reestructuraciones de la deuda oficial

Durante el último decenio se elaboraron varios planes de reestructuración de la deuda oficial (negociada en el Club de París) tendientes a aliviar los pagos de los países de ingresos bajos y, en ciertos casos, de ingresos medios. Ese es el sentido de los términos de la reunión de Toronto (1988), de Toronto ampliados (1991) y de Nápoles (1994), que se dirigen a los países de más bajos ingresos. Los países de ingresos medios bajos muy endeudados pueden acogerse a los términos de Houston (1990)⁴. En septiembre de 1996 los países del Club de París acordaron los términos de Lyon, que consideran la condonación de hasta el 80% de la deuda bilateral de los países endeudados más pobres.

4. Negociaciones recientes

En los últimos años Nicaragua, Honduras, Guyana, Panamá y Perú renegociaron la deuda externa.

En diciembre de 1995 Nicaragua recompró el 81% de su deuda con la banca comercial al 8% de su valor nominal. En 1996 la Federación de Rusia condonó el 90% de la deuda bilateral denominada en rublos, que equivalía a 3.300 millones de dólares; asimismo, condonaron la deuda México (1.000 millones de dólares) y Alemania.

Honduras y Guyana reestructuraron su deuda oficial en el Club de París de acuerdo con los Términos de Nápoles, que permiten una reducción de la deuda bilateral del 50% o 67%.

En abril de 1996, Panamá reestructuró 3.900 millones de dólares de su deuda con la banca comercial, incluyendo 1.900

FINANCIAMIENTO millones de dólares de intereses adeudados. Se establece un menú de bonos con descuento o a la par con reducción de intereses. Los bonos a la par y con descuento están colateralizados con bonos cupón cero del Tesoro de Estados Unidos.

El Perú negoció su deuda oficial en el Club de París (julio de 1996) y con la Federación de Rusia (diciembre de 1996), así como su deuda comercial. En las negociaciones con el Club de París, se acogió a las condiciones de país de ingreso medio-bajo muy endeudado. Se reestructuró el pago de 5.000 millones de dólares, con la totalidad de amortizaciones e intereses devengados entre abril y diciembre de 1996, el 85% devengado en 1997 y el 50% o 60% correspondiente a 1998. La Federación de Rusia condonó el 84% de los 1.000 millones de dólares que adeudaba Perú por deuda e intereses vencidos. En cuanto al acuerdo con la banca comercial, reestructuró el pago de 8.000 millones de dólares, que incluyen 3.800 millones de intereses vencidos. El acuerdo incluye una opción de recompra por 2.483 millones de dólares a 38 centavos por dólar⁵.

Actualmente se está instrumentando la iniciativa HIPC (para los países pobres fuertemente endeudados), que consiste en el apoyo internacional para la reducción de la deuda externa a niveles sostenibles. En su ejecución se prevé que la sustentabilidad puede obtenerse en tres instancias, a las que se llega si las anteriores fueran insuficientes. En la primera fase, el Club de París provee una reestructuración de la deuda en los términos de Nápoles (hasta el 67% de reducción), los otros acreedores bilaterales y comerciales otorgan un tratamiento análogo y los organismos multilaterales dan apoyo a los programas de ajuste. Si no fuera suficiente para lograr la sustentabilidad, la reducción llegaría hasta el 80% y los donantes e instituciones multilaterales aumentarían el apoyo. El Banco Mundial estableció un HIPC Trust Fund y asignó 500 millones de dólares como contribución inicial a esta iniciativa. El FMI participará a través de una facilidad especial de ajuste estructural ampliada. El Club de París ha aceptado ir más allá de los términos de Nápoles y ofrecer reducciones de hasta el 80% de la deuda. El Banco Mundial y el FMI han calculado que la instrumentación total de la iniciativa significará una reducción de la deuda de 5.500 millones de dólares. En principio podrían acceder a esta iniciativa 41 países, de los cuales 4 son latinoamericanos: Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua⁶.

III. Perspectivas de la deuda externa

La deuda externa continuará siendo uno de los principales

problemas de las finanzas, la economía y la política mundiales; FINANCIAMIENTO pero es probable que existan importantes cambios en su tratamiento, si se acentúan las mutaciones que ya se están manifestando o que podrían sobrevenir en las decisiones políticas de los países acreedores y deudores.

1. Políticas de los países acreedores

La política de los países acreedores y del FMI es ahora más flexible que en el pasado. Ello tal vez obedezca a cuatro factores principales. En primer lugar, la mayor parte de la deuda está expresada en bonos, con lo cual los más importantes acreedores son sus tenedores, que en su mayoría son inversores institucionales (fondos de pensiones, compañías de seguros, fondos mutuos, fideicomisos, etc.); a su vez, la banca comercial tiene porcentajes decrecientes (entre 1980 y 1996, su cuota parte cayó del 63% al 18%, mientras que los bonos subieron del 5% al 47%). Este cambio en la naturaleza de los acreedores puede tener importantes consecuencias políticas: cuando la deuda era con los bancos, un incumplimiento generalizado podía derrumbar el sistema financiero internacional; ahora, si bien los inversores institucionales son parte fundamental de ese sistema, tienen sus colocaciones lo suficientemente diversificadas y fluidas como para que la caída de un rubro no los desestabilice. Un segundo cambio es la finalización del proceso de privatizaciones en la mayoría de los países latinoamericanos (con la excepción de Brasil), que tuvo a los acreedores externos como importantes agentes. El tercer hecho es el empeoramiento de las condiciones sociales después de los programas de ajuste, que corre el riesgo de agravarse si los países deben dedicar parte sustancial de sus ingresos al pago de la deuda externa. Un cuarto elemento es que para la banca comercial las operaciones vinculadas a la deuda externa (tales como reconversiones, recompras y pagos anticipados) constituyen una importante fuente de nuevas comisiones, dados los elevados montos a que se refieren.

Se advierte ahora una mayor flexibilización del FMI, que tal vez se deba a los factores enumerados. Es probable que una vez que los programas de ajuste están monitoreados en detalle y cuando se transfirió la propiedad de las empresas públicas, ya

“
*La deuda externa
continuará siendo uno
de los principales
problemas de las
finanzas, la economía y
la política mundiales,
pero es probable que
existan importantes
cambios en su
tratamiento.*
”

FINANCIAMIENTO no interesa tanto el factor desencadenante de esos procesos. Las causas pueden debilitarse o desaparecer cuando las consecuencias adquieren su propia dinámica. El mismo FMI plantea como posibilidad una «reestructuración involuntaria» de la deuda externa «cuando la capacidad de servicio de la deuda ha empeorado tanto que hay pocas perspectivas que un programa de ajuste económico con financiamiento oficial pueda restaurar la estabilidad financiera con cierta rapidez, aún con una drástica compresión de la absorción doméstica y una devaluación sustancial; entonces, los países pueden recurrir a una reestructuración involuntaria de su deuda externa. La reestructuración puede tomar tanto la forma de un alargamiento de plazos y una baja de las tasas de interés, como de operaciones de reducción de la deuda». Este proceso «es necesariamente *ad hoc* y con resultados inciertos». Prevé entonces una pugna entre los tenedores

de bonos y los países deudores: «los tenedores de bonos pueden buscar compensaciones, sobre bases individuales o coordinadas, procurando apropiarse de los activos de los deudores o amenazando con romper su sistema de comercio y pagos»; pero desde el punto de vista de los deudores «puede haber sólidas razones económicas y políticas para una reestructuración involuntaria sustentada en un cálculo económico que prevea mayores costos financieros futuros, contra el lastre de un ajuste económico doméstico rápido y profundo»⁷.

“
Los países deudores
tienen ahora la
posibilidad de mejorar la
situación negociadora,
bien sea en los foros
multilaterales o
mediante estrategias de
recompra de la deuda a
precios de mercado.
”

2. Política de los países deudores

Mientras los países deudores puedan acceder a nuevos préstamos y varias monedas nacionales estén sobrevaluadas, es improbable que los países adopten medidas de cuestionamiento. La situación podría cambiar si se redujeran o revirtieran los flujos de capital, tal como ocurrió en la segunda mitad de los años 1980; entonces en varios países se produjeron crisis fiscales y externas que generaron graves dificultades.

En el decenio de 1980, las negociaciones de la deuda externa se realizaron bilateralmente. Existió una fuerte presión de los acreedores para impedir que hubiera una acción conjunta de los países deudores; a su vez, muchos deudores creían que negociarían mejor por separado. Como resultado, fueron los acreedores, que sí unificaron su acción, los que dictaron la política.

Los países deudores tienen ahora la posibilidad de mejorar la situación negociadora. En los foros multilaterales podría presionarse para obtener mejores condiciones; por ejemplo ampliar a otros países los términos de Nápoles o de Lyon en el Club de París; y de la HIPC en las negociaciones con la banca comercial. Además, podrían explorarse estrategias de recompra de la deuda externa a precios de mercado, considerando que la cotización de los bonos depende en medida fundamental de las políticas de los países deudores.

En síntesis, ha cambiado la importancia relativa de los principales agentes (tenedores de bonos y banca comercial), es diferente la actitud de los países desarrollados y los organismos multilaterales de financiamiento, existe una dispersión de los acreedores y aumentó la liquidez internacional. Existe, pues, una nueva situación con respecto a la deuda externa que podría permitir nuevos planteamientos del problema.

Notas

1. Véase SELA, Deuda externa y alternativas de crecimiento para América Latina y el Caribe, Caracas, 1990.

2. Las opciones que se plantean en los acuerdos de reducción de deuda son: a) recompra, por la cual el país deudor puede adquirir una parte de su propia deuda con un descuento acordado; b) canje de bonos con descuento, que implica el canje de la deuda por bonos con una rebaja acordada, que devengan la tasa de interés del mercado (se trata de una opción para reducir el capital); c) canje por bonos a su valor nominal por bonos que devengan un interés menor que

en el préstamo original (opción de reducción en el servicio de la deuda); d) conversión por bonos, combinada con moneda nueva, que significa el canje de los préstamos por bonos a la par y con interés de mercado, pero los bancos proveen nuevos fondos en una proporción del monto convertido (opción para bancos que no participan de las modalidades anteriores). La maduración de la reducción de la deuda o del servicio de los bonos es normalmente de 30 años. El principal es colateralizado a veces con un bono cupón cero del Tesoro de Estados Unidos de 30 años. Si hubiera intereses del

colateral se depositan los instrumentos financieros apropiados por un período dado (por ejemplo 12 meses). Las operaciones del Plan Brady son onerosas para los países deudores, pues deben pagar los colaterales -aunque son parcialmente financiados- y la participación de los bancos es voluntaria. Los menús son elegidos por los bancos de acuerdo con sus propias estrategias.

3. Banco Mundial, Global Development Finance 1997, Washington, D.C., 1997, pág. 80.

4. Las condiciones establecidas en los planes de reestructuración de la

deuda oficial son los siguientes: a) En los términos de la reunión de Toronto (junio de 1988) se establece que el país acreedor puede elegir entre tres opciones: i) condonar una tercera parte de la deuda sujeta a reestructuración y reprogramar el saldo a 14 años plazo con 8 años de gracia; ii) reprogramar la deuda reestructurable a 25 años plazo con 14 años de gracia; y iii) reducir la tasa de interés en 3,5 puntos o un 50%, eligiendo la menor de las dos, y reprogramar la deuda a 14 años plazo con 8 años de gracia. Se aplica sólo a los países de más bajos ingresos; al principio únicamente cubría a los países africanos, pero después de extendió a otros; en el caso latinoamericano, se aplicó a Bolivia y Guyana. b) Los términos de Toronto ampliados otorgan tres opciones: i) una reducción del 50% de las obligaciones y una reprogramación del saldo a lo largo de un período de 23 años (con 6 años de gracia); ii) una reducción de la tasa de interés, de tal modo que otorgue un alivio equivalente a la primera opción en términos de valores actualizados y una reprogramación de las obligaciones en un período de 23 años (sin período de

gracia), y iii) una reprogramación a 23 años (seis años de gracia) con una tasa de interés inferior a la del mercado y una capitalización sin costo de los pagos de intereses durante el período de gracia. En el caso de la deuda concesional, los vencimientos del período de consolidación se reprograman con un plazo de amortización de 30 años y un período de gracia de 22 años. c) Los países de ingresos medianos bajos muy endeudados pueden acogerse a las condiciones establecidas en la Reunión Económica Cumbre de Houston de 1990, conocidos como «términos de Houston», que establecen: i) para los créditos concesionales de ayuda oficial, un repago en 20 años con 10 de gracia; y ii) para los créditos de exportación consolidados y oficiales no concesionales, 15 años de plazo, con 8 de gracia. Los acreedores pueden participar en conversiones y canjes de la deuda por montos equivalentes al 100% de la deuda concesional y 10% o 10 millones de dólares de la deuda no concesional. d) Los términos de Nápoles permiten una

reducción de la deuda bilateral de 67% a los países cuyo ingreso por habitante sea menor de 500 dólares anuales o cuya relación deuda/exportaciones supere el 350%; los demás países elegibles para los préstamos concesionales de la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial pueden disminuir su deuda en 50%. Se aplicó en Bolivia (1995), Guyana (1996), Haití (1995) Honduras (1996) y Nicaragua (1995).

5. Se presentaron cuatro opciones para el pago del principal. De los 4.181 millones de dólares, Perú recompra 1.266 millones de dólares a 38 centavos por dólar y cambia 947 millones con un descuento del 45%, 189 millones de dólares a la par y 1.779 millones con bonos con descuento en los intereses por pagos parciales antes de la maduración del bono. Los 3.809 millones de dólares en intereses vencidos se reestructuraron en 308 millones de pago al contado, la recompra de 1.217 millones de dólares a 38 centavos por dólar y 2.284 millones en bonos a 20 años, con 5 de gracia y con tasas Libor a tres meses más 0,81%. El bono con descuento y a la par están

colateralizados con respecto al principal por bonos cupón cero del Tesoro de Estados Unidos. La operación, incluyendo pagos al contado, recompras y el bono colateral costo 1.400 millones de dólares, de los cuales Perú pago el 45%, el Eximbank de Japón el 6,9% y el resto fue financiado por el Banco Interamericano

de Desarrollo, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, en partes iguales. (véase Banco Mundial, Global Development Finance 1997, Washington, D.C., 1997, pág. 81 y CEPAL, Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1996, Santiago de Chile, 1996, pág. 36).

6. Véase Banco Mundial, op. cit., págs. 41 a 46.

7. International Monetary Fund, International capital markets. Developments, prospects and policy issues, Washington, D.C., agosto de 1995, págs. 10 y 11.

La política comercial de Estados Unidos desde una perspectiva centroamericana

A partir de la visita del presidente Bill Clinton a Centroamérica, la autora analiza la situación y perspectivas de la política comercial estadounidense hacia la subregión, en particular en relación con el proceso de conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

El artículo propone una participación seria, constructiva y cautelosa de los países de América Latina y el Caribe frente al ALCA, a la par que deberían redoblar los esfuerzos para comprender las nuevas reglas de juego comerciales de Estados Unidos.

United States Trade Policy from a Central American Perspective

Following President Bill Clinton's visit to Central America, the author analyses the situation and outlook of US trade policy towards the subregion, particularly the FTAA process.

The author suggests that Latin American and Caribbean countries participate in a serious, constructive and careful way in the FTAA process, and that renewed efforts should be undertaken to understand the United States' new rules of the game on trade issues.

La politique commerciale des Etats-Unis et l'Amérique centrale

A partir de la visite du Président Bill Clinton en Amérique centrale, l'auteur analyse la situation et les perspectives de la politique commerciale des Etats-Unis à l'égard de la sous-région, en particulier pour ce qui est de la création de la Zone de libre-échange des Amériques (ALEA).

L'article propose une participation sérieuse, constructive et prudente des pays d'Amérique latine envers l'ALEA, et de redoubler en même temps les efforts pour comprendre les nouvelles règles de jeu commerciales des Etats-Unis.

A política comercial dos EUA desde uma perspectiva centro-americana

A partir da visita do presidente Bill Clinton a Centro-américa, a autora analisa a situação e perspectivas da política comercial dos EUA para a sub-região, em particular em relação com o processo de conformação do Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

O artigo propõe uma participação séria, construtiva e cautelosa dos países da América Latina e o Caribe frente ao ALCA, a par que deveriam multiplicar os esforços para compreender as novas regras de jogo comerciais dos EUA.

La política comercial de Estados Unidos desde una perspectiva centroamericana

↔ **Anabel González**

Ex Directora de Negociaciones Comerciales Internacionales del Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica y Gerente de Proyectos Especiales en el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible del INCAE.

La visita de un presidente estadounidense no es cosa de todos los días, ni aquí, ni en China, ni en Arizona o Florida. Quizás por eso mismo tiende a creerse que una visita de éstas produce siempre grandes resultados, pues parece difícil pensar que una persona tan importante se haga presente sin llevar un mensaje que decir, el cual se supone, además, será positivo y trascendental. Generalmente así ocurre, porque en materia política se aprovechan estas oportunidades para anunciar planes o nuevas iniciativas significativas en las relaciones entre los países. Además, con la relevancia que tiene hoy en día el tema comercial, tiende a pensarse que esa es un área proclive para los grandes resultados.

La visita del Presidente Clinton a Costa Rica los días 8 y 9 de mayo pasado echa por la borda toda esta sabiduría popular, pues, a pesar de algunos modestos alcances, la realidad es que ésta no fue una visita de grandes resultados, ciertamente no en el área comercial.

En el tema de la política comercial, los resultados de la visita son, por decir poco, modestos. La Declaración de San José — documento suscrito en esa oportunidad por los mandatarios de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Estados Unidos— contempla tres aspectos en esta materia: primero, el compromiso con la construcción del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en el año 2005; segundo, la ampliación de los beneficios de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC); y, tercero, la constitución del Consejo sobre Comercio e Inversión.

III. La ampliación de los beneficios de la ICC

En relación con el tema del ALCA, los presidentes hacen un

llamado para que las negociaciones en este campo puedan lanzarse en la Segunda Cumbre de las Américas, a celebrarse en Santiago, Chile, en abril de 1998. Esto, por supuesto, es positivo, pero nada más. Inclusive, podría pensarse que no pasa de ser simple retórica, sobretodo de parte de Estados Unidos (EE.UU.), en un momento en el que éste, por no contar con la autorización del Congreso para negociar por la vía rápida (el denominado *fast track*¹), no logra imprimirle fuerza, ni dirección al proceso. Sobre este tema volveré más adelante.

En lo que se refiere al tema de la ampliación de los beneficios de la ICC, los países de la región acogieron con complacencia la decisión de la Administración Clinton de apoyar la aprobación de un proyecto de ley tendiente a ampliar los beneficios de la Cuenca del Caribe. Este aspecto, que, a primera vista, podría parecer positivo e importante, debe analizarse con mayor detenimiento, a la luz de lo que ha sido la evolución de este tema en el escenario estadounidense, pues, más bien, podría ser un tema peligroso. Por eso, me referiré con algún detenimiento a este aspecto.

En efecto, la ampliación de los beneficios de la ICC no es un tema nuevo. En 1992, antes de que la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) concluyera, los países centroamericanos y caribeños empezaron a plantear a EE.UU. su preocupación por el impacto que ese acuerdo podría tener en sus condiciones de acceso a ese mercado y en la desviación de inversiones, particularmente en los sectores excluidos de la ICC y, especialmente, en el sector textil y de la confección. En ese entonces se empieza a hablar de la «paridad con el TLCAN» para los países de la ICC.

A partir de 1993, cuatro proyectos de ley diferentes han sido planteados en distintos momentos para tratar de otorgar la paridad con el TLCAN a los países de la región, dos de ellos impulsados en el Congreso estadounidense por congresistas amigos de la región, y otros dos promovidos por la Administración². Después de haber seguido algún trámite legislativo, ninguno de estos proyectos llegó a tener éxito, no porque fueran votados en forma negativa, sino porque nunca llegaron siquiera a votarse.

Estos cuatro proyectos, si bien tenían una idea muy general en común —aplacar las preocupaciones manifestadas por los países beneficiarios de la ICC en relación con su ingreso al mercado estadounidense—, lo cierto es que presentaban grandes diferencias entre sí, tanto en lo que a beneficios se refiere, como en cuanto a los requisitos de condicionalidad demandados.

La idea del primer proyecto de paridad era, en efecto, otorgarle

a los países de la ICC un trato muy similar al recibido por México en el TLCAN por un período de transición, durante el cual se instaba a la Administración a negociar con estos países su adhesión al citado tratado o, bien, un acuerdo similar, concediéndole, inclusive, la autorización para negociar por la vía rápida. Vencido ese período, los beneficios otorgados expiraban, pues se suponía que, para ese momento, los países de la ICC serían ya parte del TLCAN o de un tratado equivalente. Esta idea nunca

caló en la Administración —la primera Administración del Presidente Clinton—, la cual vio más bien en los proyectos de paridad una oportunidad interesante para promover los intereses de algunos grupos de presión, especialmente en el sector textil. De allí, entonces, que el Poder Ejecutivo presentó un segundo proyecto, conceptualmente muy distinto del introducido en el Congreso y que, en esas condiciones, distaba mucho de otorgar un trato a los países de la ICC similar al recibido por México en el TLCAN. Un tercer proyecto originado, nuevamente, en el Congreso, vuelve al estilo del primer proyecto, pero sin mayor éxito. Finalmente, un cuarto proyecto, absolutamente desvinculado de la idea original, se convierte en la canasta en la que la Administración recoge todas las presiones presentes y futuras de los grupos de interés, cuyo objetivo fundamental no era equiparar las condiciones de acceso de los países de la ICC a las disfrutadas por México, sino promover la utilización de tela estadounidense en la confección de prendas de vestir en esta región y, además, hacer a la región pagar por ello.

A la par de la degradación de los beneficios concedidos en cada proyecto se incrementaba la cantidad y rigurosidad de los requisitos de condicionalidad exigidos. Así, mientras el primer proyecto prácticamente no tenía condiciones de elegibilidad establecidas para recibir los beneficios, el último establecía condiciones en 13 áreas distintas, dotando, además, a la Administración de una amplia discrecionalidad para determinar su ámbito y evaluar su contenido. Nuevamente, los proyectos propiciados por la Administración son mucho más gravosos en cuanto al nivel de condicionalidad exigido que los impulsados por el Congreso. Esto resulta muy evidente en el cuarto proyecto, en el que no contento el Ejecutivo con demandar el cumplimiento de condiciones en 12 campos distintos, incluye, también, el cum-

“

Tomando en cuenta anteriores experiencias, los proyectos de paridad de la ICC con los beneficios del TLCAN pueden convertirse en un tema peligroso, al cual hay que darle seguimiento para evitar que los grupos de interés de EE.UU. se adueñen del mismo.

”

plimiento de «cualquier otro criterio» que el USTR estime «apropiado», no sólo para recibir el trato preferencial, sino también para mantenerlo.

Vistos los proyectos de paridad presentados en el pasado y, especialmente, la debilidad de la Administración frente a los grupos de presión, la supuesta decisión del Presidente Clinton de apoyar un nuevo proyecto de paridad expresada en la Declaración de San José no necesariamente llena de alegría. Este es un tema peligroso, al cual hay que darle seguimiento con mucho cuidado para evitar que los grupos de interés estadounidenses se adueñen del mismo y que los países terminen pagando por imponerse limitaciones a sí mismos.

A juzgar por la experiencia pasada, debe reconocerse, sin embargo, que no parece existir motivo de gran preocupación, pues ninguno de los cuatro proyectos de paridad tuvo nunca posibilidades reales de aprobación. Razones de diversa naturaleza afectaron, en mayor o menor medida, el éxito de las diferentes iniciativas, entre las que destacaron la oposición de grupos de interés fuertes—entre ellos, por ejemplo, productores textiles, grupos sindicales y otros—, un ambiente generalizado desfavorable hacia el libre comercio y la falta de apoyo decidido por parte de la Administración Clinton, que no encontró nunca razón especial para salirse de su camino y emprender una campaña a favor de la paridad. Y no es que la Administración no se hubiera comprometido con los países de la región a hacerlo, pues en 1993 y en 1995 el propio Presidente Clinton expresó su decisión de promover la aprobación de un proyecto de ley en esta materia. Es importante, sin embargo, una nota de precaución, pues, si bien, como veremos más adelante, es difícil pensar que el panorama pueda cambiar en el futuro cercano, es necesario estar siempre vigilante, particularmente porque la industria textil estadounidense puede estar ahora más interesada que nunca en poner su fuerza detrás de un proyecto de esta naturaleza y garantizarse así un mercado cautivo para sus productores de tela.

III. Los Consejos de Comercio e Inversión

Finalmente, el último resultado de la Declaración de San José hace referencia al interés de los países en profundizar sus relaciones comerciales, para lo cual manda a los Ministros encargados del Comercio a constituirse en un Consejo de Comercio e Inversión y hacer recomendaciones al respecto. Cabe señalar que esta figura del consejo existe desde 1990, dentro del contexto del Acuerdo Marco sobre Comercio e

Inversión suscrito entre EE.UU. y cada país de la región y del mismo continente americano.

El Consejo de cada país con EE.UU. se reunió en diversas oportunidades para tratar problemas de las relaciones comerciales bilaterales entre las partes. Por falta de interés de EE.UU. —el que prácticamente se negó a continuar reuniéndose— el foro languideció en la nada, hasta que fue nuevamente resucitado en 1995. En esa ocasión, EE.UU. convocó a una reunión conjunta de los consejos que tenía con cada país centroamericano y con República Dominicana y se celebró en San José una nueva reunión del Consejo Conjunto sobre Comercio e Inversión, pero en esa ocasión como una especie de foro de consulta para analizar cómo concebían los países que podía avanzarse en el proceso del ALCA. El que vuelva a resucitarse una vez más este Consejo es un aspecto positivo, dentro del entendimiento de que siempre es positivo para los países pequeños tener oportunidad de dialogar con EE.UU. en el área comercial. El verdadero uso que de él se haga depende de que se tengan claras las prioridades comerciales, de un modo tal que ellas puedan ponerse, en

forma articulada, sobre la mesa de negociación. De otro modo, éste no será sino otro foro más al servicio de los intereses de EE.UU. Resulta evidente de la propia Declaración que esas son las intenciones de la Administración Clinton, pues en ella se citan como ejemplos de profundización de esa relación sólo aquéllos temas de interés comercial directo de los EE.UU. y no de los países de la región.

La verdad, sin embargo, es que los modestos resultados de la visita del Presidente Clinton en el ámbito comercial eran no sólo completamente predecibles, sino, también, en mucho ajenos a los esfuerzos o acciones de los países involucrados, por la razón de que las cosas en EE.UU. han cambiado mucho en los últimos años. Por un lado, con el cese de la Guerra Fría, las consideraciones de política exterior o de seguridad nacional dejaron, en términos generales, de tener un peso importante a la hora de brindar acceso a su mercado. Esto es particularmente cierto en el caso de los países centroamericanos y del Caribe, para los cuales estos temas habían sido de gran importancia en el pasado, en especial para motivar la aprobación de la ICC en 1993. Por otro lado, la aprobación del TLCAN y de los resultados de la Ronda Uruguay, así como las campañas electorales de 1992 y 1996 elevaron sustancialmente el perfil del tema de libre

“

Los Consejos de Comercio e Inversión existen desde 1990, pero languidecieron en la nada hasta 1995 por falta de interés de EE.UU.

”

comercio en EE.UU., no necesariamente en favor del mismo. El pesimismo frente al futuro y el aislacionismo prevaleciente en el ambiente doméstico estadounidense han dificultado el avance de una agenda en este campo. No fue casual que el Presidente Clinton no lograra conseguir en su primer período la autorización del Congreso para negociar por la vía rápida, entre otros, para promover la adhesión de Chile al TLCAN. Tampoco es casual que no se presentaran mayores avances en el tema de paridad.

IV. Perspectivas de la política comercial estadounidense

¿Cuál es el panorama de la política comercial hacia el futuro después, entonces, de la visita del Presidente Clinton? Esta interrogante debe responderse con referencia a tres contextos distintos: la política comercial estadounidense, las relaciones comerciales entre EE.UU. y los países de la región y la política comercial de éstos últimos.

En relación con el futuro de la política comercial estadounidense, la Declaración de San José y la visita del mandatario no tienen, a mi juicio, ningún efecto. Esta continuará por el derrotero iniciado hace algunos años, que resulta difícil de enderezar. Más concretamente, en el tema de la obtención de la autoridad para negociar por la vía rápida, es difícil predecir si la eventual solicitud que la Administración dice va a presentar algún día (los últimos reportes indican que será en setiembre que hará un planteamiento será aprobada por el Congreso). Algunos elementos parecen apuntar hacia el lado positivo, pero la gran mayoría lo hacen hacia el lado negativo: la revisión del TLCAN en el Congreso a mediados de este año y la agria discusión sobre el tema promovida por los grupos proteccionistas que pretenden, por esta vía, bloquear cualquier avance en la agenda comercial; la lucha entre demócratas y republicanos acerca de si los temas laborales y ambientales deben vincularse con las negociaciones comerciales, aspecto que ya en otra ocasión dio al traste con la solicitud presentada; la lucha entre Gephardt —uno de los mayores representantes del proteccionismo en el Congreso estadounidense— y Gore por la candidatura demócrata en las próximas elecciones; la contribución de \$35 millones que aportó el sector sindical a la reelección del Presidente Clinton; la renovada oposición de grupos ambientalistas; etc.

Lo anterior tiene repercusiones muy importantes para la región, particularmente en lo que se refiere al futuro del ALCA. Si en abril próximo EE.UU. no cuenta con el *fast-track*, los anhelos de integración hemisférica sufrirán un muy duro golpe,

del que quizás resulte difícil recuperarse. En efecto, ante la imposibilidad de EE.UU. de brindarle un dinamismo creíble al proceso, algunos otros países se han aprovechado de esa circunstancia para impedir el logro de resultados importantes, postergando toda decisión para más adelante. Si EE.UU. llega a Chile sin *fast-track*, el futuro del ALCA está seriamente en peligro..

En lo que se refiere a los efectos de la visita del Presidente Clinton sobre las relaciones comerciales entre los países involucrados, ahí tampoco hay grandes implicaciones. La realidad es que la Declaración de San José es tan modesta que bien podría prescindirse de ella, sin que con ello se afecten las relaciones bilaterales o se produzca cambio alguno. En materia del tema de paridad con el TLCAN, su conveniencia y el futuro de ella están más determinados por lo que transcurra en el escenario estadounidense, que por lo que la Declaración diga. En efecto, el grado de influencia de los grupos de presión y los esfuerzos de cabildeo que puedan emprenderse para contrarrestarlos son los que determinarán el contenido del proceso. Su futuro está en mucho ligado con el del *fast-track*, pues, si bien se trata de dos proyectos de ley diferentes, lo cierto es que en distintos momentos han estado vinculados, y algunos congresistas ya han señalado que por ahí va en esta oportunidad también. En relación con el tema del Consejo sobre Comercio e Inversión, éste es, como se dijo, un desarrollo positivo que, bien aprovechado por los países de la región, puede resultar interesante.

Finalmente, en relación con los efectos de la visita del Presidente Clinton sobre la política de comercio exterior de estos países, ahí si creo que se presentan implicaciones significativas. Primero que todo, esta visita es muy importante para que se cobre plena conciencia de que la naturaleza de la relación comercial con EE.UU. es hoy muy distinta de lo que era hace algunos años. En otras épocas, consideraciones de geopolítica jugaban un papel importante. Hoy, los intereses domésticos son los determinantes de la política de comercio exterior de ese país y esos no necesariamente operan en favor de la región. Eso implica que se verá a un EE.UU. cada vez más duro, dispuesto a utilizar su poder en contra de países grandes o pequeños para defender intereses, legítimos o no, de grupos de presión. En razón de lo anterior, cada día cobra mayor relevancia el manejo

“

Si EE.UU. llega a la II Cumbre de las Américas, en Chile, sin el fast-track aprobado, el futuro del Area de Libre Comercio de las Américas estará seriamente en peligro.

”

apropiado de los instrumentos existentes, por un lado, para lograr una mayor apertura de mercados y, por otro, para defenderse de arbitrariedades a las que, indudablemente, se estará sujeto en el futuro. Ello lleva a que la política comercial debe apoyarse firmemente en el sistema multilateral de comercio. La Organización Mundial de Comercio y sus distintos acuerdos serán los principales instrumentos de apoyo para lograr un mayor y más seguro acceso a los mercados internacionales. En consecuencia, se debe atender la participación en este foro con la mayor propiedad, no sólo en términos de recursos humanos y económicos, sino, también, en materia de cumplimiento de sus normas.

“
Frente al ALCA se debe mantener una participación seria y constructiva por ser hoy la única expectativa real e interesante de lograr una integración en el continente americano que depararía grandes beneficios.
 ”

Lo anterior lleva, también, a que para obtener algo en EE.UU. es necesario comprender plenamente las reglas del juego y jugar de conformidad. Eso implica, entre otros, una presencia fuerte y activa en Washington, D.C., apoyada en mecanismos de cabildeo y de búsqueda de alianzas con grupos que tengan intereses similares.

Frente al ALCA se debe mantener una participación seria y constructiva—no obstante su complicado futuro inmediato—, pues esa es hoy la única expectativa real e interesante de

lograr una integración en el continente americano, que depararía grandes beneficios. Aquí, sin embargo, es fundamental una llamada de atención y otra nota de cautela.

Como decía Sebastian Edwards en un artículo recientemente publicado en el *Wali Street Journal*⁸ la sólo idea del ALCA puede haber hecho más daño que otra cosa en los países latinoamericanos, pues ha propiciado falsas creencias de que no es necesario proseguir con la apertura unilateral en espera de que llegue el proceso de negociar tan ansiada integración hemisférica. Esta idea, a su vez, ha sido aprovechada por quienes quieren retardar o hasta revertir los avances en este campo, ignorando así que cuanto más se profundice este proceso, mejor preparado se estará para enfrentar el ALCA, cuando éste llegue, si es que llega. Si no, en todo caso, igual se estará preparado para enfrentar con éxito la competencia en los mercados internacionales. Quizás por ello es que los chilenos han decidido que durante 1997 reducirán su arancel—que, además, es uniforme a 7%—, propiciando así una mayor integración de su economía, ya no sólo con el resto del continente americano, sino

con el mundo.

Es hora de que en los países de la región se reflexione más sobre estos temas y se retome una iniciativa importante en el campo de la apertura. Si la visita del Presidente Clinton da la oportunidad de hacerlo, ese será su mejor legado.

Notas

1. El "fast-track procedure" (procedimiento por la "vía rápida") es un procedimiento especial para la aprobación de tratados comerciales en el Congreso de EE.UU., de conformidad con el cual el Congreso debe votar el acuerdo que le presente el Poder Ejecutivo dentro de un plazo determinado y sin posibilidad de efectuar enmiendas al mismo. Para que un tratado pueda ser aprobado mediante este procedimiento, es necesario que el propio Congreso haya brindado previamente una autorización al Poder Ejecutivo para iniciar la negociación del acuerdo respectivo. En la práctica, la única forma en que EE.UU. puede negociar es si cuenta con la autoridad para negociar por la vía rápida pues, de lo contrario, la incertidumbre que generaría el no contar con plazos definidos para el proceso legislativo, la influencia que podrían tener las fuerzas

proteccionistas en la introducción de reformas al acuerdo negociado y la consecuente falta de credibilidad de los negociadores, determinarían que ningún socio comercial esté dispuesto a correrse esos riesgos. DESTLER, I.M. American Trade Politics. System Under Stress. Instituto for Intemacional Economics and The Twentieth Century Fund. Washington, D.C., 1986.

2. Después de escrito este artículo, dos nuevos proyectos de ley en la materia fueron presentados. Así, en junio de 1997 el quinto proyecto de paridad con el TLCAN —denominado United States- Caribbean Basin Trade Partnership Act— es introducido por congresistas amigos de la región en la corriente legislativa. Este proyecto, de forma similar al primer y tercer proyectos, aunque de manera más restrictiva, otorga ciertos beneficios a los

productos textiles originarios y no originarios y a otros productos excluidos de la ICC, por un período de transición, el cual se plantea ahora de 1 año. Al final de este período, el Poder Ejecutivo debía formular una evaluación, sobre la base de los lineamientos establecidos en el propio proyecto, y determinar si debían continuar extendiéndose los beneficios del mismo por nuevos períodos de tiempo. Entretanto, la Administración debía reunirse con los beneficiarios a efectos de determinar el momento y los procedimientos más adecuados para iniciar negociaciones tendientes a adherirse al TLCAN o suscribir un acuerdo similar. Por su parte, el sexto proyecto —denominado United States Caribbean Basin Trade Enhancement Act—, planteado por la Administración en junio de este año también, es casi idéntico al cuarto

proyecto que había sido redactado por la misma

Administración, sólo que todavía es más restrictivo. En este, la idea es otorgar ciertos beneficios para los productos textiles y de la confección —que no son iguales a los que recibe México en el TLCAN— y para los demás productos excluidos de la ICC en forma parcial por un período de 3 años. Al cabo de los 3 años, la Administración

evalúa si el beneficiario cumple con una serie de 15 requisitos, a efectos de determinar si le extiende la parte que resta de los beneficios. La ley contemplaría la extensión de beneficios hasta el año 2005 o al momento en que el ALCA u otro acuerdo equivalente entre en vigencia, cualquiera que sea primero. El primero de estos proyectos, luego de ser aprobado en la

Cámara de Representantes, no logró prosperar en su carrera legislativa, mientras que el segundo está a la espera de encontrar un "vehículo" para montarse e iniciar su trámite en el Congreso.

3. Edwards, Sebastian. *NAFTA Offers Latins Little They Can't Have Now, en The Wall Street Journal, Friday, April 8, 1997, p. A.19.*

Más equidad en el sistema de comercio mundial: la solución de controversias en la OMC

→ **Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano**

I. Introducción

Mientras se multiplican los análisis en torno al impacto presente y futuro de la Ronda Uruguay y de la Organización Mundial de Comercio (OMC) sobre la liberalización de los mercados, poco se comenta uno de los resultados más significativos de esa Ronda para el sistema de comercio mundial y sus reglas de juego: el nuevo mecanismo de solución de diferencias, que introduce más equidad y transparencia en comparación con la situación existente en el marco del GATT. Es un instrumento jurídico de gran potencial político, ya que permite a los Estados medianos y pequeños defenderse contra las medidas unilaterales de los países mayores, apelando a los compromisos acordados multilateralmente. América Latina y el Caribe ha recurrido a él en forma creciente, pero aún limitada.

II. Características del nuevo mecanismo de solución de controversias

El Acta Final de la Ronda Uruguay, que entró a regir el 1 de enero de 1995, contiene 29 acuerdos, además de unos 25 entendimientos, decisiones y declaraciones ministeriales, en los que se plasman las normas aplicables al comercio entre los miembros de la OMC. Los anexos especifican las concesiones en materia de bienes y servicios intercambiadas entre los miembros.

Ante la amplitud de estos compromisos, la OMC debe contar con los instrumentos que permitan garantizar su cumplimiento. El "Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias" constituye el Anexo 2 del "Acuerdo por el que se establece la OMC". Comprende 27 artículos y 4 apéndices que crean el Órgano de Solución de

Diferencias (OSD), facultado para: establecer grupos especiales (o "paneles"); adoptar sus informes y transformarlos en decisiones con validez de mandato; adoptar los informes del Organismo de Apelación; vigilar la aplicación de las resoluciones y recomendaciones y autorizar la suspensión de concesiones y otras obligaciones. El Consejo General de la OMC desempeña las funciones de OSD.

El antecesor de la OMC, el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT) contenía dos disposiciones en materia de solución de conflictos: el art. XXII sobre consultas, y el art. XXIII sobre protección de las concesiones (además de algunos entendimientos y decisiones ministeriales). No establecía un mecanismo institucionalizado, y se fundamentaba en procesos de consulta y negociación entre los miembros involucrados en la controversia, dejando margen a arbitrariedades en detrimento de los "pequeños".

El mecanismo así establecido en la OMC mejora la situación existente en el GATT aportando **seguridad, transparencia y previsibilidad**:

- preserva los derechos y obligaciones de los miembros de la OMC;
- interpreta los acuerdos suscritos con base en las normas del derecho internacional público;
- adopta sus decisiones por consenso;
- establece procedimientos claros e iguales en todos los casos;
- prevé un Organismo de Apelación en caso de impugnación de las conclusiones de un grupo especial (o "panel");
- establece reglas claras para las compensaciones o suspensiones de concesiones;
- reconoce la situación especial de los países en desarrollo.

II. Los instrumentos del mecanismo de solución de controversias

Consultas

Cuando un Miembro considere que las medidas adoptadas por otro Miembro afectan el funcionamiento de cualquier acuerdo, podrá formularle una solicitud de celebrar de consultas.

Si el Miembro no responde a dicha solicitud o si las consultas no permiten resolver la diferencia en un plazo de 60 días, la parte reclamante podrá pedir el establecimiento de un grupo especial. En casos de urgencia, incluidos los productos perecederos, este plazo será de 20 días. Durante las consultas los Miembros

deberán prestar especial atención a los problemas e intereses particulares de los países en desarrollo Miembros.

Grupos Especiales o Paneles

Tienen el mandato de **examinar** el asunto sometido al OSD y **formular recomendaciones**.

Estarán formados por **personas de gran prestigio**, que pueden o no ser funcionarios gubernamentales, de formación variada y experiencia en campos diversos, que la Secretaría propondrá y que las partes no podrán objetar sino por razones imperiosas. Actuarán a **título personal** y no en calidad de representantes de un gobierno u organización.

Todo Miembro que tenga un interés sustancial en un asunto sometido a un grupo especial y así lo haya notificado al OSD, se denominará "**tercero**", tendrá oportunidad de ser oído por el grupo especial y de presentar a éste comunicaciones por escrito.

Cuando no se haya podido llegar a una solución mutuamente satisfactoria, el grupo especial presentará sus conclusiones en un **informe al OSD** con las razones en que se basan sus conclusiones y recomendaciones.

El plazo en que el grupo especial llevará a cabo su examen no excederá, por regla general, seis meses; en casos de urgencia, incluidos los relativos a productos perecederos, el plazo será de tres meses. En caso de que no sea suficiente, el grupo especial informará al OSD el nuevo plazo, que no podrá exceder de nueve meses.

Cuando una o más partes sean **países en desarrollo**, en el informe del grupo especial se indicará explícitamente la forma en que se han tenido en cuenta las disposiciones pertinentes sobre trato diferenciado y más favorable de los acuerdos suscritos en la Ronda Uruguay. También se tomarán en cuenta, además del comercio objeto de la diferencia, las repercusiones sobre la economía del país.

A instancia de la parte reclamante, el grupo especial podrá **suspender** sus trabajos por un período que no exceda los 12 meses.

Tras considerar los escritos de réplica y los alegatos orales, el grupo especial trasladará los capítulos de hechos y argumentación de su **proyecto de informe** a las partes, para que, dentro de un plazo fijado, presenten sus observaciones. Una vez expirado éste, el grupo especial entregará un **informe provisional** en el que figuran los capítulos expositivos, las constataciones y conclusiones del grupo especial. Dentro de un plazo fijado, cualquiera de las partes podrá presentar una petición para que el

grupo especial reexamine aspectos concretos del informe provisional antes de la distribución del informe definitivo a los Miembros. De no haberse recibido observaciones de las partes dentro del plazo fijado, el informe provisional se considerará definitivo y se distribuirá.

Los informes de los grupos especiales no serán examinados a efectos de su adopción por el OSD hasta que hayan transcurrido 20 días desde su distribución. Todo Miembro que tenga objeciones al informe dará una explicación de sus razones, por lo menos 10 días antes de la reunión del OSD donde se va a examinar el informe. Las partes en la diferencia tendrán derecho a participar plenamente en el examen del informe del grupo especial por el OSD.

Dentro de los 60 días siguientes a la distribución, el OSD adoptará el informe, a menos que una parte en la diferencia notifique su decisión de apelar o que el OSD decida por consenso no adoptar el informe. Si una parte decide apelar, el informe no será considerado por el OSD hasta después de haber concluido el proceso de apelación.

El Organó de Apelación

El OSD establecerá un Organó Permanente de Apelación que se ocupará de los recursos de apelación interpuestos contra las decisiones de los grupos especiales y estará integrado por siete personas de prestigio reconocido y no vinculadas a ningún gobierno. La duración del procedimiento de apelación, por regla general, no excederá los 60 días. Si fuera necesario, el Organó de Apelación podrá postergar la fecha de presentación del informe, pero no más allá de 90 días.

El Organó de Apelación, en consulta con el Presidente del OSD y con el Director General de la OMC, establecerá los procedimientos de trabajo e informará a las Miembros. Podrá confirmar, modificar o revocar las constataciones y conclusiones jurídicas del grupo especial.

Los informes del Organó de Apelación serán adoptados por el OSD, salvo que este último decida por consenso no adoptarlos en un plazo de 30 días siguientes a su distribución. Una vez aceptado por el OSD, el informe deberá ser aceptado sin condiciones por las partes en la diferencia.

Cumplimiento de las decisiones del OSD

En una reunión del OSD a celebrarse dentro los 30 días después de la adopción del informe, el Miembro afectado

informará al OSD en cuanto a la aplicación de las recomendaciones y resoluciones. En caso de que no sea factible cumplirlas inmediatamente, el Miembro afectado dispondrá de un plazo prudencial (definido como plazo propuesto por el Miembro y aceptado por el OSD), o un plazo fijado de común acuerdo por las partes en los 45 días siguientes, o un plazo determinado mediante arbitraje vinculante dentro de los 90 días siguientes.

El OSD vigilará la aplicación de las recomendaciones o resoluciones adoptadas, solicitando al Miembro afectado un informe de situación sobre los progresos realizados en la aplicación de las recomendaciones o resoluciones.

Compensación y suspensión de concesiones

Si hay incumplimiento de las recomendaciones y resoluciones adoptadas, ese Miembro entablará negociaciones con las partes que han recurrido al procedimiento de solución de diferencias con miras a hallar una compensación mutuamente aceptable.

Si dentro de los 20 días siguientes no se llega a una compensación satisfactoria, cualquier parte reclamante podrá pedir la autorización del OSD para suspender la aplicación al Miembro infractor de concesiones u otras obligaciones resultantes de los acuerdos.

Se establecieron criterios para que la parte reclamante defina qué concesiones u otras obligaciones va a suspender, entre ellos: suspender concesiones en el mismo sector de un acuerdo, u otros sectores si lo anterior no fuera viable o eficaz, o concesiones u obligaciones en el marco de otro acuerdo en última instancia.

El Director General de la OMC

Podrá ofrecer sus buenos oficios, conciliación o mediación. Dichos procedimientos se iniciarán voluntariamente si así lo acuerdan las partes, y en cualquier momento se les podrá poner término.

Si las partes lo acuerdan, la acción del Director General de la OMC puede continuar mientras se desarrolla el proceso del grupo especial.

Grupos consultivos de expertos

Los grupos especiales podrán solicitar a un grupo consultivo

de expertos que emita un informe sobre un elemento de carácter científico o técnico planteado por una de las partes.

Por otra parte, el pasado 25 de febrero, el Embajador Wade Armstrong de Nueva Zelanda fue electo Presidente del Organismo de Solución de Controversias de la OMC. Anteriormente, ocupaba ese cargo el Embajador Celso Lafer de Brasil.

El pasado 25 de junio, el Emb. Julio Lacarte de Uruguay fue uno de los 3 miembros del Organismo de Apelación reelecto por 4 años.

III. Un mecanismo destinado a consolidarse y ampliarse

El establecimiento de un mecanismo de solución de diferencias mejorado, transparente e institucionalizado constituye un corolario esencial a la codificación de las normas de comercio internacionales derivadas de las negociaciones de la Ronda Uruguay.

Los negociadores trabajaron para consolidar un equilibrio adecuado de derechos y obligaciones, y para impedir acciones unilaterales. Todos los Gobiernos necesitan la garantía de que, en caso de desacuerdos con respecto a la aplicación de las normas acordadas, existe un mecanismo confiable al cual se puede recurrir.

Esa necesidad explica también la existencia de mecanismos de solución de controversias en los acuerdos o esquemas tales como, por ejemplo, el MERCOSUR y la Comunidad Andina o el Tratado de Libre Comercio de las Américas (TLCAN). Asimismo, en el proceso de preparación de una zona de libre comercio hemisférica (ALCA) se ha establecido, en la Reunión de Ministros de Comercio Exterior de Belo Horizonte (Brasil, abril 1997), un grupo de trabajo sobre solución de controversias.

El mecanismo de la OMC es evidentemente el sistema más elaborado y amplio que haya sido establecido por la comunidad internacional para tratar las disputas comerciales multilaterales. Es fundamental que todos los países dominen cabalmente sus disposiciones, ya que ello constituye un elemento esencial para garantizar que los socios comerciales cumplan con las obligaciones asumidas, y para defender sus intereses cada vez que algún país amenace con perjudicarlos. (Para un análisis más detallado del mecanismo, ver SELA, *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias en la Organización Mundial de Comercio - SP/DRE/Di No. 1-94*).

Mecanismos de solución de controversias existentes en América Latina y el Caribe

MERCOSUR	COMUNIDAD ANDINA	GRUPO DE LOS TRES	MCCA	CARICOM	TLC	Seis acuerdos bilaterales*
<p>Tribunal Arbitral ad hoc compuesto por un miembro por cada país en controversia y un árbitro externo que preside (Protocolo de Brasilia). No obstante, en la práctica, la Comisión de Comercio es la que ha intervenido en la resolución de controversias, utilizando su mecanismo de consultas.</p>	<p>Tribunal Andino de Justicia, órgano propio de la Comunidad Andina, con poder supranacional. No obstante, las partes han recurrido a él en escasas ocasiones.</p>	<p>Los miembros pueden optar por un tribunal arbitral propio del Acuerdo, compuesto por cinco árbitros, o recurrir al OSD de la OMC. En ciertos casos, Colombia y Venezuela deben recurrir al reordenamiento jurídico andino.</p>	<p>Cuerpo arbitral compuesto por un representante de cada país miembro.</p>	<p>Cuerpo de tres árbitros: dos elegidos por los países interesados y el tercero por los dos anteriores.</p>	<p>En términos generales, la parte reclamante puede optar entre la constitución de un panel integrado por cinco expertos independientes o recurrir al ISD de la OMC.</p>	<p>Grupo arbitral. CH-CO, CH-EC y CH-VE: constituido por un experto de cada país y un tercer árbitro externo que lo preside. CH-ME, CR-ME y BO-ME: constituido por cinco miembros, dos por país, y un árbitro externo.</p>

Recientemente, a raíz de las denuncias por dumping, subsidios y normas ambientales que enfrentan los salmones y las maderas chilenas en el mercado de EE.UU., los Ministros de Relaciones Exteriores, Dr. José M. Insulza, y de Economía, Dr. Alvaro García, de Chile, confirmaron que están estudiando la posibilidad de recurrir al OSD de la OMC, en caso de que fracasasen las consultas bilaterales.

■ **Justo Villafañe**

La recuperación equilibrada del nuevo Estado de Bienestar

■ **ONUDI**

Consecuencias de la globalización para el desarrollo industrial

■ **Daniel Martínez**

Apertura comercial y empleo industrial en América Latina

■ **Joseph Ramos**

Impacto de la modernización tecnológica

■ **Francisco Sercovich**

Convergencia de políticas y OMC 2000: Ritmos y estilos de una carrera contra el tiempo

■ **José Quijano**

Oportunidades de la innovación en micro, pequeña y mediana empresa

■ **Ramón Rosales**

La asociatividad como estrategia de fortalecimiento de las PYMEs

■ **Daniel Toledo**

El modelo asiático de relaciones industriales. ¿Hacia una japonización del Asia Pacífico?

■ *Conclusiones de la II Reunión del Foro Regional sobre Política Industrial*

■ **Ignacio Ramonet**

¿Hacia una geopolítica del caos?

■ **Secretaría Permanente del SELA**

Situación, políticas y perspectivas de la deuda externa latinoamericana y caribeña

■ **Anabel González**

La política comercial de Estados Unidos desde una perspectiva centroamericana