

Competitividad sistémica. Pautas de gobierno y de desarrollo

Messner, Dirk; Meyer-Stamer, Jörg

Dirk Messner: Investigador del Instituto Alemán de Desarrollo, Berlín. Jörg Meyer-Stamer: Investigador del Instituto Alemán de Desarrollo, Berlín.

Después de los 80, los programas de ajuste estructural han sido concebidos para alentar los procesos de modernización económica a través de una recolocación de las fuerzas del mercado y una reducción del alcance de la intervención gubernamental. Sin embargo no tomaron en cuenta que los países en desarrollo se caracterizan fundamentalmente por empresas y mercados frágiles, gobiernos omnipresentes y débiles al mismo tiempo, y actores sociales sin fuerzas. Si las reformas macroeconómicas fallan al establecer facultades regulatorias y gubernativas (reforma de gobierno, formación de complejos vínculos entre actores estratégicos) y la formación de tramas y estructuras sociales, las tendencias hacia la desintegración social serán mucho más exacerbadas. La competitividad sistémica sin integración social es un esfuerzo inútil.

En torno al concepto de competitividad internacional ha habido mucha discusión, pero también mucha confusión. ¿Quién, realmente, es competitivo y, en consecuencia, quién debe ser competitivo? ¿Son competitivas las compañías individuales o lo son más bien los mercados anónimos? Aunque este puede ser el caso en ciertos mercados, no es la regla. La competencia oligopólica sigue siendo el patrón prevalente (Scherer/Ross); las compañías tienden a seguir de cerca cada una las acciones de las otras (Yoffie). O, por otro lado, ¿es la competitividad internacional (o su ausencia) un rasgo básico de los Estados-nación que difícilmente pueden disimular su propensión a entrar en una guerra económica? Este es a menudo el caso, pero tampoco se puede hablar de una regla general (Tyson). También debiéramos preguntarnos si la escena internacional es, en efecto, tan importante. A esta cuestión ha respondido recientemente el eminente economista Paul Krugman, y aunque su argumento tiene algunas sutilezas descuida dos aspectos. En primer lugar, aún

cuando en un país se venda la mayoría de los bienes manufacturados en los mercados internos, siempre existe la amenaza competitiva de la importación que obliga incluso a las empresas industriales que carecen en absoluto de exportaciones a esforzarse por la competencia internacional. En segundo término, aun si la competencia global no se revela como el Estado versus las cuestiones de Estado, el Estado obviamente juega un rol importante en el éxito o fracaso al proporcionar un entorno que acompañe la búsqueda de competitividad de las compañías.

Cuando introducimos el concepto de competitividad sistémica nos referimos a este último fenómeno. Con el término sistémica queremos puntualizar varios factores. En primer lugar, que sería raro que una empresa logre ser competitiva por sí misma, es decir, sin el respaldo de un conjunto de proveedores y servicios orientados a la producción, así como sin la presión competitiva de contendores locales. En segundo lugar, un ambiente propicio para la competitividad se arraiga en los modos como una sociedad se organiza a sí misma, es decir, en sus instituciones generales y específicas. Por lo tanto, sistémica se refiere a las relaciones externas que a menudo se van tejiendo a través de las estructuras específicas de gobierno. En tercer lugar, sostenemos que el Estado tiene un rol importante que jugar en el desarrollo y la reestructuración industrial. Sin embargo, partimos de la experiencia de que los modos de gobierno autocráticos, jerárquicos, ya están obsoletos. Emergen nuevas formas de gobierno basadas en un nuevo tipo de interacción entre el Estado y los actores sociales, y que comienzan a organizarse según redes horizontales. En cuarto lugar, hay fuertes interrelaciones entre cuatro niveles diferentes - que son el meta, macro, meso y micro nivel -. Introducimos el concepto de cuatro niveles diferentes de la organización social para la competitividad no sólo como una herramienta de análisis sino porque creemos que refleja mucho mejor el modo como esas instituciones sociales, que son cruciales para la competitividad, realmente se organizan.

Integración y competitividad: un desafío

Las economías nacionales estables y abiertas pueden beneficiarse de este proceso tanto pasivamente - a través de ventajas comparativas - como activamente - a través del desarrollo de ventajas competitivas -. Sin embargo, estos factores, traducidos de las «viejas» a las «nuevas» divisiones internacionales del trabajo, rápidamente pierden significado. Las posibilidades de éxito para una integración pasiva del mercado mundial son en verdad muy débiles (Esser). En la «vieja» división internacional del trabajo, los países en desarrollo se beneficiaban con los factores naturales y su ubicación - favorables condiciones ambientales para la producción de

carne, cultivos y minerales u otras materias primas -. En la «nueva» división internacional del trabajo, fueron los bajos costos del trabajo los que proporcionaron el incentivo para transferir ciertos grados de producción (tareas simples de montaje) en ciertos sectores de la industria (electrónica e indumentaria). Esta línea ya ha tenido su momento, sin embargo, y con el despliegue de nuevos conceptos de producción, tal modelo - que requiere estructuras de producción con un muy alto grado de división del trabajo - continuará perdiendo importancia.

La significación de los factores naturales de ubicación, en particular, se ve socavada por los desarrollos tecnológicos, es decir, por los procesos de sustitución apoyados en productos provenientes de la nueva biotecnología o nuevos materiales y, además, por el uso más eficiente de recursos procedentes de la maquinaria operada microelectrónicamente o las plantas de energía tecnológicamente avanzadas. Por consiguiente, es claro que no se puede volver a los tiempos en que los países en desarrollo - o más precisamente las clases alta y media en los países en desarrollo podían construir su prosperidad sobre la base de las exportaciones de materias primas no procesadas. Esos países (Argentina, Chile o Malasia, por ejemplo) tienen hoy dos caminos: o aceptan el estancamiento económico e incluso se empobrecen todavía más, o desarrollan ventajas comparativas dinámicas. Para ser específicos: en lugar de exportar materias primas que por diferentes medios han producido o extraído, a) tienen que usar nuevas tecnologías para optimizar la producción agrícola o los procesos de minería; b) deben buscar procesos de manufacturación sobre la base de menores gastos en materias primas y también en este caso, claro está, aplicar las más recientes tecnologías pero, ante todo, las nuevas prácticas organizacionales; c) deben incrementar sus actividades comerciales en el exterior - al menos a través del uso de tecnologías, por ejemplo, las telecomunicaciones y las tecnologías de bancos de datos más avanzadas -.

La perspectiva clásica que sólo veía factores estáticos y preexistentes (trabajo, tierra y capital) resulta completamente obsoleta. En la mayoría de los campos económicos, las ventajas competitivas están «hechas por el hombre» (Porter). Esto se vive no sólo en las industrias complejas sino también en los sectores que proporcionan los recursos. Lo que es al mismo tiempo un mensaje positivo y negativo para los países que en el pasado se han mantenido principalmente con recursos naturales e industrias basadas en recursos naturales. Negativo porque ningún país puede hoy confiar por mucho tiempo en las ventajas de los costos preexistentes, pues las demandas del proceso de desarrollo son cada vez mayores. Positivo, porque la especialización orientada hacia el mercado en un mundo dinámico no sólo es posible en un número limitado de campos de la alta tecnología sino que incluso los productos

«tradicionales» también ofrecen potencial de crecimiento y procesos de aprendizaje tecnológico (World Bank).

La industria chilena de la madera es un ejemplo (Messner). Su competitividad internacional se basó, en primera instancia, en los favorables factores naturales que dieron una madera barata y de alta calidad. En el largo plazo, sin embargo, estas no fueron condiciones suficientes de competitividad. Otros países, como Taiwán, han sido altamente exitosos en la industria del mueble de madera aun cuando debieron importar toda su materia prima. La competencia de los países industrializados continuará siendo fuerte y la competencia de los países que se están industrializando se incrementará considerablemente. De este modo, el crecimiento de la industria chilena sólo tendrá éxito si logra una rápida gestión y desarrolla una mejor política de mercado junto con prácticas organizacionales más aptas aplicando tecnologías actuales y generando ventajas competitivas específicas para conseguir, finalmente, una competencia tecnológica nacional. Si esto se logra, habrá una creciente demanda tanto sobre las compañías competitivas como sobre las instituciones y políticas específicas de ese sector. Aquí hemos vuelto a nuestro punto central: hay un rasgo sistémico alrededor de la competitividad, que depende menos de la dotación de agentes que de la tasa a la que las ventajas competitivas son movilizadas, fomentadas y su aplicación acelerada por una red de actores públicos y privados que proporciona alto rendimiento externo y rápidos procesos de adiestramiento colectivo.

Las demandas en el micro nivel

La competitividad crece en el nivel de la empresa. En muchos países en desarrollo que siguieron políticas de industrialización orientadas hacia el mercado local, las compañías industriales han logrado tender un puente sobre el abismo que las separaba de los competidores extranjeros. Este abismo existe en términos de eficiencia, flexibilidad, calidad y responsabilidad requiriendo una reestructuración fundamental del proceso de producción. Por esta razón, ellas deben fortalecer su capacidad innovadora, la administración financiera y los servicios de ventas. Quizás lo más difícil es que están apuntando hacia un objetivo móvil. Un nuevo modelo de organización industrial está ganando terreno internacionalmente y se basa en tres pilares (Meyer-Stamer et al.):

-La introducción de nuevos conceptos organizacionales. Una reducción en los niveles jerárquicos, y una división funcional del trabajo tanto como una reestructuración de flujos de materiales e información dentro y entre las compañías, incremen-

ta la flexibilidad y eficiencia de la producción, reduce los costos de calidad y minimiza la producción en tiempos fijos o en escala. Solamente de este modo las industrias serán capaces de sobrevivir en la superficie de especializaciones cada vez mayores, exigencia de calidad y demanda variable. La reorganización es una precondición para el uso eficiente de las nuevas tecnologías. De hecho, puede por sí misma derivar en incrementos sustanciales en la competitividad.

-La introducción de la innovación social. Las nuevas prácticas organizacionales no operan sobre la base del orden y la obediencia. La fuerza de trabajo - incluyendo de manera especial los niveles más bajos de la jerarquía - disfruta cuando se le da la posibilidad de tomar decisiones y se le da una más amplia esfera de actividades donde intervenir así como también cuando puede cargar con una mayor responsabilidad. Las estructuras que tenían un grado muy alto de división del trabajo están siendo reemplazadas por una variedad de formas de organización de grupo.

-La introducción de nueva tecnología - basada principalmente en la microelectrónica - que permita una flexibilización de la automatización. Incluso fuera del área de la producción en masa, la automatización hoy no es sólo posible y tiene sentido económico sino que frecuentemente también es necesaria si se quiere alcanzar los estándares de calidad adecuados. Sin embargo, sólo se la puede introducir después de la reorganización. Asimismo, la introducción de nuevas tecnologías de información puede incrementar la transparencia de las actividades de producción y acelerar el flujo de información dentro y entre las compañías.

En el futuro las compañías más competitivas no serán las que hagan un uso depredatorio de su fuerza de trabajo sino aquellas que realicen el mejor uso del potencial creativo de sus empleados. El cambio organizacional radical también significa que, aun en los países industrializados, las estructuras y las prácticas organizacionales de larga estabilidad, dentro y entre las empresas, se está devaluando. En consecuencia, no es completamente imposible que en otras regiones en vías de desarrollo también las multinacionales y ante todo las compañías nacionales puedan desarrollar ventajas competitivas, más allá de los países industrializados tradicionales (Meyer-Stamer).

Debemos mencionar otro punto. Es obvio que aún los más avanzados de los países industrializados no pueden desarrollar compañías internacionalmente competitivas en la totalidad de la industria (Gersbach/Baily). La idea de competitividad sistémica se aplica, todo lo más, a los países en los que hay sólo un puñado de compañías competitivas. La única opción disponible para ellos es desarrollar ventajas di-

námicas comparativas en un número limitado de sectores industriales; lo que implica que en el futuro no es la diversificación intersectorial la que necesitará empujar el desarrollo de las estructuras industriales cerradas, como en el modelo de sustitución de importaciones, sino las estrategias de especialización basadas fundamentalmente en una especialización intrasectorial. Para esto, es preciso que el gobierno vaya más allá de la estabilización del sistema macroeconómico, es decir, que intervenga activamente modelando ventajas competitivas para pocos pero activos grupos industriales.

Es importante mencionar en este contexto que están equivocados los políticos si concentran sus esfuerzos en estimular industrias principalmente en los sectores de alta tecnología (Hulst/Olds). Hay dos tipos de argumentos para justificar tal comportamiento. En primer lugar se dice que las industrias de alta tecnología permiten el crecimiento de importantes aplicaciones tecnológicas afines. Esto puede ser verdad en ciertos casos pero no justifica el derroche de grandes cantidades de dinero en la producción de microcomputadoras o chips de memoria ya que esas son áreas donde las externalidades tienden a ser bajas, considerando que el riesgo y la inversión mínima (en el caso de los chips) tienden a ser altos. Se justifica, acaso, para estimular la emergencia de una industria clave que apuntala directamente a un grupo previo de inversores si hubo un fracaso del mercado, es decir, si fracasaron al introducir esta industria por incertidumbre, alto riesgo o baja recuperatividad. Puede ser el caso, por ejemplo, de ciertas líneas de nueva biotecnología que se unen para establecer industrias de procesamiento de alimentos. Pero incluso aquí es mejor establecer alguna clase de presión para el rendimiento.

En segundo lugar, se dice que el potencial de crecimiento en la alta tecnología es particularmente elevado. Si bien esto es cierto, el riesgo que conlleva también es alto. Al mismo tiempo, el potencial de las industrias así llamadas tradicionales suele subestimarse; las tasas de crecimiento del comercio mundial en vestimenta, juguetes, bienes deportivos, e industria del mueble han sido particularmente significativas en el pasado reciente. En los hechos, la diferencia entre alta tecnología, media y baja (OCDE, p. 152) puede ser engañosa en términos de la planificación industrial. Como ésta se basa en Investigación y Desarrollo, suele subestimar aquellas actividades tecnológicas que no están formalizadas como I-D en los balances de las compañías. Por ejemplo, la industria de la pulpa de fruta y del papel normalmente se clasifica como una industria de baja tecnología - un hecho que ciertamente no hace justicia a sus recientes esfuerzos tecnológicos para incrementar su partida ambiental -. Probablemente, el esfuerzo y la capacidad tecnológicos invertidos en la pulpa

y la industria del papel finlandesa ha sido mucho más importante que, por ejemplo, lo que se ha destinado en la industria brasilera de computación.

Las demandas sobre la regulación del Estado en el macro-nivel

Obviamente, la existencia de condiciones estables en el sistema es crucial para la actividad industrial que quiere la maximización del beneficio en el más corto plazo posible. Estos puntos son esenciales:

- una política económica que no actúe erráticamente (por ejemplo, cuando se centra la administración de la crisis en el corto plazo), proporcionando así estabilidad y, quizás aún más importante, predecibilidad
- una política presupuestaria apropiada
- un funcionamiento del sistema de precios, una política monetaria y una moneda fuertes; en este punto, el Banco Mundial tolera tasas de inflación en el orden del 20%
- un esquema impositivo y un régimen de comercio exterior transparente y claro
- un sistema financiero que funcione adecuadamente.

La transición de un macrosistema inestable a uno estable es, sin embargo, apta para poner a prueba dificultades por las siguientes razones:

- combatir la inflación por medio de una política presupuestaria, fiscal y monetaria restrictiva, frecuentemente lleva a una reducción no sólo del consumo sino de la inversión como tal, y adicionalmente al recorte del espacio de la economía para el crecimiento.
- Las medidas de estabilización macroeconómicas por lo general sólo pueden tener éxito si están acompañadas paralelamente por una reforma estructural abarcadora, es decir, por reformas del sector público, privatización, desarrollo de un eficiente sector financiero, y reformas en la política de comercio exterior.
- Los diversos grupos sociales no se ven afectados del mismo modo por los impactos de las medidas de la estabilización macroeconómica y las reformas estructurales que las acompañan. Lejos de eso, hay en este proceso perdedores y ganadores y consecuentemente fuertes conflictos internos.
- Los costos del ajuste se hacen sentir inmediatamente, mientras que sus logros toman cierto tiempo y pueden ocasionar, en su fase inicial, desarrollos negativos en la producción, el presupuesto y el empleo. Asimismo, los perdedores del corto plazo probablemente puedan ser mucho más contestatarios en el campo político que los beneficiarios del largo plazo.

La estabilización del sistema macroeconómico exige así una acción política compleja, que tendrá éxito solamente si el gobierno demuestra su resolución en llevar adelante reformas difíciles y conflictivas, y se muestra a la vez capaz de gobernar, organizar una coalición nacional de fuerzas reformistas y movilizar el apoyo internacional (Haggard/Kaufman; Whitehead).

Las demandas en el meso-nivel

Dentro del sistema del ajuste estructural de la década del 80, las reformas macroeconómicas se vieron como la llave para estimular la reestructuración del micro-nivel al ampliar la competitividad industrial. Las teorías neoliberales de distribución y comercio exterior apuntaban específicamente hacia el funcionamiento adecuado de los mercados internacionales de tecnología y la optimización de los procesos de toma de decisiones encarados de manera descentralizada. Rechazaban activa y anticipadamente las políticas industrial y tecnológica. De hecho, algunos países en desarrollo tuvieron éxito dentro del sistema de los programas de ajuste estructural para estabilizar las condiciones económicas del sistema, revelando de este modo el rol central jugado por ese campo, tantas veces desestimado de la política económica, para el desarrollo de la competitividad sostenida. Pero la reactivación de sus economías fracasó al materializarla. La razón es que no han sido desarrolladas las capacidades industriales y, para empeorar las cosas, en algunos casos factores estratégicos importantes (por ejemplo, la educación e I-D) fueron muy debilitados por las medidas de ajuste dirigidas al equilibrio del presupuesto.

Esta experiencia subraya el hecho de que la competitividad busca un progreso constante de factores de ubicación estratégica, lo que a su vez deriva en una búsqueda de adaptación activa de estructuras entre los niveles macro y micro. A esto llamamos el nivel medio. Lo más importante es reconstruir y expandir las regiones económicas, los asentamientos industriales y optimizar continuamente las exportaciones. Aquellos países desarrollados y NICs aprovechan su posición en la jerarquía económica internacional, que tuvo éxito porque estructuró institucionalmente los servicios específicos de la industria situada entre condiciones macroeconómicas y actores micro (Esser et al.). Su experiencia ha mostrado que un Estado que actúa competentemente puede corregir los fallos del mercado y regular la subsistencia de la industria sobre la base de:

- una industria específica y una política comercial que apoye y proteja a las compañías que tengan claros objetivos y perspectivas de evolución

- una política tecnológica que aliente a las compañías a emplear I-D y establezca institutos tecnológicos que se focalicen no en los desarrollos internacionales de los líderes, sino en los más significativos «cuellos de botella» del sistema tecnológico nacional
- una legislación que proteja el empleo y las condiciones adecuadas del sistema para la eliminación de conflictos entre empleados y empleadores, y mantener las estructuras modernas en las compañías
- una política educativa que proporcione tanto una educación general básica como un severo entrenamiento técnico y científico para las necesidades de la sociedad.

Las políticas dirigidas al meso-nivel, en particular el desarrollo de la infraestructura industrial material y no material (el desarrollo de ramas industriales con grupos afines para optimizar las economías externas de las compañías, políticas tecnológicas, grupos relacionados, etc.) debe centrarse sobre un número de áreas principales (concentración de recursos existentes) para acelerar el proceso de la especialización orientada al mercado mundial. Michael Porter (1990) comenta, sobre la importancia de la especialización en desarrollo lo siguiente: «Contrariamente al sentido común convencional, tener simplemente una fuerza de trabajo general que ha sido educada en la escuela superior o incluso en una universidad, representa ventajas no competitivas en la moderna competencia internacional. Para hacerle frente a la ventaja competitiva, un factor debe estar altamente especializado en las necesidades particulares de una industria - un instituto científico especializado en óptica, un pool de riesgo de capital para fundar compañías de software. Estos factores son más escasos y más difíciles de emular para los competidores extranjeros - y ellos requieren de inversiones constantes para crearlos -».

Por consiguiente, aparte y más allá de las condiciones generales de sistema de innovación, el desarrollo de las ventajas competitivas dinámicas requiere mesopolíticas específicas y selectivas. Yendo más allá, las políticas «genéricas», la selectividad en la mesodimensión en lugar de los generosos acercamientos de favoritismo para la promoción, aspira a «fortalecer al fuerte» con el fin de construir, tan rápidamente como sea posible, centros industriales dinámicos y establecimientos industriales eficientes, incluso si esto pudiera implicar cierto grado de negligencia hacia áreas menos desarrolladas.

Bajo las condiciones corrientes, en economías de ajuste es posible distinguir tres variantes de objetivos para definir sectores prioritarios:

- Como un resultado de las condiciones alteradas del sistema económico, emergen nuevos campos de especialización orientados hacia la exportación durante el proceso de cambio, frecuentemente basados en las ventajas de su ubicación (por ejemplo Chile: exportaciones de fruta, pescado y madera). Su entorno comercial debe ser desarrollado sistemáticamente para soportar el difícil proceso de búsqueda y aprendizaje que las compañías encaran. En este caso, las mesopolíticas pueden seguir los procesos de selección del mercado.

- Basándose en una contribución al potencial de las industrias locales para el ajuste y la reestructuración (a través de la evaluación, identificación de sectores de eficiencia), debe intentarse «fortalecer al fuerte». Si esto no se hace, el proceso de rápida apertura al comercio exterior puede incluso llevar a la destrucción de segmentos con un elevado potencial de desarrollo. La «no-discriminación» entre industrias definitivamente obsoletas e industrias potencialmente competitivas que necesitan ser apoyadas resulta cara tanto en términos económicos como sociales. Por ejemplo, la investigación en Polonia ha mostrado que la rápida liberalización del comercio ha llevado hacia el colapso de industrias que parecían ser bastante competitivas (Brunner). Sin embargo, debido a las deficiencias administrativas, esas industrias no pudieron encontrar mercados occidentales y siguieron el rápido colapso de sus mercados tradicionales en el Este. Los créditos a la exportación y otras activas medidas de promoción de la exportación podrían haber asegurado la supervivencia de estas industrias. Tales formas de destrucción del capital productivo pueden ser prevenidas con mesopolíticas impositivas, de claros objetivos y selectivas.

- La tarea más exigente pero no necesariamente la más halagüeña es la búsqueda de futuros campos económicos en las industrias con un alto crecimiento y potencial de empleo y el desarrollo de una política estructural capaz de desarrollar predicciones. En esta área las «ventanas de oportunidad» (Pérez/Soete) no están abiertas todo el tiempo; y aún si están abiertas, muchas precondiciones deben reunirse para que los empresarios sean empujados exitosamente a través de esas ventanas. Esta forma de planificación será exitosa sólo una vez que la consolidación económica se haya logrado y exista una garantía de éxito de las actividades del mesonivel, como para que los empresarios puedan confiar en el compromiso del Estado de consolidar un esfuerzo sostenido para defender sus riesgos. Una política tal debe basarse en un diálogo intenso entre empresas, gobierno y ciencia.

Nuevas formas de gobierno

¿Quién es actualmente competitivo en la economía mundial? De hecho, ni los que actúan descentralizadamente, ni las empresas aisladas ni los Estados nacionales, sino más bien los grupos de empresas organizadas en redes. Este tipo de estructura emergió como un tercer modo de organización de la actividad económica, además de los mercados y los gobiernos (Powell). Su competitividad se apoya sobre la efectividad y eficiencia de los asentamientos industriales o, en términos económicos, sobre la densidad de las relaciones con otras instancias, es decir, la intensidad de interacción con universidades, institutos de capacitación, facilidades de I-D, sistemas de información tecnologizados, consultoras privadas, compañías de comercio, instituciones financieras, y otras por el estilo. Consecuentemente, las demandas sobre el ambiente de negocios local, regional y nacional tiende a crecer y también las demandas sobre el Estado en todos sus niveles.

La idea de que el gobierno solo, algo así como un centro de control nuclear de una sociedad, puede dirigir selectivamente los procesos tecnológicos y económicos es tan inadecuada como el dogma que estipula que el gobierno está obligado a asumir un rol estrictamente subsidiario frente a los procesos de mercado. La crítica neoliberal a los modos tradicionales de intervención del gobierno es básicamente correcta, pero la conclusión - no debe haber intervención en absoluto - no está bien fundada ya que su proposición ignora el indiscutible hecho de que han aparecido nuevas formas de gobierno. Esto es lo que sucede en ciertos países de la OCDE, donde la política del gobierno ya no sigue el patrón del Estado intervencionista tradicional. Más bien, el gobierno actúa como un coordinador, moderador y comunicador entre las empresas y sus asociaciones, ciencia, instituciones intermediarias y sindicatos. El gobierno tiende a recoger y diseminar información relevante y favorecer previsiones de asociación para el mediano y largo plazo que puedan servir como puntos de referencia para las mesopolíticas del gobierno tanto como para las iniciativas privadas. Estas nuevas estrategias políticas de posicionamiento difieren fundamentalmente de las aproximaciones maniqueas de la política industrial tradicional, la planificación industrial o las guías de inversiones. Las aproximaciones maniqueas son inconvenientes en la esfera de la política de ubicación de industrias y el desarrollo de mesopolíticas. Esto es así porque los potenciales de acción, el requisito de know-how para formular políticas de largo plazo y las capacidades de implementación se distribuyen a través de una variedad de agencias gubernamentales, privadas e intermedias. En la era del fordismo y los modelos de producción altamente estandarizados era posible desarrollar con éxito mayores empresas integradas verticalmente sobre la base de planificaciones industriales centralistas, contro-

ladas por el gobierno. Sin embargo, los modelos de regulación unidimensionales, estatistas y centralistas están condenados a fracasar cuando lo que se reclama es el desarrollo y mantenimiento de complejas redes empresariales y paisajes institucionales especializados (Best; Sabel).

La crítica neoliberal a los modos tradicionales de intervención del gobierno es básicamente correcta, pero ignora el indiscutible hecho de que han aparecido nuevas formas de gobierno

El desarrollo de un modelo menos jerárquico de organización social y de «técnicas autónomo-compatibles de intervención y regulación» (Scharpf) en la mesodimensión, facilita la gobernabilidad y moldea el proceso de mercado a la vez que compensa por la debilidad del mecanismo puro del mercado y la planificación estatista. Estos mecanismos permiten aliviar el peso del gobierno por cambios en los procesos de toma de decisiones en los campos intermediarios, para asegurar un grado más alto de disponibilidad de información, para redimensionar la legitimidad de las decisiones del gobierno y para optimizar el uso de la creatividad social para movilizar las capacidades de solucionar problemas de actores estratégicamente importantes. Ellos presuponen, sin embargo, por parte de los actores sociales, una capacidad de compromiso con el desempeño y el aprendizaje, y para aceptar transformaciones. Las condiciones para establecer esta nueva forma de gobierno para una mesopolítica eficiente son difíciles en muchos países. Muy a menudo, la polarización entre actores sociales es muy pronunciada y no hay experiencia en comunicación e interacción entre actores públicos y privados; y/o hay estructuras corporativas con una orientación rentista que obstaculizan cualquier intento de asociación para resolver problemas.

Demandas en el nivel meta

La capacidad regulatoria del gobierno e iniciativas efectivas para la resolución de problemas colectivos son una precondition básica para optimizar las potencialidades de desempeño en los niveles micro, macro y meso. Mientras tal precondition se cumpla, será posible movilizar las potencialidades de la creatividad social. La modernización económica y el desarrollo de la competitividad sistémica no pueden tener éxito sin estructuras sociales apropiadas. Muchos países en desarrollo y socialistas se caracterizaron hasta hace poco por esquemas de toma de decisión política centralistas y un aparato de gobierno burocrático e ineficiente con un bajo nivel de capacidad de gobierno. A menudo, esto era incluso potenciado por estructuras rentistas y corporativistas que permitían a los grupos privilegiados satisfacer

con creces sus intereses particulares (Kaufman; Cavarozzi). Estas estructuras de poder se correspondían con formas de desintegración y fragmentación social que se caracterizaban por la exclusión de amplios segmentos de la población así como por una polarización política y social.

Después de los 80, los programas de ajuste estructural han sido concebidos para alentar los procesos de modernización económica a través de una recolocación de las fuerzas del mercado y una reducción del alcance de la intervención gubernamental. Sin embargo no tomaron en cuenta que los países en desarrollo se caracterizan fundamentalmente por empresas y mercados frágiles, gobiernos omnipresentes y débiles al mismo tiempo, y actores sociales sin fuerzas. Si las reformas macroeconómicas fallan al establecer facultades regulatorias y gubernativas (reforma de gobierno, formación de complejos vínculos entre actores estratégicos) y la formación de tramas y estructuras sociales, las tendencias hacia la desintegración social serán mucho más exacerbadas. La competitividad sistémica sin integración social es un esfuerzo inútil. Construir la competitividad sistémica es entonces un proyecto de transformación social que va más allá de la corrección de las condiciones macroeconómicas del sistema.

Con estos antecedentes, es crucial que exista un consenso social básico sobre la dirección de los cambios propuestos para una reorientación o, para decirlo más específicamente: la mayoría de los actores clave tienen que aceptar el mercado mundial como un sistema de referencia. Las orientaciones y visiones del mediano plazo son importantes para defender intereses futuros contra los intereses corrientes y generar expectativas de estabilidad. Si esto fracasa, el cambio estructural que se busca será postergado, como fue el caso de muchos países de América Latina durante los 80, prolongando con ello el proceso de desintegración social; y los actores sociales débiles que sean incapaces de articular sus intereses adecuadamente pagarán la factura. Para superar las estructuras sociales obstructivas se necesita en el mediano plazo modelos estables de organización social que condensen valores de los diferentes actores sociales en términos de acción concertada y formas cooperativas para la solución de problemas.

El proceso de cambio social estructural supone salvaguardar la autonomía de las instituciones y organizaciones sociales de los abusos en que pueda incurrir el gobierno. La desvinculación entre Estado y sindicatos, asociaciones industriales y universidades, pendiente en muchos países, incrementará la auto-responsabilidad con potenciales de creatividad social. Los principales grupos de la sociedad deben aprender que resguardando al gobierno de los grupos más influyentes y privilegia-

dos, pueden establecer un juego de máxima positividad. Sólo un gobierno relativamente autónomo es capaz de orientar sus actividades hacia intereses sociales y económicos globales. Basados en una separación tajante de gobierno, industria y actores sociales emergen los subsistemas funcionales autónomos. Ellos pueden entonces ser desarrollados por 1) procesos de aprendizaje intrínsecos, 2) flexibilidad y responsabilidad y 3) diálogo y esfuerzos para buscar cooperativamente las soluciones óptimas que involucran al gobierno y a los actores sociales.

Si las reformas macroeconómicas fallan al establecer facultades regulatorias y gubernativas y la formación de tramas y estructuras sociales, las tendencias hacia la desintegración social serán mucho más exacerbadas

Los actores sociales autónomos y las instituciones intermediarias avanzan a lo largo de las líneas de tres lógicas complementarias. Primero, optimizan sus instituciones o empresas (con una orientación hacia el interior) sobre su propia responsabilidad. Segundo, representan sus intereses frente al gobierno o los otros actores sociales (competencia). Tercero, ellos forman sus propios entornos a través de la cooperación y el establecimiento de redes con instituciones públicas y privadas (competencia cooperativa). El incremento de la competencia social auto-organizativa y el agrupamiento y encauzamiento de los potenciales de creatividad social son tareas complementarias.

Aparte de las formas de gobierno ya dominantes en las sociedades organizadas según las líneas de las economías de mercado - coordinación jerárquica y dirección en empresas e instituciones públicas, la coordinación entre empresas semejantes a las relaciones de mercado y la administración jerárquica de la sociedad a través del gobierno -, están emergiendo formas de organización en red, en particular en el nivel medio, que se caracteriza por no tener una distribución de mercado simple (competencia y precio) ni por mecanismos centralistas de gobierno (control jerárquico e intervencionismo del Estado).

La discusión predominante en los 80 sobre mercado vs. gobierno descuidó estas formas innovadoras que están presentes en el moldeado de estructuras sociales. Se basan en una combinación de mercado, gobierno y una variedad de formas de auto-coordinación que no están directamente implicadas ni en el mercado ni en el gobierno y en las redes auto-organizacionales (Scharpf). Esta visión de formas crecientemente diferenciadas de organización social y gobierno superan la clásicas dicotomías de mercado vs. gobierno y de autonomía total de actores descentrados (liberalismo) vs. sociedad totalmente integrada (socialismo). Los procesos sociales de

búsqueda y aprendizaje no tendrían que estar limitados a fortalecer el mercado y recortar el alcance del gobierno. Más bien, deberían tratar de involucrar a todos los actores sociales importantes. Las redes exitosas de política se basan en los siguientes elementos centrales (Mayntz, p.16): a) actores colectivos autónomos aptos para la resolución de conflictos internos; b) asociaciones y compromisos para un intercambio claro; c) orientación hacia un resultado sustancial - resolución de problemas más allá del consenso mínimo -; d) asociación para la toma de decisiones basada en la participación en la información; e) reciprocidad o una distribución justa de los costos y beneficios de una decisión conjunta; f) restricción voluntaria de la libertad de acción de los actores, ya que cada uno de ellos tiene reclamos legítimos cuyos intereses deben ser respetados.

Construir la competitividad sistémica se basa entonces en:

- fortalecer las fuerzas de mercado reduciendo la sobreregulación y creando condiciones estables de sistema para la macropolítica
- aliviar al gobierno e incrementar la eficiencia gubernativa fortaleciendo las fuerzas del mercado y delegando las tareas de control en actores no gubernamentales, articulando actores privados y públicos, fortaleciendo principios subsidiarios y de solidaridad social y creando redes de política sectorial
- fortalecer la capacidad social de auto-organización como la precondition para la emergencia de sólidos modelos sociales de organización y formas complejas de gobierno
- integrar el mercado en sistemas institucionales efectivos cuidando optimizar los potenciales económicos de desarrollo y neutralizando las tendencias destructivas de una economía de mercado (políticas sociales y ambientales).

El cambio estructural hacia la competitividad basado en un nuevo modelo de gobierno solamente puede tener lugar en etapas. La experiencia muestra que, en el largo plazo, las formas más complejas de regulación e intervención en el meso nivel son exitosas solamente si el cambio radical sobre la base de sólidas macropolíticas ya ha sido introducido. La frustración social sólo puede evitarse si los actores clave explican la naturaleza compleja del cambio a la sociedad, algo que no ha sucedido en América Latina hasta fines de los 80. Por otro lado, varias experiencias muestran que vencer el minimalismo es el prerequisite básico para la competitividad sostenida y el mejoramiento del bienestar de la población.

Referencias

- *Justman, M.; Teubal, M., RESEARCH POLICY. 22, 4. p455-62 - 1993; Gereffi, G.; Wyman, D. L. -- A Structuralist Perspective on the Role of Technology in Economic Growth and Development.

- *Kaufman, R. R., WORLD DEVELOPMENT. 19, 9. p1167-83 - 1991; Esser, K. -- How Societies Change Development Models or Keep Them: Reflections on the Latin American Experience in the 1930s and the Postwar World.
- *Krugman, P., MANUFACTURING MIRACLES. PATHS OF INDUSTRIALIZATION IN LATIN AMERICA AND EAST ASIA. p110-38 - Princeton, EEUU, Princeton University Press. 1990; Dosi, G. -- Competitiveness: A Dangerous Obsession.
- *Mayntz, R., FOREIGN AFFAIRS. 73, 2. p28-44 - 1994; Shaping Industrial Competitiveness in Chile. The Case of the Chilean Woodprocessing Industry.
- *Messner, D., MODERNIZATION AND THE LOGIC OF INTERORGANIZATIONAL NETWORKS. - Colonia, Alemania, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. 1991; On the State, Democratization and some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some postcommunist Countries.
- *Meyer-Stamer, J., INTERNATIONAL COMPETITIVENESS IN LATIN AMERICA AND EAST ASIA. p33-66 - Londres, Inglaterra, Frank Cass. 1993; Estado, democratización y ciudadanía.
- *Meyer-Stamer, J.; Rauh, C.; Riad, H.; Schmitt, S.; Welte, T., QUEM E REALMENTE SUBDESENVOLVIDO? EXPERIENCIAS COM NOVOS CONCEITOS DE ORGANIZAÇÃO INDUSTRIAL EM PAISES EM DESENVOLVIMENTO ACELERADO. 4 - Brasil, Ildesfes-Brasil. 1994; Catching up technology: entry barriers and windows of opportunity.
- *O'Donnell, G., COMPREHENSIVE MODERNIZATION ON THE SHOP FLOOR: A CASE STUDY ON THE BRAZILIAN MACHINERY INDUSTRY. - Berlín, Alemania, German Development Institute. 1991; Neither Market nor Hierarchy; Network Forms of Organization.
- *O'Donnell, G., WORLD DEVELOPMENT. 21, 8. p1355-1369 - 1993; Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts.
- *OCDE, NUEVA SOCIEDAD. 128 - 1993; On Reform of the State.
- *Pérez, C.; Soete, L., INDUSTRIAL POLICY IN OCDE COUNTRIES. ANNAL REVIEW 1992. - París, Francia, OCDE. 1992; Regulation of the Market.
- *Porter, M. E., TECHNICAL CHANGE AND ECONOMIC THEORY. - Londres-Nueva York, Pinter. 1988; Conclusion and Implications.
- *Powell, W. W., THE COMPETITIVE ADVANTAGE OF NATIONS. - Nueva York, EEUU, The Free Press. 1990;
- *Scharpf, F. W., RESEARCH IN ORGANIZATIONAL BEHAVIOR. 12 - 1990;
- *Scherer, F. W., POLITISCHE VIERTELJAHRESSCHRIFT. 32, 4 - 1991;
- *Schmitz, H., INDUSTRIAL MARKET STRUCTURE AND ECONOMIC PERFORMANCE. - Boston, EEUU, Houghton Mifflin. 1990;
- *Tyson, L., SMALL SHOEMAKERS AND FORDIST GIANTS: TALE OF A SUPERCLUSTER. - Brighton, EEUU, IDS. 1993;
- *Whitehead, L., WHO'S BASHING WHOM? TRADE CONFLICT IN HIGH-TECHNOLOGY INDUSTRIES. - Washington, EEUU, Institute for International Economics. 1993;
- *Whitehead, L., WORLD DEVELOPMENT. 21, 8. p1371-1393 - 1993;

*World Bank, WORLD DEVELOPMENT. 21, 8. p1371-1393 - 1993;

*Yoffie, D. B., GLOBAL ECONOMIC PROSPECTS AND THE DEVELOPING COUNTRIES 1994. - Washington D.C., EEUU. 1994;

BEYOND FREE TRADE: FIRMS, GOVERNMENTS AND GLOBAL COMPETITION. p429-50 - Boston, EEUU, Harvard Business School Press. 1993.