

## CAPITULO XI

### POLITICAS PROPUESTAS PARA MEJORAR EL DESEMPEÑO DE LAS MANUFACTURAS

Si nos basamos en múltiples ejemplos extraídos de la historia de Estados Unidos, no podemos menos que avalar la hipótesis de que ante los problemas concretos -y el mal desempeño del sector de las manufacturas lo es- es proverbial la capacidad de respuesta que puede llegar a tener la sociedad norteamericana para revertir tal desempeño.

Es cierto que el sistema capitalista tiene sus leyes tendenciales -y el estancamiento de la economía de Estados Unidos lo demuestra-, pero siempre hay contratendencias, como lo pueden ser en este caso las acciones llevadas a la práctica al tomar conciencia del origen de los fracasos y deliberadamente se intenta su corrección.

Como hipótesis, es lógico pensar que el repunte del que hablamos en otro capítulo tiene que ver con la respuesta que a distintos niveles se dio al problema de la erosión de las manufacturas de los años anteriores. Por lo pronto, proliferaron los estudios y análisis de la situación por la cual venían atravesando las manufacturas, su producción, la caída en el ritmo del crecimiento de su productividad, el alza relativa de los costos de producción, el descenso de sus exportaciones y de su consumo en el mercado interno, y, sobre todo, las causas circunstanciales que provocaban estos fenómenos.

Entre estos estudios destacamos el publicado por el Instituto Tecnológico de Massachusetts, realizado bajo la dirección de quince de sus miembros pertenecientes a diversas especialidades, que apareció en el libro titulado *Made in America* acompañado de dos cuadernos de trabajo,(1) cuyos análisis ejercieron una gran influencia.

---

(1) DERTOUZOUS, Michel et. al. Made in America Regaining the Productivity Edge, MIT Press, Boston, 1989.

En el citado libro se tratan los problemas correspondientes a: 1) *Políticas macroeconómicas*, 2) *Reformas institucionales y reguladoras*, 3) *Políticas de Ciencia y Tecnología*, 4) *Formación de capitales*, 5) *Educación y entrenamiento*, 6) *Estrategias Gerenciales*, 7) *Políticas económicas internacionales*.

Con respecto a las políticas macroeconómicas aconsejadas, las opciones mencionadas son las de reducir el déficit del Presupuesto Federal y también de la Balanza de Pagos, tratar de incrementar los ahorros y la inversión mediante políticas monetarias y estables. En todo ello, muchos estuvieron de acuerdo. Pero ¿cómo lograrlo? Aquí surgieron las diferencias. En el trabajo mencionado se anuncian las siguientes alternativas:

La institución llamada *Business Roundtable* insistió en que se respetasen las metas de la Ley Gramm-Rudman Holling, establecida por el Congreso, para que anualmente se redujera el presupuesto en cantidades previamente determinadas; recomendó también que no se favorecieran aumentos en los impuestos a las corporaciones, que se recortaran los gastos, incluyendo los de la defensa, agricultura, seguridad general y otros programas, urgiendo a que se redujera a toda costa el presupuesto.

La Comisión Cuomo del Congreso fue mucho más allá: se inclinó por reducir el gasto militar y recomendó muchas medidas para no aumentar los gastos federales. Por ejemplo, se inclinó por gravar los beneficios de la Seguridad Social para quienes sobrepasasen un determinado nivel, aconsejó dar algunos pasos destinados a controlar el costo del cuidado de la salud. (Por ejemplo, la limitación por paciente de la demanda de médicos y hospitales) y, en otro ámbito, reducir algunos subsidios a la agricultura cuando éstos beneficiasen a los grandes productores.

La misma Comisión favorecía una política fiscal más restrictiva y una política monetaria más flexible, bajando la tasa de interés para poder reducir el déficit fiscal. Urgía también esta Comisión la adopción de medidas para mitigar el riesgo de la inflación, entre las cuales proponía limitaciones de precios y salarios, y conservación de los energéticos. También la Comisión del Ejecutivo sobre Competitividad Industrial se

inclinaba por una política monetaria estable con el fin de poder rebajar el costo del capital.

Por su parte, en la publicación de Dornbusch, Poterba y Summers(2) se afirma que la manera segura de aumentar el ahorro nacional es la de reducir el déficit del presupuesto federal. Se inclinan por adoptar medidas fiscales (la adopción de un amplio impuesto sobre el valor agregado y un impuesto extra sobre la gasolina y el diesel).

En el renglón 2) sobre reformas institucionales y regulaciones, la Comisión Presidencial sobre Competitividad Industrial, el *Business Roundtable* y otras instituciones coincidieron en la necesidad de reformar las regulaciones anti-*trust*, argumentando que las combinaciones comerciales y algunos tipos de fusiones no se debían prohibir, puesto que significaban un beneficio para promover objetivos nacionales.

El Comité para el Desarrollo Económico (*Committee for Economic Development*) sugirió que las regulaciones con propósitos sociales fueran juzgadas con el criterio de costo-beneficio, inclinándose por ejercer acciones que redujeran los costos implicados por las regulaciones sobre el medio-ambiente, la salud y la seguridad, y se permitiera el uso más efectivo de los incentivos del mercado.

También en lo que concierne a las reformas institucionales y regulatorias se ha insistido en la creación de un mecanismo institucional que se ocupe de una variedad de problemas asociados con la competitividad y con un diálogo más estrecho y más efectivo entre el gobierno, la industria, la mano de obra y la academia.

La Comisión Presidencial sobre Competitividad recomendó que este organismo que acabamos de citar incluyera un Departamento de Ciencia y Tecnología y uno de Comercio; otro foro, el de *Business Higher Education*, recomendó el nombramiento de un Consejero del presidente en materia de competitividad económica, el establecimiento de un Centro de Información sobre Competitividad Institucional dentro del Departamento de Comercio y la creación de una Comisión Nacional sobre industrias competitivas dentro del

---

(2) DORNBUSCH, Rudigier, James Poterba y Lawrence Summer. The Case for Manufacturing in America's Future, Rochester, Nueva York, 1988.

Departamento de Comercio y de una Comisión Nacional sobre competitividad industrial que, de hecho, se formó.

En el renglón 3), mencionado con el nombre de *Recomendaciones sobre Ciencia y Tecnología*, debe reconocerse que uno de los objetivos sobre los cuales se puso mayor énfasis para contribuir a la productividad de la industria y a su competitividad internacional fue el de la necesidad de elevar la eficacia de la innovación tecnológica.

El Consejo Nacional de Investigaciones (*National Research Council*) urgió a que la investigación fuera parte de un proceso complejo extendiéndose desde la investigación básica hasta la comercialización de nuevos productos. Este proceso en la actualidad transcurre por medio de un sistema de instituciones públicas y privadas que fomentan y diseminan los avances tecnológicos.

Para fomentar las investigaciones se enfocan diversos medios de largo plazo. La Academia Nacional de Ingeniería, por ejemplo, urgió para que cambiasen las políticas del gobierno federal destinadas a estimular y apoyar la conversión de la nueva tecnología en productos y procesos comerciales. Ya se han lanzado programas de Investigación y Desarrollo en los cuales se conjuntaron acciones de varios centros y también de gobiernos de los estados que han tomado algunas iniciativas y con frecuencia con la intervención de firmas privadas y de universidades.

En el ámbito del gobierno federal se dictaron tres leyes: en el año 1980, la *Stevenson-Wydler Act* donde se legisló sobre la transferencia de tecnologías financiadas por el gobierno a la industria privada; en el año 1984, la *National Cooperative Research Act* que estableció el Centro Nacional para las Ciencias Manufactureras (*National Center for Manufacturing Sciences*), cuya misión es la de financiar investigaciones para el desarrollo de tecnologías que mejoren los procesos y los materiales; por último en 1986, la *Federal Technology Transfer Act*, por medio de la cual se creó un consorcio de laboratorios federales para transferir tecnología, facilitar el trabajo de las empresas con los laboratorios, así como para desarrollar nuevos y mejores productos, sistemas y servicios.

En el renglón 4) sobre *Formación de Capitales*, en forma unánime se recomendó la modernización y el incremento del *stock* de capital fijo de la nación. La Comisión Presidencial sobre Competitividad Industrial enfocó tres áreas específicas: el abastecimiento de capital, su costo para la industria y mecanismos que aseguren que los flujos de capital se apliquen a los usos más productivos. Se reconoció que la ley de reforma impositiva, de 1986, dictada con el objetivo de movilizar ahorros e inversiones privadas, no tuvo el éxito esperado. Se admite que hasta que haya un incremento en la tasa de ahorro interno, el costo del capital no podrá bajar mucho y la mencionada Ley de 1986 redujo los incentivos que hubieran podido mejorar estas condiciones.

En cuanto a la decadencia de la infraestructura pública (carreteras, puentes, vías, etcétera) de la nación, debe reconocerse que no se le ha concedido la importancia que tiene. Solamente la Comisión Cuomo propuso un programa de 10 años para reconstruirla y expandirla.

En el renglón 5), sobre *Educación y Entrenamiento*, las recomendaciones cubren cinco áreas específicas: educación elemental y secundaria, educación superior (enfocada hacia la ingeniería y el comercio), entrenamiento permanente de obreros, reentrenamiento de obreros desplazados y educación, y entrenamiento de obreros minusválidos.

Estas recomendaciones provienen de instituciones muy variadas, a saber: la Comisión Presidencial sobre Competitividad Industrial, la *Business Roundtable*, la Conferencia de la Casa Blanca sobre Productividad y la Comisión Cuomo, en materia de educación elemental y secundaria. En cuanto a la Educación Superior, opinan el *Business Higher Academic Forum* y la *National Academy of Engineering*.

En el renglón 6) sobre *Estrategias Gerenciales*, la Comisión Presidencial sobre Competitividad Industrial estima que es al sector privado a quien compete considerarlo. Basándose en la experiencia reciente de la empresa *Hewlett-Packard*, la Academia Nacional de Ingeniería subraya la importancia de superar las barreras actuales de la organización de las empresas para mejorar las manufacturas y el control de calidad;

aconseja establecer una relación más estrecha entre ingenieros y trabajadores, y entre los departamentos de diseño y fabricación.

El *National Council of Research*, antes nombrado, señaló que a medida que aumenten las ventajas de las nuevas tecnologías manufactureras será más importante para el área gerencial mejorar las estrategias competitivas mediante prácticas efectivas de organización del diseño y de criterios en la toma de decisiones.

Por último, en el renglón 7) de las políticas extraídas del estudio que estamos comentando, que se refiere a las *Políticas Económicas Internacionales*, éstas son muy diversas. Entre ellas están las de mejorar las políticas comerciales y el aparato de toma de decisiones dentro del país, promover las exportaciones, reformar el sistema comercial internacional mediante negociaciones acorde con el GATT, también coordinar políticas internacionales en cuanto a tasas de cambio y problemas monetarios, así como resolver el problema de la deuda del Tercer Mundo.

Aparte de la influencia que puedan haber ejercido los innumerables estudios sobre los problemas de las manufacturas un elemento trascendental que puede explicar el mejoramiento del desempeño de las mismas, es el papel que comenzaron a tener los estados de la Unión a raíz de la aplicación del Nuevo Federalismo.(3)

En efecto, como consecuencia de la "descentralización" o "federalización" de las finanzas nacionales, muchos de los estados comenzaron a desarrollar estrategias económicas destinadas a fomentar las industrias y el comercio locales.

El Nuevo Federalismo hizo renacer el tradicional activismo de los estados, los cuales crearon agencias y tomaron medidas para ayudar de distintas maneras a cambiar los enfoques que éstos tenían ante el desarrollo económico.

Los estados comenzaron a promover el uso de tecnologías, el desarrollo de recursos humanos, en términos tanto de educación como de entrenamiento y reentrenamiento, la

---

(3) Innovations in Industrial Competitiveness at the State Level, The State Level Report to the President's Commission.

ayuda financiera y gerencial a las empresas, y la ayuda a las exportaciones mediante la creación de facilidades para aprovechar la demanda del mercado mundial.

Antes, los estados trataban de atraer nuevas industrias; los esfuerzos actuales, en cambio, tratan de estimular el desarrollo de nuevas empresas, de revitalizar a las industrias maduras, de transformar la fuerza de trabajo preparándola para la realización de trabajos de nueva tecnología y de promover ventajas comparativas de las industrias en el estado o en la región.

Los estados enfocaron las innovaciones hacia cuatro áreas principales: el desarrollo tecnológico y de los recursos humanos, los recursos de capital y el comercio de exportación.

Para incrementar la utilización de nuevas tecnologías se están haciendo numerosos esfuerzos en el sentido de estimular acuerdos de investigación entre las universidades y las industrias. Por ejemplo, la *New York State's Science and Technology Foundation* sirve como canal entre el sector privado y las comunidades académicas para promover la investigación y el desarrollo. Acaba de establecer cuatro centros de Tecnología Avanzada y una corporación para el desarrollo de innovaciones con el fin de apoyar a empresas comerciales basadas sobre la aplicación de tecnologías. Otros ejemplos son: *Michigan's Centers of Excellence*, *Indiana's Corporation for Science and Technology*, *Pennsylvania's Ben Franklin Partnership*. También estos apoyan a empresas nuevas y a industrias maduras.

Los estados también están tomando la iniciativa en reformas a la educación y en el entrenamiento y reentrenamiento de los empleados. Casi todos los estados han hecho algún esfuerzo por mejorar la calidad de sus escuelas.

El estado de Carolina del Norte es líder nacional en materia de reforma educativa. El estado de Florida ha desarrollado un plan innovador para su sistema universitario, incluyendo el tema del desarrollo económico en el papel de la universidad y el papel de la universidad en el desarrollo económico. Otros estados como Illinois, Indiana y Massachusetts han establecido instituciones para el desarrollo de los recursos humanos.

En lo que refiere al apoyo brindado al capital, varios estados establecieron programas

para desarrollar la introducción de nuevos productos, destinados a estimular la inversión del sector privado en nuevas empresas y proporcionar capital de riesgo a compañías inexpertas. Un ejemplo importante es la Corporación *Connecticut's Product Development* que suscribe hasta 60 por ciento del desarrollo de los nuevos productos otorgando subsidios directos a la firma, en tanto la corporación recibe a cambio regalías por la venta de los productos que han tenido éxito. Semejante a éste es el Programa Innovador de Indiana, una corporación para el desarrollo de innovaciones, creada para proporcionar fondos de capital de riesgo a pequeños comercios nuevos y otros ya en existencia que crean puestos de trabajo y estimulan en el estado actividades de investigación y desarrollo.

Del mismo modo, la Fundación *New York State Science and Technology* administra una corporación para el desarrollo de innovaciones que proporciona capital a las firmas que comienzan a emplear alta tecnología.

En algunos casos los propios gobiernos de los estados se han convertido en agentes prestamistas. Por ejemplo, el estado de Michigan ha hecho posible que los fondos de pensión se inviertan, entre un 2 y un 5 por ciento de sus portafolios como capital de riesgo en pequeñas negociaciones.

Los estados también se están ocupando de impulsar las exportaciones. La ley federal de 1982 *Export Trading Company Act* ha estimulado a nivel estatal la formación de compañías exportadoras que dirigen las necesidades de negociaciones pequeñas y de tamaño mediano. Uno de los programas más innovadores es el *Port Authority Trading Company* (XPORT).

Se trata de una organización bi-estatal, casi pública, operada por las autoridades del Puerto de Nueva York y de Nueva Jersey, XPORT proporciona una gama de servicios. Otra iniciativa es la *Minnesota Export Finance Authority* (MEFA), creada para facilitar el financiamiento de exportaciones de pequeñas y medianas empresas del estado. MEFA proporciona a los exportadores hasta un 90 por ciento de garantía sobre los préstamos bancarios de capital de trabajo.



Ya en otro capítulo de este libro se trató el tema del debate sobre política industrial a nivel nacional y quedó establecido, creemos que con bastante claridad, el rechazo de la administración Bush hacia el establecimiento de tal política y las razones esgrimidas para que así fuera. Ahora acabamos de ver que a nivel de los estados de la Unión se han tomado medidas que, hasta un cierto punto, ayudarán a las empresas manufactureras de cada estado o región a dar solución a algunos de los problemas, con lo cual se estimulará su desarrollo.