

Competencia y transformación institucional: las asociaciones empresariales



MATILDE LUNA
JUAN MANUEL ORTEGA

La apertura de la economía nacional al mundo, que tiene como referentes más importantes la entrada de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), en 1986, y la inserción de la economía del país al Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos y Canadá, en 1993, no solamente ha tenido un efecto determinante en las empresas, ahora sujetas a las fuertes presiones del mercado, sino también considerable influencia en las propias asociaciones empresariales.

Tal influjo ha sido mayor en las cámaras empresariales, las cuales, con anterioridad, gracias a la Ley de Cámaras de Industria y de Comercio, tenían asegurados a sus miembros, sus recursos y su acceso al gobierno. El desarrollo histórico particular del corporativismo mexicano a partir de los años treinta generó, en un sentido evidente, rigideces en el sistema de representación de los intereses empresariales, que ante los procesos de globalización se enfrenta a una difícil situación.

Las reglas institucionales creadas por el Estado mexicano de la posrevolución, reunidas en la Ley de Cámaras de Industria y Comercio de 1936, fueron producto de la preocupación de los gobiernos por organizar a los empresarios y construir acuerdos para que, con un esfuerzo coordinado, se lograra el desarrollo económico del país.

La Ley de Cámaras de Industria y Comercio de 1936, creada durante el régimen del general Lázaro Cárdenas (1934-1940), estableció una serie de reglas que determinaron los alcances de la acción colectiva del empresariado mexicano. He aquí las determinaciones más importantes de esta legislación: 1) las cámaras son instituciones de "carácter público" cuyo fin consiste en actuar como órganos de consulta

del Estado, 2) toda empresa en el país debe pertenecer forzosamente a alguna cámara de industria o de comercio, según corresponda, y 3) el pago de cuotas anuales es forzoso para los miembros de dichas organizaciones.

Por décadas, los organismos empresariales de todo el país tuvieron en general una estructura vertical basada en la función económica de sus agremiados (la industria y el comercio en este caso), monopolizaron la representación de los intereses que tutelaban y dependieron notoriamente del gobierno en cuanto a recursos, apoyos y reconocimiento. De esa manera, diversos mecanismos de control, como la obligación de los empresarios del ramo de afiliarse, más que los incentivos, imperaron en las relaciones de los dirigentes con los agremiados.

La colaboración y el control definieron el escenario donde los empresarios se organizaron en este país a lo largo de la mayor parte de la historia nacional del siglo xx. La ley sufrió modificaciones en 1941, 1960, 1963, 1974, 1975 y 1996, pero la colaboración y la obligación siempre fueron constantes en ella. Los frutos de este precepto son claros: si bien ha habido importantes momentos de conflicto entre gobierno y empresarios, es difícil negar que la participación de estos últimos en el desarrollo del país, en un esquema de acuerdos y de escasas pugnas entre gobierno y capital, por un lado, y capital y trabajo, por otro, es definitiva en nuestra historia reciente, en especial durante el desarrollo estabilizador (1940-1969) y los sexenios de los presidentes Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari (1982-1994).

Si bien la estructura no competitiva y corporativa de las organizaciones facilitó consensos, a su vez generó importantes rigideces. En la medida en que había una obligación legal

de que toda empresa perteneciera a una cámara y una concesión política que permitía el monopolio de la función representativa, resultaba imposible la competencia entre organizaciones empresariales y, por tanto, también la generación de servicios adecuados para los agremiados. Esto tuvo un profundo efecto negativo en el desarrollo potencial de las organizaciones y sus miembros, pues el marco reglamentario impidió que aquéllas proporcionaran a las empresas mexicanas los conocimientos y las capacidades necesarios para enfrentar los retos de la globalización.

En diciembre de 1996, ante las presiones propias de ese fenómeno, la carencia de servicios de calidad, las críticas a la escasa representatividad de las organizaciones empresariales y la inconstitucionalidad de la obligatoriedad de la afiliación a ellas, se crea una nueva ley de cámaras que elimina este último punto, pero que, sin embargo, sigue concediendo al gobierno la autoridad de formar nuevas cámaras y limitar el número de ellas por entidad. Asimismo, continúa definiendo este tipo de asociaciones como órganos de consulta del Estado.

Tal situación produce tensiones ante un nuevo paradigma de relaciones entre el gobierno y las organizaciones, y entre éstas y los afiliados, que emerge como consecuencia del nuevo contexto económico mundial y pone en tela de juicio las estructuras jerárquicas con altos niveles de centralización.

Tres conceptos interrelacionados íntimamente son clave en el nuevo modelo de coordinación social o gobierno económico: el de redes, el de aprendizaje y el de capital social, los que, vistos desde una perspectiva institucional como la que aquí se adopta, adquieren un significado específico.

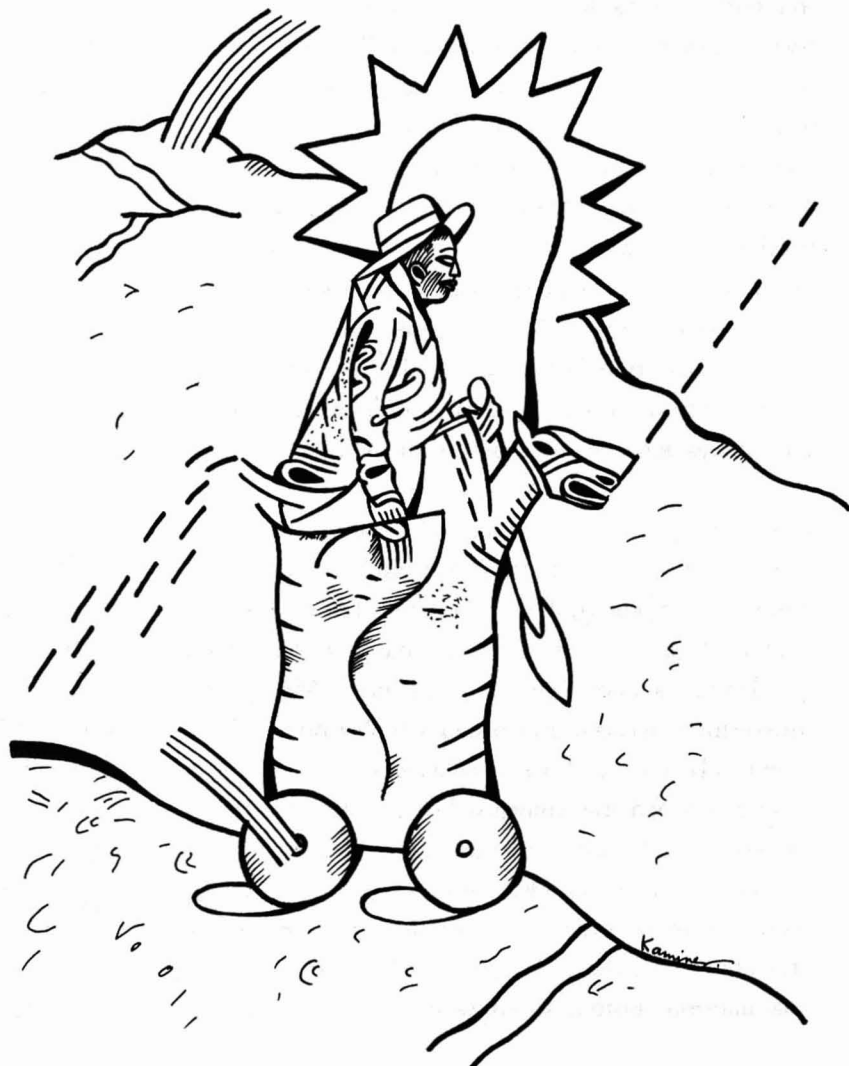
En la literatura reciente ya está ampliamente reconocido que las redes son las formas de organización más adecuadas para desenvolverse en ambientes económicos y sociales complejos. Las redes aluden a relaciones semiformales y a estructuras horizontales y flexibles radicalmente distintas de las formas corporativas que tradicionalmente han regido a las cámaras y moldeado su cultura interna. En contraposición a las estructuras jerárquicas, estas redes tienen la capacidad de generar —entre otros— el aprendizaje colectivo de los actores mediante la interacción y la organización, donde la capacidad de elegir, pro-

ducir y mantener relaciones resulta clave. En este marco, el capital social de las asociaciones, que puede traducirse en habilidades de la organización para coordinar estrategias internas y externas por medio de la cooperación, constituye un recurso primordial para el desempeño eficiente de las empresas individuales.

Además, en un ambiente de gran complejidad, el nuevo paradigma de coordinación social reconoce tanto la importancia de las relaciones sociales sólidamente ancladas en el nivel local, porque permiten responder con mayor eficiencia a las presiones de un sistema económico más abierto, como, por otra parte, la de vínculos con el exterior que facilitan el flujo de la información y el conocimiento, y ayudan a sortear de mejor manera las crisis domésticas.

Estos nuevos valores riñen con el papel tradicional de las cámaras y otras asociaciones empresariales que por años se distinguieron por una dirección fuertemente centralizada y por su carácter netamente nacional e incluso nacionalista.

Ante este nuevo panorama regulatorio y de competencia, las preguntas forzosas son éstas: ¿cuál es el futuro de las asociaciones empresariales? ¿Es posible su reconversión?



¿En qué sentido? ¿Serán las asociaciones nacionales de empresarios capaces de romper la inercia de una historia carente de competencia y entrar en círculos de generación de servicios adecuados para la empresa global? O, por el contrario, ¿habrá que rediseñar una nueva estructura de intermediación de intereses?

Parte de las respuestas la podemos encontrar en un conjunto de experiencias y experimentos recientes, en los que se advierte que las cámaras empresariales, sobre todo las de industria, han mostrado algunos signos de cambio.

En efecto, el proceso de globalización y los cambios en la legislación mexicana han creado un contexto de intensa competencia entre las empresas mexicanas y las extranjeras, y, al mismo tiempo, entre las organizaciones empresariales. Se pueden distinguir dos estrategias de sobrevivencia: mientras que las cámaras nacionales de industria han creado nuevos organismos privados de servicios, las cámaras locales se han activado para contribuir al desarrollo de sus regiones de adscripción.

Así, por ejemplo, la Confederación de Cámaras Industriales, fundada en 1918 y constituida en su mayor parte por un número importante de cámaras de industria y asociaciones manufactureras voluntarias, creó en 1993 y 1994 algunos organismos orientados a incrementar la capacidad competitiva de las empresas mexicanas. Un caso interesante al respecto es el de la Fundación Mexicana para la Innovación y Transferencia de Tecnología en la Pequeña y Mediana Industria (Funtec), que provee de servicios y trata de enlazar empresas, empresarios, instituciones académicas y organizaciones de empresarios. En general, los programas de la Funtec tienen como prioridad formular estrategias e identificar oportunidades en las áreas de tecnología, información, promoción y coordinación, asistencia técnica, entrenamiento e investigación.

Otro ejemplo es el de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, nacida en 1941, que agrupa a un número muy grande de industrias pequeñas y medianas de distintos sectores y que en 1993 creó la Unidad de Transferencia de Tecnología (UTT). Esta última es una organización independiente orientada a generar redes entre empresas, centros de investigación, universidades y gobierno para incrementar el desarrollo de las capacidades tecnológicas de las pequeñas y medianas empresas. Los miembros fundadores de la UTT son la Canacintra, la IBM de México y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. La UTT provee de servicios como asistencia técnica, entrenamiento especializado, talleres sobre normas de calidad, procesos de manufactura y medio ambiente, asistencia legal, asesoría sobre cuestiones rela-

cionadas con la exportación, el libre comercio, normas del TLC y mecanismos de transferencia de tecnología.

En materia de cooperación entre organismos nacionales, la experiencia de la Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE) ha sido ampliamente reconocida y valorada por empresarios y analistas. Impulsada por el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), que agrupa a las principales organizaciones sectoriales, fue creada para la negociación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá. La función principal de la COECE fue representar bajo un sola bandera los distintos intereses de los empresarios mexicanos y actuar como asesora del gobierno nacional en los convenios. Su actuación fue clave no solamente para acopiar y suministrar información sobre la economía del país, sino también para coordinar intereses sectoriales y campos de política. Sin embargo, también se ha reconocido ampliamente que sus mecanismos de negociación, consulta y cooperación no lograron institucionalizarse para producir formas de acuerdo más estables y equitativas.

Por otra parte, algunas cámaras industriales de diversos estados como Nuevo León, Jalisco, Guanajuato y Chihuahua han participado activamente en programas de desarrollo regional, en coordinación con gobiernos e instituciones de investigación locales, e incluso con organismos internacionales. Su participación ha sido por lo general espontánea, en el sentido de que no ha sido promovida por sus respectivas cámaras nacionales.

En suma, este conjunto de experiencias recientes muestra la capacidad de cambio de los organismos empresariales para adaptarse a un nuevo entorno económico, social y político, pero al mismo tiempo exhibe sus limitaciones, lo que es particularmente crítico en el caso de las organizaciones de carácter nacional.

Por un lado, la necesidad de crear nuevas organizaciones generadoras de servicios como la Funtec y la UTT, en lugar de transformar las estructuras y funciones propias de las cámaras nacionales podría revelar el enorme peso de la inercia histórica de este tipo de asociaciones para adaptarse a un nuevo ambiente más complejo. La incapacidad del Consejo Coordinador Empresarial para institucionalizar mecanismos de consulta y colaboración de carácter participativo es otra prueba de sus límites. Por otro lado, el carácter independiente y espontáneo de la colaboración de las asociaciones locales en el desarrollo regional significaría la falta de coordinación entre éstas y las de índole nacional.

Este conjunto de problemas no es menor. El tema de las perspectivas y limitaciones de las estructuras de represen-

tación e intermediación de intereses en una economía en vías de desarrollo como la mexicana es crucial, en la medida en que las organizaciones empresariales locales y nacionales desempeñan un papel primordial en el desarrollo de capacidades competitivas en las empresas del país. La coordinación por medio de redes de conocimiento, comunicación y aprendizaje revisite particular importancia para aquellas pequeñas y medianas empresas que no cuentan con recursos financieros, industriales y de innovación tecnológica suficientes para enfrentarse a mercados internacionales de alta competitividad. Ante la limitada capacidad de la industria mexicana para hacer frente a los retos de la competencia mundial, el esfuerzo cooperativo entre empresas, organizaciones empresariales, gobierno y academia constituyen un factor primordial para la sobrevivencia de las empresas nacionales en un contexto de globalización.

Al mantener organizaciones empresariales de orden nacional es posible generar consensos y acuerdos. Por eso resulta imprescindible la reconversión del Consejo Coordinador Empresarial, en el que participan los organismos sectoriales de carácter nacional, para que represente un espacio de diálogo entre intereses diversos y emprenda acciones de naturaleza macroeconómica.

Las organizaciones empresariales nacionales pueden ser las instancias idóneas para que los empresarios locales y

regionales lleven preocupaciones y demandas a la mesa de discusión. En un contexto de consulta y debate, con un número limitado de actores y peticiones, sería mucho más fácil conseguir acuerdos de política macroeconómica; esto, sin lugar a dudas, propiciaría un clima de certidumbre favorable al desarrollo de la industria nacional.

Los retos de este sistema de intermediación que promueva consensos y coordine serán demostrar su capacidad para tender puentes de comunicación e intercambios recíprocos que generen confianza entre las organizaciones empresariales locales y regionales y los organismos de carácter nacional, y para imprimir funcionalidad a dichas organizaciones al especializar sus tareas y proporcionarles servicios de calidad que eleven su potencial competitivo.

Sin duda alguna, la arquitectura del sistema de representación de intereses constituye una base importante para que las agrupaciones empresariales creen un contexto de apoyo, cooperación y coordinación del empresariado mexicano, quien así será capaz de enfrentarse a los desafíos de la competencia internacional. Es decir, hay un capital social que puede ser movilizado para romper la inercia histórica. Sin embargo, es impostergable la aplicación de un esquema de descentralización y gestión participativa que permita el aprendizaje colectivo de los actores. ♦

