

COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA PARA EL ÉXITO DE LAS EXPORTACIONES

ESTUDIOS DE CASO DE BARBADOS, GHANA,
INDIA, TAILANDIA Y MALASIA



© Centro de Comercio Internacional 2011

El Centro de Comercio Internacional (ITC) es la agencia conjunta de la Organización Mundial del Comercio y las Naciones Unidas.

Dirección sede: ITC
54-56, rue de Montbrillant
1202 Ginebra, Suiza

Dirección postal: ITC
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Teléfono: +41-22 730 0111

Fax: +41-22 733 4439

E-mail: itcreg@intracen.org

Internet: <http://www.intracen.org>

COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA PARA EL ÉXITO DE LAS EXPORTACIONES

ESTUDIOS DE CASO DE BARBADOS, GHANA,
INDIA, TAILANDIA Y MALASIA

RESUMEN PARA SERVICIOS DE INFORMACIÓN COMERCIAL

ID=42655

2011

F-01.04 PUB Is

Centro de Comercio Internacional (ITC)

Colaboración público-privada para el éxito de las exportaciones: Estudios de caso de Barbados, Ghana, India, Tailandia y Malasia

Ginebra: ITC, 2011. ix, 110 págs.

Recopilación de estudios de caso dirigida a dirigentes de empresas, responsables de la formulación de políticas y a los profesionales que trabajan en el desarrollo – expone experiencias exitosas del diálogo público-privado en países en desarrollo, con especial hincapié en las actividades impulsadas por los gobiernos y dirigidas a entidades del sector privado en la forma de asociaciones público-privadas para la prestación de servicios; se presentan iniciativas del sector privado dirigidas a entidades del sector público en la forma de defensa y representación de los intereses de la empresa; se demuestra el papel esencial que desempeña el sector privado en las esferas del desarrollo y el comercio a través de algunos ejemplos como la industria del turismo barbadense, los servicios aduaneros en Ghana, la industria del automóvil de Tailandia, el centro para la exportación de productos electrónicos de Penang y los parques textiles de la India

Descriptores: **Asociación, Sector público, Sector privado, Estudios de casos, Barbados, India, Malasia, Tailandia.**

Inglés, francés, español (ediciones separadas)

ITC, Palais des Nations, 1211 Ginebra 10, Suiza (www.intracen.org)

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte del Centro de Comercio Internacional, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Imagen digital en la portada: © iStockphoto

© Centro de Comercio Internacional 2011

Quedan reservados todos los derechos. Prohibida la reproducción, el almacenamiento en un sistema de recuperación de información o la transmisión de cualquier forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, electrostático, mecánico, de grabación magnética, de fotocopia o por otros métodos, de esta publicación o de alguna de sus partes sin el permiso previo y por escrito del Centro de Comercio Internacional.

P245.S/DCP/BTP/11-IX

ISBN 978-92-9137-396-3

No. de venta de las Naciones Unidas S.11.III.T.2

PREFACIO

La comunidad mundial no duda en reconocer la importancia del sector privado como impulsor del crecimiento económico, el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza. Pero para poder explotar su potencial, el sector privado necesita un entorno propicio en el que pueda prosperar la actividad económica.

La colaboración público-privada ha sido la clave de las estrategias que han seguido numerosos países para lograr integrarse en la economía global. La experiencia nos enseña que los gobiernos de países en desarrollo y países menos adelantados que centran sus estrategias de crecimiento en las exportaciones deben crear mecanismos que promuevan un diálogo sostenido e integrador entre los sectores público y privado.

Expandir por todo el mundo las oportunidades de comercio es la meta principal de la labor que el Centro de Comercio Internacional (ITC) desarrolla con empresas, instituciones de apoyo al comercio y responsables de la formulación de políticas. Facilitando el desarrollo de un sector privado competitivo, respaldado por instituciones sólidas y transparentes, las exportaciones pueden impulsar un progreso integrador y sostenible, y convertirse en una fuerza positiva que beneficie a las comunidades.

El fomento del diálogo público-privado en la formulación de políticas comerciales, marcos jurídicos y mecanismos normativos de los países constituye el núcleo de los esfuerzos del ITC. Acercamos a las partes interesadas del sector público y el sector privado en el marco de un proceso estructurado para dar solución a los problemas que afectan a los resultados y las exportaciones de las empresas, trabajando unidos en la elaboración de estrategias viables para las exportaciones y el desarrollo. El Centro contribuye a la eficacia de estos diálogos, entre otros medios, con iniciativas bien documentadas para la defensa y representación de los intereses de la empresa, en las que comparte su experiencia acumulada en todo el mundo.

El ITC ha encargado la elaboración de los estudios de caso que constituyen la presente publicación para ilustrar algunas experiencias exitosas de la colaboración público-privada en países en desarrollo que se disponen a integrarse en la economía mundial. En algunos casos, el diálogo público-privado ha derivado en el establecimiento de asociaciones muy provechosas.

Los logros que se alcanzaron en Barbados gracias al Acuerdo de Asociación Económica con la UE en la esfera de los servicios turísticos; en Ghana, con la creación de servicios aduaneros integrados; en la industria automovilística de Tailandia; en Penang, con el centro de exportación de productos electrónicos de Malasia; y los prósperos parques textiles de la India demuestran, sin ninguna duda, el papel primordial que desempeña el sector privado en el comercio y el desarrollo.

El comercio, el desarrollo y la reducción de la pobreza están estrechamente relacionados entre sí. Cuando se crean las condiciones idóneas para que se produzca un crecimiento fuerte y sostenible a través de las exportaciones, los gobiernos y el sector privado estarán también haciendo una valiosa aportación al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas para reducir la pobreza.

Esperamos que estas historias de éxitos sirvan de inspiración a los dirigentes empresariales, los responsables de la formulación de políticas y los profesionales que trabajan en el desarrollo, que aprovechen estas mejores prácticas y las pongan al servicio del desarrollo cuando haya que corregir fallos del mercado y apoyar al sector privado para que invierta en un mayor bienestar para todos. Creemos asimismo que estas historias son una alabanza a la Ayuda para el Comercio.

El Centro cree llegado el momento de pasar del diálogo a la acción, que es exactamente lo que ha ocurrido en los países sobre los que trata la presente publicación.



Patricia Francis
Directora Ejecutiva
Centro de Comercio Internacional

AGRADECIMIENTOS

Introducción – Colaboración público-privada para el éxito de las exportaciones

Rajesh Aggarwal, Jefe de la Sección Aspectos Empresariales y Política Comercial, y Andrew Huelin, Consultor de la Sección Aspectos Empresariales y Política Comercial del ITC, redactaron la introducción.

Capítulo I – Barbados conquista mercados gracias a la defensa y representación de los intereses de la empresa

Natasha Ward, Analista de Políticas Comerciales y Consultora del Centro Shridath Ramphal para el derecho, las políticas y los servicios del comercio internacional de Barbados; y Pierre Sauvé, Subdirector Gerente y Director de Estudios del World Trade Institute de Berna, Suiza, redactaron este estudio de caso y ellos son los únicos responsables de los puntos de vista vertidos en el mismo.

Un estudio de esta naturaleza no es viable sin consultar a los principales responsables de las negociaciones. Los autores expresan su agradecimiento a Samuel Chandler, Secretario Permanente de la División de Comercio Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores, y Comercio Exterior de Barbados; Julie Mapp, Consultora de la División de Comercio Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Exterior; Russell King, ex Consultor de la División de Comercio Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Exterior; Ramesh Chaitoo, Negociador Jefe del Mecanismo de negociación regional del Caribe en la esfera de los Servicios; Lisa Gale, Oficial Jefa de Investigación del Ministerio de Turismo; Natalie DeCaires, Directora de Industria y Promoción de la Asociación de Hoteles y Turismo del Caribe, y a Sue Springer, Vicepresidenta Ejecutiva de la Asociación de Hoteles y Turismo del Caribe, por sus instructivas explicaciones. También agradecen de manera especial a Ramesh Chaitoo sus constructivos y esclarecedores comentarios durante la revisión del borrador del estudio de caso.

Capítulo II – Impulso a la competitividad de las exportaciones en Ghana

El estudio de caso está basado en las ponencias que el Sr. Nortey Omaboe, Presidente Ejecutivo de la GCNet, pronunció en Ghana y en el seminario organizado por el ITC, así como en el informe elaborado por Emmanuel Darko, Subdirector General de la GCNet, Ghana. Agradecemos asimismo el apoyo recibido del Sr. Omaboe en la organización de las visitas que los participantes en los programas del Centro realizaron a las instalaciones de la GCNet para tratar sobre el funcionamiento y los factores que han contribuido al éxito de esta empresa mixta.

Capítulo III – El exitoso viaje de Tailandia

Prema-Chandra Athukorala, Profesor del Departamento de Economía Arnd-Corden de la Universidad Nacional Australiana; y Archanun Kohpaiboon, de la Universidad Thamassat de Tailandia, redactaron este estudio de caso y ellos son los únicos responsables de las opiniones vertidas en el mismo.

Capítulo IV – Crecimiento en Malasia gracias a la integración en la producción mundial

Prema-Chandra Athukorala, Profesor del Departamento de Económicas Arnd-Corden de la Universidad Nacional Australiana elaboró este estudio de caso basándose en visitas sobre el terreno y entrevistas a altos funcionarios del gobierno y a organizaciones económicas del sector privado facilitadoras del comercio, a miembros del personal directivo superior de las filiales de empresas multinacionales y representantes de las cámaras de comercio e industria. Entre las personalidades entrevistadas cabe destacar a varios ex presidentes ejecutivos y directores generales de las principales multinacionales, oficiales de las cámaras de comercio e industria, destacados antiguos responsables de la formulación de las políticas, incluido Chet Singh, Director General fundador de la Penang Development Corporation, que desempeñó ese cargo durante más de dos décadas.

Capítulo V – Creación de parques textiles integrados en la India

Biswajit Dhar, Director General del Sistema de investigación e información para países en desarrollo de Nueva Delhi, India; y T.S. Vishwanath, Asesor Principal del bufete de abogados APS-SLG, Nueva Delhi, India, redactaron este estudio de caso con la ayuda de RCM Reddy y Prashant Sood de IL&FS Cluster Development Initiative Limited, Nueva Delhi.

Otros agradecimientos

Friedrich Von Kirchbach, Director de la División de Programas de Países del ITC marcó las pautas para la elaboración de los estudios de caso. Rajesh Aggarwal, Jefe de la Sección Aspectos Empresariales y Política Comercial del ITC, supervisó la preparación de todos los estudios de caso. Andrew Huelin, Consultor de la Sección Aspectos Empresariales y Política Comercial, coordinó la organización del material y colaboró en el proceso de revisión. Dianna Rienstra de Phoenix Ink Communications, Bruselas, fue redactora y asesora de la presente publicación, de cuya dirección se encargó Natalie Domeisen. Lauréna Arribat ha preparado la copia, en inglés, para su impresión. La traducción al español fue realizada por José Yáñez e Isabel Droste preparó la copia para su impresión.

ÍNDICE

PREFACIO.....	iii	MEJORES PERSPECTIVAS PARA LOS SERVICIOS TURÍSTICOS	21
AGRADECIMIENTOS.....	iv	Beneficios derivados del acceso al mercado	21
ABREVIATURAS	ix	Prestación y consumo de servicios transfronterizos (Modos 1 y 2)	21
INTRODUCCIÓN	1	Presencia comercial (Modo 3)	22
LAS NACIONES UNIDAS Y EL DESARROLLO DEL SECTOR PRIVADO	2	Presencia temporal de personas físicas por motivos de negocio (Modo 4).....	22
EL DIÁLOGO PÚBLICO-PRIVADO EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS COMERCIALES ES FUNDAMENTAL	4	HOJA DE RESULTADOS DE ACCESO AL MERCADO	22
HACIA UN ENFOQUE EQUILIBRADO	4	Compromisos frente a demandas	22
Bases sostenibles para las políticas comerciales y la reforma normativa	5	Reconocimiento mutuo	23
Ampliación de las opciones de buenas políticas....	5	Disciplinas de la política de competencia	24
Visión desde la perspectiva del empresariado	6	Desarrollo de capacidades en materia de comercio.....	24
Cómo conseguir credibilidad y apoyo para la reforma de las políticas.....	6	CONCLUSIÓN	24
DESAFÍOS PARA UN DIÁLOGO PÚBLICO-PRIVADO EFICAZ	6	CAPÍTULO II	29
REQUISITOS IMPRESCINDIBLES PARA EL DIÁLOGO	7	IMPULSO A LA COMPETITIVIDAD DE LAS EXPORTACIONES EN GHANA.....	29
CINCO CASOS DE PAÍSES	8	RESUMEN DEL ESTUDIO DE CASO	30
CAPÍTULO I	13	FACILITACIÓN INNOVADORA DEL COMERCIO.....	31
BARBADOS CONQUISTA NUEVOS MERCADOS	13	Entidad aglutinadora del sector privado	31
RESUMEN DEL ESTUDIO DE CASO	14	Crecimiento a través de las exportaciones gracias a la reforma aduanera	31
INSTANTÁNEA DEL TURISMO EN BARBADOS	15	Red electrónica comunitaria	32
LOS GRUPOS DE DEFENSA Y REPRESENTACIÓN DE LOS INTERESES DE LA EMPRESA SE ORGANIZAN	16	SUPERACIÓN DE LOS DESAFÍOS	32
Participación en la defensa de los intereses del sector.....	17	Elección de los asociados idóneos	33
Colaboración y formulación de posiciones.....	17	Venta del proyecto	34
El gobierno reacciona favorablemente	18	INTRODUCCIÓN DE CAMBIOS JURÍDICOS Y NORMATIVOS	34
El papel de la Asociación de Hoteles y Turismo del Caribe.....	18	FUNCIONAMIENTO DEL PROYECTO	35
		LOGROS DEL PROYECTO	37
		Simplificación de los procedimientos aduaneros....	37
		El despacho de aduana es ahora más rápido	37
		Tránsito más ágil gracias a un sistema de seguimiento por satélite	37
		Aumento de la recaudación de ingresos	37
		Mejora de la competitividad de las exportaciones	38

FACTORES DEL ÉXITO.....	38	ANEXO I: CARTOGRAFÍA DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES Y DE INVERSIÓN 1960-2008	63
Apoyo gubernamental	39	ANEXO II: EVOLUCIÓN DE LA FILIAL DE DENSO EN TAILANDIA, 1972-HASTA AHORA	64
Asociados dignos de confianza.....	39		
Infraestructura específica para el proyecto.....	39		
Un enfoque escalonado	40		
Beneficios tangibles.....	40		
Formación, sensibilización y creación de capacidades	40	CAPÍTULO IV	67
Capacidad de respuesta ante las nuevas tendencias	40	CRECIMIENTO EN MALASIA CON LA REPARTICIÓN DE LA PRODUCCIÓN MUNDIAL	67
Autofinanciación sostenible	41		
DIFICULTADES DE IMPLEMENTACIÓN	41	RESUMEN DEL ESTUDIO DE CASO	68
Superación de la resistencia individual e institucional	41	AUGE DE LA PRODUCCIÓN MUNDIAL	68
Cumplimiento garantizado	41	ORÍGENES DE PENANG COMO CENTRO DE EXPORTACIÓN	69
Modernización de los procesos en otros organismos	41	REFORMAS NORMATIVAS PARA REVITALIZAR LA ECONOMÍA	70
Confianza y seguridad garantizadas	42	Coordinación de los ámbitos nacional y local	70
CONCLUSIÓN	42	Zona francas, estados industriales y desarrollo de las infraestructuras	71
		Fomento de la inversión	73
CAPÍTULO III	45	Creación de vínculos entre las EMN y las PYME ...	73
EL EXITOSO VIAJE DE TAILANDIA	45	Programas de formación profesional	73
RESUMEN DEL ESTUDIO DE CASO	46	Lecciones extraídas de proyectos fallidos	73
TAILANDIA, UN ENTORNO NORMATIVO PROPICIO .	47	EVOLUCIÓN DEL CENTRO DE EXPORTACIÓN.....	75
Allanando el camino para el crecimiento industrial	47	Aparición de las industrias auxiliares.....	76
Economías de escala	48	De los semiconductores a la electrónica de consumo y los periféricos de computadora.....	78
DE LA SUSTITUCIÓN DE LAS IMPORTACIONES A LA INTEGRACIÓN GLOBAL	49	PENANG SOBRELLEVA LOS CAMBIOS GLOBALES	79
EVOLUCIÓN DE LA INDUSTRIA.....	50	Avance hacia tareas de mayor valor	80
CAMBIO DE LA DINÁMICA DE PRODUCCIÓN	51	Diversificación de las líneas de productos.....	80
EL CRECIENTE PAPEL DE ESTA INDUSTRIA EN LA ECONOMÍA	55	Perspectivas considerables de expansión	81
POSICIÓN DE TAILANDIA EN LAS REDES DE PRODUCCIÓN	56	TENDENCIAS DE LA INVERSIÓN Y PERFILES DE EMPRESAS	81
¿QUÉ FACTOR IMPULSÓ EL ÉXITO DE TAILANDIA?.....	58	RESULTADOS DE LAS EXPORTACIONES	86
Cambios mundiales de la industria	58	UN DINÁMICO CENTRO INDUSTRIAL CON IMPACTO EN TODA LA ECONOMÍA	87
Marco político estable y favorable	59	CONCLUSIONES.....	93
El tamaño del mercado interno importa.....	60	ANEXO: FUENTES Y METODOLOGÍA.....	96
CONCLUSIÓN.....	60		

CAPÍTULO V	99	POCHAMPALLY HANDLOOM PARK	106
CREACIÓN DE PARQUES TEXTILES INTEGRADOS EN LA INDIA	99	Más beneficios para los productores	107
RESUMEN DEL ESTUDIO DE CASO	100	Estrategias para el éxito	107
TENDENCIAS DEL MERCADO	100	BRANDIX INDIA APPAREL CITY	108
ASPECTOS ESENCIALES DE LOS PARQUES TEXTILES INTEGRADOS	103	Escaparate de la inversión extranjera directa	108
Financiación	104	Infraestructura estatal	109
Compartición de infraestructura, instalaciones y costos	104	Infraestructura del parque	109
Implementación a través de asociaciones público-privadas	105	CONCLUSIÓN.....	109
Gestión del proyecto	105		
Mecanismos administrativos	105		
Función de los gobiernos de los estados	106		

CUADROS

Cuadro 1: Fortalecimiento de la eficacia de las actividades para el desarrollo del sector privado.....	3	Cuadro 14: Estructura de la participación en empresas manufactureras de Penang, agosto de 2008*	83
Cuadro 2: Principales elementos de la petición de los Estados del CARIFORUM de acceso al mercado de turismo	19	Cuadro 15: Las 25 mayores empresas extranjeras de Penang: Número de empleados y líneas de productos, agosto de 2008	84
Cuadro 3: Aspectos destacados – Compromisos del AAE sobre acceso al mercado de turismo por el CARIFORUM	21	Cuadro 16: Las 25 mayores empresas locales (malasias) de Penang, agosto de 2008.....	85
Cuadro 4: Capacidad de producción (unidades) de las ensambladoras de vehículos tailandesas, 1989-2006.....	51	Cuadro 17: Perfil de empresas extranjeras en Penang en sus países de origen, 2007.....	86
Cuadro 5: Capacidad de producción de los fabricantes de automóviles clasificados por tipo de vehículos, 2006.....	51	Cuadro 18: Exportaciones de mercancías desde Penang – valor, composición y respecto al total de las exportaciones	87
Cuadro 6: Producción mundial de automóviles – Los primeros 20 países de la lista, 2000 y 2008.....	53	Cuadro 19: Exportaciones de manufacturas de Penang: composición, coeficiente exportación/producción y cuota de empresas extranjeras respecto al total de las exportaciones, 2005.....	89
Cuadro 7: Exportaciones e importaciones de automóviles, clasificadas por tipo de vehículo, 1999-2007.....	54	Cuadro 20: PIB per cápita en Malasia y en el resto de estados y distritos federales del país.....	90
Cuadro 8: Destino de las exportaciones de automóviles de Tailandia, 1999-2007	55	Cuadro 21: Promedio de ingresos brutos mensuales de los hogares e índice de pobreza, 2004 y 2009	91
Cuadro 9: Producción de automóviles (CBU) en Tailandia, clasificados por fabricantes, 2000 y 2008.....	57	Cuadro 22: Composición del PIB y el empleo en Penang, entre 1970 y 2008.....	91
Cuadro 10: Ventas nacionales de vehículos en Indonesia, Malasia, Filipinas y Tailandia, 1980–2005.....	61	Cuadro 23: Participación extranjera en la manufactura malasia – Penang en el contexto nacional, 2005.....	92
Cuadro 11: Ventas nacionales de vehículos en Tailandia, clasificadas por tipo de vehículo, 1990-2008.....	61	Cuadro 24: Empleo manufacturero, capital por trabajador, productividad de la mano de obra salario medio: Penang en el contexto nacional, 2005.....	92
Cuadro 12: Sucursales de empresas multinacionales que operaban en Penang entre 1970 y 2004.....	82	Cuadro 25: Resultados de la industria de los textiles y el vestido india, entre 2000 y 2009.....	101
Cuadro 13: Inversiones aprobadas en Penang entre 1980 y 2008	83		

FIGURAS

Figura 1:	Conveniencia de las políticas y viabilidad administrativa y política.....	5	Figura 9:	Exportaciones de manufacturas de Penang – valor y cuota respecto a las exportaciones malasias, entre 1990 y 2009.....	88
Figura 2:	Tasa de crecimiento real de la industria del turismo, 2001-2007.....	16	Figura 10:	Índices del valor, volumen y precio (valor unitario) de las exportaciones de electrónica de Malasia, entre 1997 y 2009.....	88
Figura 3:	Antes y después – Los procesos simplificados ahorran tiempo.....	36	Figura 11:	Registro malasio de patentes – Selangor, Penang y otros estados, entre 1976 y 2006.....	93
Figura 4:	Aumento total de ingresos recaudados en el Aeropuerto Internacional de Kotoka, 2002-abril 2008.....	38	Figura 12:	Crecimiento del sector de los textiles y el vestido, entre 2001 y 2008.....	101
Figura 5:	Volumen de producción de vehículos y cuota de exportaciones de vehículos, 1961-2008.....	52	Figura 13:	Producción de hilo, entre 2000 y 2008.....	101
Figura 6:	Cuota de las exportaciones de automóviles de Tailandia respecto al total de las exportaciones de mercancías, 1990-2008.....	53	Figura 14:	Producción de vestido, entre 2000 y 2008.....	102
Figura 7:	Exportaciones de automóviles de Tailandia, 1990-2009.....	54	Figura 15:	Producción de prendas de confección, entre 2000 y 2008.....	102
Figura 8:	Modelo de división regional de la mano de obra de la industria automovilística en Asia Sudoriental.....	57	Figura 16:	Cuota de los textiles y el vestido respecto al total de las exportaciones indias, entre 2000 y 2009.....	103
			Figura 17:	Creación de empleo – las tres fases de la estrategia de Pochampally.....	108

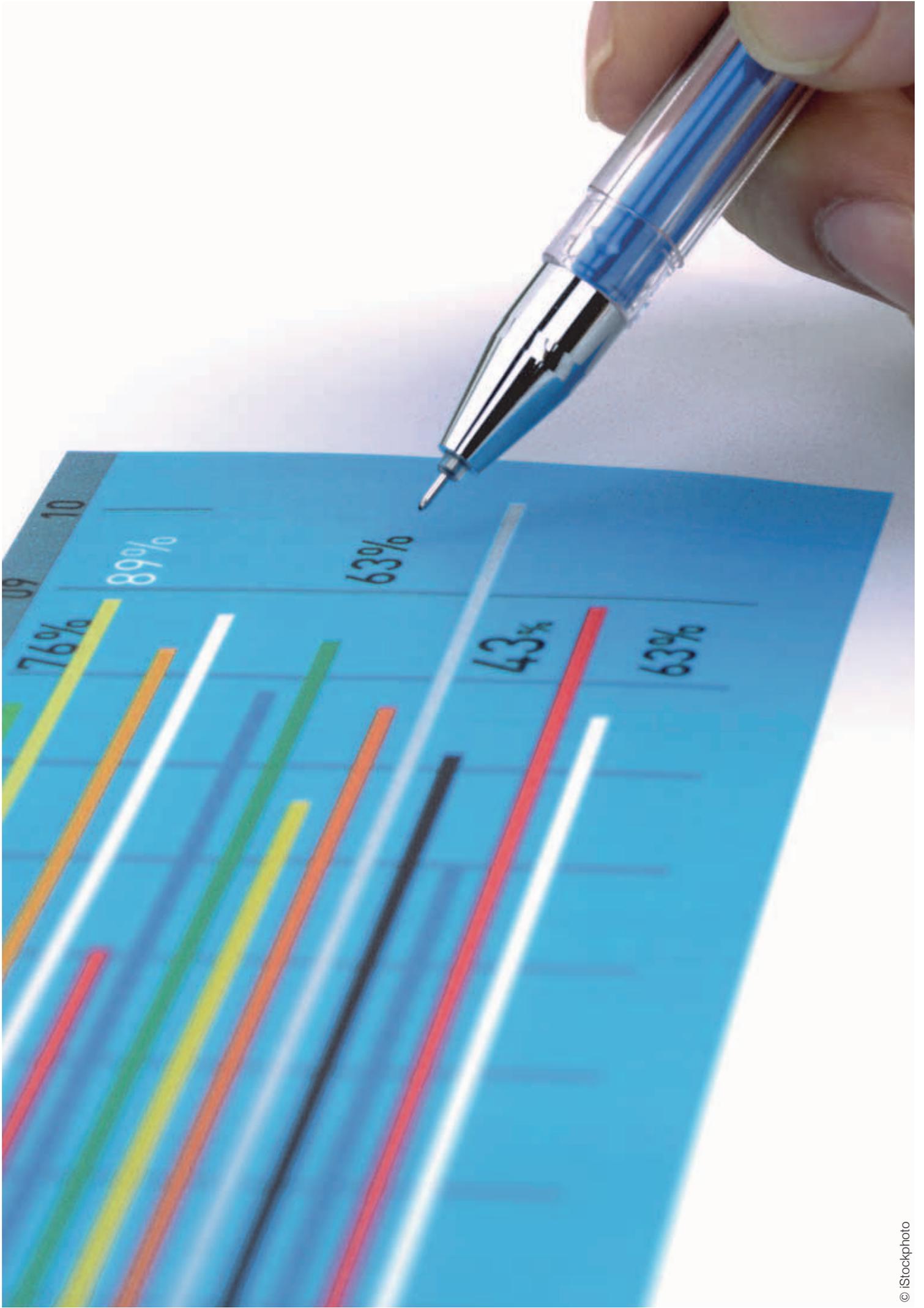
RECUADROS

Recuadro 1:	La cooperación público-privada mejora el entorno empresarial de Malasia.....	9	Recuadro 7:	Centro de Desarrollo de Capacidades de Penang – excelencia en la capacitación al servicio de las multinacionales.....	74
Recuadro 2:	Aspectos destacados de las peticiones del equipo del sector privado sobre acceso al mercado de turismo.....	19	Recuadro 8:	Programa de desarrollo de proveedores de Intel.....	77
Recuadro 3:	Modos de suministro de la OMC.....	20	Recuadro 9:	Eng Teknologi Holdings Berhad: De taller improvisado a corporación multinacional.....	78
Recuadro 4:	Antes y después de la implantación de GCNet: Los clientes aprecian la diferencia.....	35	Recuadro 10:	LKT Industrial Berhad: De humilde fundición a fabricante subcontratado.....	79
Recuadro 5:	GCNet – Cobertura geográfica.....	39	Recuadro 11:	Pochampally Handloom Park – logros.....	107
Recuadro 6:	Paquete de incentivos de las zonas francas.....	72			

ABREVIATURAS

Se han utilizado las siguientes abreviaturas:

AAE	Acuerdo de Asociación Económica	PSTT	Equipo Comercial del Sector Privado de Barbados
ACP	Países de África, el Caribe y el Pacífico	PYME	Pequeñas y medianas empresas
AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios	SERI	Socio-Economic and Environmental Research Institute (Instituto de investigación socioeconómica y ambiental)
AMF	Acuerdo Multifibras	SGS	Société générale de surveillance
APP	Asociaciones público-privadas	SITP	Scheme for Integrated Textile Parks (Programa sobre parques textiles integrados)
ARM	Acuerdo de reconocimiento mutuo	TIC	Tecnología de la información y las comunicaciones
ASEAN	Asociación de Naciones de Asia Sudoriental	TLC	Tratado de Libre Comercio
ATV	Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido	UE	Unión Europea
BIAC	Brandix India Apparel City (Ciudad india de la confección)		
BOI	Consejo de Inversiones		
CARICOM	Comunidad del Caribe		
CBU	Unidades completamente ensambladas		
CEP	Comité de Evaluación de Proyectos		
CEPS	Servicio de Aduanas, Impuestos Internos y Prevención		
CFI	Cooperación Financiera Internacional		
CKD	En piezas completamente desmontadas		
CPC	Clasificación Central de Productos		
CRNM	Mecanismo de negociación regional del Caribe		
CUCI	Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional		
CHTA	Asociación de Hoteles y Turismo del Caribe		
DPP	Diálogo público-privado		
EMN	Empresas multinacionales		
GCNNet	Ghana Community Network Services Limited		
GM	General Motors		
GPHA	Dirección de Puertos e Instalaciones portuarias de Ghana		
GSC	Consejo de Expeditores de Ghana		
IED	Intercambio electrónico de datos		
IED	Inversión extranjera directa		
ISO	Organización Internacional de Normalización		
ITC	Centro de Comercio Internacional		
LED	Diodos emisores de luz		
MIDA	Malaysian Industrial Development Authority (Organismo malasio para el desarrollo industrial)		
NMF	Nación más favorecida		
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio		
OEM	Fabricante de equipos originales		
OMC	Organización Mundial del Comercio		
PDC	Penang Development Corporation (Corporación para el Desarrollo de Penang)		
PSDC	Penang Skills Development Centre (Centro de Penang para el desarrollo de conocimientos especializados)		



INTRODUCCIÓN

COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA PARA ASEGURAR EL ÉXITO EN LA EXPORTACIÓN

LAS NACIONES UNIDAS Y EL DESARROLLO DEL SECTOR PRIVADO	2
EL DIÁLOGO PÚBLICO-PRIVADO EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS COMERCIALES ES FUNDAMENTAL.....	4
HACIA UN ENFOQUE EQUILIBRADO.....	4
DESAFÍOS PARA UN DIÁLOGO PÚBLICO-PRIVADO EFICAZ.....	6
REQUISITOS IMPRESCINDIBLES PARA EL DIÁLOGO	7
CINCO CASOS DE PAÍSES	8

INTRODUCCIÓN

COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA PARA ASEGURAR EL ÉXITO EN LA EXPORTACIÓN

Los acuciantes problemas del mundo son demasiado complejos y necesitan demasiados recursos para que el sector público pueda resolverlos por sí mismo. Es un hecho ampliamente reconocido que la existencia de un sector privado próspero, dinámico y competitivo es fundamental para garantizar el crecimiento y reducir la pobreza. El sector privado tiene el potencial de convertirse en el motor del crecimiento económico y mejorar el bienestar individual en todos los países.

Se trata de un cambio significativo en la forma de pensar y actuar. Sin embargo, las respuestas institucionales a nivel nacional para utilizar el potencial del sector privado y para incluir a este como asociado para el desarrollo están aún en evolución. La incorporación de este planteamiento en los enfoques adoptados por los gobiernos nacionales, los gobiernos donantes y las organizaciones multilaterales para favorecer el desarrollo ha sido escasa hasta hace muy poco tiempo. Las Naciones Unidas apoyan el desarrollo del sector privado, en particular como la vía fundamental para avanzar en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

El ITC encargó la elaboración de cinco estudios de caso para ilustrar algunas experiencias exitosas de la colaboración público-privada en países en desarrollo. Algunos estudios de caso esbozan actividades impulsadas por los gobiernos y dirigidas a entidades del sector privado en la forma de asociaciones público-privadas para la prestación de servicios y órganos consultivos público-privados.

Otras iniciativas son impulsadas por entidades del sector privado y van destinadas a entidades del sector público para la defensa y representación de los intereses de la empresa. En algunos casos, el diálogo público-privado ha resultado en asociaciones público-privadas muy exitosas, como en Ghana, donde el sector privado es accionista de una iniciativa encaminada a integrar los servicios aduaneros.

Los casos tratados abarcan los siguientes países y sectores:

- Barbados – turismo;
- Ghana – servicios aduaneros;
- Tailandia – industria del automóvil;
- Malasia – elección de proveedores multinacionales;
- India – textiles.

LAS NACIONES UNIDAS Y EL DESARROLLO DEL SECTOR PRIVADO

“La pobreza es una situación que nadie debería tener que soportar. Los mercados sólo pueden crecer en sociedades prósperas, al igual que las sociedades necesitan mercados prósperos para crecer; por este motivo debemos fomentar nuestra alianza público-privada. Debemos aunar los conocimientos, los recursos y la innovación de tal manera que vinculen la sostenibilidad con oportunidades para el crecimiento.”

Ban Ki-moon, Secretario General de las Naciones Unidas

Estas observaciones del Secretario General de las Naciones Unidas pronunciadas con motivo del Primer Foro del Sector Privado sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2008 hacían hincapié en el cambio de pensamiento a nivel de las Naciones Unidas que se había producido mucho antes. Para remontarnos a los orígenes de este cambio podemos recurrir a algunos eventos anteriores.

La comunidad internacional estableció en 2000 los ODM para erradicar la pobreza, en los que definía las nuevas funciones que debía desempeñar el sector privado, principalmente como:

- Motor de un crecimiento económico mejorado;
- Medio para generar los recursos nacionales necesarios para poder invertir en el desarrollo de los recursos humanos a través de la salud, la infraestructura y la educación;
- Proveedor potencial de algunos de estos servicios esenciales;
- Asociado directo en el comercio y la transferencia de tecnologías.

El Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas recomendaba que cada gobierno colaborara con el sector privado en el diseño de una estrategia de desarrollo que contribuyera a la creación de un entorno favorable para las empresas. Las acciones de los gobiernos son necesarias

para crear un entorno propicio para el desarrollo del sector público que permita disminuir los riesgos, reducir los costos y los obstáculos e incrementar las recompensas y las oportunidades para empresas competitivas y responsables.

En julio de 2003, en respuesta al lento avance hacia el logro de los ODM, el entonces Secretario General de las Naciones Unidas Kofi Annan encargó la creación de la Comisión para el Sector Privado y el Desarrollo como medida fundamental para avanzar en los ODM, y remarcó:

“Nuestra experiencia ha demostrado que una gran parte del trabajo para lograr el desarrollo es preparar el terreno para que las actividades del sector privado puedan brindar puestos de trabajo y generar los ingresos necesarios para crear una sociedad más equitativa y próspera.

Sin embargo, la ONU no ha explotado sino de manera esporádica los recursos que se pueden obtener al involucrar al sector privado en la labor del desarrollo.”

La Comisión recibió el encargo de responder a dos preguntas básicas: “¿cómo impulsar el potencial del sector privado y el emprendimiento en los países en desarrollo?” y “¿cómo involucrar al sector privado para alcanzar ese objetivo?”

La Comisión creó un marco conceptual y emprendió una serie de actividades. El marco conceptual es muy pertinente, a pesar de que no fue diseñado específicamente para el contexto del comercio y el desarrollo (véase el cuadro 1).

La Comisión promueve un nuevo tipo de alianza entre las empresas grandes y pequeñas, entre los sectores público y privado, entre entidades públicas y privadas, entre organismos extranjeros y nacionales y entre inversores comerciales y sociales. Las actividades pueden realizarlas entidades públicas (gobiernos locales, gobiernos donantes y organismos para el desarrollo) y entidades privadas (empresas, organizaciones y fundaciones de la sociedad civil) en tres esferas fundamentales¹:

- **La esfera pública**, para promover la reforma de leyes, reglamentos y de otros obstáculos que frenan el crecimiento;
- **La esfera público-privada**, para facilitar la cooperación y las asociaciones entre entidades públicas y privadas para mejorar el acceso a factores tan necesarios como la financiación, las aptitudes y los servicios básicos;
- **La esfera privada**, para alentar la elaboración de modelos de empresas que puedan ampliarse y copiarse, y que sean comercialmente sostenibles.

Las actividades que se detallan en el cuadro 1 se basan en los cimientos del desarrollo del sector privado: el entorno macroeconómico mundial y nacional; la infraestructura física y social y el estado de derecho; y los pilares del emprendimiento – acceso a financiación, aptitudes y conocimientos. Para esto es necesario reformar las leyes, los reglamentos y otros obstáculos que frenan el crecimiento; facilitar la cooperación y las asociaciones entre entidades públicas y privadas para mejorar el acceso a recursos productivos; y alentar la elaboración de modelos de empresas que se puedan reproducir en otras partes y sean comercialmente sostenibles. Como se reconoce en el informe El impulso del empresariado:

Cuadro 1: Fortalecimiento de la eficacia en las actividades de desarrollo del sector privado

	Dirigidas a actores del sector público	Dirigidas a actores del sector privado
Impulsadas por actores del sector privado <ul style="list-style-type: none"> ■ Empresas ■ Organizaciones de la sociedad civil ■ Fundaciones 	Establecimiento de estándares más amplios (reglamentación industrial, sostenibilidad, gobernabilidad empresarial) <ul style="list-style-type: none"> ■ Presión para cambios en las políticas ■ Fomento de los procesos participativos a través del diálogo social 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Vínculos empresariales y asociaciones ■ Inversión, incluida la inversión extranjera directa (IED) ■ Tutoría para empresarios
Impulsadas por actores del sector público <ul style="list-style-type: none"> ■ Gobiernos locales ■ Gobiernos donantes ■ Organismos que trabajan por el desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Reformas de políticas ■ Asesoramiento sobre políticas ■ Financiación y asistencia técnica para reformas del sector público ■ Transferencias financieras (ayudas y préstamos) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Asociaciones público-privadas, por ejemplo, para la prestación de servicios básicos ■ Organismos consultivos público-privados ■ Privatización o contrataciones ■ Fomento de la inversión ■ Servicios directos de desarrollo empresarial ■ Financiación directa

Fuente: El Impulso del Empresariado: El Potencial de las Empresas al Servicio de los Pobres (Comisión sobre el Sector Privado y el Desarrollo, PNUD, 2004). Disponible en: http://www.undp.org/cpsd/documents/report/spanish/fullreport_s.pdf.

“La mayoría de las acciones recomendadas implican la colaboración de dos actores o más. Cuando los gobiernos incorporan cambios en sus políticas, normalmente lo hacen con el apoyo y la participación directa de instituciones multilaterales que trabajan para el desarrollo.”

Si el sector privado adopta una función más activa en el desarrollo sostenible, ello suele deberse a que la sociedad civil llama la atención sobre esta cuestión. Cuando los gobiernos ponen en práctica reformas en las reglamentaciones, esto puede ocurrir a través de la consulta directa con una representación del sector privado.”

EL DIÁLOGO PÚBLICO-PRIVADO EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS COMERCIALES ES FUNDAMENTAL

Los operadores privados no pueden lograr por sí solos una asignación óptima de los recursos, y las entidades estatales podrían no estar en condiciones de afrontar solas los fallos del mercado. Un diálogo público-privado eficaz puede corregir los fallos de la política gubernamental concebida para superar los fallos del mercado. Puede reducir además las incertidumbres de las políticas, fomentar la innovación y crear riqueza.

Un diálogo público-privado eficaz es aquel que tiene lugar dentro de un mecanismo estructurado a los niveles más altos del gobierno. Su objetivo es facilitar el proceso de reformas involucrando para ello a un número equilibrado de entidades públicas y privadas. El economista Dirk Willem te Velde, Director de Programas del Programa para la inversión y el crecimiento del Instituto del Reino Unido para el Desarrollo Exterior resumió en 2010 el caso de la colaboración entre el sector privado y el gobierno en el desarrollo socioeconómico en los siguientes términos:²

“Existen fallos del mercado (cuando el mercado por sí mismo no logra la asignación óptima de los recursos) y existen fallos del gobierno (cuando las entidades estatales no pueden afrontar solas los fallos del mercado). La interacción eficaz del empresariado y el gobierno pueden hacer frente a estos fallos del mercado y de coordinación y a los fallos del gobierno a través de la cooperación, y reducir la incertidumbre de las políticas.”

Cuando el Estado y el empresariado interactúan eficazmente, pueden promover una asignación más eficiente de los escasos

recursos, implementar políticas y reglamentos comerciales más apropiados, eliminar los mayores obstáculos y crear riqueza de una manera más eficiente.”

HACIA UN ENFOQUE EQUILIBRADO

Para que los mercados funcionen de una manera eficiente y den los resultados deseados debe existir un gobierno eficaz que cree un entorno propicio, proporcione bienes públicos como infraestructuras y mitigue los factores externos negativos, como la contaminación y otros efectos nocivos para el medio ambiente.

Muchos países se enfrentan al desafío añadido de mejorar la transparencia y la obligación de rendir cuentas en el diseño y la aplicación de las políticas encaminadas a fomentar el desarrollo del sector privado para garantizar que el crecimiento impulsado por el sector privado beneficie al conjunto de la sociedad.

Son numerosos los gobiernos que se esfuerzan actualmente por demostrar que responden al empresariado mediante la creación de un entorno empresarial propicio para impulsar la inversión y la actividad económica. Puesto que la regulación es necesaria en ambos casos, muchos gobiernos recurren cada vez más al sector privado en busca de consejos.

En lo que respecta a la optimización de interacciones público-privadas eficaces, encontramos grandes diferencias entre los distintos países. Algunos son más hábiles y capaces que otros a la hora de superar las percepciones negativas de la participación del sector privado, como el rentismo parasitario y la conducta colusoria. Otros se sienten menos inclinados a entablar relaciones con el sector privado o encuentran más dificultades para ello. Los estudios de caso presentados en esta publicación ilustran algunas experiencias exitosas de la interacción público-privada.

Un diálogo público-privado eficaz propicia una colaboración mutuamente beneficiosa entre el gobierno y el sector privado. El diálogo público-privado puede sentar las bases para la colaboración público-privada y las asociaciones público-privadas.

El ITC apoya el diálogo público-privado porque constituye la base sobre la que descansa la defensa y representación de los intereses de la empresa en la política comercial a través de la defensa y representación de los intereses de la empresa, las organizaciones empresariales aspiran a influir en el gobierno y las políticas y en convertirse en una parte integral del proceso legítimo y democrático de formulación de políticas en países en desarrollo y mercados emergentes.

BASES SOSTENIBLES PARA LAS POLÍTICAS COMERCIALES Y LA REFORMA NORMATIVA

Las reformas de las políticas son los beneficios más tangibles del diálogo público-privado. Estas reformas pueden incluir nueva legislación, enmiendas o abolición de la legislación vigente, la supresión o simplificación de reglamentos y controles, la normalización de los procedimientos entre las distintas jurisdicciones y el establecimiento de nuevas instituciones.

La consulta bien estructurada del mecanismo para un diálogo público-privado puede tener un efecto inmediato en la mejora de la calidad de cualquier esfuerzo de reforma, pero su beneficio más profundo radica en la creación de una base sostenible que sustente las políticas comerciales y la reforma normativa. Es un hecho reconocido que el aumento de la transparencia y de la participación en los procesos de formulación de las políticas comerciales incrementan la confianza en dicho proceso, que, a su vez, facilita la implementación de las políticas comerciales y de las decisiones normativas. A continuación se exponen de manera resumida algunos de los principales beneficios de este tipo de diálogo.

AMPLIACIÓN DE LAS OPCIONES DE BUENAS POLÍTICAS

El Manual del Banco Mundial sobre el diálogo público-privado *Public-Private Dialogue Handbook*³ observa que el diálogo público-privado puede facilitar la implantación de políticas y la viabilidad administrativa y política, o lo que es lo mismo, la economía política, en cuestiones relacionadas con la introducción de reformas. En opinión del Banco

Mundial, el proceso de reforma de la economía política depende de tres elementos relacionados entre sí⁴:

- **Conveniencia de las políticas** – el interés político del gobierno en destinar esfuerzos a las reformas, que dependerá de factores como el compromiso de liderazgo, la configuración de los grupos políticos, la proximidad de elecciones, la defensa de los intereses del sector privado y de organizaciones de la sociedad civil, la situación macroeconómica, etc.
- **Viabilidad administrativa** – la capacidad institucional para crear y gestionar instituciones públicas en el marco de los procesos de reforma del sector público.
- **Viabilidad política** – la coherencia del marco de los diferentes procesos de reforma y la capacidad institucional para gestionar los procesos de reforma.

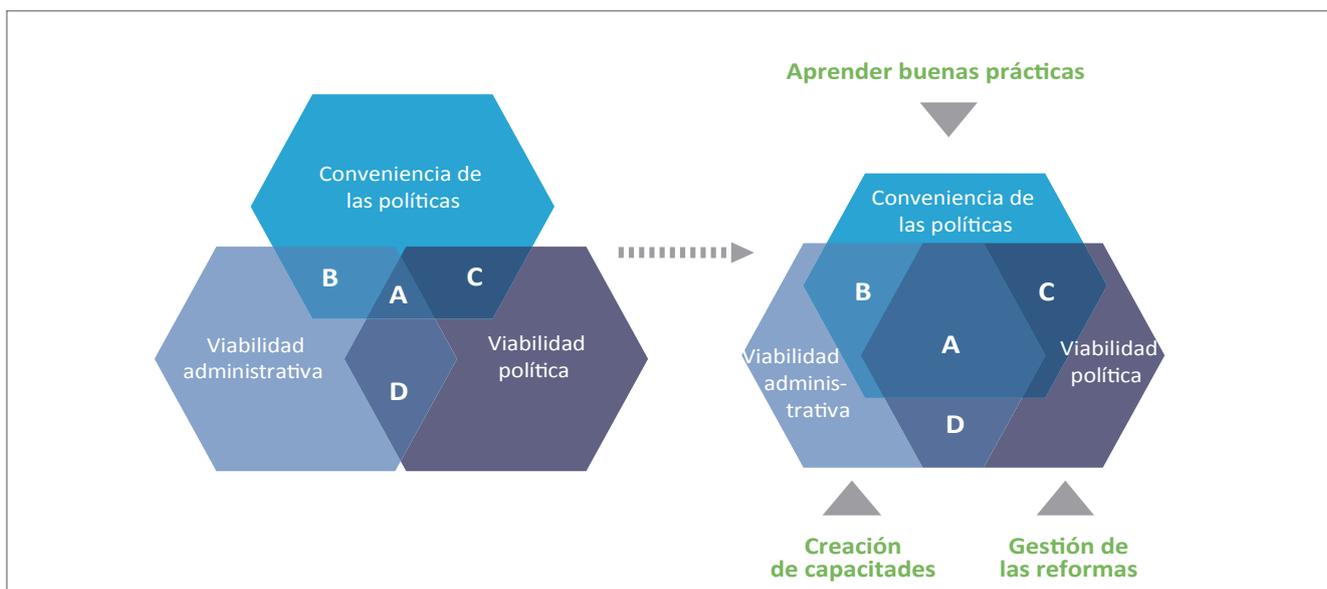
Como sugiere el Manual del Banco Mundial⁵:

“El DPP [diálogo público-privado] puede contribuir a estos tres elementos. Es probable que su principal impacto sea sobre el incremento de la importancia de las cuestiones incluidas en la agenda del gobierno y la creación de una base para la reforma, potenciando así la conveniencia y la viabilidad de estas reformas.

Cuando el gobierno participa en el DPP los dirigentes se ven expuestos a un intercambio de experiencias que contribuirá a la creación de capacidades en el sector público. No obstante, serán necesarios esfuerzos adicionales para crear capacidad para los procesos de reforma del sector público.”

En la figura 1 se muestra la relación que existe entre estos tres elementos.

Figura 1: Conveniencia de las políticas y viabilidad administrativa y política



Fuente: The Public-Private Dialogue Handbook: A toolkit for business environment reformers, *World Development Report 2005*, Banco Mundial, 2005.

VISIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL EMPRESARIADO

Los gobiernos que reconocen los obstáculos a los que debe hacer frente el sector privado suelen elaborar planes razonables para establecer prioridades e introducir reformas que funcionen. Las decisiones en materia de las políticas comerciales y las estrategias de negociación mejoran con un proceso consultivo en el que participen la asamblea legislativa, las agrupaciones de empresarios y la sociedad civil, y suelen resultar más eficaces. Este diálogo garantiza una mayor sintonía de las políticas comerciales con el entorno comercial, lo que, a su vez, facilitará un mayor respaldo y una mayor sostenibilidad de las políticas.

El diálogo público-privado permite al gobierno aprovechar la experiencia de las empresas, un recurso que puede ser muy valioso a la hora de formular políticas de orden público. La eficacia de las políticas económicas mejora de manera considerable cuando el sector privado proporciona a los responsables de la formulación de las políticas y a las burocracias la información necesaria para prever el efecto probable que tendrán los cambios normativos.

Hay multitud de sectores, enfoques y entidades diferentes entre los que pueden elegir los gobiernos para establecer el orden de prioridades en la esfera de la asistencia y las reformas de políticas. Los gobiernos deberán determinar qué sectores y qué cuestiones de la reforma normativa representan los principales obstáculos para la buena marcha del comercio, y concebir los planes más idóneos. La colaboración con el sector privado brinda a los responsables de la formulación de políticas la información que éstos necesitan para fijar el orden de prioridades.

CÓMO CONSEGUIR CREDIBILIDAD Y APOYO PARA LA REFORMA DE LAS POLÍTICAS

El diálogo público-privado es una herramienta que el gobierno puede utilizar para cambiar el modo en que el sector privado percibe las políticas, para aumentar la credibilidad, intercambiar información y ganarse la reputación de favorecer el desarrollo del sector privado. Los gobiernos que prestan atención al sector privado se encontrarán en una mejor situación para diseñar y ejecutar programas de reformas creíbles y eficaces. Los miembros del empresariado que participen en el proceso de reformas estarán más dispuestos a dar su apoyo a dichas reformas.

A través de la participación activa con el sector privado se alcanzará un mayor consenso sobre las reformas de las políticas, además de una mayor implicación y credibilidad de las posiciones negociadoras. Este logro infundirá confianza y mejorará las capacidades y la credibilidad del proceso de formulación de políticas. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos informa de que en México, los órganos consultivos vinculados al Pacto de

Solidaridad Económica (un programa de estabilización de finales de la década de 1980) permitió en los años noventa pasar de una situación de sospecha mutua a la “creación de un mayor entendimiento, confianza y trabajo en red” entre el gobierno y los principales dirigentes empresariales del país⁶.

Un proceso de diálogo público-privado eficaz permitirá al gobierno conocer el impacto de las reformas sobre el terreno, y creará una mayor conciencia de los cambios. Para ello deberá existir una estructura clara⁷:

“Sin la estructura necesaria para el diálogo público-privado, la defensa y representación de los intereses de la empresa suele tener menos salida: la reforma específica que defiende un sector puede tener efectos no deseados sobre otros sectores, que, a su vez, intentarán su abolición, y así sucesivamente.

Los sistemas de seguimiento y evaluación que crea una iniciativa [de diálogo público-privado] fomenta una cultura de conformidad y anima a los gobiernos a llevar a cabo evaluaciones del impacto normativo.”

DESAFÍOS PARA UN DIÁLOGO PÚBLICO-PRIVADO EFICAZ

El contexto en el que tiene lugar el diálogo entre los sectores público y privado determina en buena medida la calidad y el resultado del diálogo. Son muchos los países en desarrollo donde las instituciones públicas y privadas son débiles, donde no existe una cultura de consulta ni el principio de inclusión, donde las instituciones del sector privado rivalizan entre sí y, en algunos casos, donde la representación no existe. Estas dificultades constituyen cuatro desafíos para la eficacia del diálogo:

- **Reafirmación de los intereses creados.** El diálogo público-privado puede suponer, a un tiempo, una oportunidad y un riesgo cuando otras vías de comunicación entre el gobierno y la sociedad son débiles. Si este diálogo no se lleva a cabo como es debido, el resultado puede ser una influencia nociva de un grupo de interesados no representativos, el estrechamiento de vínculos entre políticos y un *lobby* determinado y la apariencia de legitimidad de políticas poco recomendables.
- **Hablar con una sola voz.** En muchos países el sector privado no está bien organizado ni habla con una sola voz. No es posible conciliar todos los intereses del sector privado porque, sobre determinadas cuestiones, los puntos de vista pueden ser contrarios. Sin embargo, ha de existir necesariamente unidad, y todos deben hablar con una sola voz, que sea coherente y unificada.

- **Representación equitativa y amplia.** El proceso de consultas es un modo de crear consenso sobre una política pública. Una representación amplia es un modo eficaz de vencer a los intereses creados que debilitan el proceso.
- **Actitudes negativas frente al diálogo.** El éxito del diálogo depende de la predisposición y la capacidad de los participantes. En particular, la actitud del sector público puede fomentar el proceso de diálogo público-privado o arruinarlo. Es necesario que altos representantes del gobierno alienten estos diálogos y tomen parte en los mismos. Una buena comunicación es un elemento clave para todo proceso de diálogo.

La defensa y representación de los intereses de la empresa, por lo general, exige numerosos recursos y suele tener un carácter técnico. Exige la participación de miembros del empresariado que recopilen información, determinen las principales causas de preocupación, realicen análisis, concilien los intereses divergentes e inicien un seguimiento adecuado de las medidas del gobierno. Pero en muchos países en desarrollo, y en particular en los que están menos adelantados, las asociaciones empresariales suelen carecer de recursos financieros y humanos, lo cual merma su capacidad de participar de una manera significativa en la formulación de políticas comerciales.

La falta de fondos impide en muchos casos a las asociaciones empresariales adquirir el nivel necesario de conocimientos técnicos y especializados en materia de política comercial y sobre las cuestiones que se negocian, por lo que no pueden intervenir de una manera eficaz ante los organismos gubernamentales. Existen además otros retos entre los que cabe destacar los siguientes:

- **Perspectiva a corto plazo.** Los beneficios de la defensa y representación de los intereses de la empresa en la esfera de las políticas comerciales deben contemplarse desde una perspectiva a largo plazo. Los dirigentes industriales de los países en desarrollo suelen tener expectativas a más corto plazo.
- **Riesgo elevado.** Los beneficios de la defensa y representación de los intereses de la empresa entrañan un riesgo mayor en los países en desarrollo debido a la inestabilidad política, la falta de transparencia y la inexistencia de un enfoque participativo en la formulación de las políticas comerciales.
- **Resistencia al cambio.** La resistencia al cambio se debe en parte a la falta de concienciación y de conocimiento de los beneficios que aportará un cambio de la situación actual. El proceso de globalización puede agudizar la sensación de inseguridad y amenaza.
- **Inexistencia de economías de escala.** Los beneficios que puede aportar la defensa de intereses en las políticas comerciales suelen ser inferiores para las empresas de los países en desarrollo, especialmente para las pequeñas y medianas empresas (PYME), debido a la falta de economías de escala.

El gobierno debe tener voluntad política y capacidad de liderazgo para acometer este proceso. También es necesario el firme compromiso y el esfuerzo decidido de los dirigentes políticos y oficiales superiores de la Administración para alentar el proceso consultivo y dirigir las actividades correspondientes. Otro requisito fundamental es el deseo de introducir reformas. Sin paladines públicos y privados que apuesten por el proceso y estén dispuestos a impulsarlo será difícil mantener un diálogo público-privado e introducir reformas.

En muchos casos será necesario sensibilizar a funcionarios públicos de rangos medio e inferior sobre la importancia de unir fuerzas con el sector privado. En su calidad de anfitrión, el gobierno deberá crear un foro que pueda acoger un diálogo sostenido y el intercambio de conocimientos. Paladines de los sectores público y privado se encargarán de moderar el diálogo, promover el concepto, dedicarle tiempo y esfuerzos para darle credibilidad y publicidad y dotarlo de competencia.

REQUISITOS IMPRESCINDIBLES PARA EL DIÁLOGO

Para crear mecanismos consultivos eficaces deben darse varias condiciones previas, a saber:

- Para emprender un proceso serio de consultas deberá existir voluntad política, si bien es cierto que los mecanismos consultivos pueden contribuir a crear voluntad política.
- Los participantes en el proceso deberán ser capaces de asumir compromisos creíbles.
- Los objetivos de la reforma serán específicos y estarán bien definidos.
- Los procesos y procedimientos internos deberán ser transparentes y participativos.
- Una secretaría independiente y dotada de la financiación adecuada apoyará el proceso consultivo.
- La participación en el mecanismo consultivo será representativa y estará sujeta a la debida autorización.
- Deberán existir procedimientos de seguimiento para llevar un control de los acuerdos que se alcancen.
- Los objetivos y las actividades del mecanismo consultivo deberán ser realistas respecto a lo que se puede alcanzar en el contexto económico, político y social del país en cuestión.

El recuadro 1 presenta de manera resumida un excelente ejemplo de la colaboración público-privada para el éxito de las exportaciones.

CINCO CASOS DE PAÍSES

Los estudios de caso contenidos en la presente obra describen los diferentes métodos y logros de algunos casos exitosos de diálogo público-privado.

En Barbados, los sectores público y privado aunaron fuerzas para garantizar que el país se aseguraba un mejor acceso para sus proveedores de servicios turísticos e inversores al cumplimiento del Acuerdo de Asociación Económica (AAE) entre CARIFORUM y la UE.

En Ghana, el diálogo público-privado propició la creación de una asociación público-privada y una iniciativa muy exitosa para la integración de los servicios aduaneros. La medida hizo escalar muchos puestos la calificación de Ghana como un buen país para hacer negocios, y mejoró los ingresos tributarios del gobierno.

En Tailandia, un país favorable para la actividad empresarial, una estrategia para el desarrollo industrial encabezada por el gobierno dio lugar a la creación de una red nacional de proveedores de piezas y componentes que ha permitido incrementar, de manera impresionante, el contenido autóctono de los automóviles fabricados en Tailandia.

El centro de producción para la exportación en el Estado malasio de Penang nos proporciona un valioso laboratorio para el estudio de políticas gubernamentales y estrategias para el abastecimiento a nivel mundial de empresas multinacionales (EMN) y determinar los beneficios para el desarrollo que pueden derivarse del fenómeno conocido como la repartición de la producción mundial.

Para reactivar la industria textil, en declive en aquel país, el Gobierno de la India introdujo con la participación activa del sector privado el plan *Scheme for Integrated Textiles Parks* (SITP) para la integración de los parques textiles y reforzar los servicios de infraestructura en zonas con potencial de crecimiento en el sector textil. Con el plan SITP, el Gobierno prevé asegurar para la India una cuota del 7% del mercado mundial de los textiles a más tardar en 2012.

Estos casos nos presentan una serie de ejemplos exitosos que tratan sobre muchas de las cuestiones subyacentes que debemos tener en cuenta a la hora de sentar las bases para alcanzar el éxito en el comercio. Los lectores podrán extraer lecciones de estos casos y aplicarlas a sus circunstancias particulares.

Recuadro 1: La cooperación público-privada mejora el entorno empresarial de Malasia

El ejemplo malasio ilustra los beneficios de un diálogo público-privado eficaz y de la cooperación entre ambos sectores.

Dada la importancia que tiene el comercio para la economía malasia, el Gobierno se vio ante la obligación de crear un entorno favorable para las empresas. Reconociendo que el sector privado desempeña un papel cada vez mayor en el crecimiento económico impulsado por las exportaciones, el Gobierno malasio decidió que debía considerar al sector privado como un socio esencial del sector público para alcanzar el crecimiento económico y la prosperidad.

En febrero de 1983, el Gobierno presentó el concepto *Malaysia Incorporated*, con el que pretendía crear una relación nueva y mejorada entre la Administración y el sector privado. Este concepto suponía una evolución respecto al sistema anterior, que consistía en consultas informales ad hoc entre el gobierno y los círculos empresariales. El concepto *Malaysia Incorporated* vino a institucionalizar la colaboración entre los sectores público y privado.

El principio fundamental de *Malaysia Incorporated* es que los sectores público y privado creen que el país es una entidad corporativa, perteneciente por igual a ambos sectores, y que ambos trabajan en la consecución de objetivos comunes. El beneficio de esta cooperación para el sector privado es un aumento de las ganancias que, a su vez, propician mayor inversión y mayor crecimiento. El Gobierno está interesado en el éxito de este proyecto porque crea oportunidades de empleo, de desarrollo económico e incrementa sus ingresos, elementos todos ellos que favorecen el desarrollo social y económico.

La introducción de *Malaysia Incorporated* ha cambiado la percepción de la dicotomía entre las funciones del sector público y las del sector privado. El sector público, responsable de salvaguardar el interés público, ha hecho hincapié desde hace mucho tiempo en su función normativa que rige la conducta y las actividades del sector privado. De acuerdo con el concepto de *Malaysia Incorporated*, el sector público tuvo que redefinir su función con respecto a las actividades empresariales y adoptar un nuevo enfoque que facilite la función del sector privado como impulsor del desarrollo económico.

El Gobierno creó mecanismos estructurales y adoptó varias directivas para facilitar la cooperación público-privada y el proceso de consultas entre otras medidas, como:

- Creó grupos consultivos especiales en los ministerios, departamentos y secretarías a nivel federal, en los Estados y distritos;

- Nombró a secretarios generales, directores generales, secretarios estatales y oficiales de distrito para que presidan los grupos consultivos especiales, cuyos miembros son representantes de los sectores público y privado;
- Organizó reuniones a intervalos regulares y sesiones anuales para el diálogo con el sector privado;
- Estableció una secretaria de los grupos consultivos especiales en cada organismo y nombró a un oficial que haga de enlace con los miembros del sector privado;
- Adopta las medidas oportunas sobre los asuntos que se tratan y deciden en las reuniones de los grupos consultivos especiales.

El mandato de los grupos consultivos especiales establecidos en virtud de esta iniciativa incluye:

- Simplificar los reglamentos, las regulaciones y los procedimientos que rigen las actividades del sector público;
- Preparar un manual de instrucciones que ayude a entender los reglamentos, las regulaciones y los procedimientos;
- Respetar el proceso de toma de decisiones transparente y reducir la facultad discrecional;
- Prestar puntualmente al sector privado los servicios que ofrece el gobierno.

Tuvo que pasar algún tiempo hasta que los departamentos y organismos del gobierno comenzaron a trabajar estrechamente con el sector privado. Este nuevo enfoque no formaba parte de la cultura del trabajo. Es más, no todos entendían ni valoraban la nueva política. Al mismo tiempo, no obtuvo la respuesta apropiada por parte del sector público ni del sector privado. Los participantes no eran tan francos ni imparciales en su compromiso. Sin embargo, a medida que se hacía evidente la necesidad de estrechar la cooperación, el entorno empresarial comenzó a mejorar con el paso de los años.

El firme compromiso y los esfuerzos decididos de los dirigentes políticos y altos funcionarios, que alentaron a los grupos consultivos especiales a dar un nuevo impulso a sus actividades, han contribuido de una manera decisiva a la implementación eficaz del concepto *Malaysia Incorporated*. Los dirigentes urgieron a los funcionarios a prestar servicios de calidad e incrementar su interacción con el sector privado. A este esfuerzo se sumaron medidas específicas para reforzar la capacitación de los funcionarios de grado medio e inferior para que entendieran mejor el nuevo concepto y cambiaran su modo de pensar y su actitud. Además, la buena planificación, la coordinación y la coherencia con las que el Gobierno implementó la nueva política contribuyeron a su éxito.

* La FMM integra entre sus socios al 20% aproximadamente de las empresas pertenecientes al sector manufacturero de Malasia. Son, en su mayoría, grandes empresas que representan casi el 75% de la producción industrial del país.

El sector privado reconoció los beneficios de esta relación laboral y apoyó con firmeza la iniciativa. La Federación de Fabricantes Malasios (FMM* en su sigla original), una organización que aglutina a todo el sector manufacturero, tuvo un papel decisivo porque le facilitó al Gobierno datos e información de gran importancia sobre políticas y otras cuestiones operativas.

La FMM se convirtió en una plataforma de gran utilidad que permitió al sector privado alcanzar consensos sectoriales y en la que sus miembros pueden realizar consultas a través de la red. La solidez organizativa y financiera de la FMM y los esfuerzos dirigidos a la capacitación de los miembros de su personal contribuyeron en gran medida al éxito de la federación en lo que respecta a sacar el máximo provecho del foro que ofrecía *Malaysia Incorporated*.

En febrero de 2007 tuvo lugar un acontecimiento importante para el mecanismo consultivo de la asociación público-privada. El Gobierno creó el Special Taskforce to Facilitate Business (PEMUDAH), un grupo especial para que facilite la actividad económica, que debía conducir el espíritu del concepto *Malaysia Incorporated* a un nivel mucho más alto.

En consonancia con la estrecha colaboración que existe entre los sectores público y privado, el PEMUDAH está presidido conjuntamente por el Secretario de Estado de Malasia y el ex presidente de la FMM. La presidencia compartida es un concepto nuevo porque todos los foros anteriores habían estado presididos por funcionarios públicos. Este cambio refleja el firme compromiso del

Gobierno de trabajar con el sector privado como socios iguales.

Al PEMUDAH se le ha asignado la responsabilidad de velar por que las reformas sean respetadas y asumidas por el sistema de servicios públicos. Se espera que el modelo de PEMUDAH lleve la colaboración público-privada más allá del nivel de los diálogos que, a menudo, se quedan apenas en un debate sobre cuestiones de interés.

El mandato del PEMUDAH incluye reglamentos, regulaciones y procedimientos para simplificar trámites y potenciar la transparencia. También incluye, sin embargo, el debate sobre aspectos de las políticas encaminadas a mejorar el entorno empresarial malasio. Una Secretaría permanente presta apoyo de respaldo y se encarga de supervisar los avances que se producen en la aplicación de las decisiones del grupo especial.

Desde un comienzo, el PEMUDAH ha sabido sacar provecho de la mejora de la colaboración entre los sectores público y privado y aplicar satisfactoriamente numerosas iniciativas y medidas. La facilitación del comercio es uno de los ámbitos en los que ha habido un progreso notable durante las pasadas tres décadas, en lo que respecta a la implementación de las reformas de las políticas aduaneras, los procedimientos legislativos y la práctica del día a día. Estas reformas han mejorado considerablemente el entorno en el que operan las empresas y han dado un fuerte impulso a la competitividad nacional.

Fuente: D. Supperamiam, *Public-Private Sector Collaboration for Improving the Business Environment in Malaysia* (estudio de caso para el programa de Aspectos Empresariales y Política Comercial), Centro de Comercio Internacional, 2010.

NOTAS FINALES

1. *El Impulso del Empresariado: El Potencial de las Empresas al Servicio de los Pobres* (Comisión sobre el Sector Privado y el Desarrollo, PNUD, 2004). Disponible en: http://www.undp.org/cpsd/documents/report/spanish/fullreport_s.pdf.
2. D. W. te Velde, *Effective state-business relations, industrial policy and wealth creation, in Effective State-Business Relations, Industrial Policy and Economic Growth* (Overseas Development Institute, 2010).
3. Herzberg B. y A. Wright, *The Public-Private Dialogue Handbook: A toolkit for business environment reformers* (Banco Mundial, 2005).
4. *Ibid.*
5. *Ibid.*
6. N. Pinaud, *Diálogo público-privado en los países en vías de desarrollo – Oportunidades y riesgos* (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Estudios del Centro de Desarrollo, 2007).
7. *Ibid.*



CAPÍTULO I

BARBADOS CONQUISTA NUEVOS MERCADOS

LIBERALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS TURÍSTICOS – ACUERDO DE ASOCIACIÓN ECONÓMICA CARIFORUM–UNIÓN EUROPEA

RESUMEN DEL ESTUDIO DE CASO	14
INSTANTÁNEA DEL TURISMO EN BARBADOS.....	15
LOS GRUPOS DE DEFENSA Y REPRESENTACIÓN DE LOS INTERESES DE LA EMPRESA SE ORGANIZAN	16
MEJORES PERSPECTIVAS PARA LOS SERVICIOS TURÍSTICOS.....	21
HOJA DE RESULTADOS DE ACCESO AL MERCADO	22
CONCLUSIÓN	24

BARBADOS CONQUISTA NUEVOS MERCADOS

LIBERALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS TURÍSTICOS – ACUERDO DE ASOCIACIÓN ECONÓMICA CARIFORUM–UNIÓN EUROPEA

RESUMEN DEL ESTUDIO DE CASO

Este estudio de caso describe cómo el sector privado y el sector público de Barbados aunaron fuerzas para asegurarse de que el país era capaz de conseguir un mejor acceso al mercado para sus proveedores de servicios turísticos e inversores gracias al AAE CARIFORUM-UE.

CARIFORUM está constituido por los 15 Estados miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM) y la República Dominicana. Los Acuerdos de Asociación Económica (AAE) entre la Unión Europea, por una parte, y los países de África, el Caribe y el Pacífico, por otra, son acuerdos para promover el comercio entre las distintas regiones y tienen su origen en el Acuerdo de Cotonou de 2000. Su formulación se adapta en cada caso a las circunstancias específicas de las regiones.

En las negociaciones del AAE, Barbados consiguió logros considerables para el sector de servicios turísticos. Este estudio de caso presenta a los oficiales que tomaron parte en las negociaciones una visión muy valiosa de los frutos que puede dar la asociación con el sector privado, y las entidades del sector privado comprenderán mejor cómo se pueden poner sobre la mesa de negociación las necesidades de las empresas y del sector y alcanzar resultados.

El estudio de caso demuestra asimismo la importancia de la colaboración público-privada en la preparación de las posiciones negociadoras de cara a las negociaciones comerciales internacionales, los procesos necesarios para que el diálogo dé frutos y el papel específico que corresponde al sector privado. El estudio presenta además un análisis de las oportunidades de negocio que brinda el acuerdo al sector turístico de Barbados.

La celebración del AAE entre los miembros del grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP)¹ pertenecientes al CARIFORUM y la Unión Europea se traduce

en nuevas y mejores oportunidades de acceso al mercado de la UE para inversores y proveedores de servicios del sector turístico de los Estados del CARIFORUM. Barbados es probablemente uno de los principales beneficiarios de estas ventajas comerciales dado el predominio de las actividades turísticas en su economía así como la calidad de su infraestructura para el turismo.

El tratamiento que hace el AAE de los servicios turísticos es notable por sus disposiciones sobre cooperación para el desarrollo en ámbitos como el fomento de capacidades para la gestión ambiental, el desarrollo de estrategias de comercialización a través de Internet para pequeñas y medianas empresas del sector de los servicios turísticos, así como la modernización de los sistemas nacionales de contabilidad con el objeto de facilitar la introducción de las Cuentas Satélites de Turismo a nivel regional y local.

La negociación de un tratado de libre comercio entre asociados de magnitudes y capacidades tan dispares no resultó tarea fácil. Para alcanzar el éxito, Barbados –el socio negociador más pequeño – necesitó una serie de elementos, entre los que cabe destacar los siguientes:

- Unos mecanismos de negociación técnicamente competentes;
- Un gobierno dinámico capaz de dar en su estrategia y posiciones negociadoras una orientación clara a las políticas;
- Canales de comunicación eficaces entre el gobierno y el sector privado;
- La participación activa del sector privado sobre la base de un conocimiento profundo de las repercusiones de las políticas comerciales en sus negocios.

Una de las principales lecciones que podemos extraer de las negociaciones del AAE es que el sector privado de los países en desarrollo debe desempeñar un papel cada vez más importante. Las entidades del sector privado son a menudo las que están mejor situadas para reconocer el potencial de las oportunidades de exportación, los obstáculos existentes y los medios para capitalizar las

oportunidades que brindan los acuerdos comerciales. Un elemento de importancia capital en el proceso de negociación es cerciorarse de que se dan los medios para una participación constructiva entre el sector privado y el gobierno, y poder así dar la mejor forma posible a las solicitudes y ofertas de acceso al mercado.

La interacción de los sectores público y privado fue un factor decisivo para garantizar que, en el AAE, el país conseguía para sus proveedores de servicios turísticos y para los inversores unas condiciones de acceso al mercado más favorables que aquellas previstas en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

El estudio de caso documenta las posiciones del sector turístico del país, la interacción entre las partes interesadas pertenecientes al sector y al Gobierno de Barbados, y cómo dicha interacción ayudó a dar forma a las disposiciones sobre turismo contenidas en el AAE. El proceso exigió la interacción a nivel nacional así como una buena dinámica regional. También a nivel regional fue importante la interacción público-privada entre diversas entidades como el Mecanismo de negociación regional del Caribe (CRNM), la Organización de Turismo del Caribe y la Asociación de Hoteles y Turismo del Caribe (CHTA).

El CRNM comenzó ya en 2003 a realizar gran parte de los trabajos preliminares que enriquecieron esta interacción, y es el primer organismo regional con competencia técnica en la esfera del comercio. Los organismos que representaban al sector privado de Barbados reorganizaron su capacidad de investigación para poder afrontar con éxito el desafío de las negociaciones internacionales. Su labor preliminar incluyó lo siguiente:

- Encargo de un estudio fundamental que aportó una evaluación exhaustiva de las cuestiones incluidas en las negociaciones sobre turismo²;
- Una campaña, en la que también participaron la CHTA y la Organización de Turismo del Caribe, encaminada a sensibilizar a las partes interesadas del sector turístico sobre los aspectos comerciales, para lo que se organizaron talleres en toda la región;
- Envío de comunicaciones a los Ministros de Turismo y al Consejo de Comercio y Desarrollo Económico de la Comunidad del Caribe (CARICOM);
- En algunos casos, se facilitó la toma de contactos y la coordinación entre los Ministerios de Comercio y los de Turismo.

Las negociaciones del AAE brindaron a los proveedores de servicios de Barbados y el Caribe la oportunidad de obtener una serie de beneficios que no alcanzaron en el marco de la OMC, como por ejemplo:

- La creación de reglamentos significativos e innovadores que abrían nuevos mercados para el sector;

- El establecimiento de un entendimiento común sobre los problemas del sector, como la calidad de los servicios y las prácticas anticompetitivas;
- La creación de mecanismos que propicien la elección del Caribe entre los inversores de la UE;
- El reforzamiento de las capacidades de los operadores del CARIFORUM para incrementar las exportaciones turísticas y la competitividad del sector.

El éxito de la campaña emprendida por las partes interesadas del sector turístico de Barbados para ampliar las oportunidades de acceso al mercado de la UE se puede atribuir a:

- La participación activa del sector privado en las negociaciones del AAE;
- La utilización de organizaciones de apoyo a las empresas, que se encargaron de trasladar al Gobierno y a las autoridades regionales las posiciones del sector;
- El compromiso del Gobierno y el sector privado de mantener unas relaciones de trabajo y de cooperación constructivas a lo largo de todas las negociaciones;
- La capacidad de los negociadores de defender con éxito los intereses de los operadores privados.

INSTANTÁNEA DEL TURISMO EN BARBADOS

El turismo es uno de los pilares de la economía de Barbados y su principal fuente de exportación de servicios³. Barbados es uno de los destinos turísticos más desarrollados del Caribe. Su sector turístico ofrece productos bastante diversificados, como el mercado para estancias de larga duración y una floreciente oferta de cruceros. Las partes interesadas comprenden una amplia variedad de proveedores de servicios que van desde productos de bajo valor añadido hasta aquellos de la gama más alta: operadores de alquiler de automóviles y autobuses, servicios de suministro de comidas para aeronaves, guías de turismo, agentes de viajes y operadores turísticos, tiendas libres de impuestos y una gran variedad de empresas que obtienen altos ingresos de la industria del turismo, como por ejemplo, los restaurantes, las tiendas, etc. Barbados ha hecho grandes progresos en la creación de mercados turísticos especializados como el turismo cultural para la celebración de eventos, el turismo enfocado al patrimonio o a la práctica de diferentes deportes y como lugar de destino para celebrar bodas.

Barbados se enfrenta a una competencia creciente; en la región, debe hacer frente a la feroz competencia de otros puntos de destino como México, Cuba, la República Dominicana y Jamaica. El principal reto para el país es mantener un producto turístico de alta calidad, al tiempo que añade valor mediante la expansión a otros mercados especializados, como el turismo de salud y bienestar, que se benefician de la actual infraestructura del país. Sus

principales mercados son el Reino Unido, los Estados Unidos y el Canadá, por lo que el sector es especialmente vulnerable a las crisis económicas que se produzcan en cualquier de estos países.

RESULTADOS ACTUALES DEL SECTOR

La tasa de crecimiento real del sector entre 2001 y 2007 fue del 1,47%. Esta baja tasa de crecimiento se explica por el fuerte descenso que se produjo en los años 2001 y 2002 como consecuencia del 11 de septiembre y de los atentados terroristas que sufrieron los Estados Unidos y el Reino Unido en 2005, y también por las moderadas tasas de crecimiento en 2006 y 2007, tras el fuerte crecimiento en los años 2003 y 2004 (véase la figura 2).

En 2007, Barbados recibió la visita de 1.189.291 turistas⁴. Las estancias de larga duración representaron casi el 48,2% de esta cifra. Las cifras de llegadas de este tipo de turistas se vieron incrementadas en abril de 2007, cuando Barbados se convirtió en una de las sedes de la Copa del Mundo de Cricket. Esta cifra representa un aumento del 1,8% de turistas de estancias de larga duración con respecto a 2006. El turismo de cruceros es otro de los sectores en auge; en 2007 experimentó un crecimiento del 14,3%⁵.

Los ingresos del sector en 2007 ascendieron a BDS\$ 763,6 millones (\$EE.UU. 385,6 millones), y su contribución al PIB real fue del 13,5%⁶. Los visitantes gastaron ese mismo año un total de BDS\$ 2.400,2 millones, lo que supone un aumento del 18,5% con respecto a los BDS\$ 1.955,2 millones del año anterior⁷. También en 2007, el sector dio trabajo a unas 14.000 personas, es decir, el 10,5% de la población activa⁸.

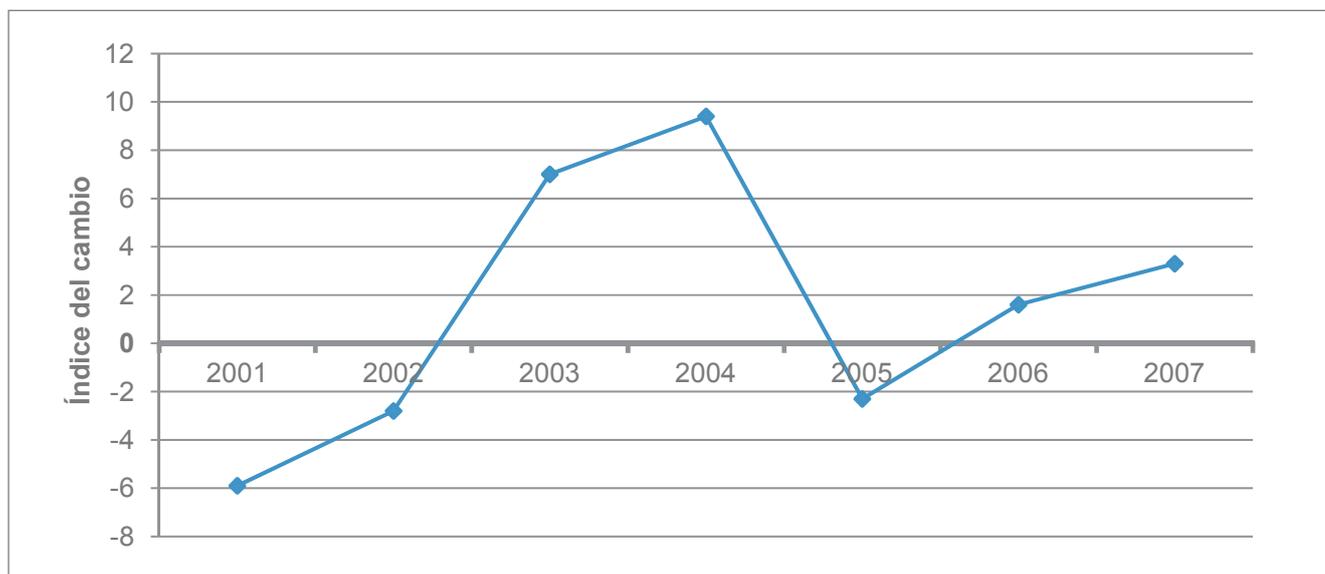
El Reino Unido es el mercado más importante para Barbados; en 2007 representó el 38% del total de llegadas de turistas para estancias de larga duración⁹. El número de llegadas procedentes de países europeos no ha sido precisamente notable. Las visitas procedentes de lugares europeos descendieron un 25,8% en 2006-2007. Otros mercados importantes como los Estados Unidos y el Canadá siguen creciendo y registraron aumentos del 2,1% y 7,7 % respectivamente durante el mismo período.

LOS GRUPOS DE DEFENSA Y REPRESENTACIÓN DE LOS INTERESES DE LA EMPRESA SE ORGANIZAN

Antes de 2003, las distintas organizaciones de apoyo a la empresa tenían una capacidad de investigación limitada en las esferas de las políticas comerciales y otras políticas gubernamentales afines. Las organizaciones pertenecientes al sector privado iniciaron un proceso de racionalización, mediante el cual se recabaron las capacidades de investigación de las organizaciones de apoyo a la empresa que operaban en aquel momento, y las agruparon bajo una nueva entidad, el Equipo Comercial del Sector Privado de Barbados (PSTT). Este equipo se encargó de investigar, documentar y defender aquellos intereses del sector privado que pudieran verse afectados en las negociaciones comerciales internacionales¹⁰. Su labor consiste principalmente en:

- Evaluar la competitividad de las empresas barbadenses;
- Evaluar el impacto de los acuerdos comerciales;
- Reconocer las nuevas oportunidades que surjan en el entorno comercial internacional, cada vez más liberal.

Figura 2: Tasa de crecimiento real de la industria del turismo, 2001-2007



Fuente: En base a los datos del Cuadro I.2, Examen de la política comercial de Barbados, Organización Mundial del Comercio, 2008.

La Asociación de Hoteles y Turismo de Barbados (BHTA) representa los intereses de las entidades turísticas pertenecientes al sector privado. Su papel en las negociaciones del AAE fue limitado, pero prestó apoyo al Equipo Comercial y a la Asociación de Hoteles y Turismo del Caribe (CHTA), la asociación regional del sector¹¹. La BHTA hizo de enlace entre el PSTT, la CHTA y las entidades turísticas.

La BHTA participó en algunas iniciativas turísticas del PSTT y asistió a las reuniones del Grupo de trabajo técnico sobre servicios del Mecanismo de negociación regional del Caribe, y también aprovechó otras oportunidades, como la ronda de consultas entre los sectores público y privado auspiciadas por el Commonwealth en 2004 para hacer presentaciones encaminadas a sensibilizar a los responsables de la formulación de políticas sobre las peculiaridades del sector turístico y para formular solicitudes de acceso a determinados mercados al amparo del AAE, la OMC y el ya abandonado acuerdo Área de Libre Comercio de las Américas.

El Equipo Comercial vio en las negociaciones del AAE una clara oportunidad para conseguir para sus miembros nuevas oportunidades de acceso al mercado europeo. En su Documento informativo de 2006, el PSTT reconocía que:

“Los interesados del sector turístico de Barbados y de la región habían pedido a los negociadores del CARIFORUM que en el transcurso de sus conversaciones oficiales con la UE hicieran hincapié en la importancia que tiene el sector turístico para las economías de la región. Los interesados pertenecientes al sector privado tendrán puesta su mirada en el AAE con la esperanza de que este corrija algunas de las dificultades por las que actualmente atraviesa el sector turístico.

Los países del CARIFORUM esperan que el AAE aporte beneficios económicos de consideración a los caribeños en las esferas de acceso al mercado y facilitación del comercio, de manera que los pequeños proveedores de servicios de la región puedan comenzar a exportar y/o incrementar sus exportaciones a la UE.¹²”

Las actividades del PSTT incluyeron, entre otras, alentar a las partes interesadas del sector turístico para que presionaran en la defensa de sus intereses y formularan sus posiciones, además de participar en las consultas con el Ministerio de Comercio Exterior.

PARTICIPACIÓN EN LA DEFENSA DE LOS INTERESES DEL SECTOR

El PSTT alentó a los interesados del sector turístico a que participaran en la defensa de sus intereses para poder así garantizarlos. Elaboró una estrategia de tres fases para dar mayor realce a los problemas del sector¹³.

- La primera fase consistió en coordinar los sectores público y privado a nivel nacional. Para ello fue necesaria una mayor participación del sector privado en el proceso de toma de decisiones sobre las cuestiones relacionadas con la liberalización del comercio. El Equipo Comercial hizo recaer sobre el sector privado la responsabilidad de conocer a fondo todos los problemas y de hacer llegar sus exigencias a los responsables de la formulación de políticas y los negociadores nacionales.
- La segunda fase consistió en organizar a los sectores público y privado a nivel regional mediante la creación de oportunidades para el diálogo en el marco de grandes conferencias regionales sobre turismo.
- La tercera fase consistió en organizar a los interesados regionales y los negociadores internacionales para que defendieran los intereses del sector turístico en la arena política multilateral.

COLABORACIÓN Y FORMULACIÓN DE POSICIONES

EL PSTT fue un participante importante en la formulación de posiciones para el sector turístico. Junto con la BHTA, el Equipo Comercial facilitó, hacia finales de 2004, el proceso de determinar los intereses ofensivos y defensivos del sector turístico a través de varios grupos de discusión. Estos grupos de discusión estaban integrados, entre otros, por interesados del sector turístico y un representante del Ministerio de Comercio Exterior.

Los grupos de discusión se marcaron el objetivo de formular las posiciones del sector privado en la esfera del turismo con vistas a las negociaciones con la UE, así como para las negociaciones que se celebrarían más adelante con el Canadá y los Estados Unidos. Algunos de los subsectores contemplados en estos ejercicios fueron los operadores y guías de turismo y los agentes de viajes; los servicios de ocio y recreo¹⁴; los servicios de suministro de comidas para aeronaves; los servicios de alquiler de automóviles y autobuses; y las tiendas libres de impuestos. Los interesados tuvieron acceso a una visión panorámica del sector turístico. Sus grupos de discusión, y las solicitudes de estos, incluyeron además otros servicios no catalogados como servicios turísticos en la Clasificación Central de Productos (CPC), el sistema mundial de clasificación de bienes y servicios que publican las Naciones Unidas.

Los debates mantenidos por los grupos de discusión proporcionaron la base sobre la que los interesados del sector turístico nacional fundamentaron sus peticiones de

acceso al mercado de la UE. El PSTT presentó formalmente estas peticiones al Ministerio de Comercio Exterior para que las incluyera en las solicitudes y ofertas colectivas de Barbados (véase el recuadro 2). La presentación del Equipo Comercial puso de relieve los ámbitos en los que los proveedores de servicios barbadenses se mostraron interesados en conseguir un mayor acceso al mercado europeo, y solicitaron la eliminación de obstáculos específicos a las exportaciones de servicios turísticos, procurando así conseguir acceso al mercado de la UE en los mencionados sectores.

EL GOBIERNO REACCIONA FAVORABLEMENTE

La División de Comercio Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Comercio Exterior parecía estar satisfecha con las iniciativas emprendidas por el sector privado sobre las cuestiones comerciales del sector turístico. El Ministerio consideró que las organizaciones de apoyo a la empresa que representaban los intereses de las entidades pertenecientes al sector turístico estaban bien informadas y tenían una idea muy clara de los intereses defensivos y ofensivos de esta industria.

La fuerte inversión en tiempo y recursos del Equipo Comercial quedó reflejada en su presentación, muy estudiada y bien estructurada. Como medida preliminar, la División de Comercio Exterior examinó dicha presentación en el contexto de las ofertas iniciales de Barbados para el AAE. La oferta del CARIFORUM para el AAE se formuló sobre la base de las ofertas que hizo la OMC a los Estados del CARIFORUM (véanse el recuadro 2 y el cuadro 2).

Si bien las peticiones del PSTT enumeradas en el recuadro 2 parecen algo diferentes de aquellas del CARIFORUM descritas en el cuadro 2, en realidad existe una gran consonancia entre ambas. La petición del Equipo Comercial de eliminar todas las limitaciones al establecimiento de una presencia comercial es equivalente a la petición del CARIFORUM dirigida a la República Checa y Polonia para que suprimieran sus restricciones, porque eran los dos únicos países europeos que no estaban sujetos a la oferta de revisión condicional que la UE le hizo a la OMC. Una diferencia, sin embargo, es que la petición del CARIFORUM no consideró la solicitud del PSTT de retirar las restricciones sobre el establecimiento de una presencia comercial para los servicios de guías de turismo.

EL PAPEL DE LA ASOCIACIÓN DE HOTELES Y TURISMO DEL CARIBE

La CHTA, también conocida a veces como la Asociación de Hoteles del Caribe, opera desde 1962 como organización independiente sin ánimo de lucro. La CHTA destaca por su compromiso activo en el proceso de negociación y por su papel en la coordinación del sector turístico de la región. El papel fundamental desempeñado por esta Asociación

se explica por la confianza que en ella han depositado las organizaciones nacionales de apoyo a la empresa, en el sentido de que la CHTA refleja fielmente sus intereses y ha sabido formular sus peticiones de una manera eficaz.

La opinión que tiene el sector turístico de Barbados de que la CHTA es la mejor defensora de sus intereses tiene su origen también en el hecho de que el principal consultor del Equipo Comercial del Sector Privado en materia de turismo fue cedido por la CHTA, donde ejercía como Director del sector y de la defensa de sus intereses para las negociaciones del AAE. Esto contribuyó a una saludable fertilización de ideas entre ambos organismos y a la creación de sólidos canales de comunicación entre la BHTA, el PSTT y la CHTA. La participación de esta última en las negociaciones del AAE incluyó:

- La presentación de un documento de posición en 2005 y un primer borrador para una declaración y un anexo del AAE sobre turismo en 2006;
- La promoción entre sus miembros para que tomaran parte activa en el proceso de negociación, haciendo hincapié en la importancia de las cuestiones comerciales para el sector;
- La realización de encuestas entre sus miembros para conocer sus puntos de vista sobre determinadas cuestiones;
- La participación en los grupos de trabajo técnico de los Mecanismos de Negociación Regional del Caribe en Barbados y Jamaica.

Las negociaciones del AAE en la esfera del turismo se vieron estancadas hacia finales de 2007¹⁵. Este punto muerto fue al parecer consecuencia de opiniones enfrentadas sobre la necesidad de incluir en el AAE disciplinas separadas y distintas para el sector turístico. El CARIFORUM se había comprometido firmemente a incluir dichas disciplinas, pero los negociadores de la UE parecían considerarlo innecesario. La CHTA emprendió una campaña de relaciones públicas para poner de relieve la importancia del sector turístico para la región y generar noticias de prensa poco favorables sobre la UE, especialmente a la luz de la enorme disparidad en términos de tamaño y poder entre ambas regiones.

La CHTA considera que su campaña fue uno de los factores que contribuyeron a la modificación de la posición de la UE respecto a los temas del turismo. Los Negociadores Jefe pudieron superar por fin el punto muerto, pero esta anécdota ilustra el papel singular que desempeñaron las entidades del sector privado en las negociaciones. Ni los gobiernos de los Estados del CARIFORUM ni el Mecanismo de negociación regional del Caribe podrían haber orquestado una campaña semejante en los medios de comunicación sin perjudicar con ello las negociaciones.

El documento de posición de 2005 de la CHTA formulaba los requerimientos relativos al acceso al mercado en tres esferas:

Recuadro 2: Aspectos destacados de las peticiones del equipo del sector privado sobre acceso al mercado de turismo

Agentes de viaje, guías turísticos y operadores turísticos

- *Agentes de viaje*
 - Eliminación de todas las restricciones sobre la prestación transfronteriza
 - Eliminación de todas las restricciones sobre el establecimiento de presencia comercial
 - Eliminación de las restricciones sobre la libre circulación de directores y personal básico de las operaciones del CARIFORUM así como de los agentes de viaje autónomos e independientes
- *Operadores turísticos*
 - Eliminación de todas las restricciones sobre la prestación transfronteriza
 - Eliminación de todas las restricciones sobre el establecimiento de presencia comercial
 - Eliminación de las restricciones sobre la libre circulación de directores y personal básico de las operaciones del CARIFORUM así como de los operadores turísticos profesionales autónomos e independientes
- *Guías turísticos*
 - Eliminación de todas las restricciones sobre el establecimiento de presencia comercial
 - Eliminación de las restricciones sobre la libre circulación de directores y personal básico de las operaciones del CARIFORUM y garantizar la libre circulación de los guías turísticos del CARIFORUM

Servicios de alojamiento y de suministro de comidas y bebidas

- *Servicios de alojamiento*
 - Eliminación de todas las restricciones sobre el establecimiento de presencia comercial
 - Eliminación de las restricciones sobre la libre circulación de directores y personal básico
- *Servicios de suministro de comidas*
 - Eliminación de todas las restricciones sobre la prestación transfronteriza de servicios de suministro de comidas, incluidos los servicios de suministro de comidas en aeronaves
 - Eliminación de todas las restricciones sobre el establecimiento de presencia comercial, incluidos los servicios de suministro de comidas en aeronaves
 - Eliminación de las restricciones sobre la libre circulación de directores y personal básico

Fuente: Presentación del Equipo de Comercio del Sector Privado a la División de Comercio Exterior, 25 de agosto de 2005.

Cuadro 2: Principales elementos de la petición de los Estados del CARIFORUM de acceso al mercado de turismo

Sector	Petición a los Estados miembros de la UE por modo de suministro
Hoteles y restaurantes, incluidos los servicios de suministro de comidas, CPC 641-643 ¹⁶	<p>Modo 3: Eliminar las limitaciones de la República Checa y Polonia para CPC 643</p> <p>Eliminar la restricción de trato nacional para la prueba de necesidades económicas en Italia para los proveedores del CARIFORUM</p> <p>Modo 4: Eliminar las limitaciones de todos los Estados miembros</p>
Agencias de viajes y servicios de operadores turísticos, CPC 7471 ¹⁷	Modos 1, 3, 4: Eliminar las limitaciones de todos los Estados miembros
Servicios de guías turísticos	Modo 4: Eliminar las limitaciones de todos los Estados miembros ¹⁸

Fuente: CRNM, Solicitud del CARIFORUM a las Comunidades Europeas.

Recuadro 3: Modos de suministro de la OMC

Respecto a acceso al mercado, la OMC distingue entre los siguientes cuatro modos de prestación de servicios:

- La **prestación transfronteriza (Modo 1)** comprende los flujos de servicios entre un territorio aduanero y otro. Un ejemplo típico es la prestación de servicios a través de las telecomunicaciones o por correo.
- El **consumo en el extranjero (Modo 2)** hace referencia a las situaciones en las que los consumidores se desplazan a un territorio aduanero distinto para obtener servicios, como suele ser el caso en el sector turístico.

- La **presencia comercial (Modo 3)** supone que el proveedor de un servicio establece una presencia territorial en otro territorio aduanero para prestar un servicio como en el caso, por ejemplo, de las cadenas hoteleras.
- La **presencia de personas físicas (Modo 4)** consiste en personas que entran en un territorio aduanero para prestar un servicio, como ocurre en el caso de los operadores turísticos autónomos e independientes.

- Negociar un acuerdo de reconocimiento mutuo (ARM) con la UE que reconozca y acepte los programas de cualificaciones y cartas credenciales en la esfera del turismo.
- Mejorar el acceso a la UE para la entrada temporal de profesionales del turismo a todos los niveles, así como para estudiantes de atenciones sociales caribeños que soliciten permiso para adquirir una experiencia laboral temporal (Modo 4). Este tipo de acceso se solicitó asimismo para trabajadores cualificados y semicualificados del subsector culinario, alimentación y bebidas.
- Facilitar el acceso al mercado de la UE mediante la prestación transfronteriza (Modo 1) de servicios turísticos previa revisión de la legislación de la UE y de las normas aplicables a los hoteleros caribeños que cooperen con operadores turísticos europeos¹⁹.

El Modo 1 comprende la comercialización directa de servicios de hotelería en países del CARIFORUM a través de sus propias plataformas de Internet y la comercialización indirecta mediante los sistemas de reserva por computadora, como Amadeus, Sabre, Galileo y Worldspan, así como otros sistemas de reserva en línea y portales de Internet, como Hotels.com, Expedia y Travelocity, entre otros.

El número actual de reservas en hoteles caribeños que se realizan directamente es pequeño. Los sistemas de reserva por computadora, de reserva en línea y a través de portales de Internet constituyen los principales canales de distribución de productos turísticos, y están controlados por un puñado de grandes multinacionales. En consecuencia, en virtud del Modo 1, los proveedores de servicios de hotelería de países del CARIFORUM tienen, principalmente, acceso indirecto a los mercados turísticos de la UE. El acceso real al mercado de la UE podría verse restringido por los requisitos que impone un puñado de grandes distribuidores.

La obtención del compromiso del Modo 1 para los hoteles significaría que la UE no pondrá impedimento para acceder al mercado a los operadores del CARIFORUM que vendan sus servicios directa o indirectamente en

la UE a través de medios electrónicos. Dada la actual tendencia de comercialización descrita más arriba, la consecuencia inmediata será la eliminación de los obstáculos que surjan debido al predominio de las agencias internacionales de reservas.

Con un compromiso del Modo 1 existirá fundamento jurídico para impugnar cualquier trabala comercialización de servicios turísticos del CARIFORUM, y habrá que contemplarlo conjuntamente con las disposiciones sobre prácticas anticompetitivas contenidas en el AAE, que tratan la cuestión de los proveedores mundiales con la capacidad de afectar materialmente a las posibilidades de los operadores del CARIFORUM para participar en el mercado. Este acceso al mercado unido a las disposiciones sobre prácticas anticompetitivas garantizarán a los Estados del CARIFORUM una base más sólida para competir contra las prácticas desleales, como las cláusulas de exclusividad.

Ante la falta de compromiso²⁰ no existirá fundamento jurídico para impugnar los obstáculos de acceso al mercado del Modo 1 y, en consecuencia, resultará más difícil abrir vías de acceso al mercado únicamente sobre la base de los propios canales del CARIFORUM de comercialización a través de Internet.

Es importante observar que la Directiva de la UE sobre los viajes a precio global es aplicable a los hoteles del CARIFORUM, tanto si estos venden sus servicios directa o indirectamente en el mercado de la UE. Como se indica, la aplicación de la Directiva en algunos Estados miembros de la UE parece haberse convertido en un obstáculo para acceder al Modo 1. Para obtener un compromiso del Modo 1, los Estados del CARIFORUM podrían hacer caer sobre los Estados miembros de la UE la responsabilidad de garantizar que la aplicación de la Directiva no obstaculiza el acceso al Modo 1.

Estos requerimientos, junto con otras cuestiones que preocupaban a los interesados del sector turístico, fueron incluidos también en el borrador sobre turismo elaborado por la CHTA y la Organización de Turismo del Caribe.

MEJORES PERSPECTIVAS PARA LOS SERVICIOS TURÍSTICOS

La celebración del AAE entre el CARIFORUM y la UE trajo consigo mayores y nuevas oportunidades de acceso al mercado de la UE para los inversores y proveedores de servicios del sector turístico de los Estados del CARIFORUM. Barbados figura entre los principales beneficiarios de estas ventajas dado el predominio que el turismo y las actividades turísticas tienen sobre su economía, y dada la calidad de su infraestructura para este sector.

La interacción entre los sectores público y privado de Barbados fue un elemento esencial para garantizar al país que el AAE ofrecía mejores condiciones de acceso al mercado para sus proveedores de servicios turísticos e inversores que aquellas establecidas en el AGCS de la Organización Mundial del Comercio.

Hubo interacción a nivel nacional y dinámica en toda la región. Entre las entidades regionales participantes cabe destacar el Mecanismo de negociación regional del Caribe, la Organización de Turismo del Caribe y la Asociación de Hoteles y Turismo del Caribe.

BENEFICIOS DERIVADOS DEL ACCESO AL MERCADO

En las negociaciones del AAE que concluyeron en diciembre de 2007, la UE asumió una serie de compromisos en el sector de los servicios relacionados con el turismo y los viajes, es decir, en todo lo relativo a hoteles y restaurantes, servicios de suministro de comidas, agencias de viajes y

operadores y guías de turismo (véase el cuadro 3). También se asumieron compromisos en la esfera de los balnearios y otros servicios no catalogados como servicios turísticos, pero que también beneficiaban a los intereses de los proveedores de servicios turísticos de Barbados²¹.

A continuación se trata sobre los beneficios derivados del acceso al mercado en cuatro modos específicos de la prestación de servicios turísticos²².

Las esferas contempladas en el AAE son “competencias compartidas” entre la UE y sus Estados miembros. En consecuencia, no todas las esferas se han liberalizado de una manera homogénea en dicho Acuerdo. Algunos Estados miembros se abstuvieron respecto a determinados modos de suministro en algunos sectores.

PRESTACIÓN Y CONSUMO DE SERVICIOS TRANSFRONTERIZOS (MODOS 1 Y 2)

Los Estados miembros de la UE adoptaron una actitud liberal en sus compromisos sobre la prestación de servicios de suministro de comidas mediante el Modo 1, y eliminaron todas las restricciones de acceso al mercado. Sin embargo, si examinamos más detenidamente los compromisos de la UE pertenecientes al Modo 1 descubrimos que el valor de este beneficio podría ser limitado dada la dificultad práctica de prestar servicios de suministro de comidas a través del Modo 1²³. Los compromisos de la UE relativos a los servicios de hoteles y restaurantes reflejan un régimen de acceso mucho más restringido. Estonia, Finlandia y Hungría han eliminado sus restricciones, pero los 24 Estados miembros restantes no han aceptado este compromiso.

Cuadro 3: Aspectos destacados – Compromisos del AAE sobre acceso al mercado de turismo por el CARIFORUM

Subsector	Compromisos del AAE (Número de Estados miembros de la UE)														
	Plenos					Parciales					Sin compromiso				
	Modos subsectoriales					Modos subsectoriales					Modos subsectoriales				
	1	2	3	4 ^a	4 ^b	1	2	3	4 ^a	4 ^b	1	2	2	4 ^a	4 ^b
Hoteles y restaurantes	3	27	25	26	0	0	0	2	1	0	24	0	0	0	27
Servicios de suministro de comidas	27	27	25	26	0	0	0	2	1	0	0	0	0	0	27
Agencias de viajes	25	27	25	26	14	0	0	2	1	12	2	0	0	0	1
Servicios de operadores turísticos (incluidos los directores)	25	27	25	26	14	0	0	2	1	12	2	0	0	0	1*
Servicios de guías turísticos	17	27	27	15	1	0	0	0	12 (=0)	21	10	0	0	0	5
Servicios de balnearios	0	27	27	0	0	0	0	0	27 (=0)	0	27	0	0	0	27

Fuente: Anexo IV.A, IV.B, IV.C y IV.D del AAE CARIFORUM-UE.

Notas explicativas: 4^a – Personal básico y trabajadores en prácticas; 4^b – Proveedores de servicios por contrato (CSS); (=0)- Denegado el acceso parcial por requisito de nacionalidad; * Irlanda no ha asumido el compromiso, salvo para los directores de operadores turísticos.

Los proveedores de países del CARIFORUM se han asegurado un acceso adicional al mercado para la prestación transfronteriza de servicios de las agencias de viajes y los operadores turísticos comprendida en el Modo 1, con las únicas excepciones de Bulgaria y Hungría, que optaron por mantener sus restricciones. Para los servicios de guías de turismo, 17 Estados miembros eliminaron sus limitaciones de acceso al mercado, mientras que Bulgaria, Chipre, la República Checa, Hungría, Italia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia no asumieron este compromiso.

La UE no impone ninguna limitación al comercio en el Modo 2 (consumo en el extranjero) para ninguna de las tres categorías de servicios turísticos ni para los balnearios. En consecuencia, los europeos pueden utilizar libremente estos servicios turísticos y balnearios en los países del CARIFORUM. Sin embargo, el valor de estos compromisos es limitado porque ya antes no existía ningún obstáculo. Los países del CARIFORUM intentaron añadir valor a estos compromisos y, con este fin, solicitaron la transferibilidad de las prestaciones de los seguros médicos estatales de manera que a los ciudadanos de la UE les fueran reembolsados los costos de los tratamientos en balnearios de prescripción facultativa. Sin embargo, esta petición no prosperó, y los negociadores de la UE consideraron que estos regímenes de seguro médico quedaban fuera del ámbito de aplicación del Acuerdo.

PRESENCIA COMERCIAL (MODO 3)

La UE concede un acceso considerable a su mercado para el establecimiento de presencia comercial de países del CARIFORUM en la esfera de los servicios turísticos. Respecto a los hoteles, los restaurantes y los servicios de suministro de comidas, todos los Estados miembros de la UE, excepto Bulgaria e Italia, han eliminado todas las restricciones a la presencia comercial. Bulgaria exige la incorporación, e Italia examina las necesidades económicas.

Para las agencias de viajes y los servicios de los operadores turísticos, solamente Bulgaria y Portugal mantienen limitaciones; exigen la incorporación o el mantenimiento de una base corporativa de la empresa en el país anfitrión. Para los servicios de guías de turismo no existe ninguna limitación en ningún Estado miembro respecto a la presencia comercial. Por otra parte, tampoco existe ninguna restricción sobre los servicios de balnearios.

PRESENCIA TEMPORAL DE PERSONAS FÍSICAS POR MOTIVOS DE NEGOCIO (MODO 4)

La UE se ha comprometido a permitir a los inversores contratar al personal básico y trabajadores en prácticas para todos los sectores de servicios liberalizados en virtud del AAE, con algunas limitaciones en determinados países.

La entrada y estancia temporal del personal básico y los trabajadores en prácticas será por una duración máxima de tres años para los traslados dentro de la misma empresa, de 90 días por cada período de 12 meses para los viajes de negocios, y de un año para los trabajadores en prácticas. Solo Bulgaria ha mantenido las limitaciones en estas categorías. En aquel país, el número de gerentes extranjeros no puede sobrepasar el de gerentes locales cuando la proporción de personal nacional/municipal en una empresa búlgara es mayor del 50%.

Con respecto a los servicios de guías de turismo, 15 Estados miembros han eliminado sus limitaciones a la libre circulación de estos profesionales. Los 12 Estados miembros restantes mantienen el requisito de la nacionalidad, que anula cualquier acceso parcial que se haya podido conceder. El requisito de la nacionalidad también es aplicable al personal básico y los trabajadores en prácticas en toda la UE para los servicios de balnearios.

En cuanto a los proveedores de servicios contractuales, la UE no ha asumido ningún compromiso relativo a los hoteles, restaurantes y servicios de suministro de comidas ni para servicios de balnearios. La UE se mostró más liberal con los servicios de las agencias de viajes; 14 Estados miembros no prevén ninguna limitación para esta categoría de profesionales, 12 Estados miembros aplican la prueba de necesidades económicas e Irlanda no asumió ningún compromiso.

La situación es similar para los servicios de operadores turísticos, incluidos los organizadores de viajes, si bien Irlanda no permite el acceso a los proveedores de servicios contractuales únicamente para la organización de viajes. El nivel de compromiso para los servicios de guías de turismo es mucho menor. Solo Suecia acordó retirar sus limitaciones de acceso al mercado, mientras que 21 Estados miembros impusieron la prueba de necesidades económicas y los cinco restantes no asumieron ningún tipo de compromiso. La UE no hizo ninguna oferta sobre la entrada temporal de profesionales independientes pertenecientes a cualquiera de los tres subsectores turísticos.

HOJA DE RESULTADOS DE ACCESO AL MERCADO

COMPROMISOS FRENTE A DEMANDAS

Si comparamos las peticiones del Equipo Comercial del Sector Privado (PSTT) con los resultados obtenidos en el Acuerdo de Asociación Económica (AAE), resulta evidente que los interesados del sector turístico de Barbados alcanzaron muchos de los objetivos que se habían marcado²⁴.

Para los servicios de suministro de comidas, agencias de viajes, operadores turísticos y servicios de guías de

turismo, los Estados miembros de la UE concedieron considerables posibilidades de acceso en el Modo 1, con un nivel de compromisos que oscila entre la totalidad de los 27 Estados miembros y solo 17²⁵. No hay ninguna duda de que este resultado fue favorable para los proveedores de servicios de Barbados. El PSTT no había solicitado ningún compromiso de acceso al mercado en el Modo 1 para servicios de hotelería por considerarlo técnica y comercialmente inviable. Con respecto a los servicios de comidas, la demanda del Equipo Comercial se limitó a los servicios de suministro de comidas al exterior por contrato (CPC 6423). En consecuencia, la falta de compromiso por parte de la UE para los servicios de restaurantes no supone presumiblemente ningún problema.

En cuanto a los compromisos relativos a la presencia comercial, la UE se mostró muy liberal, ya que 25 Estados miembros asumieron compromisos en todos los subsectores turísticos previstos así como para los servicios de balnearios. Los proveedores de servicios turísticos barbadenses pueden sentirse relativamente satisfechos con este resultado. Si bien el PSTT había incluido el servicios de suministro de comidas para aeronaves en su petición de servicios generales de suministro de comidas, este servicio en particular está acertadamente clasificado como un servicio auxiliar del transporte aéreo²⁶. En sus compromisos en este último subsector, la UE estableció una reserva en la que se limitaban las categorías de actividades al tamaño del aeropuerto, y que estipula que el número de proveedores en cada aeropuerto podrá limitarse por motivos de espacio, pero que deberán existir dos como mínimo para garantizar algún tipo de competencia. Por otra parte, Bulgaria impuso el requisito de incorporación. Desde la perspectiva del Equipo Comercial, este logro, aunque limitado, es un resultado positivo.

En consonancia con sus peticiones, Barbados consiguió un importante acceso al mercado para el personal básico y los trabajadores en prácticas en el sector de servicios para hoteles, restaurantes y servicios de suministro de comidas, así como para agencias de viajes y operadores turísticos; 26 Estados miembros asumieron plenamente estos compromisos y Bulgaria previó un compromiso parcial. En lo que se refiere a los beneficios para los proveedores de servicios contractuales, el PSTT solo solicitó que la UE permitiera la entrada temporal de los guías de turismo. También aquí hubo logros porque Suecia abrió completamente su mercado, mientras que 21 Estados miembros supeditaron la entrada a la prueba de necesidades económicas.

Especialmente útiles resultaron los importantes beneficios obtenidos para la entrada de proveedores de servicios contractuales para las agencias de viajes y operadores turísticos. No debemos subestimar estos logros porque el acceso al mercado brinda a los proveedores de servicios de los países del CARIFORUM la oportunidad de competir en el mercado europeo con proveedores integrados verticalmente.

Sobre la cuestión de un más fácil acceso en el Modo 4, especialmente para los profesionales del subsector

culinario, de alimentación y bebidas, la UE ha satisfecho estas demandas de una manera bastante significativa. Respecto a los privilegios de entrada temporal más fácil para los estudiantes de atenciones sociales, es poco probable que estos estudiantes cumplan los requisitos de los trabajadores en prácticas. Sin embargo, se realizó un esfuerzo para atender la petición del CARIFORUM y, en este sentido, se incluyó la ayuda al desarrollo para programas de intercambio y de capacitación en la esfera del turismo²⁷. Es un enfoque novedoso para permitir a esta categoría de personas alguna forma de libre circulación.

RECONOCIMIENTO MUTUO

En lo que respecta a la negociación de un Acuerdo de Reconocimiento Mutuo (ARM) para proveedores de servicios turísticos en virtud del AAE: “Las Partes cooperarán en el reconocimiento mutuo de los requisitos, las licencias y demás reglamentaciones de conformidad con el artículo 85 del presente Acuerdo”²⁸. El artículo 85, que trata sobre el reconocimiento mutuo en términos más generales, reafirma el derecho de las Partes a exigir que las personas físicas posean las cualificaciones necesarias y/o la experiencia profesional para suministrar los servicios contemplados, y obliga a las Partes a animar a los organismos profesionales pertinentes en sus respectivos territorios a entablar negociaciones a fin de elaborar y facilitar recomendaciones sobre reconocimiento mutuo. El turismo se reconoce como uno de los sectores prioritarios para la celebración de acuerdos de reconocimiento mutuo en virtud de este Acuerdo²⁹. El AAE establece específicamente que la UE y el CARIFORUM alentarán a sus organismos profesionales pertinentes a entablar negociaciones como muy tarde tres años después de la entrada en vigor del Acuerdo a fin de elaborar y facilitar conjuntamente tales recomendaciones sobre reconocimiento mutuo.

El deseo de la Asociación de Hoteles y Turismo del Caribe (CHTA) de mejorar el acceso del Modo 1 mediante una revisión de la legislación nacional por la que se aplica la Directiva de la UE relativa a los viajes combinados³⁰ se aborda en cierta medida en el artículo 116 del AAE. Estipula que las Partes promoverán el cumplimiento de las normas medioambientales y de calidad aplicables a los servicios turísticos de forma razonable, sin crear obstáculos innecesarios al comercio.

Otra vía para abordar cuestiones como las que se desprenden de la Directiva de la UE relativa a los viajes combinados es el mecanismo consultivo para entablar un diálogo periódico sobre las cuestiones relacionadas con el turismo que deberá desarrollarse de conformidad con lo establecido en el artículo 118 del AAE. El acuerdo no especifica las modalidades exactas para el intercambio de información y las consultas entre las Partes y otras partes interesadas pertinentes, pero establece que el Comité de Comercio y Desarrollo CARIFORUM-UE desarrollará las modalidades para dicho diálogo.

Para hacer una valoración adecuada de los beneficios derivados del acceso al mercado en virtud del AAE será necesario hacer una exposición de las nuevas disciplinas de competencia específicas al turismo contenidas en el Acuerdo, así como de las disposiciones sobre la creación de capacidades relacionadas con el comercio. Ambas refuerzan la capacidad suministradora de CARIFORUM e incrementan las posibilidades de la región de explotar nuevas y mejores oportunidades de acceso al mercado a raíz de la celebración del AAE.

DISCIPLINAS DE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA

En un comienzo, CARIFORUM había propuesto que el Acuerdo incluyera un anexo relativo al turismo. La idea parece tener su origen en la propuesta presentada por países de América Latina en 2001 a la Ronda de Doha de negociaciones comerciales de la OMC³¹. La CHTA se inspiró en esta propuesta a la hora de formular el borrador sobre turismo que adoptó el Mecanismo de negociación regional del Caribe en las negociaciones del AAE. Sin embargo, la UE se resistió a incluir el anexo y las negociaciones sobre los servicios llegaron a un punto muerto. La UE presentó entonces su propio borrador y posteriormente las Partes alcanzaron un compromiso.

Un elemento importante de la propuesta presentada a la Ronda de Doha de la OMC que la CHTA y la Asociación de Turismo incluyeron en su proyecto del AAE fue la creación de salvaguardias competitivas para el turismo³². La inclusión de disciplinas de prácticas anticompetitivas fue importante para los Estados del CARIFORUM porque el sector turístico mundial se caracterizaba por estructuras del mercado integradas verticalmente y por canales de distribución muy consolidados y controlados por un puñado de grandes multinacionales, muchas de ellas con sede en la UE³³.

El artículo 111 del Acuerdo establece que las Partes mantendrán o introducirán las medidas adecuadas para impedir que los proveedores incidan sustancialmente “en las condiciones de participación en el mercado correspondiente de servicios turísticos mediante la realización o la continuación de prácticas anticompetitivas, como el abuso de una posición dominante mediante la imposición de precios injustos, cláusulas de exclusividad, negativa a negociar, ventas vinculadas, restricciones de cantidad o integración vertical”.

La disposición del Acuerdo sobre la prevención de prácticas anticompetitivas es legalmente vinculante³⁴. Este es también el caso de las disposiciones sobre reconocimiento mutuo y el desarrollo de la cooperación. Puede que la aceptación por parte de la UE de estas disposiciones de mayor peso guarde relación con su objetivo de incluir una cláusula de nación más favorecida (NMF), que hace extensiva a la UE cualquier trato preferencial que concedan los Estados signatarios del CARIFORUM a cualquier economía de mercado importante con las que celebren un acuerdo

de integración económica después de la firma del AAE³⁵, así como con el deseo de la UE de imponer disciplinas específicas para el sector sobre las empresas de servicios, como el comercio electrónico, las telecomunicaciones, la mensajería, el transporte marítimo y los servicios financieros. A efectos de la cláusula de NMF contenida en el Acuerdo, por economía de mercado importante se entenderá cualquier país desarrollado o cualquier país que presente una proporción de las exportaciones de las mercancías mundiales superior al uno por ciento (1%) o cualquier grupo de países que presenten en su conjunto una proporción de las mercancías mundiales superior al uno y medio por ciento (1,5%) en el año anterior a la entrada en vigor del acuerdo de integración económica, de acuerdo con el trato más favorable que concedan a terceros.

DESARROLLO DE CAPACIDADES EN MATERIA DE COMERCIO

El trato que da el AAE a los servicios turísticos también es notable por sus disposiciones sobre la cooperación al desarrollo. El Acuerdo contiene el compromiso expreso por parte de la UE de ayudar a avanzar al sector turístico de los Estados signatarios del CARIFORUM, y presenta una lista no exhaustiva de ámbitos específicos en los que las Partes cooperarán. Estos ámbitos incluyen el desarrollo de capacidades para la gestión medioambiental, el desarrollo de estrategias de comercialización a través de Internet para las pequeñas y medianas empresas del sector de los servicios turísticos, así como la modernización de los sistemas nacionales de contabilidad para facilitar la introducción de las Cuentas Satélite de Turismo a nivel regional y local³⁶.

CONCLUSIÓN

Las negociaciones del Acuerdo brindaron a los proveedores de servicios de Barbados y el Caribe la oportunidad de obtener una serie de beneficios que no se alcanzaron en el marco de la OMC, a saber:

- La creación de reglamentos significativos e innovadores que abren nuevos mercados para el sector;
- El establecimiento de un entendimiento común sobre los problemas del sector, como la calidad de los servicios y las prácticas anticompetitivas;
- La creación de mecanismos que propicien la elección del Caribe entre los inversores de la UE;
- El reforzamiento de las capacidades de los operadores del CARIFORUM para incrementar las exportaciones turísticas y la competitividad del sector.

El trato que da el AAE a los servicios turísticos también es notable por sus disposiciones sobre la cooperación al desarrollo en ámbitos como el desarrollo de capacidades para la gestión medioambiental, el desarrollo de estrategias de comercialización a través de Internet para las pequeñas y medianas empresas del sector de los servicios turísticos,

así como la modernización de los sistemas nacionales de contabilidad para facilitar la introducción de las Cuentas Satélite de Turismo a nivel regional y local.

Las disposiciones del AAE relativas al turismo amplían e incorporan elementos de las propuestas sobre turismo presentadas a la Ronda de Doha de negociaciones comerciales, incluidas aquellas patrocinadas por la República Dominicana y otros Miembros de la OMC en 2000 y 2001. Este logro ilustra el carácter interactivo de las relaciones existentes entre las iniciativas multilaterales y regionales en materia de comercio.

Se fusionaron las posiciones predominantes en la región sobre el comercio internacional de servicios turísticos a través de la realización de consultas preliminares en todos los Estados signatarios del CARIFORUM y mediante la participación activa de las asociaciones y partes interesadas del sector de los servicios turísticos de la región y otros interesados clave. Los países del CARIFORUM hicieron valer sus posiciones en las negociaciones, propiciando así que en el AAE se adoptaran disposiciones pioneras en la esfera del turismo y la creación de un entendimiento común sobre las disciplinas relacionadas con el turismo entre casi una tercera parte de los Miembros de la OMC.

El éxito de la campaña organizada por las partes interesadas del sector de los servicios turísticos de Barbados para conseguir nuevas oportunidades de acceso al mercado de la UE debe atribuirse a: la participación activa del sector privado en el proceso de negociaciones para el logro de sus objetivos declarados de acceso al mercado.

Con este fin, el sector privado se sirvió de organizaciones empresariales bien organizadas para formular de la mejor manera posible los intereses del colectivo; el apoyo del Gobierno barbadense al reforzamiento de la colaboración público-privada y su voluntad de respaldar los puntos de vista del sector privado, y; la capacidad de los negociadores de defender con éxito los intereses de los operadores privados.

No debemos subestimar este último punto. La capacidad de los negociadores de la región fue un elemento de primer orden en estos progresos. El Mecanismo de negociación regional del Caribe demostró ser un mediador muy hábil entre el sector privado de la región y los negociadores de la UE³⁷.

Dicho Mecanismo de Negociación resultó ser el hilo conductor de esta historia con final feliz sobre el sector de los servicios turísticos de Barbados. Tomó parte en colaboración del sector a nivel regional y nacional uniendo fuerzas con la Asociación de Hoteles y Turismo del Caribe y la Organización de Turismo del Caribe y en los esfuerzos para sensibilizar a las organizaciones nacionales de apoyo a la empresa. En este sentido, el Mecanismo de Negociación proporcionó el marco conceptual y analítico que permitió a las demás entidades reconocer sus propios intereses, evaluar sus opciones y formular sus posiciones.

Una de las principales tareas que deberán afrontar ahora los operadores privados de Barbados es garantizar que todas las partes interesadas reconocen las nuevas y mejores oportunidades de acceso al mercado que brinda el AAE y que adoptan posiciones estratégicas para sacar provecho de la conquista de nuevos mercados en la UE. Dos iniciativas paralelas, una del sector privado y otra del Gobierno, nos animan a pensar que dicho proceso ya está en marcha.

De la parte del sector privado, la Asociación de Hoteles y Turismo del Caribe (CHTA) está elaborando una guía para los interesados del sector turístico en la que explica, en términos fáciles de entender, cómo pueden beneficiarse del AAE y de los compromisos de liberalización emprendidos por los gobiernos del CARIFORUM. La CHTA también está buscando fondos para financiar una exposición itinerante con la que promover los logros de acceso al mercado gracias al Acuerdo y las oportunidades para recibir ayuda al desarrollo y apoyo técnico.

El Gobierno ya ha iniciado los preparativos para establecer una Unidad de implementación del AAE que apoye a todas las empresas del sector a beneficiarse de la ayuda al desarrollo a que podrían tener opción en virtud del AAE.

Este estudio de caso ilustra cómo el sector privado de países en desarrollo, incluso en economías pequeñas y vulnerables, pueden cosechar importantes frutos cuando adoptan un enfoque anticipatorio y positivo, y participan desde un comienzo en las negociaciones comerciales. Pueden derivarse beneficios de la influencia en el carácter y el contenido específico de las disposiciones acordadas y del nivel de compromiso que asuman los interlocutores responsables de la negociación.

NOTAS FINALES

1. Se entiende por CARIFORUM los 14 Estados miembros de la Comunidad del Caribe (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tobago) más la República Dominicana.

2. A. Dunlop, *Tourism Services Negotiations Issues: Implications for CARIFORUM Countries* (Caribbean Regional Negotiating Machinery, Office of Trade Negotiations, Caribbean Community (CARICOM) Secretariat, 2003). Disponible en: <http://www.crn.org>.

3. *Trade Policy Review of Barbados* (Informe de la Secretaría de la Organización Mundial del Comercio, WT/TPR/S/203, pág. 8, 2008).

4. *Barbados Economic and Social Report 2007* (Ministerio de Finanzas, Asuntos Económicos y Energía, págs. 59-60, Julio de 2008).

5. *Ibid*, pág. 60.

6. *Barbados Economic and Social Report 2007* (Ministerio de Finanzas, Asuntos Económicos y Energía, pág. 20, 2007).

7. *Ibid*, pág. 59.

8. *Statistical Service Labour Force Survey* (Servicio de Estadística de Barbados, 2006 y 2007).

9. *Barbados Economic and Social Report 2007* (Ministerio de Finanzas, Asuntos Económicos y Energía, pág. 60).

10. http://www.tradeteam.bb/cms/default.asp?V_DOC_ID=1056.

11. Según el sitio web de la Asociación de Hoteles y Turismo del Caribe, la organización representa a todo el espectro de la industria de atenciones sociales perteneciente al sector privado, que incluye a 36 asociaciones hoteleras nacionales en toda la región del Caribe, más de 850 hoteles miembros y más de 600 empresas proveedoras. Véase: <http://www.caribbeanhotelandtourism.com/index.php>.

12. *What does the EPA have to do with Tourism?* (Equipo Comercial del Sector Privado de Barbados (PSTT), Documento informativo 1, Abril de 2006). Disponible en: <http://www.tradeteam.bb/cms/pstt/files/sector/tourism/What%20does%20an%20EPA%20have%20to%20do%20with%20Tourism.pdf>.

13. *Need for Tourism Lobbying* (PSTT). Disponible en: <http://www.tradeteam.bb/cms/pstt/files/tradenews/Need%20for%20Tourism%20Lobbying.pdf>.

14. No está muy claro qué entiende el PSTT por servicios de recreo. En el documento *Submission on the Liberalization of Attraction and Recreation Services* el Equipo Comercial hace referencia a una serie de sectores y servicios diferentes, entre los que se incluyen los servicios de recreo, culturales y deportivos, los servicios de entretenimiento así como la contratación de cruceros de placer, por días o para la celebración de fiestas, y los servicios de balnearios, médicos y de salud.

15. Quizá la UE consideró que las disposiciones sobre servicios generales, sumadas al marco de la política de competencia del Título I, Capítulo 1 serían suficientes para tratar los aspectos que preocupan a los Estados del CARIFORUM. Véase el comunicado de prensa del 28 de septiembre de 2007 *Caribbean Hotel and Tourism Association, CHA Reacts to Recent Developments in EPA negotiations*, disponible en: http://caribbeanhotelandtourism.com/downloads/Press_092807_EPANegotiations.pdf; *CHA let down by EU*, Nation News, 2 de octubre de 2007; y Jessop, D., *Grasping the full economic impact of Caribbean tourism*, Jamaica Gleaner, 23 de septiembre de 2007.

16. Los servicios incluidos son (CPC 641) servicios de alojamiento en hoteles y otros tipos de establecimientos; (CPC 642) servicios de suministro de comidas; y (CPC 643) servicios de suministro de bebidas para su consumo en el local. En consecuencia, el Modo 3 para este sector incluiría el establecimiento de un hotel, motel, *camping* de vacaciones, restaurante, servicio de suministro de comidas, bar, café, etc. en cualquiera de los Estados miembros de la UE. El Modo 4 comprende los visados de entrada temporal para los miembros del personal de empresas que hayan establecido una presencia comercial. Esto podría incluir el traslado de personal básico (p. e., gerentes) o trabajadores en prácticas para que trabajen en la empresa hasta un máximo de tres años, o el envío de directivos responsables de abrir nuevos establecimientos para hasta un máximo de 90 días. Los interesados podrán ampliar esta información sobre CPC 641-643 en <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcs.asp?Cl=9&Lg=1&Co=64>.

El Equipo Comercial del Sector Privado pidió que la República Checa y Polonia retiraran las limitaciones a los servicios de suministro de bebidas (CPC 643). Estas limitaciones han sido retiradas como se indica en el cuadro 2. El Equipo Comercial pidió que Italia retirara su requisito de la prueba de necesidades económicas para bares, cafés y restaurantes de nueva creación. Pero la petición fue rechazada, como se indica en el cuadro 2. El Equipo Comercial pidió a todos los Estados miembros de la UE que suprimieran las limitaciones a la libre circulación de los miembros del personal. Esta petición no fue aceptada del todo porque Bulgaria mantiene algunos requisitos relativos a los directivos extranjeros, cuyo número no puede sobrepasar el de directivos búlgaros en determinados tipos de empresas. (Modo 4a.) En lo que respecta a las limitaciones sobre el suministro de servicios contractuales en el sector hotelero, ninguno de los Estados miembros de la UE ha accedido a esta petición.

17. Para estos servicios, el Modo 1 incluye la información sobre viajes y los servicios de reserva en línea o por teléfono; el Modo 3 incluye el establecimiento de una sucursal o agencia en un Estado miembro de la UE; y el Modo 4 incluye el traslado de miembros del personal de la empresa para establecer y dirigir una sucursal en un Estado miembro. El Equipo Comercial pidió la eliminación de las limitaciones para los Modos 1, 3 y 4.

Esta petición no fue aprobada en su totalidad, como podemos ver en el cuadro 2:

Modo 1 – Todos los Estados miembros de la UE, excepto Bulgaria y Hungría, retiraron las limitaciones.

Modo 3 – Bulgaria y Portugal mantienen algunos requisitos respecto a las empresas que se establezcan en el país. Todos los Estados miembros restantes eliminaron las limitaciones para el establecimiento de una sucursal en el país.

Modo 4 – Bulgaria mantiene un requisito relativo a los gerentes extranjeros cuyo número no podrá superar el de los gerentes búlgaros (y algunas de las reservas generales podrían ser aplicables a todos los sectores).

18. El Equipo Comercial pidió la retirada de todas las limitaciones. Pero algunos Estados miembros de la UE mantuvieron la "condición de la nacionalidad", como se indica en el cuadro 2.

19. Según la Asociación de Hoteles y Turismo del Caribe: "Las disposiciones sobre la implementación de la Directiva relativa a los viajes combinados han introducido una serie de normas que resultan inadecuadas para el clima caribeño y para la situación, el diseño y la arquitectura de los hoteles caribeños. Por ejemplo, establecimientos situados en países del CARIFORUM deben introducir complicados sistemas de evacuación más propios para edificios de gran altura que para los de apenas dos o tres plantas. El elevado costo de este requisito causa grandes problemas a los hoteleros del CARIFORUM". Posición de la Asociación de Hoteles del Caribe (CHA) sobre el tratamiento del Turismo en el Acuerdo de Asociación Económica con Europa. Asociación de Hoteles y Turismo del Caribe, Abril de 2005.

20. Al final, esto resultó ser cierto para la mayoría en lo que respecta al suministro de servicios de hotelería según el Modo I, porque solo tres Estados miembros de la UE asumieron plenos compromisos.

21. El alcance de este estudio de caso se limita a los servicios turísticos, por lo que no incluye otros beneficios del acceso al mercado que favorecen a los interesados del sector turístico en la esfera del ocio, los servicios comerciales y de recreo, culturales y deportivos.

22. Esta explicación de los beneficios de acceso al mercado se basa en el Comunicado del Mecanismo de negociación regional del Caribe: *Treatment of Tourism in the EPA*, 3200.3/EPA-09[08], Kingston/Christ Church, Caribbean Regional Negotiating Machinery, 2008.

23. Los servicios de suministro de comidas para aeronaves son probablemente una excepción a esta observación. Pero estos servicios están clasificados como servicios auxiliares del transporte aéreo y no se incluyen en el sector de los servicios turísticos.

24. Las peticiones formuladas por los interesados de Barbados se incluyeron en su mayoría en las solicitudes regionales de acceso al mercado. Si bien el debate se centra principalmente en los beneficios alcanzados para el sector turístico de Barbados, se trata de un enfoque algo artificial porque la UE respondió a la petición consolidada de acceso al mercado de los países del CARIFORUM y no a las peticiones de los proveedores de servicios turísticos de Barbados.

25. El acceso al mercado concedido por la UE sigue siendo significativo

aun sin el compromiso de 10 Estados miembros. Los ingresos en 2006 derivados del turismo en estos 10 países (Bulgaria, Chipre, República Checa, Hungría, Italia, Letonia, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia) representaron apenas el 21,89% del total de la UE-27. Los 17 países restantes, que han retirado las restricciones de acceso al mercado, representan casi el 80% del total de ingresos. Véase *Eurostat Pocketbooks: Tourism Statistics*, pág. 33, Comisión Europea, 2008.

26. El subsector de los servicios de suministro de comidas para aeronaves es importante porque una empresa barbadense se ha especializado en este servicio y ha ampliado sus operaciones a América Central, América del Sur y a otras partes del Caribe.

27. El AAE CARIFORUM-EU incluye en su artículo 117, 2. e) los programas de intercambio turístico y formación, también en idiomas, destinados a los proveedores de servicios turísticos.

28. Artículo 114 del AAE CARIFORUM-UE.

29. Artículo 85, 3. del AAE CARIFORUM-UE.

30. La Directiva 90/314/CEE de la UE relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados, tiene la finalidad de proteger a los consumidores que contratan un viaje combinado en la UE. Comprende la venta de "viajes combinados: la combinación previa de, por lo menos, dos de los siguientes elementos, vendida u ofrecida a la venta con arreglo a un precio global, cuando dicha prestación sobrepase las veinticuatro horas o incluya una noche de estancia". La Directiva contiene, entre otras cosas, un reglamento relativo a la responsabilidad de los organizadores y detallistas de los viajes combinados, que asumirán la responsabilidad sobre el cumplimiento de los servicios que ofrecen. La Directiva 90/314/CEE relativa a los viajes combinados está disponible en: http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/pack_trav/index_en.htm.

31. *Communication by Bolivia, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panama, Peru and Venezuela: Draft Anexo on Turismo*, S/CSS/W/107, Organización Mundial del Comercio, 26 de septiembre de 2001.

32. La UE reaccionó a la propuesta que la República Dominicana presentó al Programa de Doha para el Desarrollo dando su apoyo a las principales peticiones de la propuesta, aunque no respaldó de forma explícita el anexo sobre Turismo en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). La UE señaló, no obstante, que dos cuestiones incluidas en el borrador – turismo y desarrollo sostenible y salvaguardias sobre competencia – merecían un estudio más detenido. Véase: Dunlop, A., *Tourism Services Negotiations Issues: Implications for CARIFORUM Countries*, Caribbean Council, Caribbean Regional Negotiating Machinery, Office of Trade Negotiations, Caribbean Community (CARICOM) Secretariat, 2003. Disponible en: <http://www.crrm.org>.

33. *The Treatment of Tourism in the CARIFORUM-EU Economic Partnership Agreement*, pág. 2, Caribbean Regional Negotiating Machinery.

34. En cambio, las otras disposiciones contenidas en la Sección 7, que tratan sobre el sector turístico, no son vinculantes. Sauv e y Ward explicaban que esta combinación de disposiciones vinculantes y no vinculantes son un reflejo de la dinámica de las negociaciones. En la opinión de la mayoría, la UE se resistió a la mayor parte de las disposiciones sobre turismo, en cuya formulación tomaron parte activa los miembros del sector privado del CARIFORUM. Por consiguiente, parece ser que la prioridad de los Estados del CARIFORUM era la de garantizar que las disposiciones clave relativas a las prácticas anticompetitivas, el reconocimiento mutuo y el desarrollo de la cooperación fueran legalmente vinculantes. Véase Pierre Sauv e y Natasha Ward, *The CARIFORUM-EC Partnership Agreement: Assessing the Outcome on Services and Investment*. ECIPE Discussion Paper. Bruselas: Centro Europeo de Economía Política Internacional. En preparación.

35. Artículos 70, 1, b) y 79, 1. b) del AAE CARIFORUM-UE.

36. Una Cuenta Satélite de Turismo es un instrumento estadístico para analizar la importancia económica del turismo. Según la Comisión Europea, una Cuenta Satélite de Turismo completa contiene cuentas de producción detalladas del sector turístico y sus vinculaciones con otros sectores, el empleo, la creación de capital e información no monetaria sobre el turismo. Los interesados podrán ampliar esta información (en inglés) en: <http://statistics.unwto.org/en> y http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/cooperation/tourism-satellite-account/index_en.htm.

37. La capacidad del CARIFORUM para negociar un AAE amplio se vio reforzada gracias a la experiencia adquirida por esta región durante otras negociaciones comerciales en diversos foros. La negociación del

Tratado de Libre Comercio entre el CARICOM y la República Dominicana aportó una visión de los obstáculos al comercio existentes en la región del CARIFORUM, además de indicaciones claras de cómo debía ser el futuro programa de liberalización dentro de la subregión. Las negociaciones sobre el malogrado acuerdo sobre la Zona de Libre Comercio de las Américas expuso a los negociadores del CARIFORUM a una visión más amplia de cuestiones comerciales. Estos procesos, junto con la experiencia adquirida en el transcurso de las negociaciones multilaterales en la OMC, contribuyeron a mejorar las aptitudes negociadoras de la región y elevaron el nivel de comodidad de la región a la hora de tratar sobre muchos aspectos de las políticas, antiguos y nuevos, que fueron objeto de las negociaciones del Acuerdo. Para una exposición más detallada véase: P. Sauv e, N. Ward, *The CARIFORUM-EC Partnership Agreement: Assessing the Outcome on Services and Investment*, European Centre for International Political Economy, Enero de 2009. Disponible en: <http://www.ecipe.org/>.



CAPÍTULO II

IMPULSO A LA COMPETITIVIDAD DE LAS EXPORTACIONES EN GHANA

ÉXITO DE LA ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN LA INTEGRACIÓN DE LOS SERVICIOS ADUANEROS

RESUMEN DEL ESTUDIO DE CASO	30
FACILITACIÓN INNOVADORA DEL COMERCIO	31
SUPERACIÓN DE LOS DESAFÍOS	32
INTRODUCCIÓN DE CAMBIOS JURÍDICOS Y NORMATIVOS	34
FUNCIONAMIENTO DEL PROYECTO	35
LOGROS DEL PROYECTO	37
FACTORES DEL ÉXITO	38
DIFICULTADES DE IMPLEMENTACIÓN	41
CONCLUSIÓN	42

IMPULSO A LA COMPETITIVIDAD DE LAS EXPORTACIONES EN GHANA

ÉXITO DE LA ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN LA INTEGRACIÓN DE LOS SERVICIOS ADUANEROS

RESUMEN DEL ESTUDIO DE CASO

Las asociaciones público-privadas (APP) constituyen un mecanismo a través del cual las agrupaciones del sector privado y las asociaciones empresariales pueden desempeñar un papel más relevante en la formulación y aplicación de políticas para la defensa y representación de los intereses de la empresa. Estas asociaciones proporcionan además la infraestructura y los proyectos necesarios para que la prestación de servicios sea más económica y sostenible.

El presente estudio de caso ilustra el logro de Ghana en el establecimiento de una APP – la Ghana Community Network Services Limited (GCNet) – cuyo objetivo era integrar y mejorar los servicios aduaneros. El proyecto GCNet pone de relieve la importancia que tiene la participación del sector privado en la creación de un entorno empresarial propicio para el crecimiento económico. La asociación estratégica de una empresa multinacional – la Société générale de surveillance (SGS) S.A. – fue un factor determinante para el éxito del proyecto.

La SGS, que es una empresa de escala mundial con cuantiosos recursos financieros, se encargó de financiar el proyecto. Los servicios comerciales de inspección y verificación de esta Sociedad no dejaban lugar a dudas acerca de su capacidad y experiencia en programas para facilitar el comercio y mejorar el nivel de los ingresos. La división TradeNet de la SGS está constituida por una red integrada de servicios comerciales; su creación se remonta a la década de 1990 en Singapur. El sistema TradeNet de Singapur no ha dejado de evolucionar desde entonces y en la actualidad tramita más de 20 millones de ficheros al año y se ha convertido en un modelo para todo el mundo.

Los programas de computación para uso de los gobiernos rara vez dan buenos resultados cuando se implementan como un evento aislado, sin un apoyo operativo continuado y la gestión de su infraestructura. El concepto de TradeNet

se basa en el principio de que el programa informático es una herramienta que necesita el apoyo continuado de profesionales para que ofrezca todo su potencial. Los programas evolucionan con el paso del tiempo, y sus usuarios deben recibir formación para aprender a utilizarlos. TradeNet es un sistema flexible y modular configurado para que responda fielmente a las necesidades específicas del país en cuestión, teniendo en cuenta todos los valores y las peculiaridades del comercio local que existan en ese momento.

A través de la APP, un equipo integrado por representantes del sector público y el sector privado estableció una entidad conjunta que se encargaría de gestionar el proyecto, revisar los procedimientos y velar por su eficiencia, además de impartir formación a 1.500 personas e implementar la infraestructura necesaria.

El sistema TradeNet ha agilizado los trámites del despacho de aduana, ha incrementado la recaudación de ingresos, ha reducido los errores propios de la introducción reiterada de datos, ha mejorado la transparencia y reforzado la coherencia entre los distintos procesos. El proyecto de la GCNet alcanzó en Ghana los objetivos de las partes interesadas, entre los que cabe destacar los siguientes:

- Simplificación de los procedimientos aduaneros;
- Tramitación más rápida de los despachos de aduana;
- Tránsito más rápido, gracias a un sistema de rastreo por satélite;
- Aumento de la recaudación de ingresos;
- Mejora de la competitividad de las exportaciones ghanesas.

La competitividad de las exportaciones ghanesas, en particular de las PYME, mejoró de manera considerable gracias a una tramitación más rápida de las remesas y al soporte electrónico para la emisión de permisos y certificados de origen y su posterior envío a las autoridades del punto de destino de las exportaciones. El tiempo

necesario para el despacho de aduana se redujo de golpe de semanas a unas pocas horas, y la recaudación del Estado en concepto de derechos de importación aumentó en un 35%. Según los datos estadísticos de 2007, TradeNet tramita casi un millón de archivos al año e interconecta a 800 usuarios de todo el país¹.

El *Doing Business Report 2007-2008*, informe del Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional (CFI) que clasifica a 178 economías en función de su facilidad normativa para la actividad económica, reconocía que Ghana era uno de los países donde más había mejorado la situación. La CFI reconocía que el sistema de la GCNet era uno de los factores más determinantes de esta mejora. Tanto el Banco Mundial como la Organización Mundial de Aduanas han reconocido que la GCNet puede servir de ejemplo para toda la región.

La APP fue la responsable de la exitosa implementación del proyecto, pero hubo otros factores que también fueron decisivos para su éxito, entre los que cabe destacar los siguientes:

- El apoyo del Gobierno y su fe en el proyecto;
- Asociados dignos de confianza;
- Desarrollo de infraestructura específica para el proyecto;
- Implementación escalonada del proyecto;
- Manifestación tangible de los logros alcanzados;
- Formación, sensibilización y creación de capacidades;
- Capacidad de respuesta a las nuevas tendencias y los requisitos urgentes;
- Un sistema de autofinanciación sostenible.

La utilización de una APP para impulsar con éxito las exportaciones significa que el presente estudio de caso se puede reproducir en otros países. El ITC ha elaborado con la ayuda de la GCNet el presente estudio de caso para compartir con los interesados un ejemplo de mejores prácticas que propiciaron un aumento significativo de la competitividad de las exportaciones. En él se describe lo que ocurrió en Ghana: los primeros pasos de la asociación, la elección de los asociados idóneos, los factores que determinaron su éxito, los aspectos operativos y cómo se superaron las principales dificultades. Con la ayuda de la GCNet el país ha avanzado hacia el logro de un ideal que el Presidente ghanés John Kufuor expresó en su discurso inaugural en enero de 2001, el de crear una “Edad de oro para el empresariado de Ghana”.

FACILITACIÓN INNOVADORA DEL COMERCIO

La APP se ha convertido en la solución ideal para implementar proyectos o prestar servicios que, tradicionalmente, eran competencia del sector público, y lo hace de un modo más económico y sostenible².

El Gobierno ghanés estimó oportuno recurrir a una APP para modernizar sus operaciones aduaneras sin tener que financiar por sí mismo la infraestructura física, las redes de comunicación, la mejora de las instalaciones aduaneras y los generadores eléctricos para los puestos fronterizos apartados, cuyo costo total se elevó a \$EE.UU. 12 millones.

ENTIDAD AGLUTINADORA DEL SECTOR PRIVADO

El Gobierno reconoció que el sector privado podía ser el motor que impulsara el crecimiento económico y no escatimó esfuerzos en la creación de capacidades de las agrupaciones del sector privado ni para dar a las asociaciones empresariales un papel más relevante en la defensa de los intereses de la empresa y en la formulación e implementación de las políticas correspondientes. Creó la Private Enterprise Foundation, una entidad aglutinadora para las diversas asociaciones empresariales del sector privado. Con el apoyo de sus asociados para el desarrollo, el Gobierno introdujo una serie de reformas, entre las que cabe destacar las siguientes:

- Derogación de reglamentos restrictivos;
- Creación de capacidades del sector privado a través de la formación y los servicios de consultoría;
- Creación de productos, mercados y sistemas de información de gestión;
- Inversión en infraestructura, por ejemplo mediante la ampliación y mejora de centros artesanales³.

El Presidente de Ghana John Kufuor declaró en su discurso inaugural en enero de 2001 que comenzaba la “Edad de oro para el empresariado de Ghana”. El resultado fue un estrechamiento entre los sectores público y privado, incluida la creación del Ministerio de Desarrollo del Sector Privado para que promueva la colaboración entre ambos sectores.

CRECIMIENTO A TRAVÉS DE LAS EXPORTACIONES GRACIAS A LA REFORMA ADUANERA

Cuando el Gobierno implementó su Programa Gateway⁴, con el que intentaba atraer la inversión para acelerar el crecimiento a través de las exportaciones y eliminar los obstáculos al comercio en Ghana, decidió reformar los procesos y procedimientos que aplicaba el Servicio de Aduanas, Impuestos Internos y Prevención, conocido por sus siglas originales CEPS.

Este proyecto tenía la finalidad de atraer a Ghana a inversores interesados en el sector de la exportación para acelerar el crecimiento a través de las exportaciones y facilitar el comercio. Otro objetivo del proyecto era incrementar la competitividad de los productos ghaneses en el mercado mundial a través de medidas como la reforma

de los sistemas legislativo, normativo y de incentivos; el reforzamiento institucional y la creación de capacidades; y una mayor participación privada en la infraestructura. El proyecto debía reducir la duración de los trámites aduaneros y mejorar el servicio y la gestión de documentos, prevenir el fraude y aumentar la recaudación de ingresos.

Con este proyecto se pretendía asimismo mejorar la capacidad de los servicios aduaneros y entidades afines, para lo que se les equipó con una plataforma para el intercambio electrónico de datos (IED) e interconectar a las entidades públicas y privadas, y evitar así la duplicación de esfuerzos y reducir los costos y el tiempo necesarios para el despacho de aduana y la tramitación de la documentación comercial.

RED ELECTRÓNICA COMUNITARIA

El Gobierno de Ghana debía hacer frente a las limitaciones financieras y la falta de capacidad técnica para mantener el anterior sistema, y consideró que una APP era el método idóneo para implementar el nuevo sistema automatizado, impulsar la aprobación de las partes interesadas y garantizar su sostenibilidad. En consecuencia, el Gobierno intentó reunir al mayor número posible de interesados dignos de confianza, junto con un asociado para cuestiones técnicas de importancia estratégica.

El Gobierno se sintió motivado a utilizar este tipo de arreglo, teniendo en cuenta las lecciones extraídas de la ejecución de proyectos anteriores para facilitar el comercio y administrar los ingresos. Dichos proyectos pasados habían sufrido retrasos en su implantación, por lo que no fue posible alcanzar los objetivos previstos. Los proyectos se beneficiaron del fuerte impulso de la asistencia técnica, pero adolecían de la falta de renovación o mantenimiento de las inversiones que garantizaran la sostenibilidad del proyecto tras la retirada de la asistencia técnica.

El Gobierno fue el principal impulsor del proyecto, pero los sectores público y privado no tardaron en emprender el diálogo y ambos sectores reconocieron la necesidad de buscar solución a determinados impedimentos que afectaban a la competitividad del empresariado. En consecuencia, el sector privado también fue un claro defensor del proyecto.

En octubre de 2000 se creó la GCNet como empresa mixta público-privada para lograr que todos los interesados en mejorar la competitividad ghanesa se integraran en la red electrónica comunitaria para la gestión de las transacciones comerciales y el despacho de aduana.

Los asociados aportaron a la asociación recursos financieros, conocimientos técnicos y otros insumos. También ellos se convirtieron en firmes defensores del proyecto que impulsaba la iniciativa.

Misión de la GCNet

- Automatización de los procedimientos aduaneros
- Servicio de IED plenamente integrado/Red de comercio
- Mejora de la velocidad del despacho de aduana, con la consiguiente aceleración de los trámites portuarios y la reducción de costos para las empresas
- Más transparencia en los procedimientos aduaneros y reducción de las prácticas discrecionales
- Movilización de los ingresos nacionales
- Mejores gestión del comercio, información comercial y estadísticas del Gobierno

Modelo empresarial de la GCNet

- Mandato de 10 años recibido del Gobierno ghanés
- Acuerdo de empresa mixta – Centro de Promoción de Inversiones de Ghana/Código de Sociedades
- Patrimonio inicial de cerca de \$EE.UU. 6 millones x 2,5
- El Banco Mundial financió el patrimonio correspondiente al Servicio de Aduanas de Ghana
- Uso obligado del sistema en virtud de la ley aduanera
- Legislación parlamentaria para las transacciones electrónicas
- Tasa administrativa de aduanas equivalente al 0,4% del valor FOB
- Dos años para la adaptación, la formación y la infraestructura
- Asociados de Singapur y Mauricio para cuestiones de tecnología
- Creación – Identificación – Funcionamiento

Fuente: Cortesía de GCNet.

SUPERACIÓN DE LOS DESAFÍOS

El Gobierno necesitaba encontrar un asociado para cuestiones técnicas de importancia estratégica que estuviera dispuesto a invertir en el proyecto e impulsar el proceso. Este requisito se consideró de importancia decisiva porque ya había habido anteriormente otros proyectos sobre gobernanza electrónica impulsados por el Gobierno que no lograron alcanzar los objetivos previstos inicialmente. Dichos proyectos no eran sostenibles por falta de recursos presupuestarios para invertir y cubrir los gastos ordinarios, la ausencia de competencias básicas de gestión y porque no recibieron el impulso necesario para superar los desafíos inherentes a la gestión del cambio.

Se determinaron las carencias de que adolecieron los anteriores proyectos de gobernanza electrónica y, por

iniciativa del Gobierno o con la ayuda de donantes, se determinaron cuáles eran las soluciones técnicas y se aplicaron. Lamentablemente, por culpa de los requisitos impuestos a los donantes, como la ayuda condicionada o evaluaciones interminables de los proyectos y reglas de implementación, las soluciones y los procesos técnicos que se aplicaron no fueron los óptimos. En el pasado apenas se prestó atención a los procesos complementarios que podrían haber favorecido el éxito del proyecto. Por ejemplo, se podría haber emprendido una gestión eficaz del cambio mediante una campaña de sensibilización y la formación de las partes interesadas.

De la implementación de los proyectos solían encargarse equipos de gestión de proyectos que no pertenecían a la plantilla de funcionarios de la institución responsable de la aplicación; en su lugar se contrataba a terceras personas por toda la duración del proyecto. Esto tuvo como consecuencia que no se crearan competencias y capacidades institucionales básicas que garantizaran la sostenibilidad de los proyectos. En el ámbito del servicio público no siempre se disponía de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) ni de las aptitudes y la experiencia en materia de gestión necesarias para dirigir este tipo de proyectos de gobernanza electrónica. Por otra parte, el sector público no tenía los medios para retener al personal especializado y no podía competir con las condiciones más favorables que ofrecía el sector privado.

Tras la puesta en marcha de los proyectos, los fondos disponibles eran insuficientes para sufragar la modernización del sistema cuando aparecían nuevas tecnologías y sistemas operativos. Con el paso del tiempo, el sistema dejó de ser operativo y los proyectos de gobernanza electrónica fracasaron.

ELECCIÓN DE LOS ASOCIADOS IDÓNEOS

Para afrontar todos estos desafíos, el Gobierno reconoció a la Société générale de surveillance (SGS) S.A. como su posible asociado. La SGS es una empresa de escala mundial que disponía de recursos financieros más que suficientes para financiar el proyecto.

Los servicios comerciales de inspección y verificación de la SGS no dejaban lugar a dudas acerca de su experiencia en programas para facilitar el comercio y mejorar el nivel de los ingresos. Esta Sociedad mantenía una alianza estratégica con la Singapore Network Services, el principal operador de TradeNet en aquel momento. TradeNet es una red integrada para el comercio de una comunidad. Este concepto de red integrada se desarrolló por primera vez en Singapur en la década de 1990. Desde su creación, el sistema no ha dejado de evolucionar y TradeNet Singapore tramita actualmente más de 20 millones de ficheros al año y se ha convertido en una referencia en todo el mundo.

Es un hecho ampliamente reconocido que los programas de computación para uso de los gobiernos rara vez dan

buenos resultados cuando se implementan como un evento aislado, sin un apoyo operativo continuado y la gestión de su infraestructura. El concepto de TradeNet se basa en el principio de que el programa informático es una herramienta que necesita el apoyo continuado de profesionales para que ofrezca todo su potencial.

GCNet, asociación público-privada	
■ Aduanas de Ghana	20%
■ Consejo de Expedidores de Ghana	10%
■ Banco Comercial de Ghana	5%
■ Total entidades públicas	35%
■ Société générale de surveillance	60%
■ Ecobank Ghana Ltd	5%
■ Total entidades privadas	65%

Fuente: Cortesía de GCNet.

El programa informático evoluciona con el tiempo y sus usuarios deben recibir la formación adecuada para poder utilizarlo.

El sistema TradeNet agiliza los trámites de despacho de aduanas, incrementa la recaudación de ingresos, reduce los errores que se producen cuando hay que introducir los datos varias veces, incrementa la transparencia y refuerza la coherencia entre los procesos. No se trata de un producto independiente de los que se adquieren en una tienda ya listos para que comiencen a funcionar. TradeNet es un sistema flexible y modular configurado para que responda fielmente a las necesidades específicas del país en cuestión, teniendo en cuenta todos los valores y las peculiaridades del comercio local que existan en ese momento.

La SGS estaba dispuesta a invertir y se comprometí a impulsar el proceso de implementación del proyecto a través de un acuerdo de asociación estratégica. El compromiso que asumió esta empresa respecto al proyecto difería del de otras propuestas que, fundamentalmente, pretendían proporcionar el programa informático e instalar el equipo físico para su funcionamiento, sin dar garantías de que el sistema funcionaría de modo eficiente y sostenible.

El Gobierno eligió a la empresa SGS y le encomend  la búsqueda de asociados adecuados para la APP, para su posterior examen por parte del Gobierno. Se hizo un llamado a todos los principales interesados en la importación y exportación a través de los puertos ghaneses que desearan mejorar sus ingresos derivados del comercio. Entre las partes interesadas figuraban la Cámara Nacional de Comercio e Industria de Ghana (GNCCI), la Asociación de Industrias de Ghana (AGI), El Consejo de Expedidores de Ghana (GSC), la Dirección de Puertos e Instalaciones Portuarias de Ghana (GPHA), las asociaciones de agentes

de transportes, empresas de inspección, la asociación de armadores, bancos y una empresa de telecomunicaciones.

VENTA DEL PROYECTO

La mayoría de estas partes interesadas, a pesar de su apego al proyecto, se mostraba reacia a invertir debido a la trayectoria poco exitosa de anteriores proyectos de gobernanza electrónica y los riesgos que parecía entrañar este nuevo proyecto. Un ejecutivo de la Asociación de Industrias de Ghana comentó por aquel entonces que, al igual que en el pasado, todos estaban a favor del proyecto, pero que preferían esperar hasta verlo en funcionamiento.

Esta actitud precavida se vio agravada por el hecho de que en 2000, el año en que se promovía el proyecto, los altos tipos de interés rozaban el 40%. Las letras y bonos del Tesoro ofrecían unos beneficios más seguros que el arriesgado proyecto de gobernanza electrónica.

Para superar estas dificultades, la SGS, en su calidad de asociado técnico estratégico, se convirtió en un promotor activo del proyecto – elaboró prospectos, lanzó una campaña para sensibilizar a todas las partes interesadas y miembros potenciales sobre los beneficios que el proyecto aportaría a los principales interesados y a la economía en su conjunto. La SGS también dio amplia publicidad a su exitosa experiencia en Singapur.

Con la ayuda del Gobierno se brindó a las partes interesadas seleccionadas la oportunidad de ver, valorar y conocer de primera mano otras experiencias similares. Por ejemplo, tuvieron ocasión de examinar el caso de Mauricio, donde también se había utilizado un modelo de asociación público-privada. Los interesados recibieron información regularmente sobre cada proceso del sistema y su implementación. Esto les permitía hacer una evaluación comparativa o medir el progreso de los trabajos con respecto a cada uno de los objetivos marcados antes de la puesta en marcha del proyecto.

Gracias al equipo de implementación del proyecto y sus subgrupos, en los que había una amplia representación de las partes interesadas, estas se vieron identificadas y se sintieron motivadas cuando comprobaron los avances del que se convertiría en un proyecto comunitario. Estas medidas dieron fruto y permitieron despejar el escepticismo que amenazaba el lanzamiento de otros proyectos similares de gobernanza electrónica.

INTRODUCCIÓN DE CAMBIOS JURÍDICOS Y NORMATIVOS

La implementación del proyecto de la GCNet hizo necesaria una revisión del marco legislativo que serviría de base a la nueva tramitación del despacho de aduana. En el pasado, la práctica totalidad de los procesos eran

manuales, y la introducción del sistema automático hacía necesarias nuevas leyes que reconocieran el tratamiento electrónico de las transacciones y los pagos. A la luz de esta necesidad, el Parlamento ghanés aprobó un nuevo acto normativo⁵. Para agilizar su paso por el Parlamento y su posterior adopción por las partes interesadas se encargó la redacción del acto normativo a un amplio grupo de interesados; se les garantizaba así que sus intereses serían tenidos debidamente en cuenta y quedaban recogidos en la nueva ley.

El acto normativo fue mejorado periódicamente tras su entrada en vigor con órdenes del Comisario (normativas), que es el responsable de revisar los procedimientos operativos. La asignación de estas competencias al Comisario de Aduanas está estipulada en la Ley Aduanera, por la que se rige la administración y el funcionamiento de la Aduana⁶.

Además de la automatización, fue necesario racionalizar determinados procesos operativos y administrativos. Se consideró que no tenía sentido automatizar los procesos existentes, poco eficaces, y se optó por eliminar algunos procesos como "Face Vet"⁷, la Numeración⁸ y la unidad "Bond Seat"⁹. En su lugar se crearon nuevas funciones que garantizaran un funcionamiento eficaz y transparente, como la del "Compliance Officer"¹⁰ y la del "Help Desk Officer"¹¹.

Se introdujo una serie de medidas encaminadas a fomentar la cultura de gestión del cambio, entre las que cabe destacar las siguientes:

- Adquisición de nuevas aptitudes;
- Mejora del entorno laboral gracias al acondicionamiento de las oficinas;
- Fomento de la eficiencia en el trabajo y recompensa.

Las fotografías que aparecen a continuación muestran una oficina del Servicio de Aduanas antes y después de la implementación del proyecto de la GCNet.

Además de equipar a los funcionarios del Servicio de Aduanas con nuevas herramientas y sistemas, se mejoró su entorno laboral para que sintieran y comprendieran los cambios introducidos, con lo que se promovió una nueva ética en el trabajo. Se animó a los funcionarios a que prestaran un servicio de calidad, al tiempo que los destinatarios del nuevo servicio, como los agentes de comercio, agradecieron el cambio y se beneficiaron del mismo.

BÚSQUEDA DE SOLUCIÓN A LOS ASPECTOS TÉCNICOS

El aspecto técnico del proyecto incluía la introducción de TradeNet, una plataforma para el intercambio electrónico de datos con lenguaje extensible de marcado y funcionalidades para transmitir mensajes electrónicos y respuestas entre

los operadores comerciales, las entidades normativas que intervienen en el despacho aduanero de las mercancías que pasan por los puertos y todos los otros que utilizan los datos que se generan.

Se elaboró y se implementó un sistema automático versátil para el tratamiento de todas las declaraciones de aduana y los pagos correspondientes. Este sistema permite realizar todos los procesos y funciones aduaneras con mayor eficiencia y eficacia, incluida la transmisión e integración de los manifiestos de carga, las declaraciones de los importadores y exportadores, el almacenamiento, la zona franca, la tasación y el seguimiento del tránsito de la carga.

La emisión de certificados, permisos, licencias y exenciones en formato electrónico para el despacho de aduana que exigen los distintos organismos normativos – como el Consejo de Normas, la Agencia de Protección Medioambiental, el Centro de Promoción de Inversiones, etc.– desempeña una función muy importante en el proceso de importación y exportación de mercancías. TradeNet hace las veces de “ventanilla única” en la que se tramitan todos los procedimientos electrónicos comerciales y aduaneros. También otros organismos afines, como los Ministerios de Finanzas y de Comercio, el Servicio Estadístico y el Banco Central, están conectados al sistema y pueden acceder a los datos que necesitan para elaborar sus informes estatutarios sobre cuestiones como comercio exterior y conciliación de ingresos. Estos datos se utilizan también con otros fines, como la planificación del desarrollo.

Se ha introducido un portal para los servicios electrónicos, donde los usuarios pueden comprobar el estado de sus

distintas declaraciones, acceder a la base de datos sobre evaluación de automóviles y leer informes publicados en la Red. El portal permite también a los operadores de transporte hacer un seguimiento de las remesas a lo largo de todo su recorrido.

FUNCIONAMIENTO DEL PROYECTO

El proyecto funciona principalmente a través de la GCNet, la empresa conjunta de APP, que es la responsable de desarrollar e instalar todos los sistemas, incluidos el equipo físico (*hardware*) y los programas informáticos (*software*), y del mantenimiento de la plataforma para la mensajería electrónica, que hace las veces de sistema frontal – para todos los usuarios ajenos a la aduana – mientras que el Servicio de Aduanas, Impuestos Internos y Prevención de Ghana se encarga de atender la unidad secundaria, el Sistema de Gestión Aduanera (CMS).

El sistema frontal forma parte del *software*, una aplicación para computadoras independientes (es decir, computadoras que no necesitan estar conectadas a la red para funcionar) que ofrece a los usuarios más características, gráficos y opciones, permitiéndoles así dar un carácter más personalizado a las aplicaciones. La aplicación para computadoras independientes la utilizan los importadores, exportadores, agentes expedidores, transportistas, ministerios, departamentos y organismos para poder comunicarse y realizar los procesos electrónicos pertinentes. La unidad secundaria es la aplicación del CMS,

Recuadro 4: Antes y después de la implantación de GCNet: Los clientes aprecian la diferencia

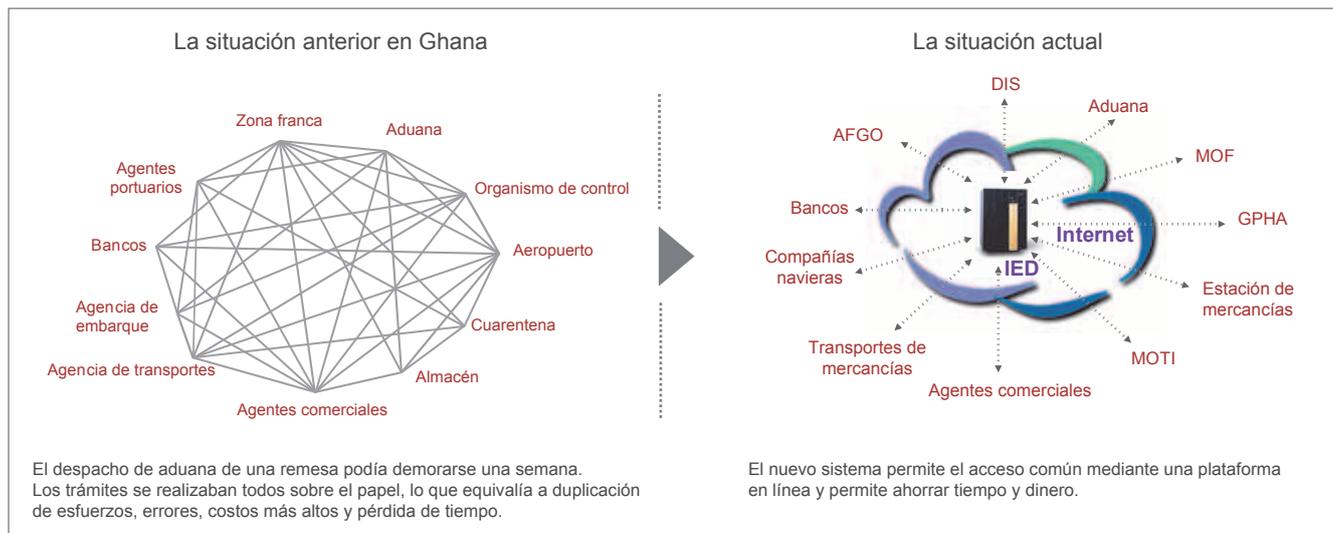


Antes de la implantación de GCNet: Largas colas por falta de automatización, con los consiguientes retrasos para los clientes.



Después de la implantación de GCNet: El nuevo sistema ha mejorado el entorno laboral y ha acelerado los trámites para los exportadores.

Figura 3: Antes y después – Los procesos simplificados ahorran tiempo



Fuente: GCNet.

Nota sobre los siguientes acrónimos: Ministerio de Comercio e Industria (MOTI), Ghana Ports & Harbours Authority (GPHA), Ministerio de Finanzas (MOF) y Servicios de inspección del punto de destino (DIS).

que procesa el fichero de salida de la sistema frontal, por ejemplo, validando o verificando las consultas que hace este proceso en la base de datos del CMS.

Un consejo de administración, integrado principalmente por representantes de los miembros de la APP y un representante del gobierno, vela por que el proyecto cumpla fielmente su mandato de servicio. Desde el exterior, las operaciones y la actuación de la APP son reguladas y revisadas por el Ministerio de Comercio e Industria a través de un Comité de Examen. La APP colabora con distintos organismos normativos, entre los que se incluyen el Ministerio de Finanzas y Planificación Económica, la Junta Ejecutiva de Recaudadores de Fondos, el Ministerio de Puertos y Ferrocarriles y el Ministerio de Comunicaciones.

GESTIÓN DEL CAMBIO

El sistema de la GCNet trajo consigo un cambio radical del funcionamiento del Servicio de Aduanas, Impuestos Internos y Prevención (CEPS) de Ghana. El proceso de automatización puso fin a las operaciones manuales y a la necesidad de racionalizar determinadas operaciones, al tiempo que trajo una serie de cambios. Se suprimieron algunas funciones operativas y se introdujeron otras nuevas.

El nuevo sistema se implementó en organismos complejos y de gran peso político. Algunos usuarios se resistían al cambio y lo veían como una amenaza a su propia existencia, aferrándose a sus beneficios y a sus arraigados modos de trabajar. Para superar esta resistencia se buscó a defensores del proyecto que tuvieran influencia para intervenir como agentes del cambio y para que gestionaran el proceso de cambio y dispersaran los temores.

Por ejemplo, se difundió un mensaje en el que se aseguraba a los funcionarios del CEPS que la automatización no significaba necesariamente la pérdida de puestos de trabajo siempre que estuvieran dispuestos a seguir un curso de reciclaje. Es más, el nuevo sistema generó grandes cantidades de datos que había que analizar para poder utilizarlos luego en la elaboración de informes sobre gestión. El sistema no provocó ningún despido, como se temía, sino que trajo consigo algunos cambios en el conjunto de tareas de los funcionarios de Aduana.

Se llevó a cabo un examen de los sistemas de organización. La introducción de capacidad de planificación institucional en el despacho de aduana y un programa de certificación ISO favoreció mejoras sistemática de varias funciones del sistema. El examen incluyó además sistemas de compensación, valoración, promoción, recompensa e incentivos para garantizar una gestión eficaz del cambios.

No se escatimaron esfuerzos para promover el compromiso, la identificación y el sentido de propiedad entre los agentes del cambio, a quienes se les animó a aprender a utilizar el sistema, a apreciar su capacidad de conducir el proceso de cambio y a comprender cómo el sistema contribuye al logro de los objetivos del CEPS, como pueden ser sus metas de recaudación. Por ejemplo, si el jefe de la oficina aduanera, que era una persona de edad avanzada sin aptitudes previas en la esfera de la TIC, era capaz de aprender el sistema, sus colegas más jóvenes estaban obligados a aprender también su funcionamiento. Esto no solo mejoró los conocimientos y la utilización del sistema, sino que además permitió a los funcionarios superiores reafirmar su autoridad y mostrar a sus subordinados resultados concretos satisfactorios y cómo el nuevo sistema permite mejorar el funcionamiento del Servicio de Aduanas. Se hizo

una demostración de liderazgo a través del ejemplo y se estableció el sentido de propiedad.

Se animó a los funcionarios superiores a que hicieran valer su autoridad, recompensaran el buen rendimiento e impusieran sanciones por mal comportamiento. La GCNet decidió apoyar un plan anual de recompensa para los mejores funcionarios del Servicio de Aduanas, presta apoyo logístico a las estaciones con un nivel elevado de actividad y proporciona además un estipendio mensual a funcionarios clave que utilizan el sistema con eficacia.

LOGROS DEL PROYECTO

El proyecto de la GCNet alcanzó los objetivos de las partes interesadas, entre los que cabe destacar los siguientes:

- Simplificar los procedimientos aduaneros;
- Agilizar el despacho de aduana;
- Facilitar un tránsito más rápido con ayuda de un sistema de seguimiento por satélite;
- Incrementar la recaudación de ingresos;
- Mejorar la competitividad de las exportaciones ghanesas.

SIMPLIFICACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADUANEROS

Se han registrado importantes mejoras en el despacho aduanero de mercancías.

- Se ha eliminado prácticamente la necesidad de que los clientes vayan de una ventanilla a otra para conseguir los permisos, licencias o exenciones que necesitaban para el despacho de aduana.
- Ha desaparecido el tedioso trámite de tener que presentar físicamente los manifiestos de carga a los funcionarios de aduana y otros organismos pertinentes, porque ahora los manifiestos se presentan en formato electrónico y por adelantado.
- En la “Sala Larga” de la Aduana se han eliminado trece procesos manuales que solían tardar dos o tres días.

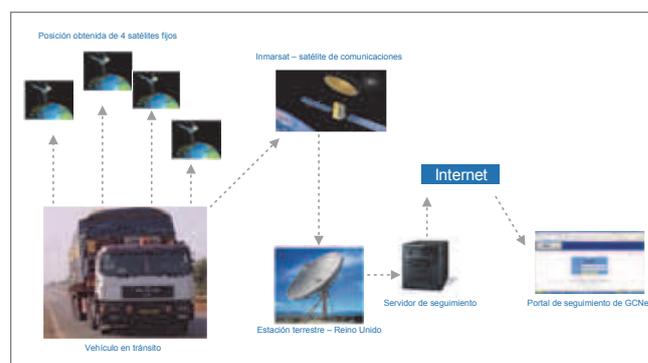
EL DESPACHO DE ADUANA ES AHORA MÁS RÁPIDO

El despacho de aduana en el puerto principal de Tema, que solía durar de media unas dos semanas, puede hacerse ahora en dos o tres días. Los despachos en Takoradi, el segundo puerto del país, no suelen tardar más de un día. En lo que respecta al aeropuerto, la duración media del despacho es de entre dos y cuatro horas, a diferencia de los dos o tres días que eran necesarios antes de la implementación del proyecto. En los puntos fronterizos del país, las remesas se tramitan en cuestión de horas, en lugar de necesitar todo un día o incluso más.

Esta reducción del tiempo necesario para el despacho de aduana ha sido posible gracias a la función de selectividad del riesgo que incorpora el sistema y a la inspección selectiva de remesas. Las funciones de selectividad de riesgos del sistema son variadas y en su configuración se ha utilizado una serie de parámetros elegidos por el Comité de Gestión de Riesgos. Entre los parámetros que se aplican figuran los datos obtenidos de otras administraciones de aduana o agencias de seguridad y el perfil de riesgos de importadores, exportadores, agentes, buques, país de origen, etc., que están basados en operaciones anteriores o registros fiscales.

TRÁNSITO MÁS ÁGIL GRACIAS A UN SISTEMA DE SEGUIMIENTO POR SATÉLITE

Con la introducción del sistema de seguimiento por satélite, las remesas en tránsito tardan menos en salir del país que cuando se utilizaban escoltas aduaneras.



Fuente: GCNet.

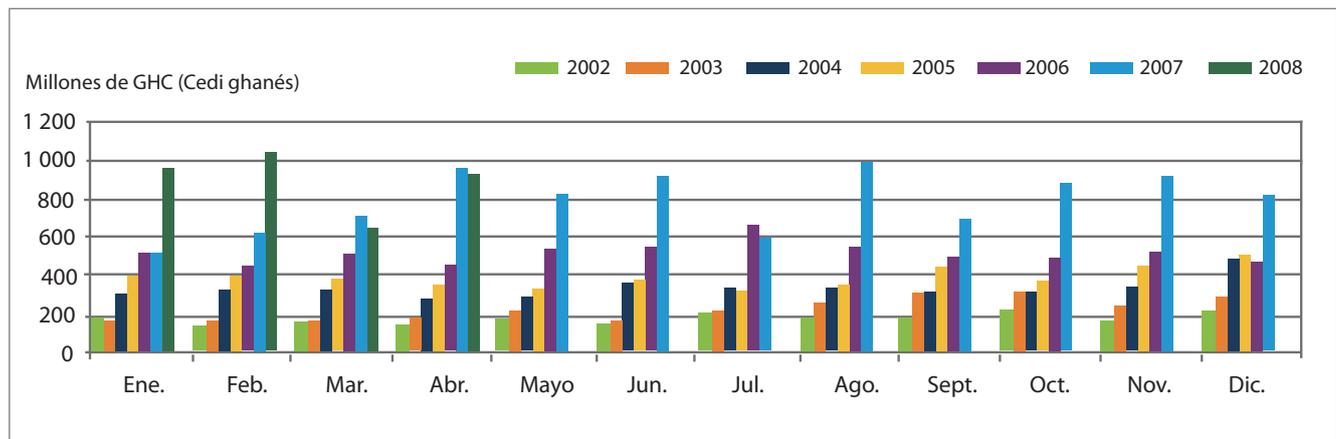
AUMENTO DE LA RECAUDACIÓN DE INGRESOS

Desde la implementación del proyecto se ha producido un fuerte aumento de la recaudación de ingresos. Entre 2003, año en que entró en funcionamiento el proyecto de la GCNet, y 2008 la recaudación de ingresos ha crecido a una tasa media anual del 33% en el puerto de Tema, y del 32% en el aeropuerto de Kotoka. El total de ingresos recaudados en concepto de derechos de aduana creció casi un 170% durante ese mismo período (véase la figura 4).

Este fuerte aumento de los ingresos no es mera coincidencia. Las funciones de control del nuevo sistema facilitan el comercio sin comprometer la recaudación de ingresos. Por ejemplo, se han eliminado las diferencias en las verificaciones de las entradas aduaneras que solían dar lugar a una falta de coherencia en la clasificación y la validación de las remesas entre una estación de despacho aduanero y la siguiente.

Con el antiguo e ineficiente sistema era posible sacar a escondidas remesas del puerto y manipular las listas de

Figura 4: Aumento total de ingresos recaudados en el Aeropuerto Internacional de Kotoka, 2002-abril 2008



Fuente: GCNet.

carga, sin que nunca nadie tuviera que responder por ello. Estos problemas se han eliminado en su mayor parte gracias al nuevo sistema, que exige que los transportistas que acuden a los puertos presenten en la aduana un manifiesto detallado de las remesas antes o en el momento de su llegada.

Otro de los problemas frecuentes era la falta de control de las remesas en tránsito, que a veces terminaban en el mercado local sin que nadie hubiera efectuado el correspondiente pago de los derechos e impuestos. El nuevo sistema ha reducido muchos de estos problemas y ha solucionado en su mayor parte los casos de falta de control eficaz y de abusos en el almacenamiento y otros privilegios en la zona franca de que gozaban algunos operadores comerciales. Por otra parte, el archivo electrónico de las declaraciones de exportación permite hacer un mejor seguimiento de las remesas y garantiza que los ingresos de las exportaciones se declaren debidamente y se recaudan cuando corresponde.

MEJORA DE LA COMPETITIVIDAD DE LAS EXPORTACIONES

La competitividad de las exportaciones ghanesas es mayor porque ahora la tramitación de las remesas es más rápida y la emisión de los permisos y certificados de origen se realiza por vía electrónica, al igual que su posterior envío a las autoridades del punto de destino de las exportaciones. El *Doing Business Report 2007-2008*, informe del Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional (CFI) que clasifica a 178 economías en función de su facilidad normativa para el desarrollo de la actividad económica, reconocía que Ghana era uno de los países donde más había mejorado la situación. La CFI reconocía que el sistema de la GCNet era uno de los factores más determinantes de esta mejora.

En 2005 Ghana ocupaba el puesto 108 en la clasificación que hacía el mencionado informe en la categoría de Comercio Transfronterizo, con un índice de 6 frente al índice regional de 8,5, y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

Económicos evaluaba la tramitación de la documentación para exportar con un índice de 5,3. El informe observaba que en Ghana, la nueva tecnología conecta el Servicio de Aduanas con varios bancos comerciales, de manera que los agentes de aduanas pueden comprobar si se ha efectuado el pago de derechos sin necesidad de ninguna otra confirmación por escrito¹². En 2007, Ghana había ascendido hasta el puesto 61, y uno de los principales factores que contribuyeron a esta mejora fue la introducción de técnicas de gestión de riesgos y sistemas IED¹³.

En 2006-2007, Ghana fue reconocido como el mayor reformador africano. Se situaba entre los 10 primeros países reformadores por segundo año consecutivo. Como alguien observó: los cambios en las operaciones agilizaron las importaciones, al tiempo que las nuevas normas de procedimiento civil y el carácter obligatorio del arbitraje y la mediación redujeron el tiempo necesario para ejecutar los contratos¹⁴.

FACTORES DEL ÉXITO

La APP dirigió la exitosa implementación del proyecto, pero también contribuyeron otros factores que tuvieron una importancia decisiva para su éxito, entre los que cabe destacar los siguientes:

- El apoyo del Gobierno y su fe en el proyecto;
- Asociados dignos de confianza;
- El desarrollo de infraestructura específica para el proyecto;
- La implementación escalonada del proyecto;
- Manifestaciones tangibles de los logros alcanzados;
- Formación, sensibilización y creación de capacidades;
- La capacidad de respuesta a las nuevas tendencias y los requisitos urgentes;
- Un sistema de autofinanciación sostenible.

APOYO GUBERNAMENTAL

El Gobierno apoyó el proyecto porque tenía fe en que la GCNet contribuiría a alcanzar los objetivos de su Programa Gateway (puerta de acceso) para la promoción del comercio, la inversión y la competitividad. Esta fe se vio reforzada con el aumento de la recaudación estatal tras el lanzamiento del proyecto.

El reconocimiento de la contribución de la APP al entorno empresarial en Ghana por parte de organizaciones internacionales como el Banco Mundial y la CFI reforzaron el apoyo del Gobierno al proyecto¹⁵.

Desde entonces, el Gobierno no ha dudado en reconocer el potencial de la TIC para acelerar el desarrollo económico y se ha propuesto promover las iniciativas en la esfera de la TIC. Esta es otra de las razones por las que la GCNet es una iniciativa que solo ofrece ventajas al Gobierno y por la que este dio al proyecto un apoyo decisivo para el éxito.

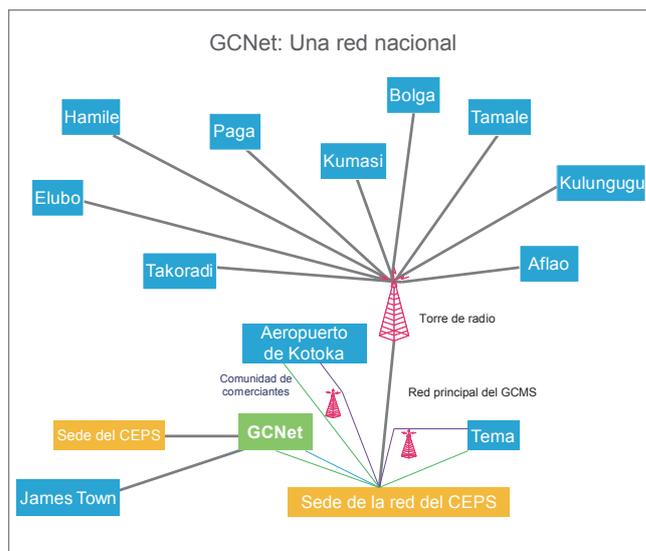
ASOCIADOS DIGNOS DE CONFIANZA

La estrecha asociación público-privada de la GCNet ha sido posible gracias a que las partes interesadas eran dignas de confianza y aportaron su competencias básicas a la asociación. La APP vino a reforzar las fortalezas respectivas de cada asociado. Las fortalezas individuales de los defensores del proyecto también fueron determinantes para el éxito de la GCNet. Por ejemplo, la integridad y la ética constituyen la base de la filosofía de la gobernanza corporativa de dos de los asociados, por lo que la Asociación se vio obligada a adoptar esta filosofía.

La APP consiguió financiación para sus operaciones porque dos de sus asociados eran bancos, lo que le permitió además obtener financiación adicional cuando la necesitó. Respecto a las operaciones técnicas, la APP podía recurrir a los conocimientos especializados y la experiencia técnica de sus asociados en diversas áreas, como el rendimiento del equipo, el servicio posventa a cargo de los proveedores y los planes de recuperación en caso de desastre.

INFRAESTRUCTURA ESPECÍFICA PARA EL PROYECTO

Otro factor determinante para el éxito fue la disposición de la GCNet a invertir en su propia infraestructura para suplir la falta de medios en aquel momento. El suministro eléctrico y los servicios de telecomunicaciones – en particular, los servicios de Internet – eran inadecuados y solo estaban disponibles en algunas regiones del país, e incluso allí eran poco fiables. La GCNet se vio obligada a implementar su propia infraestructura para cumplir su compromiso de estar operativa las 24 horas del día, siete días a la semana.



Fuente: GCNet.

La GCNet instaló generadores y equipos de suministro eléctrico ininterrumpido para complementar la red eléctrica existente. Se instalaron depósitos de combustible dotados del personal necesario para rellenarlos regularmente. Solo así se pudo garantizar un suministro regular para el buen funcionamiento del sistema. Allí donde no llegaban los servicios del principal proveedor del país – Ghana Telecommunications (GT) – la GCNet financió la ampliación de la red de la GT o construyó sus propias instalaciones.

Recuadro 5: GCNet – Cobertura geográfica

Ampliación escalonada de la cobertura del proyecto:

- 2001-2002: Fase de desarrollo
- 2003-2007: Fase de implantación
 - Se implanta el GCMS (Ghana Customs Management System, es decir el sistema de gestión aduanera) en las siguientes estaciones del CEPS (Servicio de Aduanas, Impuestos Internos y Prevención), que recaudan más del 95% de los ingresos del CEPS:
 - Aeropuerto Internacional de Kotoka, enero de 2003
 - Puerto de Tema, junio de 2003
 - James Town, agosto de 2003
 - Takoradi, noviembre de 2003
 - Aflao, septiembre de 2004
 - Elubo, agosto de 2005
 - Paga, marzo de 2006
 - Kulungugu, marzo de 2007
 - Hamile, junio de 2007

UN ENFOQUE ESCALONADO

Otro factor que contribuyó al éxito del proyecto fue el hecho de que la APP adoptara un enfoque escalonado. Desde el puesto inicial situado en el Aeropuerto Internacional de Kotoka, que era un microcosmo de toda la operación, el proyecto se fue extendiendo por todo el país. En un entorno desprovisto de infraestructura, se consideró que esta estrategia de implementación escalonada era la mejor solución.

Además de ayudar a superar la falta de infraestructura, esta estrategia permitió abordar de una manera eficaz las dificultades propias del proceso de gestión del cambio. La expansión geográfica o sectorial del servicio y la utilización de las nuevas funciones del sistema en un momento dado supusieron desafíos de distinta consideración, muchos de los cuales estaban relacionados con la infraestructura, los recursos humanos y la actitud de los interesados. Sin embargo, la utilización por etapas permitió superar con éxito todos estos desafíos.

La estrategia escalonada permitió a la APP controlar los costos, especialmente en puntos fronterizos alejados, donde la Asociación se vio obligada a construir gran parte de la infraestructura para las telecomunicaciones y la logística. Como era previsible, el costo de implementación del proyecto se disparó en las zonas menos desarrolladas, donde las instalaciones eran escasas.

Dicha estrategia favoreció asimismo una utilización eficaz en función del costo, y contribuyó a apoyar la prestación de un servicio consistente y de alta calidad que colmó – y sigue colmando – las aspiraciones de las partes interesadas. Habría sido imposible controlar la calidad de la prestación del servicio si su utilización hubiera sido multidimensional. En definitiva, la utilización escalonada fue una decisión prudente y ha propiciado el éxito del proyecto.

BENEFICIOS TANGIBLES

Con su estrategia, la GCNet quería demostrar que los beneficios de las reformas eran tangibles, lo que, a su vez, tuvo un efecto positivo sobre la gestión del cambio.

- Los agentes de aduanas trabajaban ahora en un entorno más agradable.
- Los usuarios percibían que los servicios habían mejorado y que eran más accesibles.
- Los usuarios se beneficiaron también de la facilitación del comercio porque el despacho de aduana se hacía ahora en menos tiempo, al igual que la tramitación de los permisos y las exenciones.

De acuerdo con esta estrategia, la APP asumió el papel de defensora y consiguió que algunas entidades normativas, que en un primer momento se mostraron reticentes al cambio, terminaran por reconocer los beneficios de las reformas.

Gracias a estos beneficios tangibles y a su impacto positivo sobre las operaciones, las partes interesadas se mostraron dispuestas a apoyar la innovación y el cambio, contribuyendo así al éxito del proyecto.

FORMACIÓN, SENSIBILIZACIÓN Y CREACIÓN DE CAPACIDADES

La sensibilización y formación de los usuarios junto con la creación de capacidades de las distintas partes interesadas también fueron factores decisivos para el éxito. En 2007, 3.000 usuarios habían recibido formación para poder utilizar las distintas funciones del sistema.

Los usuarios recibieron formación en tasación, controles fiscales, temas de corrupción y detección del fraude. A pesar de no estar directamente relacionada con el sistema, esta formación contribuyó a garantizar una utilización más fácil del sistema y mayores beneficios. El programa de formación se lleva a cabo a nivel local, dentro de los servicios, y a nivel externo, cuando participan otros organismos estatales, agentes de comercio y el público en general. Con la formación externa se persiguen varios fines, entre los que se incluye la ampliación de conocimientos especializados y una mayor exposición a las mejores prácticas internas, como parte del sistema de recompensas por el rendimiento para promover la eficiencia.

Además de formación, las partes interesadas reciben regularmente sesiones de sensibilización sobre las nuevas funciones y características del sistema. También se busca su participación en el proceso de implementación porque de este modo aumenta su sentido de pertenencia y su aceptación.

CAPACIDAD DE RESPUESTA ANTE LAS NUEVAS TENDENCIAS

La capacidad de responder sin pérdida de tiempo a las nuevas tendencias y a las necesidades urgentes ha sido otro factor que ha favorecido el éxito. La GCNet ha sabido sacar provecho de su condición de APP para buscar una solución inmediata a sus necesidades imprevistas, como en el caso de la nueva configuración del sistema para adaptarla al cambio de denominación de la moneda nacional adoptado por el Banco de Ghana.

La APP ha sabido sortear las trabas burocráticas. Por ejemplo, aunque efectúa sus compras a través de procesos de licitación, no se siente excesivamente constreñida por el requisito burocrático de respetar los plazos mínimos para la publicación de sus anuncios, como ocurre con los proyectos en los que solo participa el gobierno o aquellos financiados por donantes.

Cuando se adoptó la obligación de incluir las declaraciones de las empresas petroleras que extraían productos derivados del petróleo de las refinerías, la GCNet no tardó en adaptar su sistema para cumplir este nuevo precepto. La medida resultó

crucial para poner fin a la evasión contributiva relacionada con la extracción de dichos productos.

El modelo de APP también resulta de utilidad a la hora de adoptar nuevas tecnologías para prestar un servicio eficaz que responda a las necesidades de las partes interesadas y vele por sus intereses. Por ejemplo, la APP respondió al reto que suponía el aumento del comercio de tránsito y la necesidad de eliminar el ineficaz sistema de escolta con un sofisticado sistema de seguimiento por satélite, como se ilustra más arriba. Estas nuevas tecnologías situaron el Servicio de Aduanas de Ghana en la vanguardia del seguimiento del tránsito en África.

AUTOFINANCIACIÓN SOSTENIBLE

Para financiar el costo inicial de este proyecto de la GCNet, los asociados de la empresa mixta contribuyeron al capital social. Solo un asociado hizo su aportación en la forma de equipo físico; todos los asociados restantes hicieron sus contribuciones al capital social en efectivo.

Para recuperar este desembolso inicial y generar ingresos adecuados que sustituyeran las inversiones iniciales se estableció un sistema de tasas aplicables únicamente a las declaraciones de importación. El sistema de tasas se hizo obligatorio, aunque algunas transacciones delicadas, como las importaciones de petróleo, estaban exentas de este pago. La Asociación vio en este arreglo el modo de recaudar los ingresos necesarios para invertir en nuevas tecnologías y asegurarse un funcionamiento óptimo del sistema.

La APP elaboró un sistema de tasas, gracias al cual el proyecto no depende de la financiación estatal; recauda sus propios fondos para cubrir los gastos de funcionamiento y financiar las nuevas inversiones necesarias para sustituir el *software* o el *hardware*, mejorar los sistemas y pagar por su mantenimiento. Los inversores recuperaron sus inversiones gracias a los ingresos recaudados por la APP. Estos ingresos permitieron también pagar a los accionistas del capital social los dividendos correspondientes, tras haber reservado fondos para nuevas inversiones y gastos, en cumplimiento de los estatutos de la corporación.

DIFICULTADES DE IMPLEMENTACIÓN

El proyecto se implementó con éxito, pero durante el proceso surgieron dificultades, algunas de las cuales fueron las siguientes:

- Superar la resistencia a nivel individual e institucional;
- Garantizar el fiel cumplimiento del proyecto;
- Mejorar los procesos operativos en otros organismos;
- Inspirar confianza a los interesados y velar por la seguridad.

SUPERACIÓN DE LA RESISTENCIA INDIVIDUAL E INSTITUCIONAL

Dos factores humanos plantearon serias dificultades: el primero fue encontrar personal especializado suficiente para operar el sistema, y el segundo, la reticencia de algunas personas a cambiar su modo de trabajar.

Los conocimientos informáticos de las personas que se convertirían en los usuarios del sistema eran muy limitados o inexistentes al inicio del proyecto, y algunos de ellos se mostraban reacios a aprender nuevos métodos. Este rechazo estaba motivado principalmente por el deseo de proteger una serie de intereses personales. Por ejemplo, algunos funcionarios que ocupaban puestos clave en el anterior sistema de procesos manuales se resistían al cambio. Sabían que la transparencia de los procesos electrónicos pondría fin a sus contactos personales con los operadores comerciales, la influencia de su cargo y al rentismo parasitario.

Esta resistencia al cambio también se manifestó a nivel institucional. La racionalización de las operaciones hacía necesaria una delimitación clara de las funciones y competencias operacionales, y en ocasiones dio lugar a polémicas institucionales que provocaron el rechazo de los nuevos procesos y operaciones, lo cual frenó el ritmo de implementación.

CUMPLIMIENTO GARANTIZADO

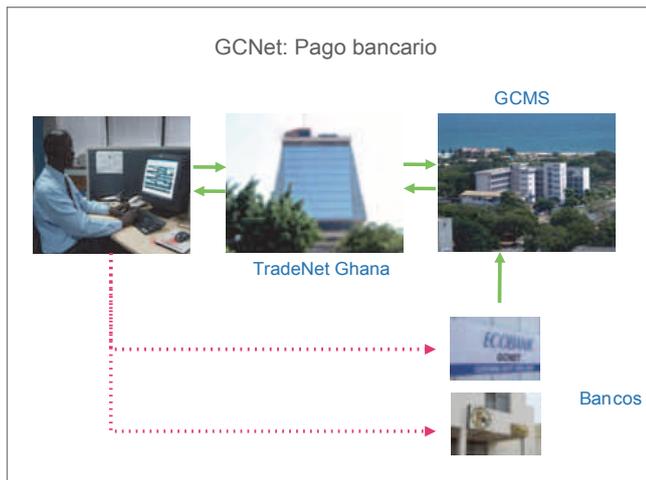
El nivel general de cumplimiento en las aduanas de Ghana era bajo, y los primeros esfuerzos se encaminaron a inspirar confianza entre los operadores comerciales, especialmente cuando se intentó eliminar controles innecesarios y agilizar el comercio. Algunos temían que la desaparición de los controles manuales daría lugar a abusos.

Estos temores obedecían al hecho de que las declaraciones que hacían algunos importadores eran cuestionables. Algunos funcionarios responsables del cumplimiento eran reacios a aceptar los cambios que traía consigo el nuevo sistema. Algunos de estos cambios eran la selectividad de riesgos y la inspección aleatoria de remesas, un sistema que designaba a determinados declarantes como "titulares de tarjeta oro" que no debían ser objeto de inspecciones molestas ni pasar controles posteriores al despacho de aduana, y cuyo objetivo era facilitar el comercio.

MODERNIZACIÓN DE LOS PROCESOS EN OTROS ORGANISMOS

Para hacer realidad todos los beneficios posibles de un proceso de despacho de aduana sin fisuras fue necesario automatizar las operaciones manuales de otros organismos, donde se seguía utilizando el papel. El desarrollo y la introducción de sistemas electrónicos complementarios en

otros organismos relacionados con el comercio plantearon una nueva serie de dificultades porque no se automatizaron todos los sistemas. Por ejemplo, en las operaciones portuarias, la emisión electrónica de conocimientos de embarque de las compañías navieras y de sus modificaciones cuando los envíos los hace un agrupador de carga – al igual que los pagos correspondientes – habría contribuido de manera significativa a la agilización de los despachos.



Fuente: GCNet.

CONFIANZA Y SEGURIDAD GARANTIZADAS

Otra dificultad añadida fue la necesidad de velar por la integridad del sistema, y asegurar y reforzar la confianza de las partes interesadas demostrando, mediante su buen funcionamiento en todo momento, que el sistema era fiable y digno de confianza. Este aspecto adquirió especial relevancia a la hora de eliminar antiguos controles manuales de ingresos y de seguridad para facilitar el comercio.

Precisamente cuando instituciones financieras acreditadas se veían sacudidas por un aluvión de casos de fraude, uno de los principales desafíos era garantizar que el sistema de la GCNet, a través del cual se recolectaba cerca del 60% de los ingresos tributarios de Ghana, podía resistir a los intentos de intrusión, al bombardeo de correo basura y las infecciones causadas por todo tipo de virus que ya habían causado estragos en muchos sistemas de todo el mundo e interrumpido su funcionamiento. La APP aseguró que el sistema demostraría su capacidad de resistencia. Gracias a mejoras periódicas y la adopción de medidas de seguridad adecuadas se superó este reto y se garantizó la robustez y la fiabilidad del sistema.

CONCLUSIÓN

Varios factores contribuyeron a la buena puesta en marcha de la APP, a saber:

- Primero, el Gobierno apoyó el proyecto e invirtió en él a través de dos organismos públicos, el Servicio de Aduanas, Impuestos Internos y Prevención (CEPS) y el Consejo de Expedidores de Ghana (GSC), y también a través del Ghana Commercial Bank (GCB), en el que tiene una participación.
- Segundo, como ha quedado demostrado, la tecnología adoptada era la adecuada; un hecho que permitió despejar las dudas de las partes interesadas y los socios. Tras examinar varias opciones, Ghana configuró su TradeNet, su tecnología y el plan de implementación del proyecto siguiendo el modelo que adoptó la APP de Singapur, que resultó un gran éxito, un dato que tranquilizó a los asociados acerca del potencial de la APP GCNet.
- Tercero, todos los asociados potenciales que fueron invitados a participar en esta empresa (especialmente aquellos que terminaron por constituir la asociación), eran dignos de toda confianza. Algunos ya habían realizado importantes operaciones financieras de ámbito internacional en el marco de complejos proyectos de TIC. En ningún momento se les consideró “aventureros en busca de fortuna”, sino entidades con una reputación que proteger y el firme deseo de ejecutar el proyecto con éxito.

La SGS S.A. pretende convertirse en la primera empresa de inspección, verificación, ensayo y certificación del mundo. El Ghana Commercial Bank contaba en el momento de la constitución de la APP con la red más extensa de sucursales, y su valor neto era el más alto de los bancos del país. Ecobank aspiraba a superar su reto original de ser un banco con presencia en todo el África Occidental, para convertirse en un banco panafricano¹⁶.

- Cuarto, el modelo empresarial de la GCNet es sólido y garantiza un funcionamiento eficaz del sistema, lo cual beneficia a todas las partes interesadas. La APP ha sido concebida de manera que pueda autofinanciarse – el mandato que rige sus servicios le garantiza que su sistema procesará todas las declaraciones de aduana contra el pago de una tarifa establecida.

En su calidad de APP, la GCNet elaboró un sistema de pago gracias al cual no depende de financiación con cargo al presupuesto nacional. La GCNet recauda sus propios recursos para cubrir los gastos de funcionamiento y financiar las nuevas inversiones cuando haya que sustituir los equipos, mejorar los sistemas y mantener su integridad a todos los niveles; de este modo la GCNet operará siempre con tecnología punta.

La GCNet invierte continuamente en su infraestructura TIC, equipos y programas informáticos. Sus sistemas operativos son estables, fiables, seguros y cumplen estrictas normas y requisitos operacionales. Se amplió la

capacidad del sistema TIC y se le dotó de gran flexibilidad y un sistema escalable para atender las necesidades de los clientes y las nuevas exigencias del sistema. La GCNet adoptó un programa de nuevas inversiones en TIC para contar siempre con los últimos avances tecnológicos, a la altura de las mejores prácticas internacionales.

La GCNet invirtió casi \$EE.UU. 2 millones en su sistema de comunicaciones; creó una red privada virtual (VPN) segura y robusta, que incluye una frecuencia de radio en propiedad. La VPN, que comprende enlaces de fibra óptica de banda ancha, redes de radio, enlaces E1, líneas alquiladas especiales y líneas telefónicas, es escalable para dar cabida a enlaces adicionales a medida que sean necesarios para otras operaciones. La VPN se extiende por todo el país, incluidos algunos puntos fronterizos seleccionados, y abarca cada región.

La GCNet cuenta con sistemas que garantizan la continuidad de las actividades y la recuperación después de un desastre, y gracias a sus dos centros de datos el sistema está disponible las 24 horas del día, 7 días a la semana. Para velar por la integridad de las operaciones, promover prestaciones de calidad a los clientes y una mejora continuada de la calidad del servicio, la APP ha introducido regímenes de control que incluyen un sistema eficaz de seguridad, controles operativos y gestión de la calidad.

- Quinto, un equipo de profesionales se encarga de la buena gestión de la APP y rinde cuentas al Consejo de Administración. A juzgar por los miembros que lo integran, el Consejo es posiblemente una de las juntas corporativas más sólidas del país. La GCNet respeta los principios de buena gobernanza corporativa, y su código de ética exige los más altos niveles de transparencia. Los principios de total apertura y la correspondiente rendición de informes fomentan una gestión prudente de los recursos corporativos. La APP cuenta además con varios asociados técnicos que ponen sus recursos a disposición de la Asociación.

La GCNet es una asociación sostenible que ha demostrado su valía y se ha convertido en punto de referencia para medir otros proyectos de gobernanza electrónica. En Ghana ya se intenta extrapolar sus planteamientos a todos los nuevos proyectos de gobernanza electrónica. Dado su sonado éxito, el modelo de esta APP sirve de ejemplo de mejor práctica y podría repetirse en otros países en desarrollo.

NOTAS FINALES

1. *Connecting the Trade Community*, Société générale de surveillance (SGS). Disponible en: <http://www.sgs.com/gis-tradenet-07-en.pdf>.
2. Heilman, J., G. Johnston, *The Politics of Economic Privatization*, pág. 197, University of Alabama Press, 1992.
3. Fox, J., *An Evaluation of Trade Capacity Building Programs. USAID Behind The Border Trade Capacity Building*, Working Paper No. 14, págs. 7-8, The Louis Berger Group, Octubre de 2004.
4. El "Ghana Trade and Investment Gateway Project" (GHATIG) es un proyecto financiado por el Banco Mundial concebido para atraer inversiones orientadas a las exportaciones, facilitar el comercio y mejorar la competitividad ghanesa a través de reformas normativas, la creación de capacidades y el desarrollo de la participación privada en la mejora de la infraestructura y los sistemas. Fuente: Documento de evaluación del Banco Mundial, Informe N° 17736-GH, pág. 7, 5 de junio de 1998.
5. Reglamento del Servicio de Aduanas, Impuestos Internos y Prevención (Automatización), Acto normativo (L.I. 1704), entrada en vigor el 13 de mayo de 2002.
6. Ley del Servicio de Aduanas, Impuestos Internos y Prevención (Gestión), 1993 (PNDC Ley 330).
7. "Face Vet" era el nombre por el que se conocía el proceso que consistía en presentar a un funcionario del CEPS el formulario rellenado a mano denominado "Single Administrative Document" (SAD) para que verificara si se había rellenado correctamente, antes de que otro funcionario introdujera los datos en la computadora.
8. Una vez introducidos los datos, se presentaba el SAD a otro funcionario del CEPS para que le asignara un número.
9. En el caso de las declaraciones de tránsito, había que presentar el SAD en una ventanilla, donde el encargado entregaba un adhesivo, que el agente de aduana pegaba sobre la remesa, en el que figuraba el importe del derecho y los tributos pagaderos por la remesa, por si esta no salía del país y era desviada hacia el mercado nacional. Esta unidad se conocía como la Bond Seat (oficina del adhesivo).
10. Los funcionarios responsables del cumplimiento supervisan y controlan las remesas elegidas al azar para someterlas a un control y una inspección.
11. Los funcionarios responsables del servicio de asistencia a los usuarios atienden ahora a las consultas de los declarantes y operadores, por ejemplo, explicándoles qué procedimientos deben seguir y qué derechos e impuestos deben pagar.
12. *Doing Business Report 2005*, Banco Mundial-Corporación Financiera Internacional.
13. *Doing Business Report 2007: How to Reform*, Banco Mundial-Corporación Financiera Internacional.
14. *Ibid.*
15. *Ibid.*
16. Los interesados pueden ampliar esta información en: www.ecobank.com, www.gcb.com y www.singlewindow.sgs.com.



CAPÍTULO III

EL EXITOSO VIAJE DE TAILANDIA

INCURSIONES EN LA RED REGIONAL Y MUNDIAL DEL SECTOR DEL AUTOMÓVIL

RESUMEN DEL ESTUDIO DE CASO	46
TAILANDIA, UN ENTORNO NORMATIVO PROPICIO	47
DE LA SUSTITUCIÓN DE LAS IMPORTACIONES A LA INTEGRACIÓN GLOBAL	49
EVOLUCIÓN DE LA INDUSTRIA.....	50
CAMBIO DE LA DINÁMICA DE PRODUCCIÓN	51
EL CRECIENTE PAPEL DE ESTA INDUSTRIA EN LA ECONOMÍA	55
POSICIÓN DE TAILANDIA EN LAS REDES DE PRODUCCIÓN	56
¿QUÉ FACTOR IMPULSÓ EL ÉXITO DE TAILANDIA?	58
CONCLUSIÓN	60
ANEXO I: CARTOGRAFÍA DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES Y DE INVERSIÓN 1960-2008	63
ANEXO II: EVOLUCIÓN DE LA FILIAL DE DENSO EN TAILANDIA, 1972-HASTA AHORA.....	64

EL EXITOSO VIAJE DE TAILANDIA

INCURSIONES EN LA RED REGIONAL Y MUNDIAL DEL SECTOR DEL AUTOMÓVIL

RESUMEN DEL ESTUDIO DE CASO

La industria automovilística es en muchos países el primer objetivo del desarrollo industrial dirigido por el gobierno. Este sector tiene capacidad para impulsar el crecimiento, el empleo, el avance en conocimientos tecnológicos, y estimula a todos los demás sectores. El automóvil es un producto complejo, y lo integran múltiples piezas y componentes cuyos procesos de producción son muy diversos. Muchas de estas piezas y componentes se fabrican en otros sectores, como el textil, el del vidrio, los plásticos, la electrónica, los artículos de goma, el acero y otros metales.

El fomento de la industria automovilística puede propiciar otras inversiones complementarias de fabricantes de piezas para automóviles, y crear así el entorno idóneo para un crecimiento industrial más general. Sin embargo, solo un puñado de países en desarrollo han sabido crear una industria automovilística competitiva de ámbito internacional capaz de generar dividendos suficientes para promover el desarrollo. La producción de automóviles es, en la mayoría de los casos, una actividad muy costosa que se lleva a cabo en los confines de mercados nacionales protegidos y que dependen en gran medida de las ayudas del gobierno.

Tailandia se ha convertido en las dos últimas décadas en un dinámico centro de producción de vehículos para el mercado regional y mundial. La rápida expansión de su industria automovilística ha generado una red de proveedores de piezas y componentes, cuya principal consecuencia ha sido un aumento espectacular del contenido autóctono en los automóviles de fabricación tailandesa. Este fenómeno ha transformado a Tailandia en el “Detroit de Oriente”¹ y la mayoría de las principales marcas internacionales ya utilizan este país como plataforma de producción.

Las políticas anticipatorias de Tailandia por las que se rige el sector del automóvil representan una estrategia muy exitosa dirigida al sector privado y orientada al mercado. El éxito de este país en la producción de automóviles se ha visto reforzado por la combinación de tres factores favorables:

- Los cambios estructurales en la industria automovilística mundial han permitido a países periféricos incorporarse

a las redes de producción para servir al mercado regional y mundial;

- Las políticas pragmáticas orientadas al mercado han permitido a la industria automovilística nacional evolucionar junto con las tendencias de la economía mundial en su conjunto;
- El tamaño del mercado tailandés era suficiente para que el país se convirtiera en centro de ensamblaje – en particular de la camioneta de 1 tonelada – y alcanzara economías de escala.

Los instrumentos de política comercial que adoptaron las autoridades tailandesas durante la época de la sustitución de las importaciones fueron básicamente los mismos que los que utilizaron sus homólogos en otros países en desarrollo: protección arancelaria para atraer al país a empresas multinacionales que crearan fábricas para abastecer el mercado interno, e imposición de la condición de contenido autóctono como medida para obligar a dichas fábricas a establecer una concatenación regresiva con fabricantes locales de piezas para automóviles.

Sin embargo, los responsables de la formulación de políticas tailandesas implementaron estas políticas teniendo en cuenta el mercado y previa consulta a los fabricantes de automóviles y otras partes interesadas del sector privado. Por otra parte, Tailandia fue el primer país en desarrollo Miembro de la OMC que cumplió los compromisos asumidos ante dicha Organización.

Este enfoque pragmático resultó de gran utilidad para ganarse la confianza de los inversores y sentó las bases para convertir el país en un centro de producción de primer orden. A diferencia de Malasia e Indonesia, Tailandia nunca adoptó una política que favoreciera la producción nacional; las empresas extranjeras y las nacionales debían operar en igualdad de condiciones. En el Anexo I se ofrece un repaso cronológico de las políticas comerciales y de inversión que han repercutido en la industria automovilística entre 1960 y 2008.

Otro factor importante fue que, ya fuera de manera deliberada o fortuita, la liberalización de la industria automovilística acometida por el Gobierno tailandés a finales de la década de 1980 coincidió con el cambio estructural del sector, que avanzaba hacia la producción del “auto mundial”. Tailandia se benefició de ser el primero en intentar atraer a fabricantes de todo el mundo para que crearan instalaciones

de producción en el país. La abolición de la condición de contenido autóctono y las restricciones a la propiedad a que estaban sujetas las filiales de empresas extranjeras allanaron el camino para vincular la industria nacional con redes de producción de todo el mundo. La eliminación de estas restricciones animó y facilitó a las multinacionales del automóvil y proveedores de piezas a crear nuevas filiales en Tailandia y dotarlas de tecnología punta.

La desaceleración económica ocasionada por la crisis financiera mundial tuvo un efecto muy adverso en la industria automovilística tailandesa. La producción descendió de 124.656 unidades en octubre de 2008 a 53.644 unidades en abril de 2009, el nivel más bajo desde la crisis financiera asiática de 1997–1998. La producción comenzó a recuperarse en mayo de 2009. Esta recuperación parece ser gradual y es poco probable que se produzca un fuerte repunte. Las perspectivas de crecimiento de las exportaciones a los mercados emergentes no se han visto demasiado afectadas, pero la demanda en los países desarrollados – en particular la UE, que representa casi la mitad del total de las exportaciones – seguirá siendo débil probablemente, al menos durante los próximos dos o tres años.

El presente estudio de caso examina el auge y la situación actual de la industria automovilística tailandesa², y pone de relieve los factores que favorecieron la exitosa transición del país desde su fase de sustitución de las importaciones hacia su integración global a través de la expansión de las exportaciones. Con este estudio se quiere dar a conocer mejor los factores del éxito de Tailandia y contribuir a la formulación de políticas que den mejores resultados en esta era marcada por la sucesión de cambios estructurales en la industria automovilística a todos los niveles, nacional, regional y mundial. El estudio está basado en datos e información recabados de dos fuentes principales.

La reflexión sobre la política que rige el sector del automóvil y sus tendencias, así como los modelos de producción y el comercio en Tailandia está basada en un examen de anteriores estudios y análisis de datos recogidos de diversas fuentes secundarias. La información utilizada en el análisis de cómo percibe el empresariado la política del gobierno y la naturaleza de los vínculos que unen a los fabricantes de autos con los productores de piezas en aquel país proviene de encuestas realizadas a las empresas entre junio y agosto de 2006 y agosto y septiembre de 2009³. Los encuestados comprenden 41 empresas –cinco fabricantes de automóviles y 36 proveedores de piezas de automóvil – situadas en los centros que tiene el sector en las provincias de Rayong y Chonburi.

TAILANDIA, UN ENTORNO NORMATIVO PROPICIO

En el marco de la estrategia global del país para su industrialización, la evolución de la industria automovilística tailandesa ha pasado por diversas fases. Desde comienzos

de la década de 1960 hasta finales de los años ochenta, la estrategia de desarrollo consistió principalmente en la sustitución de las importaciones. Durante dicho periodo, el Gobierno tailandés atrajo a fabricantes de automóviles para que crearan fábricas de ensamblaje en el país ofreciéndoles protección arancelaria para la fabricación de vehículos e imponiendo la condición de contenido autóctono para promover la fabricación local de piezas. A partir de 1990, el Gobierno comenzó a depender de los mecanismos del mercado. En el Anexo I se ofrece un repaso cronológico de las políticas comerciales y de inversión que han repercutido en la industria automovilística tailandesa entre 1960 y 2008.

ALLANANDO EL CAMINO PARA EL CRECIMIENTO INDUSTRIAL

Al igual que en muchos otros países en desarrollo, la industria automovilística tailandesa fue uno de los primeros objetivos del desarrollo industrial a través de la sustitución de las importaciones. A comienzos de la década de 1960 se impusieron aranceles a las importaciones de unidades completamente ensambladas (CBU) de vehículos de pasajeros (60%), furgonetas (40%) y camionetas (20%). Los tipos arancelarios aplicables a las importaciones de kits y piezas completamente desmontados (CKD)⁴ para cada una de estas tres categorías se fijaron en la mitad de aquellos aplicables a las CBU. Como era de esperar, los altos aranceles sobre los productos de la gama alta unidos a los aranceles más bajos sobre los insumos importados favorecieron el ensamblaje nacional de vehículos importados. Los tipos aplicables a los vehículos de motor de importación fueron los más altos de todo el régimen arancelario durante las cuatro décadas siguientes.

A partir de 1960, el Gobierno se embarcó en una política de promoción de la inversión que complementara la política comercial proteccionista. Creó el Consejo de Inversiones (BOI) para que se encargara de aprobar proyectos de inversión extranjera e implementar medidas para promover dichas inversiones en virtud de la Ley de Promoción de Inversiones (1960). El BOI introdujo una serie de medidas en este sentido, incluidas las exenciones tributarias para los proyectos de inversión aprobados. A diferencia de lo que ocurre en muchos otros países en desarrollo, la política de promoción de la inversión en Tailandia concedía el mismo trato a inversores nacionales y extranjeros. La revisión de la Ley de Promoción de Inversiones de 1977 estipuló la condición de mayoría tailandesa en empresas mixtas orientadas al mercado interno, es decir, empresas que venden más del 70% de su producción en el mercado interno. Aparte de esta restricción sobre la propiedad, la política de inversión extranjera se ha mantenido muy liberal durante todos estos años. Las empresas extranjeras tenían la opción de establecer filiales en Tailandia sin necesidad de la aprobación de la BOI⁵.

Hacia finales de la década de 1960 crecía la preocupación de que la incipiente industria automovilística hubiera fracasado en su propósito de allanar el camino para un

crecimiento industrial más amplio mediante la creación de una concatenación regresiva con la industria local especializada en la fabricación de piezas y componentes. En respuesta, el Gobierno creó en 1969 el Comité para el Desarrollo de la Industria Automovilística (ADC), que está integrado por funcionarios del BOI, el Ministerio de Industria, el Ministerio de Finanzas, el Ministerio de Comercio y el Banco de Tailandia, así como por representantes del Club de Industrias Automovilísticas y de la Asociación de Industrias Tailandesas. El ADC recibió el mandato de diseñar e implementar medidas sobre la condición de contenido autóctono.

De acuerdo con el sistema de contenido autóctono diseñado por el ADC que entró en vigor en 1975, los vehículos de pasajeros ensamblados en el país debían utilizar piezas de fabricación local por un valor equivalente al 25% del valor total del vehículo para poder importar kits y piezas CKD. El requisito de contenido autóctono para vehículos comerciales y camionetas se estableció en el 15%.

A la introducción del sistema de contenido autóctono siguió un ajuste al alza de los aranceles sobre la importación de vehículos de pasajeros, furgonetas y camionetas completamente ensamblados del 80%, 60% y 40% respectivamente, unido a un incremento de los tipos correspondientes sobre los kits CKD del 50%, 40% y 30%.⁶ Otra medida adicional para promover el contenido autóctono fue la prohibición, en 1978, de las importaciones de vehículos de pasajeros completamente ensamblados y un aumento de los derechos de importación sobre los kits CKD del 80%. Los aranceles sobre las unidades CBU y los kits CKD para furgonetas y camionetas subieron el 80% y 60% respectivamente. En 1978 se congeló la aprobación de nuevas fábricas para el ensamblaje de automóviles porque las existentes funcionaban por debajo de su capacidad. En 1984 se limitó el ensamblaje nacional de vehículos de pasajeros a dos modelos de cada una de las 42 marcas.

El nuevo sistema que regía la condición de contenido autóctono no tardó en encontrar problemas de implementación por dos motivos. Primero, el cálculo del contenido autóctono basado en el valor era susceptible a las fluctuaciones de los tipos de cambio, lo que dificultaba el cálculo del valor de las piezas importadas en la divisa nacional. Segundo, las pruebas apuntaban a una manipulación generalizada del sistema por parte de los fabricantes de vehículos, que en los documentos de embarque subestimaban el valor de los kits CKD e inflaban las facturas de las compras locales. Para subsanar estos problemas, el ADC, en consulta con los fabricantes, elaboró un nuevo sistema basado en puntos para medir el contenido autóctono. El nuevo sistema, que entró en vigor en 1983, asignaba un punto a cada pieza, y los ensambladores debían utilizar un mínimo establecido de piezas de producción local, que en un inicio fue de 50 puntos, y de 45 el año siguiente, para atender las peticiones de los fabricantes de autos.

En 1983, el entonces Ministro de Industria Ob Vasuratna sometió a debate la idea de emprender el proyecto para la construcción del vehículo tailandés, encaminado a incrementar el contenido autóctono de los automóviles

ensamblados en el país hasta el 70%, en un primer momento, para aumentarlo durante un plazo de diez años hasta el 100%. Los fabricantes de piezas locales acogieron con satisfacción el proyecto, pero los fabricantes de automóviles opusieron una fuerte resistencia, en particular Toyota, el mayor ensamblador de vehículos del país⁷. La principal preocupación de los fabricantes de automóviles era que el elevado requisito de contenido autóctono podría hacer bajar la demanda interna, de vehículos así como de piezas, y perjudicar el crecimiento de la incipiente industria automovilística. La lógica subyacente a este argumento era que, dada la prohibición vigente de las importaciones CBU, los fabricantes de autos podían fácilmente transferir a los clientes el aumento del costo resultante de la condición de contenido autóctono.

La respuesta de compromiso del Gobierno incluía dos elementos fundamentales. Primero, la condición de contenido autóctono para los vehículos de pasajeros se fijó en 54 puntos, según la doble clasificación de piezas para automóviles – la lista obligatoria (Cuenta A) y la selectiva (Cuenta B) – con puntos de contenido autóctono divididos equitativamente entre ambas listas. Los fabricantes de autos debían cumplir estrictamente la Cuenta A a la hora de comprar insumos, y podían elegir libremente partidas de la Cuenta B. Si alguna de las piezas incluidas en la lista A no estaba disponible en el país, los fabricantes podían elegir otras a cambio de la lista selectiva hasta cumplir el requisito. La Cuenta A incluía piezas que la mayoría de los fabricantes de autos ya habían adquirido en el país, como radiadores, baterías, juegos de cables, silenciadores, ruedas y neumáticos, puertas de vidrio y resortes traseros. En consecuencia, los fabricantes no opusieron resistencia al nuevo sistema.

Segundo, se lanzó un nuevo proyecto para la producción local de motores diesel para camionetas de 1 tonelada. El proyecto, conocido como *One-Tonne Diesel Engine*, incluía dos elementos fundamentales:

- Concesión del Gobierno a tres empresas seleccionadas: Siam Toyota Manufacturing, Isuzu Engine Manufacturing y Thai Automotive Industry (filial de Nissan) para que fabricaran motores diesel para camionetas de 1 tonelada siempre que cumplieran requisitos específicos sobre el contenido autóctono y los resultados de las exportaciones;
- Creación de un mercado cautivo para los fabricantes de estos motores mediante el requisito de que los ensambladores de estas camionetas utilizaran exclusivamente motores de producción nacional.

ECONOMÍAS DE ESCALA

El Gobierno limitó la concesión a solo tres empresas porque creía que así serían eficientes gracias a las economías de escala. La condición de contenido autóctono aplicable a los fabricantes de motores estipulaba que estos debían utilizar al menos un 20% de piezas de fabricación local durante el primer año (1989), y que este índice aumentaría un 10% cada año hasta alcanzar un 70% de contenido autóctono al final del plazo de implementación de siete años. Los

productores podían decidir libremente qué componentes compraban en el país, siempre que a más tardar en 1995 el contenido autóctono fuera total en el fundido, forjado y mecanizado de piezas como el bloque de cilindro, la culata, el cigüeñal, el árbol de levas y la biela. En cuanto al requisito relativo a los resultados de las exportaciones, el fabricante de motores debía exportar por un valor bruto no inferior a 120 millones de baht (unos \$EE.UU. 4,8 millones) durante los primeros cuatro años, y por valor de 280 millones de baht (unos \$EE.UU. 11,2 millones) al año como mínimo durante los tres años siguientes.

Tras una evaluación de la demanda interna se eligió el motor diesel para camionetas de 1 tonelada como objetivo de este proyecto. Entre todos los vehículos que se ensamblaban en Tailandia, era el que gozaba de mayor demanda en aquel país gracias a su enorme popularidad entre agricultores y proveedores urbanos. Su volumen de producción anual a mediados de los años noventa se acercaba rápidamente a la marca de 100.000⁸. Además, esta camioneta es un producto muy homogéneo, a diferencia de los vehículos de pasajeros de cualquier marca, que se fabrican en numerosos modelos. Este hecho favorece mucho las economías de escala.

El ADC diseñó este proyecto sobre la base de una amplia consulta a las partes interesadas del sector privado. Por ejemplo, la propuesta original elaborada por el Comité preveía para el requisito de contenido autóctono un objetivo final del 80%, que debía alcanzarse a más tardar en 1992. Atendiendo a las peticiones de los productores, el objetivo se redujo posteriormente hasta el 70% y el plazo de implementación se prorrogó tres años.

El proyecto recibió el firme apoyo de Siam Cement Group, un consorcio de capital público, cuya filial Siam Nawaloha Foundry (SNF) fabricaba con éxito motores diesel para maquinaria agrícola en el marco de un acuerdo de empresa mixta con la Corporación Kubota del Japón.

DE LA SUSTITUCIÓN DE LAS IMPORTACIONES A LA INTEGRACIÓN GLOBAL

Desde finales de los años ochenta se ha producido un cambio en la política tailandesa por la que se rige la industria automovilística; ha dejado de estar orientada hacia el mercado interno para aspirar a la integración global, y allanar así el camino para que el país emerja como el centro de producción de automóviles y piezas para automóviles de la región. La economía tailandesa inició en 1988 un periodo de rápido crecimiento, y el consiguiente aumento de la demanda interna provocó una escasez de vehículos ensamblados en el país. En respuesta, el Gobierno revocó en 1990 los límites sobre el número de series de automóviles permitidas para producción local y un año más tarde levantó la prohibición de importar vehículos nuevos. Desde entonces

no existen restricciones cuantitativas de las importaciones, con la excepción de la concesión no automática de licencias para importar determinados tipos de motores diesel y la prohibición sobre motores para motocicletas y vehículos de pasajeros de segunda mano⁹.

Durante 1998-2000, el Gobierno tailandés fue el primero de los países en desarrollo en cumplir el compromiso asumido en el Acuerdo de la OMC sobre medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio (MIC). En 1999 abolió todos los incentivos selectivos concedidos a las actividades orientadas a la exportación así como el requisito de propiedad en el capital social equivalente al 49% de los proyectos orientados al mercado interno. La condición de contenido autóctono fue abolida con efecto inmediato en enero de 2000.

En 1995 Tailandia se convirtió en país signatario del programa de la ASEAN "Brand-to-Brand Complementation"¹⁰, cuya finalidad es promover el comercio de piezas y componentes entre marcas automovilísticas que operan en países miembros de la ASEAN. El programa ofrecía una reducción del 50% de los derechos de importación vigentes sobre piezas y componentes entre países miembros, y un tratamiento de estas importaciones como contenido autóctono para el cálculo del mínimo de contenido autóctono del producto final (40%) aplicable a las concesiones arancelarias en virtud del Tratado de Libre Comercio de la ASEAN.

Desde 2002 Tailandia ha suscrito varios tratados bilaterales sobre libre comercio (TLC). Los TLC con Australia y con Nueva Zelanda están vigentes desde 2005, y el TLC con el Japón entró en vigor en 2007.

Además de estas reducciones arancelarias preferenciales, a partir de 1992 se redujeron gradualmente los aranceles generales para vehículos de pasajeros CBU y kits CKD procedentes de países con el trato de nación más favorecida, lo que expuso a la industria automovilística nacional a mayor competencia procedente de las importaciones. No obstante, los aranceles sobre los automóviles seguían siendo altos con un fuerte efecto cascada. Los derechos sobre los kits CKD oscilaban entre el 10% y el 30% y las tarifas sobre los automóviles CBU, entre el 20% y el 80%, según el tipo de vehículo. Dado el carácter de cascada de la estructura arancelaria, la tasa efectiva de protección¹¹ de la producción nacional de vehículos de motor es mucho más alta que el arancel medio. Según estimaciones basadas en datos de 2005, la tasa efectiva de protección de la fabricación de automóviles destinados al mercado interno es nada menos que del 64,8%, mientras que la tasa media para proteger las manufacturas en general es del 24,4%¹². Una pregunta importante es cómo la industria tailandesa tuvo tanto éxito en sus exportaciones a pesar de que el régimen comercial seguía poniendo importantes barreras a las exportaciones, como refleja la relativamente alta tasa efectiva de protección de la producción destinada al mercado interno. Esta cuestión se examina más adelante en el presente estudio de caso.

EVOLUCIÓN DE LA INDUSTRIA

Tras la imposición de aranceles sobre las importaciones a comienzos de la década de 1960, las multinacionales del automóvil, que hasta entonces habían servido el mercado tailandés a través de exportaciones desde sus propios países de origen, decidieron construir fábricas de ensamblaje en Tailandia. Hacia finales de esa década ya se habían instalado en el país seis marcas japonesas (Toyota, Honda, Nissan, Mitsubishi, Daihatsu e Isuzu), tres europeas (Volvo, Renault y Mercedes) y dos estadounidenses (Ford y General Motors). Muchas de estas empresas, especialmente las japonesas, operaban a través de empresas mixtas con grandes conglomerados de empresas locales, a pesar de que las restricciones sobre la propiedad extranjera no se introdujeron hasta 1977.

Las fuertes subidas de los precios del petróleo a comienzos de la década de 1970 no solo provocaron una caída de la demanda interna, sino también un cambio notable de las preferencias en favor de vehículos con motores más pequeños. Cinco fabricantes no japoneses abandonaron Tailandia. En 1978, el Gobierno no concedió más licencias para construir nuevas fábricas de ensamblaje y prohibió la importación de vehículos CBU, de manera que el número de fabricantes se mantuvo en 12 durante las dos décadas siguientes (nacionales y extranjeros, véase el cuadro 4)¹³.

Hasta la implementación de las medidas sobre el contenido autóctono en 1975, en el ensamblaje de vehículos local se utilizaban principalmente piezas y componentes importados. Por otro lado, el país contaba con unos 20 fabricantes de estas piezas y componentes, pero su producción iba destinada sobre todo al mercado de piezas de recambio. Tras la imposición de la condición de contenido autóctono, las multinacionales del automóvil comenzaron a comprar piezas en el mercado local, y algunos fabricantes de piezas japoneses se establecieron en Tailandia.

Al mismo tiempo, algunos fabricantes suscribieron contratos de abastecimiento con empresas que hasta entonces producían para el mercado de piezas de recambio, y se convirtieron en fabricantes de equipos originales. Creció el número de fabricantes de piezas y hacia 1980 ya existían unas 180 empresas. La gama de producción local se amplió hasta incluir piezas de goma, sistemas de suspensión, radiadores, piezas prensadas para el interior del vehículo, tambores de freno, juntas, pistones, vidrios de seguridad, equipos eléctricos y juegos de cables. Puesto que los fabricantes de piezas se establecían cerca de sus clientes para atender mejor a sus pedidos de última hora, la condición de contenido autóctono propició la aparición de grandes centros de producción en las provincias de Rayong y Chonburi.

Las tres empresas (Toyota, Nissan e Isuzu) participantes en el proyecto *One-Tonne Diesel Engine* (motor diesel para camionetas de 1 tonelada) comenzaron a implementar sus planes de producción a finales de los años ochenta. En 1986, Nissan amplió sus operaciones con el objetivo de exportar camionetas a la República de Corea, Malasia, Australia y

Nueva Zelanda. Ese mismo año, Isuzu anunció un plan de exportación en tres fases que incluía la producción de motores y camionetas. Juntas, las tres firmas elaboraron un plan para compartir la producción para hacer viable la implementación del proyecto, en particular los procesos de fundido, forjado y maquinado. En el marco de este acuerdo, las empresas se comprometían a intercambiar entre ellas los componentes de sus respectivas producciones.

Ford, Daimler Chrysler y General Motors (GM) regresaron a Tailandia a mediados de los años noventa con el principal objetivo de producir camionetas de 1 tonelada. Tras su fusión con Mazda en 1993, Ford retomó el ensamblaje de vehículos en Tailandia en 1995 utilizando las instalaciones que tenía Mazda para su producción. Ese mismo año, Daimler Chrysler se reincorporó a la industria automovilística tailandesa a través de su fusión con Mitsubishi. GM se estableció en su propia fábrica de ensamblaje en 1996.

La capacidad de producción de la industria de ensamblaje de automóviles comenzó a crecer con fuerza a partir de la segunda mitad de la década de 1990. La producción total de unidades se multiplicó por diez y pasó de 160.000 a 1,6 millones entre 1989 y 2006. Los fabricantes japoneses representaban más del 90% del total de la capacidad, con Toyota a la cabeza con una tercera parte (véanse los cuadros 4 y 5). El 57% del total de dicha capacidad se destinaba a la producción de camionetas de 1 tonelada.

A la expansión de la industria del ensamblaje de automóviles gracias a la participación multinacional le siguió una expansión similar de la industria local de producción de piezas para automóviles. Los fabricantes de estas piezas que ya estaban radicados en Tailandia, ampliaron sus operaciones. Tomemos como ejemplo la expansión en Tailandia de Denso, un fabricante japonés de piezas para automóviles. Denso construyó su primera fábrica en el país en 1972 para producir sistemas de refrigeración. Posteriormente abrió dos nuevas fábricas en 1995 y 2000 y, desde entonces otras cinco para producir una amplia gama de piezas para automóviles. El Anexo II recoge la evolución de Denso.

Muchos proveedores de piezas extranjeros, que ya venían operando a través de empresas mixtas con asociados del país, ampliaron su capacidad de producción tras la desaparición de la restricción de la propiedad en 1998 mediante un incremento de su participación en el capital social y, en algunos casos, adquiriendo toda la propiedad. Con el cambio de la propiedad, las multinacionales introdujeron tecnología punta, mejores prácticas de gestión y la supervisión estricta del ensamblado y la producción, para lo que trajeron a técnicos y gestores extranjeros.

El sector extranjero de la industria de fabricación de piezas para automóviles estuvo dominado hasta mediados de la década de 1990 por empresas japonesas, pero desde entonces se han incorporado a esta industria varios fabricantes no japoneses de ámbito mundial. En 2008 había unas 700 empresas de primer nivel y 1.100 de segundo y tercer nivel que integraban la industria tailandesa de fabricación de piezas para automóviles¹⁴.

Cuadro 4: Capacidad de producción (unidades) de las ensambladoras de vehículos tailandesas, 1989-2006

Fabricante	1989	1994	1999	2003	2005	2006
Toyota	24 000	100 000	200 000	240 000	350 800	450 000
Mitsubishi	40 000	126 600	160 000	190 200	170 200	208 000
Isuzu	27 400	83 200	140 600	189 600	200 000	200 000
General Motors	–	–	40 000	40 000	100 000	160 000
Auto Alliance y Mazda	7 200	8 400	135 000	135 000	135 000	155 000
Nissan	23 520	96 500	113 100	124 000	102 000	134 400
Honda	8 220	39 000	70 000	80 000	120 000	120 000
Hino	9 600	9 600	9 600	28 800	28 800	28 800
DaimlerChrysler	2 340	4 600	14 900	18 100	16 300	16 300
YMC Assembly	12 000	12 000	12 000	12 000	12 000	12 000
Volvo	6 000	6 000	6 000	6 000	10 000	10 000
BMW	–	–	–	–	10 000	10 000
Total	160 280	485 900	901 200	1 063 700	1 255 100	1 576 500

Fuente: Asociación Tailandesa de la Industria Automovilística.

Nota: Los guiones indican que no ha sido posible recabar la información.

Cuadro 5: Capacidad de producción de los fabricantes de automóviles clasificados por tipo de vehículos, 2006

	Vehículos de pasajeros	Vehículos comerciales	Camionetas de 1 tonelada	Otros vehículos	Total
	(1)	(2)=(3)+(4)	(3)	(4)	(5)= (1)+(2)
Toyota	200 000	250 000	200 000	50 000	450 000
Mitsubishi	50 000	230 000	150 000	80 000	208 000
Isuzu	–	200 000	180 000	20 000	200 000
General Motors	40 000	120 000	120 000	–	160 000
Auto Alliance	–	155 000	150 000	5 000	155 000
Nissan	36 000	98 400	96 000	2 400	134 400
Honda	120 000	–	–	–	120 000
Hino (Suzuki)	–	28 800	–	28 800	28 800
Daimler Chrysler	16 300	–	–	–	16 300
YMC Assembly	12 000	–	–	–	12 000
BMW	10 000	–	–	–	10 000
Volvo	10 000	–	–	–	10 000
Capacidad total	494 300	1 082 200	896 000	186 200	1 576 500
(Cuota en %)	(31)	(69)	(57)	(12)	(100)

Fuente: Asociación Tailandesa de la Industria Automovilística.

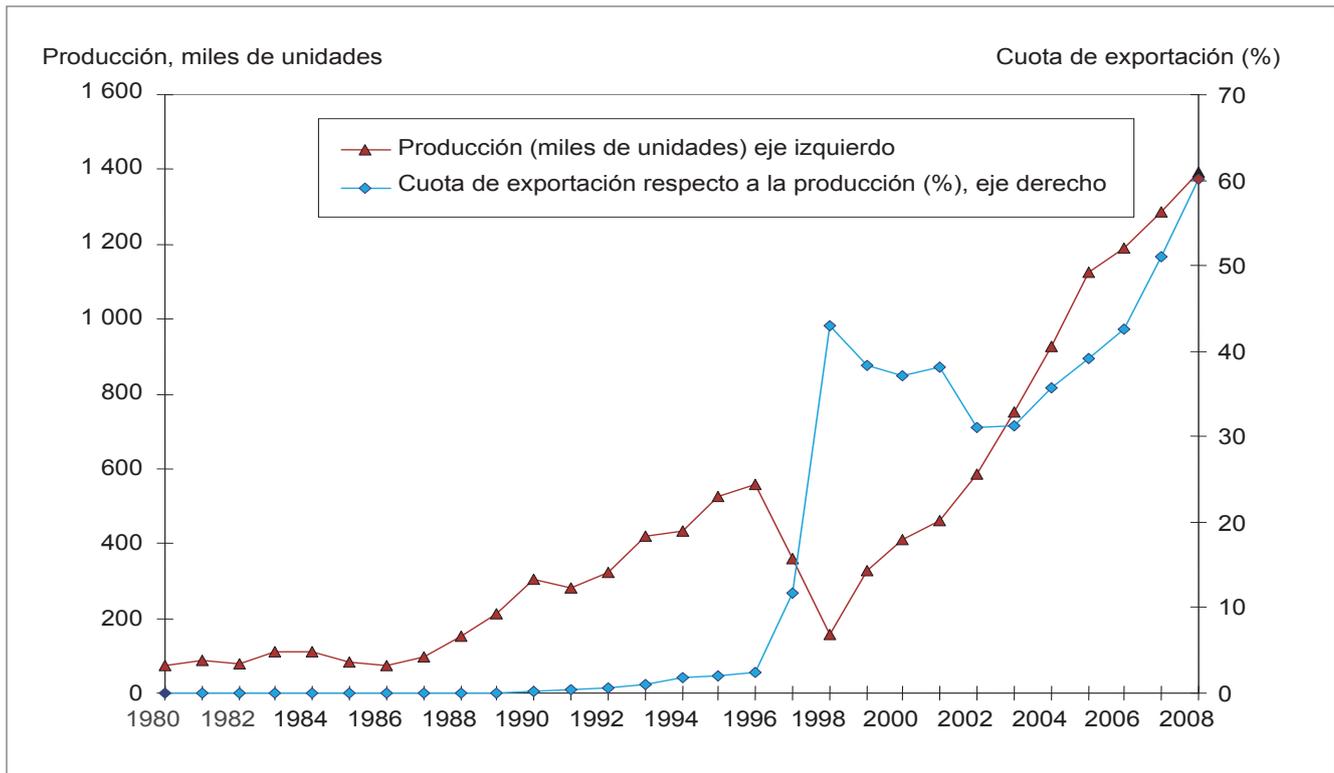
Notas: Los números que aparecen entre paréntesis son el porcentaje de la capacidad de producción total. Los guiones indican que no ha sido posible recabar la información.

CAMBIO DE LA DINÁMICA DE PRODUCCIÓN

La producción de automóviles creció desde mediados de los años ochenta a una tasa anual superior al 10% y en 1996 sobrepasó la marca de 500.000 (véase la figura 5). Este impresionante crecimiento se vio truncado por la

crisis financiera de 1997-1999, pero en 2002 ya se habían recuperado los niveles de 1996 previos a la crisis. La expansión de la producción durante los años siguientes fue mucho más rápida, a raíz de que la industria se orientara más hacia la exportación. Entre 2002 y 2008, la producción total aumentó de 800.000 a más de 1,4 millones de unidades, lo que equivale a una tasa anual compuesta superior al 20%. En 2008, Tailandia ocupaba el puesto 14

Figura 5: Volumen de producción de vehículos y cuota de exportaciones de vehículos, 1961-2008



Fuente: Sobre la base de los datos facilitados por la Asociación Tailandesa de la Industria Automovilística.

entre los productores de automóviles de todo el mundo, equivalente al 2% del total de la producción mundial. El país era con diferencia el mayor productor de vehículos de la ASEAN y el 5º mayor de Asia por detrás del Japón, la República de Corea, China y la India (véase el cuadro 6).

Desde comienzos de la década de 1980, los vehículos comerciales representaban casi el 70% de la producción total del sector, pero esta proporción comenzó a descender en 2005 ante la diversificación hacia vehículos de pasajeros. Las camionetas de 1 tonelada constituyen el 90% de la producción de vehículos comerciales, su producción aumentó de 47.000 unidades en 1985 hasta 410.000 en 1995 y superó la cifra de 950.000 en 2008.

La desaceleración económica provocada por la crisis financiera mundial tuvo un notable efecto adverso sobre la industria automovilística tailandesa. La producción descendió de 124.656 unidades en octubre de 2008 a 53.644 en abril de 2009, el número más bajo desde la crisis financiera asiática de 1997-1998. A partir de mayo de 2009, la producción de vehículos comenzó a recuperarse. Esta recuperación parece ser gradual y es poco probable que se produzca un fuerte repunte. Las perspectivas para extender las exportaciones a los mercados emergentes no se han visto demasiado afectadas. Sin embargo, la demanda en los países desarrollados – en particular en la UE – que es el destino de casi la mitad del total de las exportaciones, seguirá siendo probablemente débil durante los próximos dos o tres años como mínimo.

TENDENCIAS Y PAUTAS DE LAS EXPORTACIONES

Las primeras exportaciones de vehículos de motor desde Tailandia las realizó MMC Sittipol, una filial de Mitsubishi, en 1988. Sin embargo, hasta finales de los años noventa, la industria automovilística tailandesa permaneció fuertemente orientada hacia el mercado interno, y las exportaciones representaron de media menos del 5% del total de ventas. El volumen de las exportaciones medido en unidades se quintuplicó entre 2000 y 2008, pasando de 153.000 a 838.000 unidades. En términos monetarios, este aumento fue aún mayor, es decir, pasó de \$EE.UU. 2.800 millones a \$EE.UU. 195.000 millones, diferencia que refleja el giro que dieron las exportaciones hacia vehículos de gama alta. La proporción de las exportaciones de automóviles respecto al total de las exportaciones de Tailandia aumentó del 1,5% en la década de 1990 hasta el 13% en 2008 (véase la figura 6).

En la década de 1990, las piezas y componentes representaban más del 75% del total de las exportaciones del sector del automóvil. Desde entonces, esta proporción es mucho menor por el cambio hacia vehículos terminados. No obstante, las piezas y componentes aún conforman casi el 20% del total de las exportaciones (véase la figura 7).

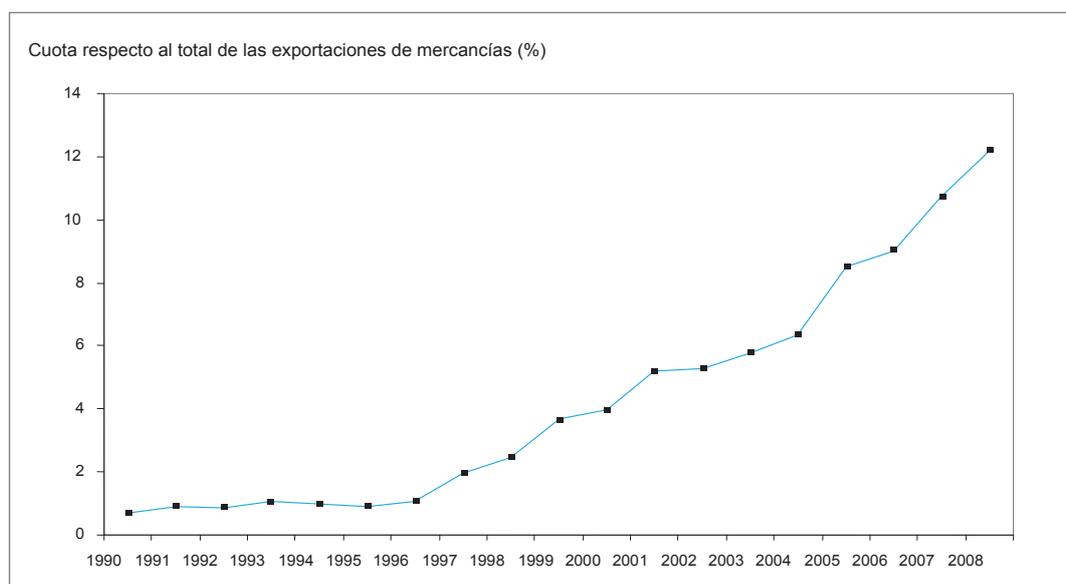
El cuadro 7 presenta datos sobre la composición de las exportaciones de vehículo. Las camionetas de 1 tonelada siguen siendo el producto estrella de estas exportaciones, pero entre 1999 y 2007 su proporción en el valor de las

Cuadro 6: Producción mundial de automóviles – Los primeros 20 países de la lista, 2000 y 2008

Puesto	2000			2008		
	País	Producción, (miles de unidades)	Cuota (%)	País	Producción, (miles de unidades)	Cuota (%)
1	Estados Unidos	12 800	21,9	Japón	11 564	16,4
2	Japón	10 141	17,4	China	9 345	13,3
3	Alemania	5 527	9,5	Estados Unidos	8 705	12,3
4	Francia	3 348	5,7	Alemania	6 041	8,6
5	República de Corea	3 115	5,3	República de Corea	3 807	5,4
6	España	3 033	5,2	Brasil	3 220	4,6
7	Canadá	2 962	5,1	Francia	2 569	3,6
8	China	2 069	3,5	España	2 542	3,6
9	México	1 936	3,3	India	2 315	3,3
10	Reino Unido	1 814	3,1	México	2 191	3,1
11	Italia	1 738	3,0	Canadá	2 078	2,9
12	Brasil	1 682	2,9	Federación de Rusia	1 790	2,5
13	Federación de Rusia	1 206	2,1	Reino Unido	1 650	2,3
14	Bélgica	1 033	1,8	Tailandia	1 394	2,0
15	India	801	1,4	Turquía	1 147	1,6
16	Polonia	505	0,9	Irán (Rep. Islámica del)	1 051	1,5
17	República Checa	455	0,8	Italia	1 024	1,5
18	Turquía	431	0,7	Polonia	951	1,3
19	Tailandia	412	0,7	República Checa	946	1,3
20	Taipei Chino	373	0,6	Bélgica	724	1,0
Total	Primeros 20	55 379	94,9	Primeros 20	65 053	92,2
Total	Mundo	58 374	100	Mundo	70 527	100

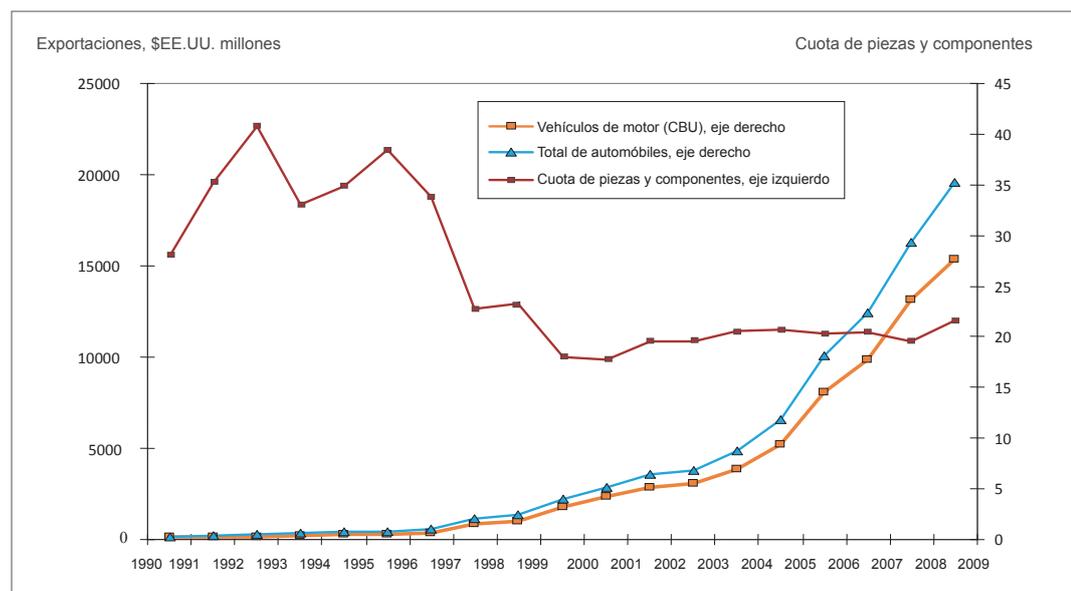
Fuente: Asociación Tailandesa de la Industria Automovilística.

Figura 6: Cuota de las exportaciones de automóviles de Tailandia respecto al total de las exportaciones de mercancías, 1990-2008



Fuente: Centro de Comercio Internacional, datos recopilados de Comtrade, la base de datos de las Naciones Unidas.

Figura 7: Exportaciones de automóviles de Tailandia, 1990-2009



Fuente: Centro de Comercio Internacional, datos recopilados de Comtrade, la base de datos de las Naciones Unidas.

Cuadro 7: Exportaciones e importaciones de automóviles, clasificadas por tipo de vehículo, 1999-2007

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Exportación (US\$ millones)	1 275	1 627	1 924	1 968	2 649	3 858	5 198	6 648	8 227
<i>Cuota en porcentaje</i>									
Vehículo de pasajeros 1 000-1 499 cc.	1.1	1.4	1.2	2.5	14.1	16.1	9.4	8.8	7.9
Vehículo de pasajeros 1 500-3 000 cc.	7.1	8.8	21.9	14.9	14	10.4	18.9	22.7	23.3
Camionetas de 1 tonelada	74.6	70.7	54.9	61.1	55.5	54.9	44.1	47.1	42.6
Importación (US\$ millones)	558	526	382	417	618	608	795	772	1 013
<i>Cuota en porcentaje</i>									
Vehículo de pasajeros 1 500-3 000 cc.	60.9	33.4	39.8	27.1	50.3	34.5	33.0	23.8	18.6
Vehículo de pasajeros mayores de 3 000 cc.	5.4	8.8	8.5	12.9	9.9	8.8	5.6	5.8	4.2
Autobús	7.9	18.6	13.2	18.4	11.8	17.1	28.9	28.9	32.7
Camión	5.3	11.8	15.3	14.7	6.8	7.1	5.4	5.4	7.3

Fuente: Centro de Comercio Internacional, recopilados de Comtrade, la base de datos de las Naciones Unidas.

Notas: Los vehículos de pasajeros 1.000-1.499 cc., 1.500-3.000 cc. y mayores de 3.000 cc. se denominan HS870322, 870323 y 870324, respectivamente. La camioneta de 1 tonelada es HS870421, y el autobús y el camión son HS8702 y 8704, respectivamente.

exportaciones ha caído fuertemente del 74,6% al 42,6%. Los vehículos de pasajeros más pequeños (1000-1499 cc.) son los responsables del aumento de las exportaciones. La proporción de vehículos de pasajeros más grandes (1500-3000 cc.) también ha descendido.

Desde comienzos de la década de 1990, las exportaciones de automóviles de Tailandia también han experimentado fuertes cambios geográficos (véase el cuadro 8). El más destacado es el fuerte aumento de la cuota de mercado correspondiente a países de la ASEAN-10, que pasó del 6,7% durante 1999-2001 al 20% durante 2006-2007. Este aumento refleja probablemente el acceso a aranceles preferenciales de que gozan estos mercados. Por otro lado, las exportaciones a países fuera de la región siguen conformando la mayor parte del total de las exportaciones

de vehículos de motor, con un notable giro de la UE-15 hacia otros países, especialmente del Oriente Medio.

Las exportaciones al Japón y a los Estados Unidos apenas suponen una parte muy pequeña del total de las exportaciones. La parte correspondiente al Japón sigue las mismas pautas que las exportaciones de otros productos manufacturados de Tailandia y de otros países de la región, y refleja el modelo de empresas japonesas que utilizan la producción en otros países de Asia Oriental para exportar a mercados de terceros países¹⁵. La pequeña proporción de las exportaciones a los Estados Unidos es comprensible porque todas las grandes marcas internacionales tienen fábricas de producción en aquel país y/o se sirven de sus centros de producción en América Latina, en particular en México, para servir el mercado estadounidense.

Cuadro 8: Destino de las exportaciones de automóviles de Tailandia, 1999-2007 (%)

	ASEAN-10	Indonesia	Filipinas	Australia	Japón	Estados Unidos	UE-15	Otros	Total (\$EE.UU. millones)
1999-2001									
Vehículos de pasajeros	11.9	1.5	0.1	14.8	9.7	0.0	45.4	62.3	353.1
Camiones	4.5	0.2	0.7	23.8	0.1	0.0	41.8	71.6	1 266.7
Otros	73.6	3.1	1.1	1.5	0.3	5.3	3.1	24.1	14.2
Total	6.7	0.5	0.6	21.7	2.2	0.1	42.2	69.2	1 634.1
2002-2005									
Vehículos de pasajeros	50.1	21.3	10.6	14.9	7.8	0.0	9.5	26.3	1 134.4
Camiones	6.8	2.7	0.9	23.0	0.2	0.0	32.4	70.1	2 223.2
Otros	77.4	1.0	0.4	1.4	0.5	1.0	2.0	20.4	26.0
Total	21.8	8.9	4.1	20.1	2.7	0.0	24.5	55.0	3 383.5
2006-2007									
Vehículos de pasajeros	34.3	10.7	9.6	29.9	1.6	0.2	1.8	34.2	3 387.7
Camiones	5.8	2.5	1.0	18.6	0.2	0.0	27.5	75.4	3 990.3
Otros	77.6	2.2	0.1	16.2	0.5	0.2	0.7	5.6	59.7
Total	19.4	6.2	4.9	23.7	0.9	0.1	15.6	56.0	7 437.6

Fuente: Centro de Comercio Internacional, recopilados de Comtrade, la base de datos de las Naciones Unidas.

EL CRECIENTE PAPEL DE ESTA INDUSTRIA EN LA ECONOMÍA

Desde 1960 hasta finales de los años noventa, el crecimiento de la industria del automóvil en Tailandia estuvo unido al crecimiento del sector manufacturero. El ritmo de crecimiento en años posteriores ha sido mucho mayor y, en 2008, su aportación al PIB era ya de casi el 8%. También el empleo ha crecido en esta industria, aunque a menor ritmo, y ha pasado del 3,3% en los años noventa al 4,5% – con unos 350.000 trabajadores – en 2008.

El desfase entre la producción y el empleo refleja la intensidad de capital, relativamente alta, de la industria automovilística respecto al promedio de todas las manufacturas. El valor añadido por trabajador es un indicador aproximado de lo que produce la intensidad de capital. Este valor añadido por trabajador en la manufactura de equipos de transporte es casi el triple del valor añadido del total del sector manufacturero¹⁶.

Existe en Tailandia un encendido debate sobre la aportación del crecimiento de la industria automovilística a la economía nacional en términos de valor añadido. Muchos estudios de comienzos de la década de 1990 estimaban que el valor añadido había sido muy bajo, inferior al 20%¹⁷. Sin embargo, otros estudios de empresas señalan que el valor añadido habría aumentado considerablemente durante los años siguientes, porque la producción local de piezas

y componentes ha experimentado un rápido crecimiento junto con la expansión de la producción. Más del 90% de las piezas y componentes que se ensamblan en los automóviles del país son ya de producción nacional, si bien las importaciones de algunos componentes del automóvil siguen siendo altas.

No es fácil conseguir los datos necesarios para hacer estimaciones precisas del valor añadido en el país, pero si examinamos las fluctuaciones de las importaciones y de la producción nacional de piezas y componentes y la producción nacional de automóviles, podemos hacernos una idea sobre las tendencias generales del valor añadido en el país, que coinciden con la expansión de la producción. Un modo de hacerlo consiste en calcular el valor real de las importaciones de piezas y componentes – previo ajuste de su valor para tener en cuenta los cambios de los precios – por unidad de producción local y por vehículo ensamblado en el país.

El valor real en \$EE.UU. de las piezas y componentes por vehículo a precios de 1988 ha caído de unos \$EE.UU. 8.500, a comienzos de la década de 1990, hasta \$EE.UU. 2.000 en 2007. Esta pauta coincide con las conclusiones del estudio de las empresas. El descenso fue más acusado durante el periodo posterior a la abolición del requisito de contenido autóctono que durante el periodo anterior, lo cual nos lleva a pensar que los resultados del proceso de localización de la industria automovilística, impulsado por el mercado, fueron mucho mejores que los resultados del régimen del contenido autóctono.

POSICIÓN DE TAILANDIA EN LAS REDES DE PRODUCCIÓN

Los datos que se presentan de forma resumida en el cuadro 9 muestran la importancia relativa de los distintos fabricantes de automóviles en Tailandia y la importancia relativa del país como centro de producción de dichos fabricantes respecto a sus operaciones en todo el mundo. Los fabricantes japoneses dominan el ensamblaje de automóviles en Tailandia y representan más del 80% de la producción total. Los dos mayores fabricantes estadounidenses – General Motors y Ford – sumaron en 2008 apenas un 7,5% de la producción total¹⁸. La producción en Tailandia equivale a una quinta parte del total de la producción de automóviles japoneses en países asiáticos, sin contar el Japón. Sin embargo, a Tailandia le corresponde una parte mucho menor de la producción total de automóviles japoneses, equivalente al 4,1% en 2008. En el caso de las marcas estadounidenses, esta proporción es inferior al 0,8%.

Todas las marcas que aparecen en la figura 8 han elegido a Tailandia como su centro de producción regional de camionetas de 1 tonelada. Su estrategia consiste en fabricar plataformas para las camionetas de 1 tonelada que producen más de un centenar de países. Los fabricantes producen un número reducido de las plataformas de la parte inferior de la carrocería que se utilizan en un mayor número de modelos. La estrategia permite reducir los costos de elaboración de las plataformas e intercambiar componentes entre modelos distintos. Por ejemplo, el intercambio de plataformas entre Chrysler y Mitsubishi permitió a esta última reducir el número de plataformas de sus vehículos ligeros de 12 a seis. Honda Odyssey y Honda Accord comparten la misma plataforma, al igual que Ford Everest y Mazda Fighter.

¿Qué función desempeña Tailandia en la red mundial de producción de automóviles? La figura 8 nos ayuda a responder a esta pregunta. Toyota, que ha sido siempre la marca con la mayor producción de vehículos de pasajeros y camionetas en Tailandia, utiliza este país como base de producción y exportación de vehículos de pasajeros, de tamaño pequeño-mediano, y camionetas de 1 tonelada; exporta sus automóviles principalmente a países de Asia Sudoriental, Australia y Nueva Zelanda, mientras que sus camionetas van casi todas a Europa.

Los vehículos de pasajeros que fabrica Honda en Tailandia se exportan a países de Asia Sudoriental, mientras que el Honda Stream se fabrica en Indonesia y se exporta a otros países de la región, entre ellos Tailandia. Ford y Mazda utilizan su base de producción en Filipinas para fabricar vehículos de pasajeros – Ford Laser, Ford Escape, Mazda Protégé y Mazda Tribute – que venden a otros países de la región, incluida Tailandia.

VÍNCULOS: EMSAMBLADORES Y PROVEEDORES DE PIEZAS

A medida que crece la competencia mundial, las multinacionales del automóvil incrementan la compra de piezas de producción local para reforzar su competitividad internacional. Muchas piezas para vehículos tienen un coeficiente peso-valor alto, y otras son voluminosas. Esto significa que la compra de estas piezas de proveedores distantes supone costos considerables. Es necesario además que exista una estrecha cooperación entre fabricantes y proveedores de piezas para compaginar los planes de producción y los calendarios de entrega, y permitir así una producción “justo a tiempo”, sin que se resienta la calidad. La compra local también reduce el riesgo de los tipos de cambio. Estas consideraciones explican la tendencia de la industria automovilística a concentrarse en un punto, una concentración que sitúa a los ensambladores en el centro y a los proveedores de piezas a su alrededor.

En el registro del Comité para el Desarrollo de la Industria Automotriz (ADC) están inscritos 1.454 proveedores de piezas tailandeses, de los cuales, 354 son proveedores de primer nivel, y los demás operan en el segundo y tercer nivel de la cadena de suministro. Los proveedores de primer nivel también diseñan y fabrican módulos, además de piezas y componentes individuales, y venden directamente a los fabricantes de automóviles. Los proveedores de segundo y tercer nivel producen piezas y componentes para los proveedores de primer nivel.

Actualmente hay unos 10 proveedores locales de primer nivel que también diseñan y fabrican módulos; el resto fabrica piezas más simples para la parte interior del vehículo. Antes de la abolición, en 1997, de las restricciones sobre la propiedad de las filiales extranjeras había muchos más proveedores locales de primer nivel que producían sus piezas bajo acuerdos de licencias de tecnología con fabricantes extranjeros. Ahora, los propietarios de dicha tecnología ya han absorbido a la mayoría de estas empresas locales.

El predominio de las EMN en el primer nivel de la cadena de suministro no se limita a la industria automovilística tailandesa. El fenómeno de empresas extranjeras que consolidan su posición en el primer nivel de la cadena de suministro se ha convertido en una parte integral de la globalización de la industria automovilística¹⁹. Por ejemplo, a finales de la década de 1990 sólo había en Brasil una sola empresa de capital nacional entre los 13 grandes productores de componentes²⁰. En la República de Corea, muchas de las grandes fábricas de piezas de automóviles fueron absorbidas tras la crisis financiera de 1997-1998 por proveedores occidentales de primer nivel²¹. Habida cuenta de que cada vez es mayor el interés en proteger la propiedad de la tecnología punta en un mercado muy competitivo, las filiales en propiedad absoluta se han convertido en la modalidad preferida de las operaciones internacionales de las grandes multinacionales productoras de piezas para automóvil.

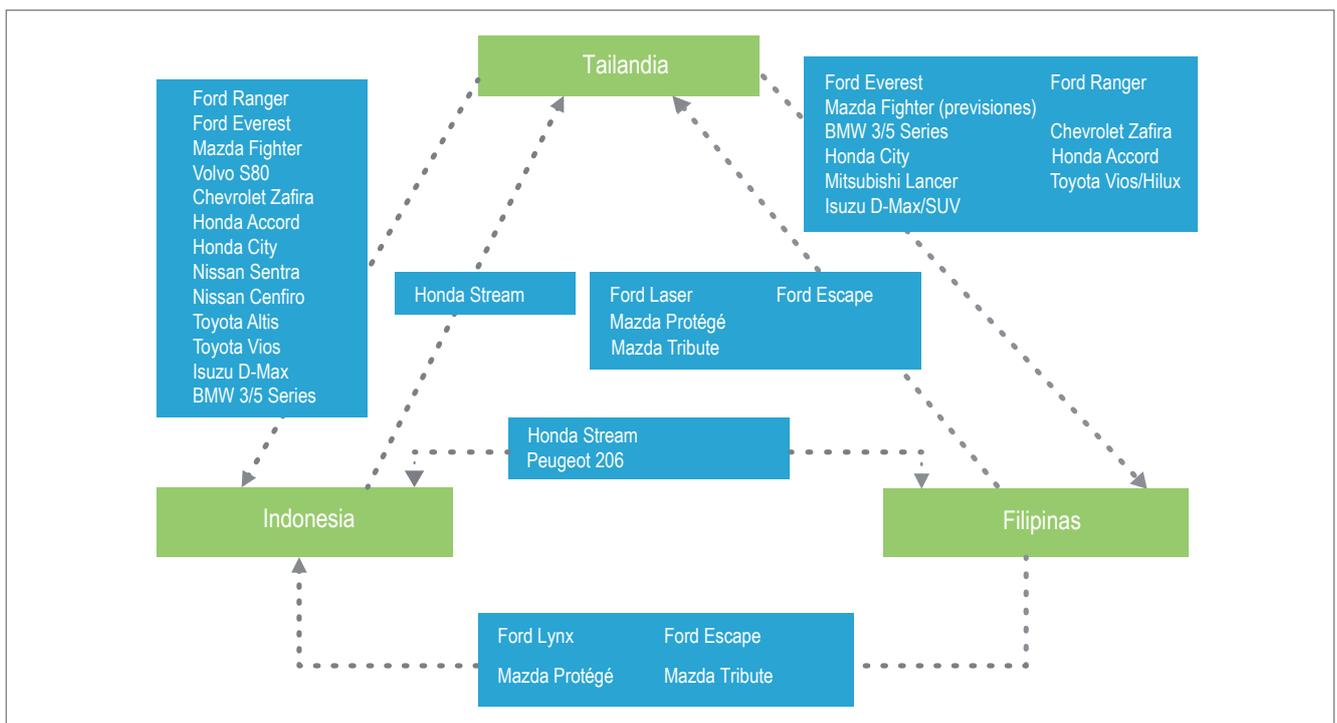
Cuadro 9: Producción de automóviles (CBU)¹ en Tailandia, clasificados por fabricantes, 2000 y 2008

	2000				2008			
	Producción		Cuota tailandesa de la producción asiática ² (%)	Cuota tailandesa de la producción mundial ³ (%)	Producción		Cuota tailandesa de la producción asiática ² (%)	Cuota tailandesa de la producción mundial ³ (%)
	Unidades (miles)	(%)			Unidades (miles)	(%)		
Fabricantes japoneses	239	58.1	23.0	1.1	1 135	81.4	20.8	4.1
Toyota	63	15.3	21.1	1.1	573	41.1	34.6	6.2
Honda	36	8.7	25.1	1.4	162	11.6	20.3	4.1
Nissan	19	4.6	20.2	0.7	74	5.3	14.0	2.2
Mazda	30	7.3	68.9	3.2	48	3.5	30.1	3.6
Mitsubishi	91	22.1	19.8	5.0	173	12.4	57.6	13.1
Isuzu	67	16.3	39.6	12.4	135	9.7	64.7	25.1
Fabricantes de EE.UU.	9	2.1	22.1	22.1	105	7.5	4.5	0.8
GM	9	2.1	22.1	0.1	104	7.5	5.2	1.3
Ford ⁴	–	–	–	–	1	0.1	0.3	0.0
Otros	164	39.9	1.7	0.6	153	11.0	1.6	0.5
Total	412	100.0	3.1	0.7	1 394	100	8.0	2.0

Fuente: Datos recopilados de la base de datos de la International Automotive Association (<http://www.oica.net/>).

- Notas: 1. La producción comprende vehículos de pasajeros y vehículos comerciales, incluidos los vehículos comerciales ligeros y pesados, y los autobuses y autocares pesados.
 2. Excluido el Japón.
 3. Incluida la producción en el país de origen del fabricante.
 4. Ford no tuvo producción donde aparece un guión.

Figura 8: Modelo de división regional de la mano de obra de la industria automovilística en Asia Sudoriental



Fuente: Entrevistas a los fabricantes.

El hecho de que solo un puñado de proveedores nacionales hayan conseguido mantener su condición de fabricante de equipos originales nos lleva a pensar que el régimen de contenido autóctono vigente durante los años setenta y ochenta no tuvo un impacto significativo, duradero ni positivo sobre los proveedores locales de piezas. Si bien es cierto que dicho régimen y otras medidas de protección ayudaron a estos proveedores locales a mejorar sus capacidades tecnológicas. Pero lo que realmente importa es si dichas medidas de protección pueden sentar las bases para un desarrollo sostenible del sector local de piezas para automóviles. La experiencia tailandesa nos indica que estas medidas fueron insuficientes para que los proveedores locales incrementaran su capacidad tecnológica de tal manera que pudieran gozar de los beneficios de las economías dinámicas.

Un estudio de entrevistas realizadas a las empresas nos ha desvelado que el éxito del puñado de fabricantes locales de equipos originales no fue fruto de la protección que ofrecían medidas como el requisito de contenido autóctono, sino de la habilidad de estos fabricantes para establecer nexos con ensambladoras de autos que a finales de los años ochenta cambiaron su estrategia de producción y comenzaron a exportar. La expansión de la producción en estas fábricas no comenzó en serio hasta mediados de los años noventa, cuando se reformaron las políticas, en particular, cuando se abolió el requisito de contenido autóctono y los fabricantes locales de piezas pudieron establecer vínculos con otros fabricantes de ámbito mundial.

En la fase inicial de integración global, las fábricas exclusivamente locales parecen tener escasas posibilidades de convertirse por sí mismas en proveedoras de equipos originales e incorporarse a las redes de producción dominadas por las multinacionales proveedoras de piezas sin unirse a estas. Sus actividades se limitarán al segundo y tercer nivel hasta que adquieran conocimientos tecnológicos especializados y puedan establecerse como proveedores de calidad. Los escasos proveedores de equipos originales se centran ahora en la fabricación de piezas para la carrocería. Las ensambladoras suelen diseñar las piezas de la carrocería porque guardan relación directa con el aspecto del vehículo. La producción de estas piezas no requiere altos niveles de capacidad tecnológica.

Algunos indicios apuntan, sin embargo, a que proveedores de equipos originales y algunas fábricas locales que trabajan en el segundo nivel ya han iniciado su ascensión tecnológica. Por ejemplo, la empresa tailandesa Aapico se ha convertido en uno de los mejores proveedores del mundo de utillaje de pequeño volumen. Un reciente estudio de prácticas de compra detectó numerosos casos de fabricantes japoneses de automóviles y fábricas de primer nivel que estaban extendiendo sus compras de piezas de alta tecnología a fábricas tailandesas de segundo nivel²².

El número de fábricas locales que se han incorporado a la cadena de producción de automóviles en el segundo y tercer nivel ha aumentado de manera considerable durante la última década. Estas fábricas producen piezas y componentes estándar, además de insumos intermedios

como plásticos, productos textiles y productos de cuero. Las perspectivas de crecimiento en estas líneas de productos parecen prometedoras debido al fuerte crecimiento de la producción de vehículos y al mayor contenido autóctono de los vehículos que se ensamblan en el país. Las pruebas recabadas en las entrevistas señalan que la transferencia de conocimientos y de tecnología de los fabricantes de equipos originales y las ensambladoras finales a los proveedores de niveles inferiores va en aumento a medida que avanza la integración global de la industria automovilística.

¿QUÉ FACTOR IMPULSÓ EL ÉXITO DE TAILANDIA?

Ningún factor explica por sí solo el reciente y rápido crecimiento de las exportaciones que caracteriza a la industria automovilística tailandesa. Este crecimiento se basa en la combinación de la reestructuración y el cambio geográfico que ha seguido esta industria y en la política pragmática que ha hecho de Tailandia un país atractivo para la producción internacional. El volumen del mercado interno, que permitió a los fabricantes de automóviles conseguir economías de escala, también ha tenido un importante papel.

CAMBIOS MUNDIALES DE LA INDUSTRIA

La estructura, la conducta y las realizaciones de la industria automovilística mundial han sufrido una profunda transformación en las dos últimas décadas. Este fenómeno ha brindado a países de la periferia la oportunidad de integrarse a la red de producción global. Hasta mediados de los años ochenta, los fabricantes de automóviles participaban en múltiples mercados y creaban centros de producción en varios países para servir a esos mercados.

Desde entonces no ha dejado de avanzar la integración mundial de esta industria, y ahora la fabricación, las compras y la comercialización tienen un carácter cada vez más multinacional. Las normas de producción son más universales y los procesos de producción han pasado de la tecnología genérica a la modular.

La producción de piezas y componentes, por consiguiente, también ha crecido al mismo ritmo para poder abastecer a las múltiples ensambladoras. En este contexto, la fuerte competencia entre fabricantes de automóviles ha modificado el alcance geográfico de la industria y la ha llevado más allá de los países industrializados. Las grandes multinacionales del automóvil buscaban lugares de producción de bajo costo y los han encontrado en países periféricos, donde han construido sus fábricas de producción.

La dimensión global de la industria automovilística se ha visto favorecida por un cambio de la demanda en todo el mundo. En los últimos años, los mercados de América del Norte, Europa Occidental y el Japón se acercaban rápidamente al punto de saturación. En cambio, las perspectivas de

crecimiento de las ventas de vehículos en las economías emergentes son cada vez más prometedoras. Este cambio de rumbo de la demanda ha animado a las multinacionales del automóvil a crear centros de ensamblaje par servir a los mercados de la región. Con este enfoque regional, los fabricantes de autos tienden a consolidar sus instalaciones de ensamblaje en la misma región. Sólo les queda decidir qué modelos van a fabricar y dónde, a qué precios y con qué niveles de calidad, y para qué mercados: ¿el regional o el mundial?

MARCO POLÍTICO ESTABLE Y FAVORABLE

Tailandia se ha beneficiado de la expansión mundial de la industria automovilística porque orientó sus políticas al mercado durante la era de sustitución de las importaciones y, a continuación, supo orquestar la transición de sus políticas y darles una mayor orientación al exterior.

Durante la era de sustitución de las importaciones, Tailandia aplicaba políticas similares a las de otros países en desarrollo, si bien las tailandesas eran algo más liberales y estables que las de Malasia, Indonesia, Filipinas y las de muchos otros países en desarrollo. Tailandia nunca se marcó el objetivo expreso de promover un automóvil de fabricación nacional, como hicieron Malasia o Indonesia. El entonces presidente de Toyota Motor Thailand hizo en 1999 la siguiente declaración: “Tailandia es el mejor candidato para convertirse en centro de producción porque no tiene ninguna política nacional en la esfera del automóvil y ofrece igualdad de condiciones a fabricantes nacionales y extranjeros”²³.

Al mismo tiempo, Tailandia no tenía una meta concreta para la producción de piezas y componentes: las autoridades tailandesas adoptaron un enfoque consensuado a la hora de establecer los objetivos de la condición de contenido autóctono y consultaron a los fabricantes de automóviles. El único programa que se adoptó expresamente para la condición de contenido autóctono fue el proyecto *One-Tonne Diesel Engine* (motor diesel para camionetas de 1 tonelada), y se formuló en concertación con las partes interesadas del sector privado. Al mismo tiempo, la incertidumbre de las políticas como consecuencia de los frecuentes cambios de rumbo del poder político era mucho menor en Tailandia que en otros países como Indonesia y Filipinas.

El Comité para el Desarrollo de la Industria Automotriz constituía el marco institucional idóneo para que funcionarios del gobierno formularan sus políticas conjuntamente con el empresariado y organizaciones empresariales. Los dirigentes políticos y los responsables de alto nivel de la formulación de políticas se mantuvieron prácticamente al margen durante el proceso de toma de decisiones²⁴. El carácter fragmentado de los partidos políticos y los frecuentes cambios de gobierno evitaron que ningún grupo político o empresa privada ejerciera una influencia permanente sobre las entidades sectoriales. Por otra parte, el papel del Estado en la formulación de la política industrial no estuvo orquestado por ningún organismo de

planificación con control directo sobre la asignación de recursos económicos. En este marco político, el enfoque consensuado sobre la formulación de las políticas y la ausencia de giros políticos bruscos contribuyeron a crear expectativas estables y fomentar la confianza de los círculos empresariales. No hubo cambios bruscos de políticas porque su formulación había sido fruto del consenso del gobierno y el sector privado.

No sabemos si de manera premeditada o fortuita, la liberalización de la industria automovilística acometida por el Gobierno tailandés a finales de los años ochenta coincidió con el cambio estructural que se produjo en el sector, que avanzaba hacia la producción del “auto mundial”. Tailandia se benefició de ser el primero en intentar atraer a fabricantes de todo el mundo para que crearan instalaciones de producción en el país. La abolición de la condición de contenido autóctono y las restricciones a la propiedad a que estaban sujetas las filiales de empresas extranjeras allanaron el camino para vincular la industria nacional con redes de producción de todo el mundo. La eliminación de estas restricciones animó y facilitó a las multinacionales del automóvil y proveedores de piezas a crear nuevas filiales en Tailandia y dotarlas de tecnología punta.

Un aspecto importante de los resultados de la industria automovilística tailandesa que habrá que aclarar es la coexistencia de una fuerte protección arancelaria, lo que supone una barrera a las exportaciones, y el rápido crecimiento de las mismas. A pesar de las reducciones recientes, los aranceles sobre automóviles completamente ensamblados siguen siendo mucho más altos que los que se aplican a otras importaciones. Asimismo, dado el efecto de cascada del régimen arancelario, el tipo efectivo para la protección del ensamblaje nacional de automóviles es más alto que el tipo nominal medio en vigor.

¿Por qué esta barrera a la exportación no ha frenado el rápido crecimiento de las exportaciones? Una posible explicación es que la expansión de las exportaciones ha sido obra sobre todo de las multinacionales que trajeron su producción a Tailandia para luego venderla en el mercado mundial, y no solo en el tailandés. El argumento convencional de que la eliminación de barreras a la exportación es un requisito imprescindible para la expansión de las exportaciones se basa en la hipótesis de que las empresas exportadoras sean nacionales. Estas empresas nacionales, cuando adoptan sus decisiones de comercialización, se guían por la rentabilidad relativa de la exportación respecto a la venta en el mercado interno. La rentabilidad relativa de vender en el mercado interno no es una consideración vinculante para una multinacional que fabrique, compre y venda en una red mundial de producción. Al mismo tiempo, en Tailandia, las empresas que exportan su producción pueden importar sus insumos o comprarlos en el país a intermediarios a precios del mercado mundial²⁵.

El presente estudio de caso ha examinado hasta ahora las políticas comerciales y de inversión tailandesa relacionada con la industria automovilística. Pero para que un país consiga integrarse en la economía mundial debe existir un marco sólido de políticas comerciales y de inversión –

aunque solo eso no basta. Es igualmente importante que el entorno económico general sea idóneo para desarrollar la actividad económica. Para ser competitivos a escala internacional debe existir una sólida infraestructura institucional y una infraestructura física de alta calidad, en particular para participar con éxito en las redes mundiales de producción y compra, en las que el tiempo es un factor importante. Los mercados laborales deben reflejar las condiciones subyacentes de la oferta y la demanda, con mejoras salariales y premios a la productividad.

La gestión macroeconómica debe ser prudente para crear un entorno estable y previsible en la esfera de la política comercial, y garantizar que los tipos de cambio no perjudican la competitividad. Y sobre todo, la estabilidad política y la fiabilidad de las políticas destacan sobre todos los otros requisitos imprescindibles para atraer inversión rentable y de larga duración, en particular de las multinacionales que buscan un país de destino para establecerse.

Durante estos últimos años ha habido varios intentos de evaluar el atractivo comparativo de los entornos empresariales de los distintos países partiendo de las encuestas realizadas a los inversores u otras valoraciones objetivas. Tailandia mantiene su alto puesto en la encuesta *Doing Business 2009* del Banco Mundial, cuya cobertura de países es más amplia que otras bases de datos alternativas²⁶. Tailandia se sitúa en puesto 13º de los 181 países incluidos en el estudio. Entre los países asiáticos, solo Singapur, Hong Kong (RAE) y el Japón se sitúan por encima de Tailandia.

La política macroeconómica de Tailandia ha sido, por lo general, coherente con su compromiso de seguir una estrategia de desarrollo orientada hacia el exterior. Al igual que otros países de Asia Oriental con excelentes resultados, Tailandia no ha sufrido ningún episodio de hiperinflación ni desajustes masivos de los tipos de cambio, como hemos visto en otros países de América Latina y África.

EL TAMAÑO DEL MERCADO INTERNO IMPORTA

El tamaño del mercado interno es una consideración importante para las empresas multinacionales a la hora de seleccionar un país para establecer su nueva sede. Su importancia era aún mayor cuando las decisiones sobre el país de destino se tomaban atendiendo a consideraciones como la sustitución de las importaciones. Pero incluso en la era de la globalización de las redes de producción, el tamaño del mercado interno sigue siendo importante para alcanzar economías de escala. El costo de las piezas de fabricación nacional es inversamente proporcional al tamaño del mercado interno.

Tailandia tiene el mayor mercado interno de automóviles de la región (véanse los cuadros 10 y 11). Durante las dos últimas décadas, las ventas anuales de vehículos en Tailandia han oscilado entre 300.000 unidades y 500.000 unidades, lo que equivale a más del 40% del total de ventas en los países ASEAN-4, seguido de Indonesia (27%),

Malasia (22%) y Filipinas (10%). Generalmente se considera que un mercado capaz de absorber de 40.000 a 50.000 unidades de un determinado modelo de vehículo tiene un tamaño suficiente para alcanzar economías de escala.

La camioneta de 1 tonelada, que goza de gran aceptación entre agricultores y vendedores urbanos tailandeses, cumplía a mediados de los años ochenta este criterio. Las ventas nacionales de camionetas alcanzaron en 1985 85.000 unidades y casi 250.000 en 2008. Este modelo ha sido el principal impulsor de la rápida expansión de las exportaciones de vehículos desde Tailandia²⁷. El país se ha convertido en el segundo productor – por detrás de los EE.UU. – y el mayor exportador del mundo de camionetas de 1 tonelada.

CONCLUSIÓN

Tailandia se ha convertido en las dos últimas décadas en un dinámico centro de producción de vehículos para el mercado regional y mundial. La rápida expansión de su industria automovilística ha generado una red de proveedores de piezas y componentes, cuya principal consecuencia ha sido un aumento espectacular del contenido autóctono en los automóviles de fabricación tailandesa. El éxito de este país en la producción de automóviles se ha visto reforzado por la combinación de cuatro factores favorables:

- Los cambios estructurales en la industria automovilística mundial han permitido a países periféricos incorporarse a las redes de producción para servir al mercado regional y mundial;
- Las políticas pragmáticas orientadas al mercado han permitido a la industria automovilística nacional evolucionar junto con las tendencias de la economía mundial en su conjunto;
- El tamaño del mercado tailandés era suficiente para que el país se convirtiera en centro de ensamblaje – en particular de la camioneta de 1 tonelada – y alcanzara economías de escala;
- El amplio proceso de consulta a las partes interesadas del sector privado.

Los instrumentos de política comercial que adoptaron las autoridades tailandesas durante la época de la sustitución de las importaciones fueron básicamente los mismos que los que utilizaron sus homólogos en otros países en desarrollo: protección arancelaria para atraer al país a empresas multinacionales que crearan fábricas para abastecer el mercado interno, e imposición de la condición de contenido autóctono como medida para obligar a dichas fábricas a establecer una concatenación regresiva con fabricantes locales de piezas y componentes para automóviles. Sin embargo, los responsables de la formulación de políticas tailandeses implementaron estas políticas teniendo en cuenta el mercado y previa consulta a los fabricantes de automóviles y otras partes interesadas del sector privado.

Cuadro 10: Ventas nacionales de vehículos en Indonesia, Malasia, Filipinas y Tailandia, 1980–2005 (mil unidades)

	Indonesia	Malasia	Filipinas	Tailandia	Total
1980	172	101	56	89	418
1985	144	107	7	86	344
1990	275	186	58	304	823
1991	261	200	48	268	778
1992	170	145	61	363	738
1993	211	155	84	456	905
1994	321	200	103	486	1 111
1995	379	285	128	572	1 364
1996	332	365	162	589	1 448
1997	387	405	144	364	1 299
1998	58	164	80	144	446
1999	94	288	74	218	674
2000	105	200	120	262	687
2001	180	240	140	298	858
2002	202	300	160	340	1 002
2003	300	340	185	450	1 275
2004	400	503	251	691	1 842
2005	424	511	246	739	1 920

Fuente: Los datos de Tailandia son del Directorio de la Industria Automovilística 2003 y 2004, y los datos de los otros países de la ASEAN son de Guilheux and Lecler (2000: pág. 226) y de Standard and Poor's (S&P) (2000). Las previsiones son de Fourin (1998).

Notas: El total es la suma de ventas de vehículo de Indonesia, Malasia, Filipinas y Tailandia. Los datos de 2000–2005 son previsiones, excepto de Tailandia en 2000 y 2001.

Cuadro 11: Ventas nacionales de vehículos en Tailandia, clasificadas por tipo de vehículo, 1990-2008 (mil unidades)

	Total	Vehículos de pasajeros	Commercial vehicles						
			Total	Furgonetas y autobuses	Camioneta 1 tonelada	Camiones 2-4 toneladas	Camiones de más de 4 toneladas	Menos de 1 tonelada	Otros
1990	304	66	238	7	168	16	32	12	4
1991	269	67	202	8	155	10	16	10	3
1992	363	121	242	10	183	12	18	14	4
1993	456	174	282	12	224	13	16	14	4
1994	486	156	330	13	258	14	22	20	3
1995	572	163	408	12	324	16	32	16	5
1996	589	173	416	13	328	17	32	15	13
1997	363	132	231	8	188	9	11	6	8
1998	144	46	98	3	81	3	4	3	4
1999	218	67	151	4	130	4	3	3	7
2000	262	83	179	6	152	5	5	4	8
2001	297	105	192	7	169	4	4	3	6
2002	409	126	283	8	241	5	6	2	22
2003	533	179	354	8	309	7	11	1	16
2004	553	184	369	9	326	8	13	1	10
2005	703	188	515	13	470	12	14	–	5
2006	682	195	487	13	329	10	13	1	–
2007	631	183	448	18	286	10	12	2	–
2008	614	239	375	16	246	7	10	7	–

Fuente: Datos descargados del sitio del Thailand Automobile Institute en www.thaiauto.or.th/index_eng.asp.

Nota: Los guiones indican que no ha sido posible recabar la información.

Este enfoque pragmático resultó de gran utilidad para ganarse la confianza de los inversores, y sentó las bases para convertir el país en un centro de producción de primer orden. A diferencia de Malasia e Indonesia, Tailandia nunca adoptó una política que favoreciera la producción nacional; las empresas extranjeras y las nacionales operaban en igualdad de condiciones.

Tailandia se convirtió en un centro regional tras la oportuna abolición de la condición de contenido autóctono y otras restricciones sobre la propiedad de las filiales de empresas extranjeras. Tailandia fue el primer país en desarrollo Miembro de la OMC que cumplió sus compromisos con dicha organización. Estas reformas, que coincidieron con el inicio de la globalización de la industria automovilística, tuvieron un papel decisivo en la incorporación de la industria automovilística nacional a las redes mundiales de producción.

La protección arancelaria sobre las importaciones de automóviles era aún considerable, pero esto no frenó el auge de las exportaciones porque la industria automovilística nacional, que estaba en manos de filiales extranjeras, ya se había integrado en la red mundial de producción y sus ventas no iban destinadas exclusivamente al mercado interno. Por otra parte, el tamaño del mercado interno, que permitía a los fabricantes de vehículos alcanzar economías de escala, también influyó en este logro. En una industria automovilística globalizada no son mutuamente excluyentes la expansión de las ventas nacionales, que se beneficiaron de la protección arancelaria, y la aceleración de las exportaciones, gracias a la competitividad de la producción nacional en la red mundial de producción.

La fabricación de automóviles así como de componentes está marcada por el predominio de empresas extranjeras, y la mayoría de las fábricas de capital exclusivamente nacional participan en la red de producción como proveedores de segundo y tercer nivel de piezas y componentes más sencillos y de tecnología poco especializada. Sin embargo, el Gobierno no esgrimió este argumento para defender los intereses nacionales. El aumento de la participación extranjera en el ensamblaje de vehículos y la fabricación de componentes se ha convertido en un fenómeno universal impulsado por el cambio estructural que ha experimentado la industria del automóvil, que ha pasado del modo tradicional de producción para múltiples mercados, al sistema de producción global.

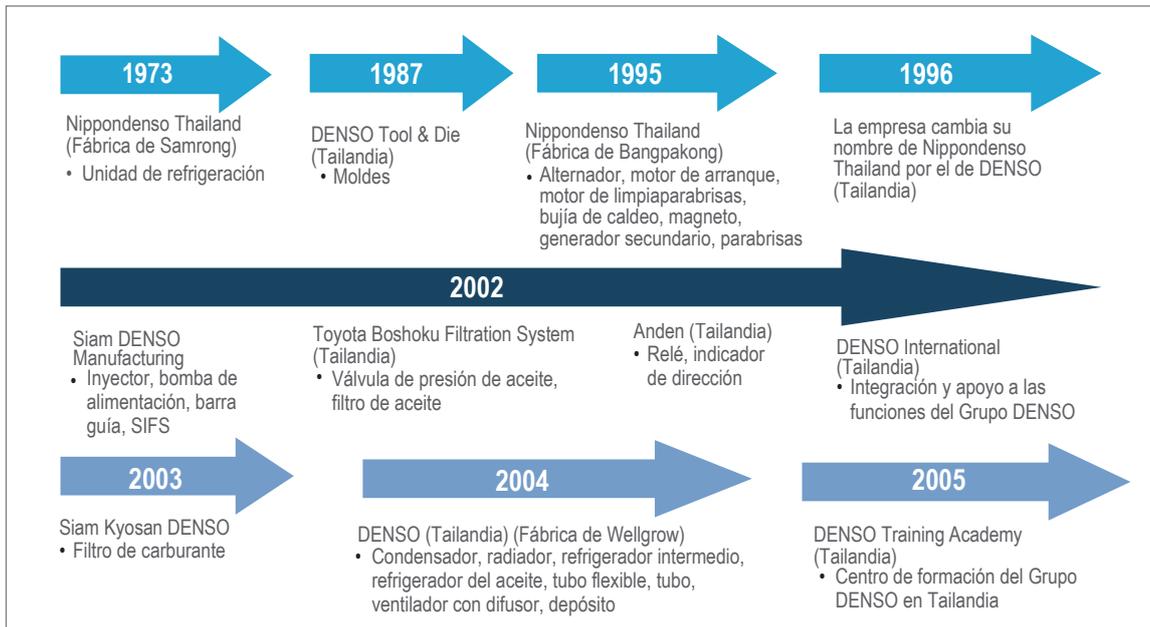
En la era del “auto mundial”, las alianzas estratégicas forjadas entre los principales representantes de la industria y empresas de distintos países de origen se han convertido en la norma de las operaciones transfronterizas. Esto no significa que las empresas tailandesas carezcan de la capacidad necesaria para ascender por la cadena de producción; ya han adquirido conocimientos especializados y capacidades tecnológicas.

ANEXO I: CARTOGRAFÍA DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES Y DE INVERSIÓN 1960-2008

1961	La Ley de Fomento de la inversión industrial de 1960 incentiva el ensamblaje local de automóviles.
1962	La Ley de Fomento de la inversión industrial de 1962 anuncia un recorte arancelario del 50% sobre los kits desmontados (CKD). Los nuevos tipos son: vehículos de pasajeros 30%; camionetas 20%; y camiones 10%.
1969	El Ministerio de Industria crea el Comité para el Desarrollo de la Industria Automotriz (ADC). Aumento arancelario del 20% sobre vehículos CBU. Los nuevos tipos son: vehículos de pasajeros 50%; camionetas 40%; y camiones 30%.
1971	El Ministerio de Industria restringe el número de modelos de automóviles, camionetas y camiones ensamblados en el país. Anuncia la introducción de la condición de contenido autóctono en 1974: los vehículos ensamblados en el país utilizarán piezas nacionales por un valor mínimo del 25% del valor total del vehículo.
1976	Entra en vigor el régimen de reducción arancelaria sobre las importaciones de productores que exporten su producción.
1978	Prohibición de las importaciones de CBU e incremento hasta el 80% de los aranceles sobre los kits CKD. Se suspende la concesión de licencias para construir nuevas fábricas de ensamblaje para reducir el exceso de capacidad. Aumentos arancelarios sobre los vehículos de pasajeros CBU y CKD del 150% y el 80% respectivamente.
1982	La condición de componente autóctono se fija en el 45% para todos los vehículos.
1983	El Consejo de Inversión aprueba que, al régimen de reducción arancelaria (introducido en 1977), se sume la exención de derechos sobre insumos intermedios importados por empresas que exporten más del 30% de su producción total.
1983	El Consejo de Inversión aprueba que los insumos intermedios importados por empresas que exportan más del 30% de su producción total queden exentos del pago de derechos de importación.
1985	Se impone una lista de contenido autóctono obligatorio. Se levanta la prohibición de importar vehículos CBU con motores de una capacidad superior a 2.300 cc.
1986	Se incrementa al 54% la condición de contenido autóctono para vehículos de pasajeros LCR. Se establece la lista de piezas y componentes obligatorios y no obligatorios.
1989	Se levanta el límite máximo de capacidad de producción de los planes de ensamblaje vigentes.
1990	Se eliminan las restricciones sobre la producción nacional de series y modelos. Un arancel sustituye la restricción cuantitativa sobre la importación de vehículos de pasajeros (incluida la prohibición de importar CBU de menos de 2.3 litros).
1991	Reducción arancelaria sobre todos los tipos de kits CBU y CKD: - CBU de más de 2.3 litros, del 300% al 100%. - CBU de menos de 2.3 litros, del 180% al 60%. - CKD para automóviles, camionetas y furgonetas, del 112% al 20%. Imposición del uso de motores diesel de fabricación nacional en las camionetas de 1 tonelada.
1992	Las camionetas quedan exentas del impuesto especial.
1993	Se levanta la prohibición de construir nuevas fábricas de ensamblaje.
1994	El suministro de piezas y componentes de empresas nacionales destinados al ensamblaje de automóviles para la exportación queda exento de todos los impuestos nacionales, en el marco de la política del gobierno para favorecer una concatenación regresiva de la industria del automóvil.
1995	Reducción arancelaria sobre los CKD, del 20% al 2%.
1997	Abolición del requisito de propiedad local de proyectos con inversión extranjera (anunciado en 1993; entrada en vigor en 1997). Se agilizan los procedimientos aduaneros para facilitar la importación de insumos intermedios utilizados en la producción para exportar.
1999	Subida arancelaria del 20% al 30%-35% sobre los vehículos CKD para paliar el posible impacto adverso de la inminente desaparición de la condición de contenido autóctono.
2000	Se suprime el requisito de contenido autóctono. Entra en vigor el Acuerdo de la OMC sobre Valoración en Aduana.
2003	Las preferencias arancelarias en virtud del Tratado de Libre Comercio de los países ASEAN entran plenamente en vigor: se reducen entre 0 y el 5% los derechos de importación aplicables al comercio dentro de la zona ASEAN.
2004 – 2008	Ningún cambio significativo.

Fuente: Recopilación de diversos informes y comunicados de prensa sobre políticas gubernamentales.

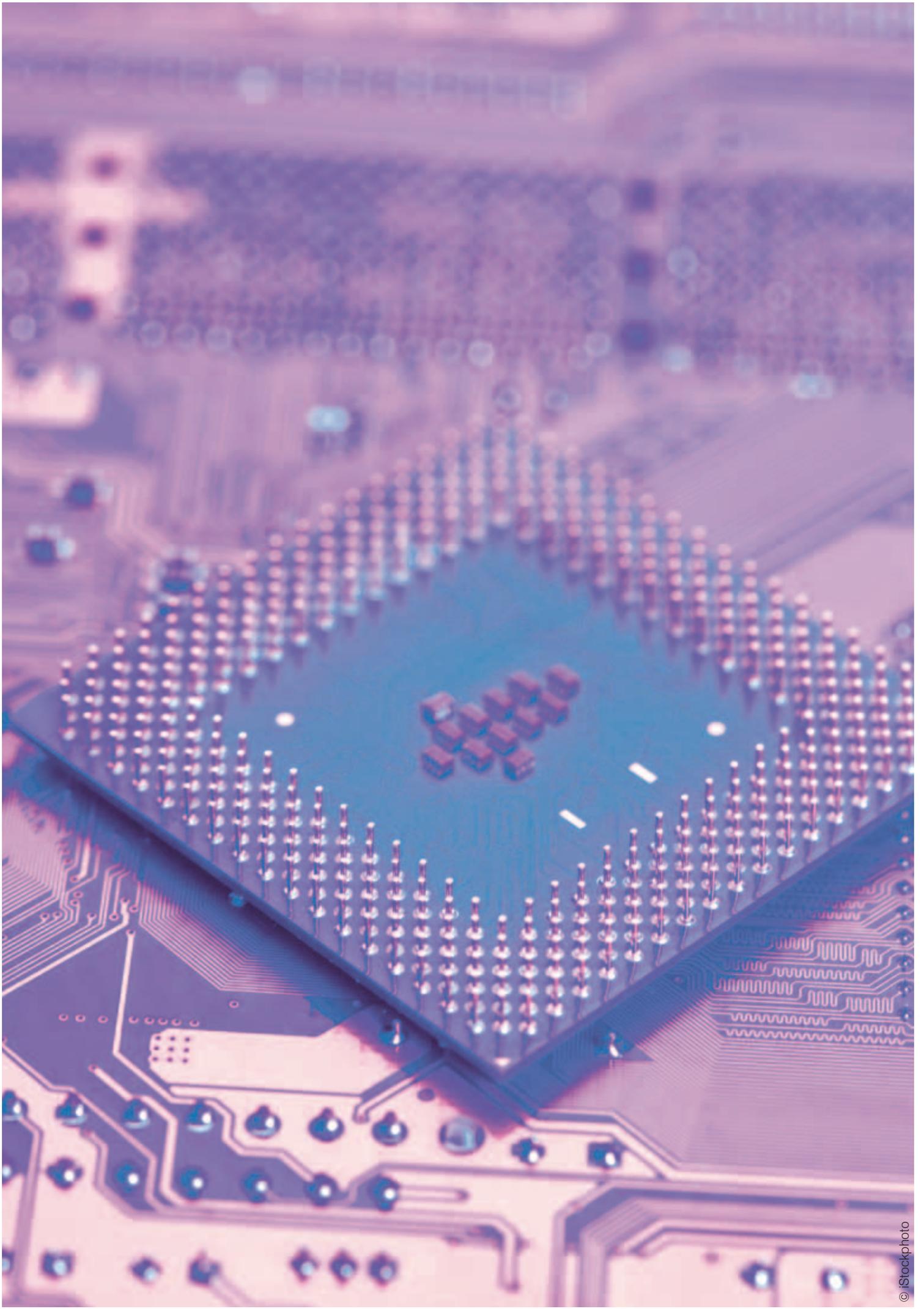
ANEXO II: EVOLUCIÓN DE LA FILIAL DE DENSO EN TAILANDIA, 1972-HASTA AHORA



Fuente: Recopilación de Perfil de Empresas.

NOTAS FINALES

1. Thailand: Country Profile 2008, pág. 21, Economist Intelligence Unit, Londres 2008.
2. El término "industria automovilística" hace referencia al ensamblaje y producción de piezas y componentes de vehículos de pasajeros y vehículos comerciales. No se incluyen aquí las motocicletas.
3. La primera encuesta la llevó a cabo A. Kohpaiboon, en 2006, como parte de su tesis doctoral. La segunda, la realizó un equipo de investigación en el marco de un proyecto financiado por la Organización Internacional del Trabajo en 2010.
4. Un producto o máquina completamente desmontado significa que viene en piezas y debe ensamblarse antes de poder ser utilizado.
5. Las empresas que se establecían sin el consentimiento del Consejo de Inversiones no podía optar a los incentivos de inversión ni adquirir la propiedad de suelo. En consecuencia, la práctica totalidad de las filiales de grandes empresas multinacionales que operaban en el país habían recibido la aprobación del Consejo.
6. En el marco de la nueva política, el Gobierno racionalizó la composición de la producción local estableciendo límites por modelos y cilindradas así como un mínimo de capacidad en las fábricas de ensamblaje. Pero esta política de racionalización duró solo seis meses.
7. Doner, Richard F., *Driving a bargain: automobile industrialization and Japanese firms in Southeast Asia*, Berkeley, University of California Press, 1991.
8. Los datos sobre la industria automovilística tailandesa contenidos en este informe han sido extraídos, a menos que se indique lo contrario, del sitio web del Thailand Automotive Institute: http://www.thaiauto.or.th/index_eng.asp.
9. *Exámenes de las Políticas Comerciales de Tailandia*, págs. 115-116, Organización Mundial del Comercio, 2007.
10. En 1998 se aglutinó este programa para que abarcara todo el comercio de piezas de automóvil bajo el nuevo título de ASEAN Investment Complementary Operation (AICO), es decir un programa de inversión de operaciones complementarias en la zona de la ASEAN.
11. La tasa efectiva de protección mide el aumento proporcional del valor añadido por unidad de un determinado ramo industrial o sector como consecuencia de todo el régimen arancelario. Más concretamente, tiene en cuenta la protección sobre la producción y los efectos de encarecimiento de la protección sobre los costos de los insumos.
12. Jongwanich, J., Kohpaiboon, A., *Determinants of Protection in Thai Manufacturing*, Economic Papers, 29(3), págs. 276-294, 2007.
13. Kohpaiboon, A., *Multinational enterprises and industrial transformation: evidence from Thailand*, pág. 195, Edward Elgar, Cheltenham, 2006.
14. Los proveedores de segundo y tercer nivel producen piezas y componentes para los proveedores de primer nivel.
15. Athukorala, Prema-chandra, "Trade Policy in Malaysia: liberalization process, structure of protection, and reform agenda", *ASEAN Economic Bulletin*, 22(1), págs. 19-34, 2005.
16. Kohpaiboon, A., *Multinational Enterprises and Industrial Transformation: evidence from Thailand*, pág. 174, Cheltenham, Edward Elgar, 2006.
17. *Ibid.*
18. No hay datos disponibles sobre Chrysler. Posiblemente estarán incluidos en las cifras de Mitsubishi, su asociado en todo el mundo.
19. Klier, T., J. Rubenstein, *Who really made your car? Restructuring and Geographic Change in the Auto Industry*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Michigan, 2008.
20. Humphrey, J., A., Oeter, "Motor Industry Policies in Emerging Markets: globalisation and the promotion of domestic industry." Humphrey, J., Lecler, Y., Salerno, M.S. (eds.), *Global Strategies and Local Realities: the auto industry in emerging markets*, St. Martin's Press, Nueva York, 2000.
21. Doner, Richard F., Greg G., Noble, Ravenhill, John, "Production networks in East Asia's Automotive Part Industry", Shahid, I., Yusuf, M., Altaf, A., Nabeshima, K. (eds.), *Global Production Networks and Technological Change in East Asia*, Oxford University Press, Nueva York, 2004.
22. Global sourcing for auto parts with high function in automobile industry, Tyusyokouko Report, No. 2007-4, Japan Finance Corporation, Tokio, 2007.
23. *Bangkok Post Economic Review*, pág. 5, 1999.
24. Tailandia se convirtió en monarquía constitucional en 1932. Las instituciones políticas modernas son aún débiles e inestables. Los partidos políticos no son permanentes y sufren constantes fragmentaciones. Hay pocos partidos con representación en todo el país y bases populares. No se basan en una filosofía política o programa político estable. Por todos estos motivos, la burocracia tailandesa juega un importante papel en la formulación de las políticas. En el caso de las políticas industriales, la toma de decisiones se extienden a una gran variedad de organismos. Ante la falta de una influencia política directa y de un grupo de presión asociado, la formulación de las políticas específicas a una determinada industria recae normalmente sobre funcionarios de grado medio y superior, que realizan consultas a las empresas y asociaciones comerciales mediante un gran número de comités ad hoc.
25. El régimen de devolución de derechos de importación, en vigor desde 1975, se complementó en 1983 con la exención total del derecho directo de aduana para empresas orientadas a la exportación con cuotas de exportación superiores al 30% de su producción. Desde 1997 se han simplificado enormemente los procedimientos aduaneros para este tipo de importaciones. En 1994 se suprimieron todos los impuestos nacionales sobre el suministro de piezas y componentes de empresas nacionales para la producción de automóviles destinados a la exportación.
26. Solo se ofrecen los datos del último año en el que existen resultados de la encuesta. Desde que comenzó esta encuesta en 2004 no se han producido cambios destacados en la clasificación de los distintos países asiáticos.
27. Doner, Richard F., *The politics of uneven development: Thailand's economic growth in comparative perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.



CAPÍTULO IV

CRECIMIENTO EN MALASIA CON LA REPARTICIÓN DE LA PRODUCCIÓN MUNDIAL

PENANG, CENTRO DE EXPORTACIÓN

RESUMEN DEL ESTUDIO DE CASO	68
AUGE DE LA PRODUCCIÓN MUNDIAL	68
ORÍGENES DE PENANG COMO CENTRO DE EXPORTACIÓN.....	69
REFORMAS NORMATIVAS PARA REVITALIZAR LA ECONOMÍA	70
EVOLUCIÓN DEL CENTRO DE EXPORTACIÓN	75
PENANG SOBRELLEVA LOS CAMBIOS GLOBALES	79
TENDENCIAS DE LA INVERSIÓN Y PERFILES DE EMPRESAS	81
RESULTADOS DE LAS EXPORTACIONES	86
UN DINÁMICO CENTRO INDUSTRIAL CON IMPACTO EN TODA LA ECONOMÍA	87
CONCLUSIONES	93
ANEXO: FUENTES Y METODOLOGÍA	96

CRECIMIENTO EN MALASIA CON LA REPARTICIÓN DE LA PRODUCCIÓN MUNDIAL

PENANG, CENTRO DE EXPORTACIÓN

RESUMEN DEL ESTUDIO DE CASO

La repartición de la producción mundial – es decir, la división de los procesos de producción en etapas separadas geográficamente – es una faceta de la globalización económica cuya importancia no ha dejado de crecer durante las últimas décadas¹. El presente estudio tiene por objeto difundir el conocimiento de dicha faceta y explorar las opciones de los países en desarrollo para participar eficazmente en las redes de producción e incluir esta participación en sus políticas nacionales de desarrollo.

El centro de producción para la exportación situado en el estado malasio de Penang se integró en la red de producción mundial hace ya más de cuatro décadas, por lo que constituye un valioso laboratorio para estudiar las políticas gubernamentales y las estrategias de aprovisionamiento global de las empresas multinacionales (EMN), así como para determinar qué beneficios para el desarrollo puede aportar la repartición de la producción mundial.

El presente estudio se centra en la función que desempeñan las asociaciones público-privadas para crear vínculos entre las EMN y las empresas locales y alcanzar un crecimiento autosostenido mediante la mejora de las capacidades locales. Sondea el papel de las asociaciones público-privadas en Penang, en el contexto de los rápidos cambios que se suceden en las redes mundiales de producción y la creciente competencia a que deben hacer frente los centros de producción tradicionales, a medida que las redes de producción se expanden hacia nuevos países que ofrecen mayores ventajas en materia de costos.

Las lecciones sobre las políticas que podemos extraer de la experiencia de Penang incumben, sin ninguna duda, a otros países en desarrollo. Los países que intentan utilizar la tecnología para ascender en la cadena de valor e incrementar la renta nacional encontrarán en este estudio de caso abundante información de utilidad.

El estudio presenta, en primer lugar, una sinopsis de la situación económica inicial de Penang antes de pasar al análisis siguiente. A continuación, trata sobre el contexto de

las políticas, los elementos clave de las reformas normativas y el marco institucional en que se implementó la estrategia de desarrollo a través de las exportaciones. El gobierno del estado de Penang apostó por la innovación y creó un marco especial para sus políticas y su autonomía financiera dentro del sistema federal. Más adelante se describe la evolución de este estado hasta convertirse en centro de exportación. El estudio examina asimismo los modelos de inversión y los resultados de las exportaciones, y trata además sobre las repercusiones que ha tenido este crecimiento en la economía nacional. En la conclusión se presentan las principales consecuencias y las lecciones sobre políticas que podemos extraer del caso de Penang.

AUGE DE LA PRODUCCIÓN MUNDIAL

Tras sus tímidos comienzos en las industrias de la electrónica y el vestido, las redes multinacionales de producción han evolucionado y se han expandido a muchos otros sectores, como el calzado de deporte, el automóvil, los aparatos de televisión y de radio, las máquinas de coser, los equipos de oficina, las herramientas con motor, las cámaras fotográficas, los relojes y el material de imprenta y edición. En su etapa de constitución, la repartición de la producción consistía en ensamblar pequeños fragmentos del proceso de producción en un país de bajo costo, para luego reimportar las piezas y componentes ya ensamblados para su montaje en el producto final.

Más tarde, las redes de producción comenzaron a extenderse a numerosos países que participaban en diferentes etapas del proceso de ensamblaje, de manera que los fragmentos de los productos debían cruzar múltiples fronteras antes de ser acoplados en el producto final. A medida que las redes internacionales de suministro de piezas y componentes se iban consolidando, los fabricantes de países avanzados comenzaron a trasladar a otros países el ensamblaje final de un número cada vez mayor de bienes de consumo duraderos para estar más cerca de sus usuarios finales y, en algunos casos, para sacar provecho de la mano de obra barata. Estos bienes de consumo abarcan computadoras, cámaras, televisores

y automóviles. El comercio tanto de piezas y componentes como de productos finales ensamblados – “comercio en red” – ha seguido una tendencia al alza en las redes mundiales de producción. En 2007, el comercio en red representaba el 51% del total de las exportaciones mundiales de productos manufacturados, y el 41% de estas exportaciones provenían de países en desarrollo².

La repartición de la producción mundial de bienes de consumo, como el vestido y el calzado, se lleva a cabo normalmente mediante relaciones entre iguales, en las que los compradores internacionales desempeñan un papel clave porque vinculan a los productores con vendedores de países desarrollados. Sin embargo, en industrias como la electrónica y otros productos de alta tecnología, el grueso de la repartición de la producción mundial se produce aún bajo el auspicio de las EMN, porque la producción del producto final requiere piezas y componentes muy especializados cuya calidad no pueden verificar o garantizar terceros. Asimismo, no es posible estipular convenientemente los requisitos de calidad en un contrato entre el productor final y el proveedor de insumos.

Es el caso, en particular, cuando se establecen unidades de producción en países que comienzan su industrialización a través de las exportaciones. A medida que la unidad de producción se consolida y establece vínculos comerciales con representantes de los sectores público y privado, podría comenzar a firmar acuerdos de subcontratación en igualdad de condiciones con empresas locales, lo que, a su vez, permitirá a estas empresas locales mejorar sus capacidades tecnológicas y de gestión.

La repartición de la producción mundial crea oportunidades para que los países en desarrollo participen en una división internacional más sutil de la mano de obra, y se especialicen en procesos de producción de industrias mundiales de integración vertical, dependiendo, claro está, de las ventajas que ofrezcan sus costos relativos. Habida cuenta de que tanto las piezas y componentes, como el capital y la tecnología de producción son elementos móviles dentro de las redes mundiales de producción, el costo unitario de la mano de obra determinará que un país participe o no en la repartición de la producción mundial. Pero además de una mano de obra abundante, hay otros factores que afectan al entorno empresarial y que las multinacionales consideran importantes para establecer sus fábricas de ensamblaje en el país en cuestión y profundizar su compromiso con empresas locales.

ORÍGENES DE PENANG COMO CENTRO DE EXPORTACIÓN

Penang es un estado situado en la costa noroccidental de Malasia peninsular y está dividido en dos partes: la Isla de Penang (Pulau Pinang, en lengua malaya), situada en el Estrecho de Malaca; y Seberang Perai (la antigua provincia de Wellesley). Penang es el segundo más pequeño de los 13 estados de la zona, pero el octavo más populoso, con 1,52 millones de habitantes, según el censo de 2010.

En recursos naturales, Penang es el menos favorecido de todos los estados de Malasia con respecto a su población.

La historia moderna de Penang comenzó con la llegada, en agosto de 1786, del Capitán Francis Light, que estableció un puesto para la Compañía de las Indias Orientales. Bajo dominio británico, Penang se convirtió, primero, en un puerto de descarga para barcos que navegaban entre Europa y la India por el Estrecho de Malaca, y, tras la apertura del Canal de Suez en 1869, en un centro de comercio para la zona norte de la Península Malaya, Sumatra, Birmania, Tailandia meridional y las Indias Orientales Holandesas (Indonesia). La protección británica atrajo a mercaderes y emigrantes de países vecinos, y los inmigrantes chinos no tardaron en integrar la comunidad más numerosa. Desde comienzos del siglo XX, Penang es un centro regional de cultura islámica, china e inglesa³.

En 1957, el año de la independencia, Penang gozaba de una situación económica mejor que la del resto de estados malasios, comparable a las de Singapur y Hong Kong (China). También su infraestructura para el comercio era la mejor de Malasia, e incluía un aeropuerto, un puerto para contenedores y una terminal marítima de mercancías. Contaba además con un sistema bancario sólido, compañías de seguros, empresas de transporte de mercancías, servicios de suministro de agua y energía eléctrica, redes de telecomunicaciones y una red de transporte. Penang tenía una red, relativamente bien desarrollada, de pequeñas empresas que desarrollaban actividades de almacén. La población de Penang, por otra parte, ha recibido una educación relativamente buena; la mayoría ha estado escolarizada durante al menos nueve años, y el dominio de la lengua inglesa está muy extendido⁴.

Cuando Malasia alcanzó su independencia en 1957, toda la atención se centró en Kuala Lumpur, la nueva capital que, además, se convirtió en el puerto más importante del país. El comercio de Penang con Tailandia, Birmania e Indonesia comenzó a decaer a medida que estos países desarrollaban sus instalaciones portuarias. La confrontación de Indonesia con Malasia entre 1963 y 1965 puso fin a un lucrativo comercio, y el golpe definitivo llegó con la revocación, en 1967, de su condición de puerto franco. Por consiguiente, la economía de Penang, que dependía del comercio, se contrajo durante las décadas de 1950 y 1960, al tiempo que su población creció notablemente como consecuencia del *boom* de natalidad de la posguerra.

A comienzos de los años sesenta, el gobierno del Estado, perteneciente al partido *Alliance*, intentó evitar el colapso de la economía de Penang mediante un programa de sustitución de las importaciones a través de la industrialización. En 1964 se creó un estado industrial en Perai para la producción de bienes destinados al mercado interior, pero la mayoría de estas industrias fracasaron al poco tiempo. Hacia finales de la década de 1960, la renta per cápita de Penang era un 12% más baja que la media nacional. La tasa de desempleo alcanzó el 9% – el 16% si contamos el empleo precario – y entre la población cundía un sentimiento de rebeldía. Penang se vio sacudido por frecuentes huelgas, disturbios y por la tensión racial⁵.

En este clima volátil, la revitalización de la economía se convirtió en el tema principal de las elecciones generales celebradas en mayo de 1969. El recién constituido *Gerakan Rakyat Malaysia* (Partido del Movimiento Popular de Malasia), encabezado por el Dr. Lim Chong Eu, ganó las elecciones con su promesa de reactivar la economía mediante la industrialización orientada a las exportaciones. Este nuevo liderazgo político trajo consigo una etapa de reformas normativas, que allanaron el camino para que Penang surgiera como centro de exportación.

REFORMAS NORMATIVAS PARA REVITALIZAR LA ECONOMÍA

En 1969, el Gobierno central encargó a Robert R. Nathan Associates, una empresa de consultoría estadounidense, la elaboración de un plan maestro para la economía de Penang. Tras analizar el potencial de desarrollo de Penang a luz de las experiencias del Japón, Taipei chino, Hong Kong (China) y la República de Corea, el Informe Nathan – Estudio del plan maestro para Penang – recomendaba dar un giro a la estructura económica mediante una estrategia de crecimiento a través de las exportaciones. Teniendo en cuenta el escaso potencial agrícola de Penang y su carencia de recursos minerales, el plan aconsejaba “conectar” la economía local a la economía mundial y se basaba, para ello, en utilizar los recursos humanos, como única estrategia viable para evitar el estancamiento económico, el desempleo crónico y la fuga de jóvenes capaces y bien preparados.

El Informe Nathan proponía desplazar el centro de gravedad de Seberang Perai (capital de la provincia de Wellesley) a Bayan Lepas, porque tenía mejores servicios de transporte, buena logística y abundante mano de obra, y preveía una división internacional de la mano de obra: las industrias electrónicas de Occidente buscarían mano de obra barata para labores repetitivas. El informe reconocía asimismo el potencial para el turismo y la pesca, pero hacía hincapié en la industrialización a través de las exportaciones como la principal fuerza impulsora.

El Dr. Lim adoptó el Informe Nathan como hoja de ruta de las reformas normativas y convirtió “las altas tasas de desempleo provocadoras de los disturbios sociales en Penang ... en una ventaja socioeconómica mediante el fomento de actividades industriales con gran densidad de mano de obra”⁶. Dio prioridad a la industria electrónica y la creación de zonas francas como la mejor vía para atraer a multinacionales de la electrónica para que establecieran allí sus instalaciones de producción. La elección de la industria electrónica como principal objetivo estaba motivada por dos consideraciones. En primer lugar, su naturaleza de gran intensidad de mano de obra y, segundo, a diferencia de otras industrias más pesadas y contaminantes, era compatible con la reputación de Penang como destino turístico.

Poco después de la decisión del gobierno del estado de Penang de embarcarse en la industrialización a través de las exportaciones, la política federal dio un giro importante.

En mayo de 1969 estalló en Malasia el primer gran conflicto étnico. Tras este traumático acontecimiento, el Gobierno central elaboró un programa de desarrollo nacional basado en la acción afirmativa, que denominó *New Economic Policy* (Nueva Política Económica)⁷. El principal objetivo de este programa, lanzado en 1971, era mantener la unidad nacional mediante la erradicación de la pobreza en toda la población y reestructurar la sociedad malasia hasta erradicar la identificación de raza con situación económica y lugar de procedencia⁸.

La formulación de la estrategia de desarrollo hacía hincapié en la industrialización a través de las exportaciones. Se establecieron objetivos a largo plazo, como perseguir la igualdad entre capital extranjero y nacional en la participación de las empresas, y la proporción de personal autóctono en la producción y la dirección.

COORDINACIÓN DE LOS ÁMBITOS NACIONAL Y LOCAL

La elección del crecimiento orientado a las exportaciones como elemento clave de la nueva estrategia del desarrollo nacional facilitó enormemente al gobierno de Penang sus esfuerzos de industrialización a través de las exportaciones porque evitó un posible conflicto entre las distintas políticas. Pero el marcado carácter étnico de la política de desarrollo incluida en la Nueva Política Económica suponía un gran reto para el gobierno de Penang, que es de mayoría china.

Malasia tiene una administración federal centralizada⁹, y la capacidad de los gobiernos de los estados para recaudar ingresos es limitada. La tributación fiscal es monopolio del gobierno federal; los gobiernos de los estados solo pueden recaudar ingresos por la compra y administración de tierras y por tasas por servicios. Los estados no tienen influencia para ofrecer a inversores extranjeros incentivos y otras concesiones, y salvo para adjudicar terrenos, construir infraestructuras y la recaudación de algunos impuestos locales, deben atenerse a las directrices nacionales cuando planifican proyectos y programas propios. Es más, no existen normas ni procedimientos claros sobre la repartición del presupuesto entre los estados. Esta situación crea conflictos, especialmente cuando el gobierno de un estado pertenece a un partido de la oposición¹⁰.

Dr. Lim consiguió libertad de acción para su estrategia de desarrollo en Penang porque la planteó como una colaboración con Tun Abdul Razak, el entonces Viceprimer Ministro y Director del Consejo Nacional de Operaciones¹¹ que más tarde se convertiría en Primer Ministro, al que le unían estrechas relaciones. Dr. Lim prometió a Razak su apoyo incondicional para restablecer la paz y el orden en Penang durante el turbulento período que siguió a los disturbios étnicos en Kuala Lumpur. Esta cooperación derivó en la unión de los partidos *Gerakan* y *Alliance*, el partido del gobierno federal, y formaron un partido de coalición *Barison Nasional*. Fue un paso bien meditado que contribuyó a evitar un enfrentamiento entre el gobierno federal y Penang por la implementación de las reformas normativas.

Las reformas comenzaron con la reestructuración del sistema del gobierno local. Se creó un nuevo órgano estatutario, la Corporación para el Desarrollo de Penang (PDC, en su sigla original), que se convirtió en el principal organismo para el desarrollo. La condición jurídica de la PDC como órgano estatutario le garantizaba cierta flexibilidad a la hora de cumplir objetivos nacionales en ámbitos en los que los departamentos del gobierno encontraban dificultades, y constituía un instrumento institucional para coordinar las actuaciones de la administración municipal y del gobierno del estado. Dr. Lim puso en los puestos clave de la PDC a altos funcionarios de la Administración central que habían participado en el estudio del plan maestro para Penang. La elección de Chet Singh, economista de origen indio que ocupaba el cargo de Gestor Financiero en la Administración central, para que se convirtiera en el primer director de la Corporación fue una decisión muy importante. Singh desempeñó un papel decisivo como mano derecha de Lim durante las dos décadas siguientes en las que, con la participación de empresas multinacionales, transformaron Penang en un centro de producción para la exportación.

Dr. Lim presidió el Comité Estatal de Planificación y Desarrollo (SPDC, en su sigla original), el máximo órgano responsable de la formulación de políticas de la PDC durante los más de 20 años que permaneció al frente del gobierno de Penang (mayo de 1968 – octubre de 1990). El Comité tomaba todas las decisiones sobre la concesión de licencias para la compra y edificación de terrenos. Las solicitudes se examinaban en un plazo de tres meses a partir de la fecha de su presentación, la correspondencia se respondía en un plazo de siete días laborables y las reclamaciones eran atendidas en un máximo de 21 días laborables. La Corporación adoptó una ética laboral y un estilo de gestión propios de una empresa privada, y remuneraba a su personal en función de la productividad¹².

En 1974 fueron abolidas las dos autoridades locales de la Isla de Penang, y la isla pasó a la jurisdicción de una única administración municipal, el Consejo de Administración de la Isla de Penang. En la parte continental, los tres consejos de distrito se fusionaron en una sola autoridad local, el Consejo de Administración de Seberang Perai. En 1976, ambas autoridades locales se convirtieron en el Consejo Municipal de la Isla de Penang y el Consejo Municipal de Seerang Perai. La PDC asumió la función de coordinar las actuaciones del gobierno del estado y del consejo de la ciudad, y subsanando los fallos y carencias en ambos niveles de gobierno. La reforma de la administración municipal facilitó la tarea de la Corporación de coordinar la función de los organismos que intervenían en la concesión de licencias a las nuevas empresas.

La PDC se puso en marcha con un préstamo inicial de 5 millones de ringgit (\$EE.UU. 1,6 millones) que le concedió el gobierno del estado. La administración fiscal en Malasia está muy centralizada y la implementación de los programas de la PDC estaba sujeta a un estricto control presupuestario. En los años de constitución, la Corporación gozó de autonomía para desarrollar un sistema presupuestario para financiar sus programas y actividades con los fondos generados internamente y los préstamos

concedidos por instituciones privadas. Una característica innovadora de su sistema presupuestario fue el banco de terrenos, constituido mediante adquisiciones estratégicas de suelo, que se convirtió en una importante fuente de ingresos y facilitó el desarrollo de las infraestructuras.

La autonomía financiera alcanzada gracias a esta decisión estratégica fue determinante para el éxito de la PDC. Otros estados malasios no tardaron en seguir el ejemplo de Penang y crearon sus propias corporaciones para el desarrollo, lo que provocó una fuerte competencia entre los estados por conseguir financiación federal¹³. Ante la aparición de un gran número de corporaciones para el desarrollo y otras empresas vinculadas a los gobiernos, el gobierno federal estableció, en 1974, el Ministerio de Empresas Públicas con el mandato de coordinar, supervisar y evaluar las corporaciones económicas para el desarrollo en los 13 estados y en las empresas vinculadas a los gobiernos¹⁴. La modificación en 1980 de la Ley Federal de Competencias (legislación estatal) confería al Ministerio de Empresas Públicas y el Ministerio de Finanzas un mayor control sobre las funciones de los órganos estatutarios.

Un elemento importante del proceso de planificación de la PDC bajo la dirección de Lim Chong Eu eran las sesiones de intercambio de ideas, en las que oficiales de los distintos departamentos e instituciones estatutarias se reunían con el Jefe de Gobierno de manera informal. Estas sesiones de trabajo resultaron ser un medida muy eficaz para intercambiar ideas y puntos de vista¹⁵.

La PDC supo gestionar con tacto las tasas de empleo de la Nueva Política Económica permitiendo a las empresas que contrataran a trabajadores de su elección que hubieran respondido a los anuncios de trabajo – es decir, exigía a las empresas que contrataran exclusivamente con anuncios de empleo, en lugar de intentar sencillamente cubrir los cupos. La Corporación gozaba de una autonomía considerable porque Dr. Lim supo utilizar sus conexiones políticas para proteger la gestión de la PDC contra las influencias a nivel federal.

ZONA FRANCA, ESTADOS INDUSTRIALES Y DESARROLLO DE LAS INFRAESTRUCTURAS

Siguiendo las recomendaciones del Informe Nathan, el gobierno del estado de Penang introdujo en Malasia las zonas francas, una novedad en el país. En estrecha concertación con los organismos federales competentes, en particular, la Dependencia de Planificación Económica, que depende del Consejo Consultivo Nacional, Penang consiguió convencer al gobierno federal para que promulgara, en 1971, la Ley de Zonas Francas. El Departamento Real de Aduanas e Impuestos se opuso a la creación de zonas francas alegando que estas proporcionarían a Penang una vía para recuperar su condición de puerto franco. Pero el gobierno del estado consiguió superar este obstáculo gracias a la intervención del entonces Primer Ministro Tun Razak¹⁶.

Recuadro 6: Paquete de incentivos de las zonas francas

La Ley de Zonas Francas de 1971 define estas zonas como territorios fuera de la Federación de Malasia a efectos de derechos e impuestos de aduana. Toda importación de materias primas, componentes y bienes de capital que guarden una relación directa con la producción podrán entrar en las zonas francas sin pagar derechos de aduana ni otros impuestos. Los productos manufacturados en zona franca que se destinen a la exportación están exentos del pago de impuestos sobre las ventas y de impuestos especiales. La mercancía podrá circular de una zona franca a otra sin necesidad de pagar derechos u otros impuestos.

Los bienes que compran en Malasia empresas de las zonas francas reciben el mismo trato que las exportaciones de Malasia, y sus fabricantes tienen derecho a la devolución de los impuestos pagados por la importación de las materias primas y los componentes utilizados en la producción. El vendedor nacional es el responsable de pagar los derechos de exportación aplicables y de obtener las licencias de exportación necesarias. Estos bienes no están sujetos al pago de impuestos especiales. Las empresas de la zona franca están exentas además del pago del impuesto sobre las ventas, los impuestos especiales y el impuesto sobre la prestación de servicios.

Las ventas en el mercado interior malasio de productos fabricados por empresas de la zona franca solo pueden efectuarse previa aprobación del gobierno. Estas ventas son tratadas de manera individual y no podrán sobrepasar el 20% de la producción bruta anual de la empresa. Reciben el

mismo trato que las importaciones que entran en Malasia y están sujetas al pago de derechos de importación, además de los otros impuestos que normalmente se apliquen sobre la importación de estos productos.

Los bienes inmuebles de las zonas francas se alquilan a empresas de la zona a precios más bajos que los del mercado. Esta fue la principal subvención, en la forma de infraestructura, que se ofreció a las empresas. Cuando la zona franca de Bayan Lepas entró en funcionamiento, algunas empresas comenzaron a operar en fábricas que habían sido construidas por la PDC y eran de su propiedad. El alquiler de estas construcciones era más bajo que los precios del mercado.

En Malasia existen tres sistemas principales, mutuamente excluyentes, de desgravación fiscal para empresas orientadas a la exportación: la condición de empresa pionera, las ventajas fiscales por contratación de mano de obra y el crédito fiscal a la inversión. Los dos primeros supuestos entrañan la exención total del impuesto sobre la renta de sociedades durante un plazo específico, y el tercero es una exención que puede ser total o parcial. Por otra parte, las empresas orientadas a la exportación pueden optar asimismo a la deducción del gasto de promoción de las exportaciones en el cálculo de los ingresos imponibles. Estos incentivos fiscales no son exclusivos para empresas de la zona franca, pero constituyen un componente importante del paquete de incentivos de que gozan estas zonas.

En agosto de 1972 se inauguró la zona franca de Bayan Lepas, cuyo objetivo era atraer industrias no contaminantes que necesitaran desplazar material y productos por transporte aéreo, como la electrónica y aparatos médicos y otros instrumentos de precisión¹⁷. Ocho años más tarde se abrió la segunda zona franca en Seberang Perai, cerca del puerto de embarque, para empresas que fabricaran mercancía voluminosa – productos con un coeficiente peso-valor alto, como los electrodomésticos, y necesitaran un puerto de embarque y ferrocarril para transportar el material y los productos. Posteriormente se amplió la zona franca original de Bayan Lepas, y en sus inmediaciones se construyeron cinco polígonos industriales para empresas auxiliares y de apoyo a las que ya operaban en las zonas francas, además de otras empresas de aprovisionamiento y manufacturas para sustituir las importaciones.

La PDC utilizó las zonas francas y los polígonos industriales para mejorar las infraestructuras y propiciar así el logro del objetivo de integrar Penang en la economía mundial. La Corporación construyó asimismo viviendas y nuevos municipios para promover el crecimiento en las zonas rurales y menos desarrolladas. La creación de dos nuevos municipios en las inmediaciones de dos zonas francas contribuyeron a corregir los desequilibrios sociales y económicos entre la

población rural y la urbana. En los municipios se utilizaron los beneficios obtenidos en la construcción de viviendas de costo medio para subvencionar la construcción de otras de bajo costo. Los dos nuevos municipios quedaron conectados por el Puente Penang, inaugurado en 1985 y construido con ayuda del gobierno federal. La PDC se embarcó a continuación en un programa urbanístico de grandes proporciones para hacer frente a la creciente demanda de servicios cívicos, administrativos y comunitarios en el centro de la ciudad de George Town.

La tierra es un bien escaso en Penang, y cuando la PDC planificó su desarrollo creó un banco de terrenos mediante la adquisición comercial de arrozales y la recuperación de tierras. El banco de terrenos estableció que por cada acre de suelo industrial se destinarían cuatro acres a la construcción de viviendas e instalaciones de recreo y para actividades de carácter cívico y social, además de otras actividades económicas afines. La escasez de suelo en Penang llevó a reconocer, ya en los años setenta, la importancia de reclamar tierra al mar como el modo más económico de conseguir espacio para crecer. La superficie total reclamada al mar, según estimaciones de la época, se sitúa en torno a las 3.800 hectáreas¹⁸.

FOMENTO DE LA INVERSIÓN

Desde un primer momento, la PDC envió misiones de promoción a distintos países. La campaña de fomento de la inversión fue concebida con ayuda de Andy Ross, un estrecho colaborador de empresas de electrónica de Singapur. El Jefe de Gobierno dirigió personalmente la mayoría de estas misiones, en particular las enviadas a Silicon Valley de California, Alemania y el Japón. En sus campañas de fomento de la inversión, la Corporación supo transmitir el mensaje de que los conocimientos especializados y la capacidad de adaptación de la población de Penang podrían ser una solución eficaz a las necesidades de las industrias de alta tecnología¹⁹.

Cuando llegaron los inversores a Penang, la PDC prestó un servicio eficiente y rápido para aprobar y facilitar la inversión. Por otra parte, la Corporación era consciente de la importancia de suplir las necesidades de inversores ya establecidos en Penang: “El servicio de posventa era igual de importante, o más, que los esfuerzos de promoción iniciales”²⁰. Una delegación encabezada por el Presidente de la Corporación hizo frecuentes llamamientos a los directores ejecutivos de las empresas que habían invertido en Penang para estrechar relaciones y recabar elementos con los que ampliar y actualizar la campaña de fomento de la inversión.

La PDC evitó la organización de grandes seminarios o conferencias sobre inversión. En su lugar, mantuvo reuniones con empresas individuales para centrarse en sus necesidades específicas. Con el paso de los años, la influencia de la interacción y las estrechas relaciones con las filiales de las EMN establecidas en Penang fueron moldeando el enfoque de la Corporación respecto al fomento de la inversión.

CREACIÓN DE VÍNCULOS ENTRE LAS EMN Y LAS PYME

La creación de vínculos entre las sucursales de EMN establecidas en Penang y los inversores locales ha sido una de las principales prioridades de la Corporación para el Desarrollo de Penang²¹. Aprovechando sus estrechos lazos con el empresariado local, el Jefe de Gobierno alentó a dichas sucursales a comprar componentes de producción local y fomentar así la subcontratación con empresas locales. También el Centro de Desarrollo de Capacidades de Penang (PSDC, en su sigla original), un innovador centro de formación patrocinado por el empresariado, la universidad y el gobierno (véase recuadro 7), se fijó el objetivo de estrechar los vínculos entre las PYME y las filiales de las EMN que operan en Penang. Por otra parte, la PDC ofrece su apoyo institucional a las filiales extranjeras y las anima a que emprendan programas de fomento de las capacidades de sus proveedores y a reforzar así la vinculación hacia atrás mediante el aprovisionamiento local de insumos.

En la fase de constitución, las empresas locales tuvieron que hacer frente a dos dificultades cuando se aventuraron en la subcontratación con EMN. Primera, tenían que pagar

derechos por los insumos importados, mientras que las empresas extranjeras de las zonas francas estaban exentas del pago de estos derechos. Segunda, eran principiantes en esta industria y, en consecuencia, estaban en desventaja con respecto a las empresas inversoras extranjeras. El paquete de incentivos de que gozaban las empresas extranjeras (incluida la condición de almacén con licencia para fabricar) se les ofreció también a las empresas locales en 1986. Además, atendiendo a una petición del gobierno del estado, la Autoridad de Desarrollo Industrial de Malasia (MIDA), el órgano federal responsable de aprobar las inversiones, estableció el requisito de capital mínimo de RM 2,5 millones para las empresas extranjeras de herramientas con motor que solicitaban autorización para producir en Malasia, una medida que apoyaba a las empresas locales más pequeñas que se dedicaban a esta misma producción²².

PROGRAMAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL

La PDC fundó en 1970, con la asistencia de Alemania Occidental, el Instituto de Capacitación Industrial que impartía formación profesional en sectores como mecánica del automóvil y soldadura. La Corporación lanzó, en colaboración con el Consejo Municipal de Georgetown, un programa de “empleo con formación”, en el que los jóvenes, al terminar la escuela, podían trabajar media jornada como operarios, y durante la otra media recibir formación técnica en conocimientos básicos de electrónica y ensamblaje de componentes eléctricos. Estos aprendices fueron los primeros empleados contratados por las nuevas fábricas de electrónica a comienzos de la década de 1970. En el marco de este programa de formación, las multinacionales podían instalar su equipamiento en el centro e impartir allí capacitación a sus trabajadores. El programa ayudó a reducir el tiempo de “arranque” de las fábricas principiantes. La Corporación también se alió con el Centro de Servicios de Consultoría e Investigación Industrial de la Universidad de Ciencias de Malasia (Universiti Sains Malaysia) para impartir cursos técnicos para las PYME.

A finales de la década de 1980, cuando la falta de personal cualificado comenzó a frenar la expansión de la industria electrónica, la PDC estableció el PSDC con la ayuda de las EMN. Este Centro impartió su primer curso de formación en julio de 1989, y desde entonces ha tenido una función primordial en el abastecimiento de capital humano a las empresas de electrónica. En 1998, la Corporación lanzó el Programa para Jóvenes Emprendedores con el que quería potenciar el espíritu emprendedor entre los jóvenes que abandonaban los estudios de secundaria.

LECCIONES EXTRAÍDAS DE PROYECTOS FALLIDOS

A comienzos de la década de 1970, la PDC invirtió directamente en varios campos: electrónica y productos eléctricos, agroindustrias, construcción, cultivo de hongos, ingeniería de precisión y construcción naval, pero los

Recuadro 7: Centro de Desarrollo de Capacidades de Penang – excelencia en la capacitación al servicio de las multinacionales

El Centro de Desarrollo de Capacidades de Penang (PSDC, en sus siglas originales), establecido en 1989, ha atraído la atención mundial como ejemplo de asociación público-privada exitosa en la esfera del desarrollo de capital humano. Los oficiales del Centro han viajado a numerosos países en desarrollo para explicar sus conocimientos expertos sobre cómo establecer organizaciones similares.

En 1987, en un seminario del American Business Council, D.J. Hill, Presidente de la Asociación de empresarios de la zona franca de Penang y Presidente Ejecutivo de la empresa National Semiconductors Electrónica, afirmó que la falta de técnicos debidamente cualificados frenaba el progreso de la industria electrónica de Malasia, y pidió ayuda al gobierno del estado de Penang para encontrar una solución a este problema. Chet Singh, Director General de la Corporación para el Desarrollo de Penang (PDC), prometió estudiar la cuestión. Un mes más tarde se reunió con los directores generales de las tres mayores filiales de EMN que operaban en Penang – Motorola, Intel y Hewlett-Packard (HP) – a quienes les propuso la idea de que aunaran sus recursos de capacitación del personal en un centro común de formación. La propuesta consistía en el establecimiento de una institución tripartita de formación, que se denominó Centro de Desarrollo de Capacidades de Penang y en el que estaban representados la industria, los círculos académicos (Universiti Sains Malaysia) y el gobierno.

Al término de la reunión se constituyó un comité directivo integrado por representantes del gobierno del estado de Penang y de Motorola, HP e Intel, y presidido por Stephen Cooper, Director General de HP, para que estudiara los objetivos y estrategias de la organización. Los directores de las multinacionales acogieron favorablemente la idea, pero manifestaron dos preocupaciones principales. Primera, existía el temor de que las empresas intentaran atraer al personal de otras empresas competidoras, y los problemas de seguridad provocados por personas ajenas al proyecto (funcionarios del gobierno incluidos) que tuvieran acceso al centro. Segunda, según un informe elaborado por la PDC*, a las EMN les preocupaba que los esfuerzos de colaboración entre empresas y gobiernos se diluyeran, como ya había ocurrido muchas veces con proyectos de amplias miras y sonadas inauguraciones, para desvanecerse unos años más tarde.

Se tomó la decisión de fundar un centro neutral de capacitación, que funcionara a modo de esfuerzo de colaboración de la industria, y en el que el gobierno del estado se limitaría a intervenir como mediador. La PDC aceptó convertirse en miembro de oficio del consejo de administración para no restar liderazgo a la industria. Las multinacionales accedieron a proporcionar capacitadores, fondos y material durante un año, al cabo del cual decidirían si seguían prestando apoyo al Centro dependiendo de la evaluación de los resultados. El gobierno del estado concedió al Centro una subvención anual de RM 60.000 para

cubrir los gastos iniciales y le alquiló sus instalaciones por el simbólico precio de 1 ringgit al año. Tras el éxito alcanzado en el primer año, las EMN decidieron continuar aportando recursos y la Corporación negoció con el gobierno federal la concesión de ventajas fiscales para las empresas que colaboraban con los programas de formación del PSDC. En 1999, el Centro alcanzó su independencia económica y dejó de recibir la subvención del gobierno del estado.

El PSDC es una organización sin ánimo de lucro constituida por empresas que operan en las zonas francas y polígonos industriales de Penang. Sus afiliados se dividen en tres categorías: miembros fundadores, miembros de pleno derecho y miembros ordinarios. Los miembros fundadores abonaron una prima y podían ser nominados para formar parte del consejo de administración. La lista de miembros fundadores se cerró en 1990 con 31 miembros. Desde 1993, los miembros de pleno derecho, al igual que los miembros fundadores, tienen derecho a voto y pueden ser elegidos para formar parte del consejo de administración que, como máxima autoridad del centro, establece las prioridades y marca las pautas estratégicas. Asimismo aprueba la admisión de nuevos miembros, nombra a los miembros del consejo, al director ejecutivo y otros altos directivos.

El Centro entró en funcionamiento en 1989 con 32 cursos para 559 alumnos; en 2010 ofrecía más de 400 cursos a 7.500 participantes, e impartía capacitación a más de 90.000 trabajadores. En su fase de constitución, las actividades de formación recaían principalmente en las empresas extranjeras, pero ahora la participación de las empresas locales es cada vez mayor.

El programa de enseñanza se elaboró sobre la base de un análisis de las necesidades realizado por los directores de recursos humanos de las empresas participantes. Los miembros del consejo de administración del PSDC examinaron detenidamente la iniciativa de formación conjunta implementada en Singapur por multinacionales y el gobierno antes de diseñar el programa inicial de formación. En un primer momento, el Centro se esforzó en crear un amplio grupo de técnicos para suplir las necesidades inmediatas de las empresas electrónicas que se encontraban en una fase de rápida expansión, en particular, en las capacidades de ingeniería de precisión y medición para la modalidad de producción “justo a tiempo”. Con el paso de los años, la organización ha crecido en todos los sentidos gracias a la influencia del progreso tecnológico y un entorno operativo en constante evolución.

Un estudio de 1996 financiado por la agencia USAID clasificaba el PSDC como una de las 10 mejores instituciones del mundo en la esfera de la capacitación de la mano de obra. De los 13 estados de Malasia, 11 de ellos ya han adoptado el concepto de colaboración tripartita para crear centros de formación siguiendo el ejemplo del PSDC.

El PSDC lanzó en 2000 el Programa de capacitación para el desarrollo de proveedores globales**, con el objetivo de ayudar a las empresas locales a convertirse en proveedoras de categoría mundial mediante el desarrollo de sus capacidades a través de la formación y la creación de vínculos con las EMN. La formación sigue dos corrientes – manufactura y servicios – y comprende cursos en tres esferas: competencias esenciales, sistemas intermedios y sistemas avanzados. Las competencias esenciales cubren las capacidades básicas en las áreas de negocios y organización que necesitan las PYME para trabajar con grandes empresas. En los cursos de sistemas intermedios los participantes aprenden sobre las tecnologías de vanguardia que utilizan sus asociados potenciales. Una vez que ha completado su la formación básica, la PYME en cuestión puede participar en un programa de entrenamiento y tutoría con una empresa multinacional. Esta vinculación le aportará conocimientos especializados adicionales y tecnología, y la EMN supervisará su evolución. Una vez concluido el período concertado de entrenamiento y tutoría, la EMN decidirá si admite o no a la PYME para que se integre en su cadena de suministro.

En 2010, el PSDC creó el Centro de Servicios Compartidos, financiado por el gobierno federal, que alberga el mayor laboratorio del país de compatibilidad electromagnética, un

* Corporación para el Desarrollo de Penang: *Strategy & Success*, PDC, 2003, Bayan Lepas, Penang.

** Ruffing, L., *Deepening Development Through Business Linkages*, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Ginebra, 2006.

laboratorio de ensayo de la conformidad electromagnética, que sirve de plataforma para desarrollar las capacidades locales de diseño. El Centro espera que este acceso local a un equipo de prueba de tecnología punta no solo facilite un proceso de fabricación local de diseños más económico y flexible, sino que además reduzca el tiempo que tarda el producto en llegar al mercado, porque ya no será necesario mandar los diseños a países extranjeros para los ensayos. Actualmente, las empresas malasias dependen principalmente de laboratorios de Singapur y los Estados Unidos para probar los servicios de sus productos electrónicos.

El Centro de Servicios Compartidos tiene previsto elaborar y ejecutar un programa de aprendizaje acelerado para fomentar la aparición de talentos de ingeniería. Motorola Corporation se ha ofrecido a compartir sus Sistemas de gestión de la calidad, a formar al personal de los laboratorios y ayudar a estos a obtener la acreditación. Para la utilización de las instalaciones de ensayos se implantará un sistema de precios para empresas de segundo nivel, de manera que las PYME no estén en desventaja: el laboratorio facilitará a las PYME la capacidad de referencia a precios de concesionarios y capacidad adicional a las empresas multinacionales.

proyectos fracasaron comercialmente a los pocos años. Como preveía acertadamente el Informe Nathan, dada su situación apartada dentro de la Federación de Malasia y su pequeño mercado interior, Penang no era un lugar viable para las actividades de sustitución de las importaciones. Una vez constatado el fracaso comercial de los nuevos proyectos, el gobierno del estado los abandonó sin pérdida de tiempo y no intentó reflotarlos mediante subvenciones directas²³.

Esta actitud suponía un fuerte contraste con los intentos de sustitución de las importaciones en muchos otros países en desarrollo y en el resto de Malasia, donde la perpetuación de industrias poco rentables se ha convertido en un lastre para los presupuestos del Estado y los recursos del país. A diferencia de otros breves intentos de industrialización dirigidos por el gobierno, el enfoque central de la política económica implantada en Penang sigue siendo el de crear un entorno propicio para el crecimiento industrial impulsado por el sector privado.

Como ya hemos visto, al inicio de su campaña de fomento de la inversión el gobierno se centró en las industrias de electrónica y aparatos eléctricos por consideraciones legítimas, a saber, su potencial de empleo y su escaso impacto ambiental, pero no hubo ningún intento de beneficiar a líneas de productos determinadas ni a posibles

empresas inversoras pertenecientes a estas industrias en detrimento de otras. La política hacía hincapié en apoyar a todas las empresas que fueran ganadoras potenciales²⁴ mediante la creación de un entorno propicio en el que pudieran prosperar las empresas internacionales y las empresas privadas de ámbito local.

EVOLUCIÓN DEL CENTRO DE EXPORTACIÓN

La primera empresa multinacional que construyó una fábrica de ensamblaje en Penang fue National Semiconductors (NS) de los Estados Unidos. Chet Singh, Director General y fundador de la Corporación para el Desarrollo de Penang²⁵, recuerda como sigue su primer encuentro con NS:

“La gente de NS llegó a la PDC un viernes por la tarde de 1971. Querían hacernos montones de preguntas que, francamente, no estábamos en condiciones de responder inmediatamente. Armándome de valor, les pedí una copia del cuestionario y les prometí que el lunes tendrían toda la información que deseaban.”

Les sugerí que se tomaran un descanso en la playa porque llevaban viajando más de dos semanas. Nosotros nos pusimos manos a la obra durante el fin de semana y el lunes les devolvimos el cuestionario, que estaba lleno de preguntas muy técnicas, con todas las respuestas. Quedaron impresionados.

A continuación les enseñamos el terreno y las instalaciones. Enseguida decidieron que querían instalarse. La respuesta al cuestionario de NS fue una experiencia inestimable para nosotros. Comprendimos que los demás inversores potenciales también querían obtener toda la información pertinente, de manera que, tomando como base el cuestionario de NS y nuestras respuestas, elaboramos una guía orientativa para inversores.”

La llegada de National Semiconductors fue un buen auspicio que marcó el comienzo de la zona franca de Bayan Lepas. Charlie Sporck, Director General de National Semiconductors, había comenzado su carrera en Fairchild Semiconductors, una empresa considerada dentro de la industria electrónica estadounidense como el equivalente electrónico del sicomoro, con sus semillas aladas²⁶. Dos otras empresas de semiconductores, Advanced Micro Devices (AMD) e Intel, fundadas también por otros “descendientes de Fairchild”, siguieron poco más tarde los pasos de National Semiconductors hasta Penang. Su llegada a Penang fue el primer paso de la expansión mundial de estas dos empresas. Intel, por su parte, se convirtió en el mayor empleador de Malasia²⁷. National Semiconductors había establecido en 1968 su primera sede extranjera en Singapur, y llegó a Penang buscando otro lugar con costos más bajos, porque la mano de obra y los alquileres en Singapur habían comenzado a subir.

Entre 1972 y 1975, cinco otras multinacionales instalaron sus fábricas de ensamblaje en la zona franca de Bayan Lepas: Osrum (fabricante alemán de alumbrado para automóviles), Hewlett-Packard (productor de electrónica estadounidense), Bosch (fabricante alemán de piezas para automóviles), Hitachi (productor japonés de semiconductores) y Clarion (fabricante japonés de piezas para automóviles). A estas ocho EMN, que fueron las impulsoras de la transición industrial en Penang, se las conoce como los “Ocho Samuráis”.

APARICIÓN DE LAS INDUSTRIAS AUXILIARES

Tras la llegada de los Ocho Samuráis surgió una red de industrias auxiliares para suplir sus necesidades: componentes de metal estampados, equipos de automatización, plantillas y artefactos, herramientas con motor y productos moldeados de caucho. Las asociaciones

EMN-PYME fueron creciendo con el tiempo y propiciaron la aparición de un gran número de empresas locales que fabricaban todas estas herramientas y equipos. Al comienzo, estas industrias auxiliares estaban constituidas principalmente por PYME del Japón, Singapur y Taipei chino. Más tarde hicieron su aparición las empresas locales.

La mayoría de las empresas locales las crearon antiguos empleados de las EMN. Por ejemplo, antiguos empleados de Intel crearon LKT Engineering, Globetronics, Shinca, Shintel y Unico, y antiguos empleados de Motorola fundaron Loshita y BCM Electrónica. Otras empresas locales, como Eng Teknologi y LKT Engineering expandieron su producción gracias al programa de desarrollo de proveedores lanzado por Intel, Motorola y otras multinacionales (véase recuadro 8).

A mediados de la década de 1980 ya se había creado en Penang un centro de exportación, con un número respetable de sucursales de grandes empresas multinacionales, eléctricas y de electrónica, y una red de industrias de apoyo. Penang ya era el mayor centro exportador del mundo y el tercero en ensamblaje, por detrás de los Estados Unidos y el Japón. Los medios de comunicación internacionales apodaron a Penang la *Silicon Island* de Asia²⁸. Sin embargo, durante el primer decenio de la transición industrial, las empresas de electrónica de Penang se dedicaron casi exclusivamente a simples procesos de ensamblaje en la cadena de producción de semiconductores. Solo un puñado de empresas, como Intel y AMD, comenzaron a crear instalaciones para pruebas. En los años setenta y ochenta, cuatro quintas partes de la mano de obra realizaba trabajos que no requerían apenas especialización²⁹.

A mediados de la década de 1980, la fuerte competencia de empresas japonesas propició una mayor automatización del ensamblaje electrónico. Varias EMN y empresas locales intentaron alcanzar aspectos esenciales del proceso de Toyota conocido como la dinámica de fluidos, es decir, una sola línea de producción para productos múltiples con especial hincapié en cero defectos y bajos niveles de existencias. Intel y otras multinacionales reconocieron la necesidad de más automatización para mejorar la productividad y la calidad; crearon sus propios grupos de automatización y eligieron a posibles proveedores locales de utillaje y otros componentes, a los que reconocieron como asociados estratégicos. Hacia finales de la década de 1990, la mayoría de las fábricas de electrónica contaban ya con instalaciones para el ensamblaje totalmente automatizado e integrado y capacitadas para las pruebas³⁰.

Las industrias auxiliares que surgieron en torno a las grandes empresas de electrónica y automóvil crecieron con gran rapidez y reforzaron la cohesión de la red durante este período. Los plásticos, las herramientas con motor y los productos químicos se sumaron a comienzos de la década de 1990 a la combinación de productos. Algunas fábricas de Penang se convirtieron en proveedores de otras empresas de alta tecnología, que operaban dentro y fuera del país, además de suministrar a sus EMN asociadas (Lai

Recuadro 8: Programa de desarrollo de proveedores de Intel

Disponer de una base bien desarrollada de proveedores locales que suministren plantillas, artefactos y servicios de utillaje es imprescindible para la expansión de las actividades de ensamblaje en las industrias electrónica y eléctrica. A comienzos de la década de 1980, los proveedores locales de utillaje de Penang trabajaban en cobertizos o pequeños talleres improvisados, y solo disponían de equipos muy básicos, adecuados para tareas que requerían poca precisión. Por otra parte, eran demasiados y entre ellos existía una competencia feroz, lo que en muchos casos se traducía en productos de baja calidad y en un obstáculo importante para el desarrollo de las industrias de apoyo.

Intel Penang reconoció la necesidad de que los proveedores locales de utillaje mejoraran su capacidad para que pudieran hacer frente a las crecientes necesidades de producción, y en 1984 decidió poner en marcha un programa innovador para el desarrollo de proveedores*. El programa, que consistía en la estrecha colaboración con un puñado de proveedores con potencial para crecer, incluía cinco pasos:

- Encontrar a proveedores, muchos de ellos antiguos empleados, que estuvieran dispuestos a cumplir los requisitos de la empresa;
- Adaptar las necesidades comerciales de Intel a las capacidades de los proveedores potenciales y ofrecerles formación inicial, recurriendo para ello a sus instalaciones para la capacitación del personal, el Centro de Desarrollo de Capacidades de Penang y el Instituto Nacional de Seguridad y Salud Ocupacional, para formar a los contratistas en certificación y seguridad;
- Asignar gradualmente tareas o contratos;
- Perfeccionar continuamente las capacidades de los proveedores y fomentar la mejora continua mediante

entrenamiento, instrucciones, diálogos y revisiones técnicas de las empresas;

- Una vez que el proveedor ha alcanzado el nivel necesario, ayudarle a convertirse en suministrador global. Esta fase tiene por objeto ayudar al proveedor a crear una base de clientes diversos, sin depender solo de Intel para su propia expansión. Cuando esté preparado, se le pedirá que presente soluciones a los problemas técnicos de Intel, y se convertirá en “proveedor de soluciones totales”. Intel comparte también su hoja de ruta técnica con el proveedor para que este pueda anticiparse al cambio.

Al comienzo del programa, Intel redujo su base de proveedores a tres fabricantes locales de utillaje con las mejores perspectivas de crecimiento. Estos proveedores recibieron un volumen fijo de trabajo a precios más altos que los del mercado para que se centraran en la calidad de los productos. Intel confiaba en que las empresas reinvertirían parte de sus ganancias en mejorar sus capacidades tecnológicas y la calidad.

El acuerdo de asociación de Intel con proveedores locales fue el primero de este tipo en Penang. Las capacidades de los proveedores locales participantes progresaron y pasaron de la simple fabricación de plantillas y artefactos al diseño de equipos semiautomáticos y, por último, a la realización de proyectos “llave en mano” que requerían niveles más altos de conocimientos especializados en hardware y software. Esta asociación favoreció la buena marcha de Intel. Gracias al mejor apoyo de los proveedores se alcanzaron niveles de calidad más altos y una producción más rápida de maquinarias y piezas. Algunos de estos proveedores participantes, como LKT y Eng, ya se han convertido en EMN (véanse recuadros 9 y 10).

* Lim, P., Steel: *From Ashes Rebuilt to Manufacturing Excellence*, Kuala Lumpur, Pelanduk Publication (Intel Technology Sdn Bhd), 1991.

1995). Los lazos entre las filiales de las multinacionales y las fábricas locales se fueron reforzando a medida que mejoraban la calidad y la fiabilidad de los suministros y los servicios locales, y debido también al encarecimiento del transporte y a la volatilidad de los tipos de cambio. Algunas empresas que comenzaron como pequeños talleres improvisados, alcanzaron la categoría de fabricantes de equipos originales, con capacidades notables en las esferas de investigación y desarrollo y diseño. A medida que se han ido consolidando las compras de insumos, las filiales de las EMN han transferido a sus PYME asociadas, productoras locales de utillaje, conocimientos expertos en materia de fabricación y *hardware* y *software* de control. Algunas empresas locales, como KLT y Globetronics, han ampliado sus líneas de productos y se han convertido en fabricantes subcontratados (véanse recuadros 9 y 10).

Los fabricantes subcontratados se dedican a la producción de componentes y al ensamblaje para las EMN, que desarrollan actividades de gama alta en la cadena de producción. Ahora utilizan sistemas de producción a gran escala muy automatizados y son los responsables de innovar los procesos. Muchas multinacionales de electrónica e industrias afines dependen cada vez más de estos fabricantes para el funcionamiento de sus redes mundiales de producción, mientras que ellas se limitan a las funciones propias de la sede central, como pueden ser el diseño de productos y la comercialización. Este proceso, facilitado por la normalización de los componentes y las ventajas que brinda la tecnología modular, se ha convertido en uno de los principales factores de la rápida expansión de la repartición de la producción mundial³¹.

Recuadro 9: Eng Teknologi Holdings Berhad: De taller improvisado a corporación multinacional

Teh Ah Ba, un médico apasionado de la mecánica, fue uno de los primeros empresarios locales en ver oportunidades en la incipiente industria electrónica de Penang. En 1974, con un capital inicial de RM 500 (\$EE.UU. 217), instaló en la parte trasera de su clínica un taller que llamó Eng Hardware Electrical Company, en el que producía plantillas y artefactos para un puñado de empresas de semiconductores.

Tras su fuerte crecimiento durante los cinco años siguientes, Eng Hardware Electrical pasó a llamarse Eng Hardware Engineering, y se dedicó a producir utillaje de precisión para semiconductores. En 1984 ya había cinco talleres Eng Hardware Engineering en la Isla de Penang. La empresa comenzó en 1983 con el ensamblaje de equipos de automatización. Un año más tarde, Teh Ah Ba creó una agrupación de ingenieros para diseñar, investigar y desarrollar equipos de automatización y estampación metálica.

En 1984, la empresa comenzó a exportar equipos de automatización a la República de Corea, Hong Kong (China), los Estados Unidos y Singapur. Apenas dos años más tarde de la primera remesa con destino a Seúl, el potencial de exportación de la empresa ya había crecido lo suficiente para poder optar a la zona franca, y en 1987 trasladó sus instalaciones a la zona franca de Bayan Lepas.

En 1988, la empresa comenzó a producir actuadores para unidades de disco duro tras una nueva inversión de \$EE.UU. 2,2 millones. Ese mismo año nació la Eng Teknologi Holdings Berhad, la sociedad de cartera del Grupo Eng, y en 1993 tuvo una entrada triunfal en la Bolsa de Valores de Kuala Lumpur.

En 1996 creó en la ciudad china de Dongguan su primera fábrica fuera de Malasia, la Engtek International Limited, a la que siguió un año más tarde otra planta de producción, totalmente integrada, en Laguna, Filipinas, y en Tailandia

construyó otras dos fábricas de producción, en 1998 y 2006. El grupo adquirió en 2003 la empresa Altum Precisión de Singapur, una jugada estratégica para abarcar soluciones innovadoras de ingeniería.

Hoy el Grupo Integrated Engineering Centre se extiende por Malasia, China, Filipinas, Tailandia y Singapur, tiene un espacio de producción de 75.000 metros cuadrados y una plantilla de más de 5.000 trabajadores cualificados. Sus instalaciones de producción en estos cinco países están equipadas con unas mil máquinas de control numérico por computadora colocadas estratégicamente, que permiten a la empresa satisfacer los requisitos específicos de sus clientes en todo el mundo. El grupo incluye entre sus clientes a Copeland, Danfoss, Eato, Emerson Climate Technologies, Fujitsu, Hitachi, IBM, JVC, Samsung, Seagate, TDK y Western Digital. El total de ingresos del grupo en 2007 sobrepasó los RM 500 millones (\$EE.UU. 145 millones).

Tres décadas después de sus humildes comienzos, el Grupo Eng Tek ha alcanzado prestigio mundial como potencia regional en el sector de la tecnología y la ingeniería de precisión. Se ha convertido en un proveedor global de categoría mundial de componentes para unidades de disco duro. El grupo ha ganado numerosos galardones internacionales y reconocimiento como mejor empresa pequeña y proveedor, a saber: Best Small Managed Company in Malaysia (1999) de Asiamoney, Asia's Leading Corporate Award (2000) del Banco HSBC, Intel Supplier Recognition Award (2000), Fujitsu Distinguished Partner Award (2001), Global World's Best Small Companies (2001) de Forbes, Maxtor Outstanding Supplier Award (2001, 2003 y 2004), Best Local Vendor Award (2002), Emerson Thailand Supplier Award (2007) y White-Rodgers Best Supplier Award (2010).

DE LOS SEMICONDUCTORES A LA ELECTRÓNICA DE CONSUMO Y LOS PERIFÉRICOS DE COMPUTADORA

La siguiente fase de la expansión de Penang como centro de exportación comenzó a finales de la década de 1980 con la llegada de la electrónica de consumo y los periféricos de computadora. Hasta los últimos años de la década, ninguna empresa se dedicaba al ensamblaje de artículos electrónicos de consumo, salvo Motorola, que fabricaba aparatos para comunicaciones bilaterales por radio, teléfonos móviles para autos y teléfonos inalámbricos. La fábrica que Motorola tenía en Penang fue desde un primer momento su centro de diseño para estos productos. A partir de finales de la década de 1990 varias EMN, como Sony, Sanyo, NEC y Dell, establecieron en Penang fábricas de ensamblaje de productos de consumo, como equipos

de música para vehículos, equipos de sonido, calculadoras y teléfonos. Las empresas de electrónica de consumo eran en su mayoría japonesas, pero también había otras de capital taiwanés, singapurense y malasio.

En la esfera del ensamblaje de periféricos de computadora, lo más llamativo fue la llegada en 1988 de empresas que fabricaban unidades de disco duro. Entre 1988 y 1991, los principales integrantes de esta industria, incluidos Seagate, Maxtor, Hitachi Metals, Control Data, Applied Magnetic y Conner Peripherals, construyeron fábricas de ensamblaje en Penang³². Con la aparición de las unidades de disco duro, la industria local comenzó a producir componentes para estos aparatos, que exigían alta tecnología e ingeniería de precisión. La industria comenzó también a mejorar y transformar máquinas a partir de prototipos de maquinaria importada, para su venta en los mercados local y regional.

Recuadro 10: LKT Industrial Berhad: De humilde fundición a fabricante subcontratado

Loh Kim Teow, un trabajador del metal, abrió una fundición familiar en 1948 donde comenzó forjando verjas para casas, rejas para ventanas y puertas metálicas, y ofreciendo servicios de mantenimiento y reparación a los barcos que atracaban en el puerto franco de Butterworth. En los años sesenta, la Fundición Loh Kim Teow (LKTF) amplió su producción a equipos de apilamiento, mezcladoras de cemento y grúas móviles para el sector de la construcción.

En la década de 1970, LKTF comenzó a fabricar herramientas de precisión, componentes y piezas para maquinarias de la industria de semiconductores. En 1978, se constituyó como sociedad bajo el nombre de LKT Precision Engineering (LKTPE) Sdn Berhad, y durante la década siguiente continuó diversificándose hacia el diseño y la fabricación de equipos de automatización para la industria de semiconductores, principalmente. En 1988, LKTPE transfirió su sección de automatización a LKT Automation Sdn Berhad, empresa especializada en diseño y fabricación de equipos de automatización de precisión con sistema de mando por software. En 1989, LKTPE comenzó con el moldeo de precisión y moldeo por inyección. Estas actividades se transfirieron a LKT Plastic Technology Sdn Berhad, cuya actividad central consiste en la manufactura de piezas y componentes termoplásticos de ingeniería de precisión para las industrias de audio, unidades de disco duro y el automóvil.

En 1994, tras la reestructuración de las tres empresas, se constituyó LKT Industrial Berhad (LKT) como sociedad de cartera, y en junio de 1995 comenzó a cotizar en la Bolsa de Valores de Kuala Lumpur. En 2000 se estableció LKT Oblea Technology, una empresa que diseña y fabrica sistemas de transferencia de obleas para semiconductores, y un año más tarde se constituyó Iconext Sdn Berhad que desarrolla aplicaciones de software para el control y la supervisión de soluciones en la gestión de calidad de equipos automáticos y en la gestión de documentos. El grupo construyó en 2007 una nueva fábrica de más de 8.000 metros cuadrados para albergar la división de fabricación subcontratada. La red de producción integrada del grupo fabrica utillaje

a medida, estructuras para máquinas, moldeos de plástico por inyección y máquinas de control numérico por computadora, además del ensamblaje para una gran variedad de industrias.

LKT goza de reputación mundial como fabricante subcontratado de equipos originales para semiconductores, industrias de tecnología para el montaje en superficie, fabricación de unidades de disco duro y otras ramas de la industria electrónica. Ofrece soluciones de subcontratación para la fabricación de equipos que abarcan desde la compra de piezas hasta instalaciones de producción para usuarios finales.

LKT ha expandido sus operaciones por toda Malasia continental, Singapur y Tailandia. En 1999, LKT abrió su primera filial en el extranjero, LKT Engineering (Thailand) Limited, que fabrica tintes, plantillas y útiles de corte para la producción de unidades de disco duro, artículos electrónicos y semiconductores. En 2001 se estableció la Industrial Product Division en el Parque de alta tecnología de Kulim, en el estado de Kedah, para diseñar y fabricar soluciones de almacenamiento avanzadas, como cajoneras industriales, estaciones de trabajo y sistemas de estanterías. Ese mismo año se abrieron oficinas de venta en Kuala Lumpur y Singapur. Los ingresos del grupo en 2007 superaron los RM 300 millones (\$EE.UU. 85 millones), y la plantilla comprende más de 5.000 trabajadores, distribuidos entre sus numerosas fábricas de Penang.

En 2000, LKT ganó el galardón inaugural de la publicación especializada *Technology Business Review* por su dedicación a la innovación continua. Su filial, LKT Manufactura Sdn Bhd, ganó el Enterprise 50 Award en su edición 2006, un galardón organizado por la Corporación para el desarrollo de PYME y por Deloitte Malaysia para celebrar los logros de empresas que han crecido de la nada y han alcanzado una buena posición. En 2010, Singapur Aerospace Manufactura se convirtió en el accionista principal de LKT y cambió su nombre por el de SAM Engineering & Equipment Berhad.

Las grandes empresas extranjeras que subcontratan la producción de unidades de disco duro llegaron a Penang a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa. Entre 1989 y 1990 llegaron varias entidades con sede en Singapur para ofrecer sus servicios de manufactura en el ensamblaje de placas de circuito impreso. Otras empresas con sede en los EE.UU. llegaron a comienzos de los años noventa para ofrecer servicios de fabricación de placas de circuitos impresos mediante subcontratación, y a partir de entonces comenzaron a aparecer empresas locales que producían bajo subcontratación. Estas fábricas fueron ampliando sus servicios hasta proporcionar a sus clientes sistemas y soluciones totales. Al comienzo, la mayoría de

los fabricantes subcontratados trabajaban por lotes, pero a mediados de la década de 1990, la mayoría de estas empresas de Penang realizaban operaciones llave en mano.

PENANG SOBRELLEVA LOS CAMBIOS GLOBALES

El centro de exportación de Penang ha sido objeto durante las dos últimas décadas de una transformación estructural considerable ocasionada por la subida de los costos en el

país – aumentos salariales y de los alquileres por la escasez de suelo – y por los sucesivos cambios en la repartición de la producción mundial. El ensamblaje final de la electrónica de consumo y aparatos eléctricos se ha contraído debido a la fuerte competencia procedente de China en la esfera del ensamblaje final, que requiere más mano de obra que el ensamblaje de componentes, la producción y los ensayos.

Empresas como Sony, Dell y NEC han reducido considerablemente sus operaciones en Penang. Al mismo tiempo, otros fabricantes de unidades de disco duro han trasladado sus sectores del proceso de producción que requieren más mano de obra a otros lugares de la región, en particular Tailandia y Filipinas, donde los costos son más bajos. Este cambio estructural no significa, sin embargo, que se haya producido un “desalojo” del centro de exportación de Penang, como han insinuado algunos observadores que se han limitado a tomar nota del número de empresas que han abandonado el país o han reducido su producción.

AVANCE HACIA TAREAS DE MAYOR VALOR

Las empresas de electrónica que se dedicaban al diseño, el ensamblaje y el ensayo de componentes han reestructurado sus operaciones y se han pasado a otras tareas de gama alta y mayor valor de la cadena de producción, y han trasladado sus actividades sencillas de ensamblaje de gama baja a otros lugares de menor costo.

La arraigada naturaleza de las bases de producción y la abundante mano de obra cualificada que había recibido formación durante las tres décadas anteriores facilitó mucho este proceso. Algunas multinacionales de la electrónica han trasladado a Penang las funciones de algunas de sus otras sedes en la región y el resto del mundo; la producción es solo una parte de sus operaciones.

Sus actividades en Penang se centran ahora en planificación corporativa y financiera, investigación y desarrollo (I+D), diseño de productos y utillaje, ventas y comercialización. La mayoría de las EMN que han trasladado a otros países el ensamblaje final de la electrónica de consumo y aparatos eléctricos realizan ahora desde Penang sus actividades comerciales y de servicios. Algunas de ellas utilizan a sus filiales de Penang como parte integral de sus programas de formación y desarrollo de conocimientos especializados para todo el mundo.

Osrum, Motorola y Altera tienen sus centros regionales de I+D en Penang. Intel, AMD y Agilent, que comenzaron como operadores de ensamblaje, se dedican ahora al suministro de servicios repartidos por todo el mundo dentro de sus redes globales. Ahora, Intel Malaysia es responsable de la repartición mundial de los servicios del grupo, y AMD tiene su centro de repartición de servicios y de diseño en Penang, donde Intel tiene uno de sus tres centros de I+D y de diseño. Allí diseñó y desarrolló su Atom Chip, la clave de la revolución de Netbook.

Las mayores instalaciones de I+D de Motorola se encuentran en Penang. En estas instalaciones se desarrollan y fabrican todos los dispositivos de Motorola para las comunicaciones bilaterales – cuya cuota de mercado es superior al 50%³³. Penang es un centro estratégico para las redes mundiales de producción de Fairchild porque allí fabrica sus nuevos productos y paquetes, tiene su servicio técnico para sus clientes de todo el mundo, ofrece liderazgo y apoyo en la gestión a los fabricantes más pequeños y presta servicios administrativos y de ingeniería. Agilent Penang es responsable de más del 60% de la facturación del grupo.

El mayor centro de diseño de Altera también se encuentra en Penang, donde la empresa diseña actualmente la próxima generación de chips FGPA. Su plantilla en Penang está integrada en un 94% por ingenieros, y representa el 60% de su base de ingeniería en todo el mundo. Western Digital anunció recientemente que construirá en Penang instalaciones para I+D y fabricación por valor de \$EE. UU. 1.200 millones. STEC, uno de los principales proveedores del mundo de tecnología para semiconductores y de soluciones para fabricantes de equipo original, construyó en 2007 en la zona franca de Bayan Lepas una instalación con todos los adelantos para diseño, fabricación y logística. La empresa diseña, desarrolla y fabrica soluciones de memoria según especificaciones y estándar sobre la base de memoria rápida y tecnología DRAM, y soluciones para el almacenamiento externo.

DIVERSIFICACIÓN DE LAS LÍNEAS DE PRODUCTOS

Si bien la industria electrónica sigue siendo el principal motor del crecimiento en Penang, la base de producción se ha diversificado en los últimos años hacia otras líneas de productos relacionados con la electrónica, como los servicios y equipos médicos, los diodos emisores de luz (LED) y el diseño y elaboración de células fotovoltaicas.

Algunos fabricantes internacionales del sector de los LED tienen una fuerte presencia en el centro de exportación de Penang. Gracias a su ventajosa situación en la esfera de la electrónica, Penang podría convertirse en un centro de producción de LED de categoría mundial. Entre las EMN que tienen fábricas de producción en Penang se incluyen Osrum Opto Semiconductors, Philips Lumileds, Rubicon Technology, Globetronics & Dsem e IntraMas. Osrum, que llegó a Penang a comienzos de los años setenta para el ensamblaje de alumbrado en general, ocupa ahora el segundo puesto en la clasificación mundial de esta industria. Sus operaciones en Penang incluyen fabricación, ensamblaje y ensayo de obleas. Es la mayor fábrica de Osrum fuera de Alemania y su principal centro de I+D.

Phillips Lumileds, que tiene operaciones de ensamblaje y ensayo en Penang, ocupa el quinto puesto del mundo en el sector de los LED. SILQ, una empresa conjunta de Semileds Corporation (fabricante de LED de la categoría de Lumileds y Osrum) e IQ Group Berhad, se dedica en Penang al envasado de LED y módulos y alumbrado final de LED. Dos subcontratistas locales, Globetronics y CS

Opto, han logrado importantes posiciones en el sector en estos últimos años gracias a la aparición de centros locales de diseño de productos finales de LED.

Se prevé un crecimiento de la industria de los LED habida cuenta de que su utilización es cada vez más frecuente en microteléfonos, ordenadores portátiles, LCD (pantallas de cristal líquido), televisores, automóviles y el alumbrado general. La retroiluminación LED de televisión (sector señales y visualización) se considera el principal impulsor del crecimiento del sector en los próximos años. Otro sector importante para la rápida expansión de la industria es el alumbrado general: algunos países han impuesto normativas ambientales para una disminución gradual del alumbrado incandescente o incluso su prohibición. El consumo eléctrico del alumbrado por LED es entre seis y siete veces más bajo que el del alumbrado tradicional. Los LED han mejorado sus perspectivas de vida en estos últimos años gracias al incremento de la demanda de servicios de alumbrado en países con un fuerte crecimiento económico, en particular China y la India, donde el suministro de la red eléctrica en las zonas rurales resulta muy difícil³⁴.

En el sector de los servicios y equipos médicos, B. Braun llegó a Penang en 1980, donde tiene previsto invertir RM 1.750 millones en nuevas instalaciones antes de 2013. Esta nueva planta ampliará su capacidad de producción en un 131% e incrementará la producción en un 50%. En los últimos años ha habido nuevas incorporaciones al sector con la llegada de Cardinal Health, St Judes, Accellent, Small Bone Innovation y Symmetry Medical.

Cardinal Health, empresa "Fortune 18" es uno de los mayores proveedores de servicios sanitarios del mundo; vende medicamentos y productos sanitarios. Symmetry Medical es el mayor fabricante de aparatos ortopédicos que produce bajo subcontratación para grandes empresas como Stryker, Johnson & Johnson, Zimmer, Bioner y Smith & Nephews. Cardinal Health también diseña, desarrolla y fabrica productos para otros sectores del mercado de productos sanitarios, como artroscopia, dental, laparoscopia y endoscopia. Cardinal Health ofrece asimismo productos y servicios especializados a mercados no sanitarios, como el aeroespacial. Esta empresa eligió Penang por su fácil acceso a los grandes mercados de China y el Japón, las buenas comunicaciones, su sólido sistema jurídico con protección de la propiedad intelectual y la facilidad con que se integra el personal extranjero.

Symmetry Medical, proveedor del sector mundial de aparatos ortopédicos y otros productos sanitarios, anunció en 2008 que prevé invertir \$EE.UU. 20 millones durante los tres próximos años para ampliar su capacidad de producción, diseño y desarrollo en Malasia. La empresa se trasladará a nuevas instalaciones más espaciosas de más de 4.600 metros cuadrado. Estas instalaciones albergarán el centro regional de diseño y desarrollo, junto con la operación regional de logística, y permitirá a la empresa matriz llevar su modelo de empresa Total Solutions® al mercado asiático.

En Malasia hay numerosas industrias de apoyo muy arraigadas que ofrecen servicios de esterilización, envasado de productos sanitarios esterilizados, ingeniería de precisión, elaboración de útiles y tintes, moldeo y ensamblaje por subcontratación y fabricación de maquinaria.

La abundancia de estas industrias de apoyo hacen de Malasia un lugar ideal para la fabricación de productos sanitarios, con un gran potencial de convertirse en un importante centro asiático para estos productos.

PERSPECTIVAS CONSIDERABLES DE EXPANSIÓN

En definitiva, tras 40 años de desarrollo, el centro de exportación de Penang alberga una amplia variedad de industrias, entre las que se incluyen la electrónica, aparatos eléctricos, herramientas con motor, equipos de alumbrado general, diodos emisores de luz y productos sanitarios. A raíz del aumento de los costos en el país y la aparición de otros lugares de producción más competitivos, Penang ha perdido su atractivo como centro de ensamblaje de electrónica de consumo y aparatos eléctricos y de ensamblaje de componentes de gama baja en la cadena de valor de la electrónica. Estas actividades se han reducido en estos últimos años.

Sin embargo, las EMN que se dedican a las actividades de diseño, ensamblaje y ensayo en la esfera de la electrónica se han reestructurado y han ampliado sus operaciones en Penang. Al mismo tiempo han aparecido nuevas líneas de productos con perspectivas considerables de expansión, como los LED, el diseño y desarrollo de células fotovoltaicas y los productos sanitarios.

TENDENCIAS DE LA INVERSIÓN Y PERFILES DE EMPRESAS

Esta sección tiene la finalidad de arrojar un poco de luz sobre las tendencias de la inversión y el perfil de las empresas que operan en Penang, para lo que hemos recabado información de diversas fuentes.

La escasez de datos disponibles dificulta un análisis sistemático de las tendencias que ha seguido la inversión extranjera directa (IED) en Penang. En la fase de constitución y hasta comienzos de la década de 1980, la Corporación para el Desarrollo de Penang (PDC) llevó un protocolo continuo de las inversiones basándose en los registros administrativos y encuestas anuales a las empresas. En estos últimos años, los datos que se publican sobre proyectos realizados se limitan a las encuestas que cada cierto tiempo encarga la PDC. Los índices de respuesta varían considerablemente de un año a otro, y los datos que contienen no permiten hacer comparaciones anuales. Además, el índice de respuesta a las preguntas sobre facturación e inversión es muy bajo.

En 1975 había siete sucursales de EMN (en lo sucesivo denominadas filiales extranjeras o empresas extranjeras) en la zona franca de Byan Lepaz con un total aproximado de 2.000 trabajadores³⁵. A mediados de la década de 1980, el número de empresas había aumentado a 59 y en ellas trabajaban 39.600 empleados (PDC 1988). Dos décadas más tarde, el Censo de manufacturas malasias de 2005 registraba 203 empresas extranjeras con 215.517 trabajadores (véase cuadro 12).

Tras un tímido arranque en los años setenta se produjo una rápida expansión del número de multinacionales que se instalaron en el país, tendencia que se mantuvo hasta mediados de los años noventa, como muestra el cuadro 12. Durante los últimos 10 años se ha producido un notable descenso del número de empresas que se han incorporado a la producción comercial. Este descenso refleja una erosión gradual del atractivo de Malasia para actividades de gama baja de la cadena de valor electrónica y el ensamblaje final de aparatos eléctricos y electrónica de consumo como consecuencia de las subidas salariales en el país y la aparición en la misma región de otras alternativas donde los costos son más bajos.

Los únicos datos ininterrumpidos disponibles provienen de los registros de licencias de la Autoridad de Desarrollo Industrial de Malasia, que se presentan de manera resumida en el cuadro 13. El número de proyectos aprobados aumentó en las décadas de 1980 y 1990, época en la que Penang resultaba muy atractiva a los ojos de las EMN que producían bienes de consumo eléctricos y electrónica, además de periféricos de computadora. Tras un notable descenso durante la crisis financiera que sacudió Asia durante la segunda mitad de la década de 1990, a partir de 2000 se invirtió la tendencia y aumentaron los proyectos aprobados. El número de proyectos aprobados entre 2000 y 2008 fue mucho mayor que el número de empresas recién llegadas, como ilustra el cuadro 12, lo que indica que la mayoría de los nuevos proyectos provenían de empresas ya arraigadas en Malasia y no de las recién llegadas. Esta observación coincide con las conclusiones extraídas de las entrevistas a empresas que operan en Penang.

Salvo algunas fluctuaciones erráticas, el capital por trabajador en los proyectos aprobados ha aumentado de manera considerable durante las dos últimas décadas, como podemos ver en la última columna del cuadro 13. Esta tendencia apunta a un cambio gradual pero persistente de la estructura de producción hacia otras líneas de productos que se caracterizan por su mayor coeficiente de capital a medida que se contrae el mercado de trabajo.

Las empresas extranjeras dominan la manufactura en Penang (véase cuadro 14). En 2007 representaban más del 85% del total de ventas, y más del 72% del total de empleo en el sector manufacturero de Penang, a pesar de que apenas constituían una quinta parte del número total de empresas en funcionamiento. El 11% de las empresas extranjeras más grandes acumulaban el 82% del total de ventas y el 68% del total de empleo.

Los cuadros 15 y 16 recogen la distribución por tamaño, medida en número de empleados, de las 25 mayores empresas extranjeras y locales. 25 empresas extranjeras (en su mayoría, con una media de unos 3.000 empleados), son responsables de más del 75% del total de empleo manufacturero en Penang. En cambio, el empleo en las 25 mayores empresas locales varía entre 200 y 1.400, situándose la mayoría en torno al número menor. Estas empresas representan casi el 8% del total de empleo manufacturero.

En los años setenta, cuando comenzaron a llegar a Penang las primeras multinacionales, la opinión más extendida era que se trataba de operadores "fugaces". Sin embargo, los datos sobre las empresas aún en funcionamiento nos indican que la mayoría de aquellas empresas han echado profundas raíces en Penang, como ilustran los cuadros 12 y 15. Siete de los Ocho Samuráis figuran entre las 25 mayores empresas extranjeras (véase cuadro 15).

Las filiales y empresas malasias que llegaron más tarde ya se han convertido en integrantes principales de las operaciones regionales y globales de sus sedes centrales. Las multinacionales estadounidenses son ahora las más numerosas en el centro de exportación de Penang, seguidas de las japonesas y las alemanas (véase cuadro 17).

Cuadro 12: Sucursales de empresas multinacionales que operaban en Penang entre 1970 y 2004

Año de entrada en funcionamiento	Número de empresas	Producción bruta		Empleo	
		Millones de RM	%	Empleados	%
Antes de 1970	8	1 054	1.5	3 452	3.6
1970-1974	9	6 301	9.2	11 769	12.3
1975-1979	5	215	0.3	1 061	1.1
1980-1984	11	1 242	1.8	11 136	11.6
1985-1989	52	7 873	11.6	23 454	24.4
1990-1994	63	9 222	13.5	18 301	19.1
1995-1999	32	40 435	59.4	21 273	22.2
2000-2004	23	1 783	2.6	5 585	5.8
Total	203	68 125	100.0	96 031	100.0

Fuente: Datos recopilados de resúmenes no publicados del Censo de Industrias Manufactureras de 2005, Departamento de Estadísticas, Malasia.

Cuadro 13: Inversiones aprobadas en Penang entre 1980 y 2008

Año	Número de proyectos	Número de empleados	Inversión		Capital por trabajador (\$EE.UU.)
			\$EE.UU. millones	Cuota extranjera (%)	
1980	48	5 522	80.6	45.2	14 588
1981	59	3 655	47.2	39.1	12 923
1982	40	3 842	146.0	38.1	37 998
1983	61	7 275	111.6	39.1	15 345
1984	56	5 158	114.5	24.8	22 205
1985	66	8 184	139.2	33.9	17 011
1986	53	4 101	68.1	50.4	16 607
1987	59	16 662	252.3	86.4	15 143
1988	73	17 833	278.6	76.3	15 622
1989	115	27 032	436.7	87.2	16 157
1990	132	24 952	690.3	79.8	27 666
1991	125	22 455	554.6	66.2	24 697
1992	119	14 295	430.3	57.0	30 099
1993	87	10 378	200.8	50.2	19 346
1994	95	15 203	356.1	70.4	23 423
1995	89	13 779	641.5	39.9	46 559
1996	97	11 993	1 266.1	65.7	105 569
1997	90	9 736	515.1	28.9	52 906
1998	104	10 911	684.3	47.5	62 713
1999	95	14 928	1 257.3	96.2	84 225
2000	132	15 327	1 173.6	79.9	76 569
2001	124	14 630	1 009.8	93.2	69 023
2002	110	13 487	631.1	82.8	46 796
2003	137	9 890	506.0	75.7	51 168
2004	144	9 235	534.3	50.0	57 854
2005	148	21 642	1 221.2	84.5	56 428
2006	156	13 539	1 458.7	73.2	107 738
2007	134	8 833	1 442.2	65.9	163 275
2008	151	22 215	2 932.0	50.1	131 981

Fuente: Base de datos SERI (basados en el registro de inversiones aprobadas de la Autoridad de Desarrollo Industrial de Malasia).

Cuadro 14: Estructura de la participación en empresas manufactureras de Penang, agosto de 2008*

	Empresas (%)	Ventas (%)	Empleo (%)
De capital extranjero	22.9	85.6	72.3
Grandes empresas**	11.3	82.0	68.3
PYME	11.6	3.6	3.9
Locales	77.1	14.4	27.7
Grandes empresas**	9.7	9.3	12.6
PYME	67.4	5.1	15.2

Fuente: SERI 2008.

Notas: * Sobre la base de la información facilitada por 629 de las 1.193 empresas empadronadas.

** Empresas con ingresos anuales superiores a los RM 25 millones (\$EE.UU. 9 millones) o más de 150 empleados a tiempo completo.

Cuadro 15: Las 25 mayores empresas extranjeras de Penang: Número de empleados y líneas de productos, agosto de 2008

	Empresa	Procedencia	Número de empleados	Años en funcionamiento	Actividades desarrolladas en Penang
1	Intel Technologies	Estados Unidos	10 304	>35	Placas base
2	Flextronics Technology	Singapur	7 000	15-20	PCBA e integración de sistemas, desarrollo de procesos y ensayos, diseño, análisis de errores, solución total de cadenas de suministro
3	Motorola Technologies	Estados Unidos	4 811	25-30	Radios bidireccionales, comunicación inalámbrica de banda ancha, equipos, sistemas, baterías recargables, accesorios
4	B Braun Medical Industries	Alemania	4 700	25-30	Equipos médicos y quirúrgicos y servicios afines
5	WD Media (formally Komag)	Estados Unidos	4 569	15-20	Discos magnéticos de película delgada y sustratos revestidos y pulidos
6	Dell	Estados Unidos	4 500	12-15	Ensamblaje de computadoras y servicio al cliente de todo el mundo
7	Jabil Circuit	Estados Unidos	4 207	20-25	Servicios de manufactura electrónica
8	Cannon Electronics	Japón	3 805	5-10	Cabezas magnéticas y componentes para cámaras
9	Sony	Japón	3 750	20-25	Electrónica de consumo
10	Renesas Semiconductor	Japón	3 700	>35	Circuitos integrados lineales y digitales, transistores de potencia y diodos
11	Plexus Manufacturing	Estados Unidos	3 389	10-15	Periféricos de computadora y placas de circuito impreso
12	Agilent Technologies	Estados Unidos	3 358	>35	Dispositivos de microondas (microcircuitos), accesorios para ensayos, amplificadores, transceptores y ensayo
13	Fairchild	Estados Unidos	2 980	>35	Fabricación final de semiconductores y servicios administrativos y de ingeniería
14	Kobe Precision	Japan	2 740	15-20	Sustrato de aluminio
15	Seagate Penang	Estados Unidos	2 733	20-25	Unidades de disco duro
16	Osrum Opto Semiconductors	Alemania	2 731	>35	Diodos emisores de luz
17	Ase Electronics	Taipei chino	2 530	20-25	Envasado de circuitos integrados, ensayo y servicios llave en mano
18	Sanyo Autormedia	Japón	2 080	20-25	Aparatos de radio y CD para vehículos
19	Robert Bosch	Alemania	2 000	>35	Piezas y semiconductores para automóviles
20	Philips Lumiled	Países Bajos	1 600	10-15	Alumbrado por LED de alta potencia y soluciones de alumbrado de estado sólido
21	Sanmina Science Systems	Estados Unidos	1 203	10-15	PCBA e integración de sistemas
22	Linear Semiconductor	Estados Unidos	1 167	10-15	Circuitos integrados
23	Avago Technologies	Estados Unidos	961	>35	Componentes análogos, de señales mezcladas y optoelectrónicas, y fabricación de obleas
24	Altera	Estados Unidos	950	15-20	I+D en esferas como diseño, boceto y ensayo de tecnología VLSI y desarrollo de software
25	Advanced Micro Devices	Estados Unidos	896	>35	Circuitos integrados

Fuente: SERI (2008) información adicional de Invest Penang (Corporación para el Desarrollo de Penang), sitios web de empresas y entrevistas al personal directivo.

Cuadro 16: Las 25 mayores empresas locales (malasias) de Penang, agosto de 2008

	Empresa	Número de empleados	Años en funcionamiento	Actividades
1	Precio	1 400	16-20	Piezas y componentes de plástico
2	Aik Joo Can Factory	1 300	>20	Bidones de plástico
3	TSDK Technologies	961	16-20	Periféricos de computadora, contenedores de plástico y dispositivos electrónicos y eléctricos
4	SDKM Technologies	833	16-20	Periféricos de computadora, contenedores de plástico y dispositivos electrónicos y eléctricos
5	LKT Precision Engineering	692	10-15	Equipos de automatización, herramientas de precisión, piezas de plástico de precisión, etc.
6	CPI (Penang)	654	16-20	Aparatos de audio para vehículos, dispositivos y piezas para redes inalámbricas
7	Pentamaster Corporation	601	16-20	Soluciones de automatización
8	Dora Knitwear	580	>20	Suéteres tricotados y prendas de punto
9	Dufu Industries	500	0-5	Dispositivos y piezas para aparatos electrónicos
10	Eng Teknologl Holdings	559	>35	Productos para el almacenamiento de datos
11	KESP	535	>20	Circuitos integrados y especificación de memoria adicional
12	Alliance Contract Manufacturing	508	10-15	Equipos de automatización para manipular obleas y semiconductores
13	Natongate Technology	453	6-10	Proyectos de montaje superficial, ensamblaje y almacenamiento de placas de circuito impreso y redes
14	CAB Cakaran	409	3-5	Productos integrados para explotaciones avícolas
15	Precio Electronics	330	16-20	Piezas y componentes de plástico
16	Southern Pipe Industry	297	>20	Tubos de acero
17	M-Pol Rubber Products	275	>20	Productos para el hogar y de canalización
18	Eng Kah Enterprise	273	>20	Jabones y cosméticos
19	Eonmetall Industries	250	16-20	Maquinaria para la forja
20	Double Grade Non-Woven Industries	250	16-20	Material para recubrimiento de suelos de uso industrial
21	Asia File Products	241	10-15	Archivadores y material de oficina
22	Alo Industries	210	16-20	Material para el envasado industrial y de productos electrónicos
23	Ayza Industries	205	>20	Logística, servicio de camiones y almacén
24	Industrial Concrete Products	200	23	Productos minerales no metálicos y pilotes de hormigón
25	Fuji Lift and Escalator Manufacturing	200	16-20	Fabricación de piezas para elevadores y montaje de elevadores

Fuente: Datos recopilados de SERI (2008).

Cuadro 17: Perfil de empresas extranjeras en Penang en sus países de origen, 2007

2007	Empleo	%	Número
Estados Unidos	53 208	46.1	45
Japón	23 643	20.5	41
Alemania	12 869	11.1	14
Singapur	10 024	8.7	20
Taipei chino	6 932	6.0	35
Países Bajos	1 600	1.4	1
Indonesia	683	0.6	3
Francia	679	0.6	1
Finlandia	656	0.6	3
Italia	651	0.6	1
Reino Unido	500	0.4	1
Dinamarca	446	0.4	2
Hong Kong (China)	282	0.2	3
Suiza	159	0.1	1
Otros	3 153	2.7	24
Total	115 485	100.0	195

Fuente: Datos recopilados de resúmenes no publicados de la encuesta de 2007 sobre las industrias de Penang, realizada por SERI en 2008 para Invest Penang.

Cuando la primera EMN llegó a la zona franca de Bayan Lepas en 1972 había 160 empresas manufactureras registradas en Penang, y sus plantillas tenían un promedio de 75 trabajadores³⁶. El número de empresas locales creció rápidamente desde comienzos de la década de 1980. Algunas de estas empresas surgieron de otras más pequeñas ya existentes, pero la mayoría son de nueva creación y, en muchos casos, las fundaron antiguos empleados de las multinacionales.

RESULTADOS DE LAS EXPORTACIONES

En 2009, los productos manufacturados constituían el 97% del total de las exportaciones de mercancías desde Penang, lo que supone un incremento respecto al 89% de comienzos de la década de 1990. La categoría maquinaria, Sección 7 de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), sigue constituyendo “la parte del león” de los componentes de electrónica, que representan casi el 90% de las exportaciones de maquinaria (véase cuadro 18). Durante las dos últimas décadas, sin embargo, la combinación de productos primarios se ha diversificado ligeramente. Según datos de 2005, el único año para el que pudimos encontrar datos desglosados, la maquinaria de oficina y contabilidad (CUCI 30) y los aparatos de radio y TV y los productos y componentes médicos (CUCI 32) representaban el 45% y el 38,9% respectivamente del total de las exportaciones de productos manufacturados (véase cuadro 19).

En 2005, las empresas extranjeras sumaban el 70% del total de las exportaciones de manufacturas (véase cuadro 19). La relación exportación-producción de las empresas extranjeras era del 78%, índice que contrasta con el 33% de

las empresas locales. La causa se debe, principalmente, a que las empresas locales pertenecientes a la industria electrónica son en su mayoría proveedoras de piezas y componentes para empresas extranjeras. La mayor parte de las exportaciones directas de las empresas locales consisten en electrónica de consumo y aparatos eléctricos (CUCI 322 y 323) con un alto coeficiente de mano de obra y tecnológicamente menos sofisticados. La composición de las exportaciones de las empresas extranjeras está algo más diversificada, aunque la electrónica constituye casi las dos terceras partes del total de las mismas.

En 1998, las exportaciones de productos manufacturados de Penang aumentaron de \$EE.UU. 90 millones en 1973 hasta cerca de \$EE.UU. 4.500 millones – es decir, el 34% del total de las exportaciones de manufacturas de Malasia – a finales de la década de 1980. Las exportaciones crecieron a un ritmo impresionante durante las décadas siguientes, a pesar de la ligera desaceleración que se produjo en 2000, cuando estalló la burbuja “puntocom”, y la aparición de la crisis financiera mundial en 2008. La tasa de crecimiento de las exportaciones de Penang ha sido siempre más alta que la del total de las exportaciones de productos manufacturados de Malasia. La cuota de estas exportaciones correspondiente a Penang se situaba en el 39% en 2009, por encima del 32% alcanzado en 1997 (véanse figura 9 y cuadro 18). En estos últimos años, casi la mitad de todas las exportaciones malasias de maquinaria – electrónica y aparatos eléctricos – ha salido de Penang.

En términos generales, las pautas que revelan los datos contradicen la visión pesimista de que el auge de China como potencia de exportación ha influido negativamente en los resultados de las exportaciones de Penang. Esta deducción obedece más bien a los cambios estructurales

Cuadro 18: Exportaciones de mercancías desde Penang – valor, composición y respecto al total de las exportaciones

	1990-1991*	1995-1996*	2000-2001*	2005-2006*	2007	2008	2009
a) Exportaciones, \$EE.UU. mil millones	18.7	58.0	75.5	113.4	127.2	110.8	111.3
b) Composición (%)							
Productos primarios	10.9	6.0	2.4	3.2	3.4	3.6	2.6
Alimentos, bebidas y tabaco	3.0	1.2	0.8	0.9	1.1	1.2	1.2
Materias en bruto	4.3	2.7	1.0	1.6	1.5	1.7	1.1
Aceites y grasas vegetales y animales	3.6	2.0	0.6	0.6	0.8	0.7	0.4
Manufacturas	88.9	93.8	96.6	96.2	95.8	95.8	96.8
Productos químicos	1.3	2.0	2.3	2.3	2.7	2.7	2.6
Productos manufacturados basados en los recursos	9.3	5.8	3.3	3.5	4.3	5.1	4.0
Maquinaria y equipo de transporte	56.9	74.9	82.3	80.4	77.8	76.3	78.3
Artículos varios de manufactura	20.5	11.1	8.7	9.9	11.0	11.7	11.9
Transacciones y productos primarios varios	0.4	0.2	0.5	0.7	0.7	0.6	0.5
c) Cuota respecto al total de las exportaciones malasias (%)							
Productos primarios	9.2	9.1	8.2	9.5	8.1	5.8	5.5
Alimentos, bebidas y tabaco	14.6	10.8	10.3	11.4	11.9	9.4	10.1
Materias en bruto	6.7	10.4	11.8	16.9	15.3	14.4	13.0
Aceites y grasas vegetales y animales	10.7	7.2	4.4	4.0	3.6	1.8	1.3
Manufacturas	31.4	28.5	33.9	37.4	37.4	39.6	38.5
Productos químicos	15.5	14.8	16.1	12.2	12.7	10.6	12.0
Productos manufacturados basados en los recursos	29.0	18.0	16.1	15.0	15.5	14.8	14.1
Maquinaria y equipo de transporte	30.6	31.4	38.1	44.0	44.8	53.0	47.4
Artículos varios de manufactura	40.4	29.1	29.5	34.6	36.2	34.2	35.7
Transacciones y productos primarios varios	20.0	3.5	15.6	11.9	14.4	1.2	18.1
Valor (en millones de RM)	24.5	25.1	31.5	33.8	32.9	28.2	33.0

Fuente: Datos recopilados de estadísticas de la Aduana de Penang (base de datos de SERI) y de Comtrade, la base de datos de las Naciones Unidas (total de las exportaciones malasias).

Nota: * Media del bienio.

que han marcado las actividades de las EMN en Penang y que hemos visto más arriba. Las multinacionales han desviado sus operaciones hacia el diseño, ensamblaje y ensayo de componentes de alto valor en la cadena mundial, además de otras funciones propias de la sede central y la prestación de servicios a todo el mundo, un cambio, este sí, que se ha visto favorecido por la rápida expansión del ensamblaje final en China.

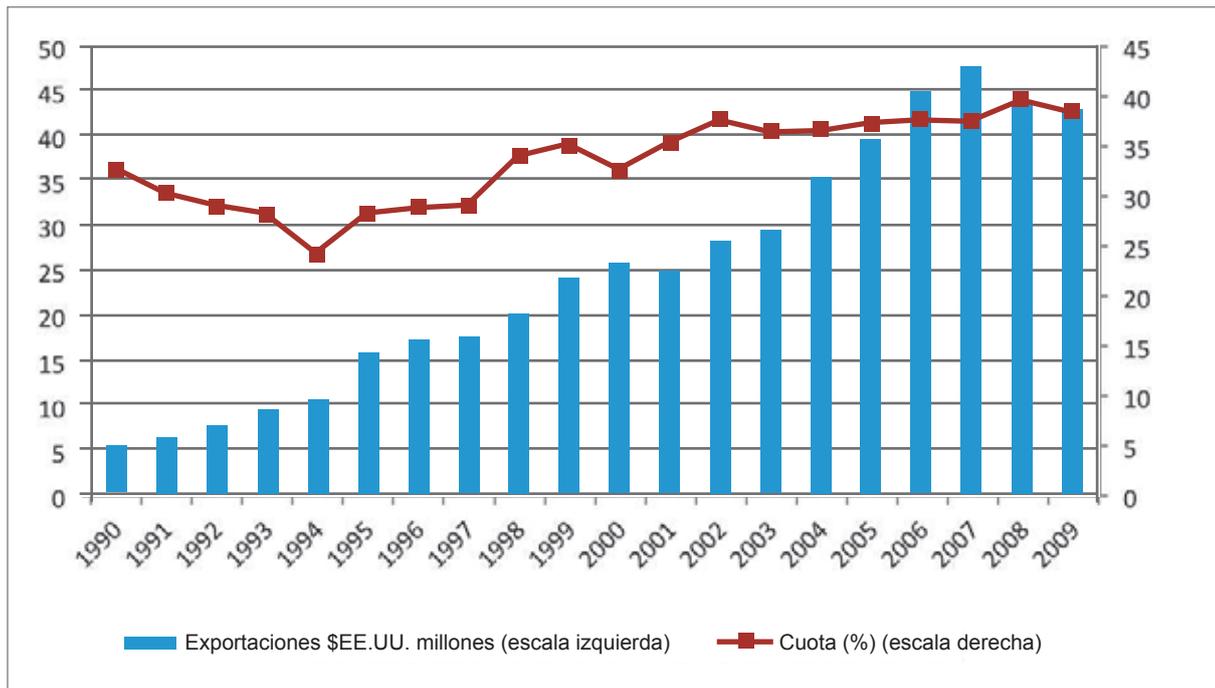
Para sondear la influencia del cambio de la combinación de productos en la expansión de las exportaciones, su valor, volumen y precio (valor unitario), hemos recopilado los índices de exportación de electrónica de Malasia entre 1997 y 2009. No existen datos de las exportaciones correspondientes a Penang, pero los datos nacionales son suficientemente representativos porque las exportaciones malasias en esta categoría de productos provienen en su gran mayoría de allí. Los índices se muestran en la figura 10. El crecimiento de las exportaciones en esta categoría de productos desde 2001 aproximadamente ha estado impulsado principalmente por la subida de los

precios (valor unitario) y no por un aumento del volumen. El valor total de las exportaciones ha aumentado a la par que su precio, mientras que su volumen apenas ha variado durante este período.

UN DINÁMICO CENTRO INDUSTRIAL CON IMPACTO EN TODA LA ECONOMÍA

La industrialización a través de las exportaciones transformó Penang, que dejó de ser un lugar deprimido de producción primaria para convertirse en el plazo de una década en un centro de producción internacional. Los excedentes de población activa, que el Informe Nathan de 1969 estimada en unos 80.000 trabajadores, no tardaron en ser absorbidos por el sector manufacturero y servicios afines. El estado se convirtió en un dinámico centro industrial con un claro predominio de empresas de electrónica. El crecimiento no

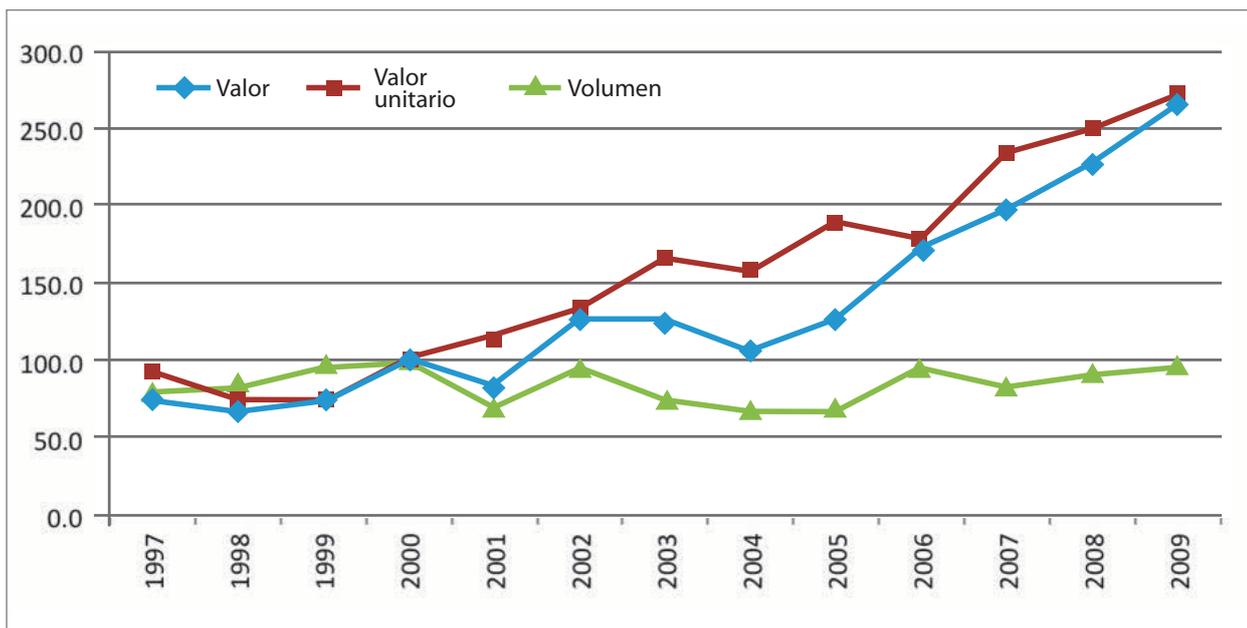
Figura 9: Exportaciones de manufacturas de Penang – valor y cuota respecto a las exportaciones malasia*, entre 1990 y 2009



Fuente: Basada en datos recopilados de resúmenes no publicados del Censo de Manufacturas de 2005, Departamento de Estadísticas, Malasia.

Nota: * Tasas medias de crecimiento anual (%).

Figura 10: Índices del valor, volumen y precio (valor unitario) de las exportaciones de electrónica de Malasia, entre 1997 y 2009



Fuente y metodología: Datos recopilados de Comtrade, la base de datos de las Naciones Unidas. Comprende 20 productos al nivel de 6 dígitos del Sistema Armonizado, sobre los que existen datos correspondientes al volumen en todos los años entre 1997 y 2009. Estos productos constituyen casi el 70% de la categoría electrónica según la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI 77).

Cuadro 19: Exportaciones de manufacturas de Penang: composición, coeficiente exportación/producción y cuota de empresas extranjeras respecto al total de las exportaciones, 2005

Clasificación arancelaria	Producto	Composición (%)			Exportación/producción(%)			Cuota de empresas extranjeras (%)
		Total	Local	Extr.	Total	Local	Extr.	
15-16	Alimentos, bebidas y tabaco	1.7	4.9	0.3	26.2	25.2	35.2	12.9
17	Textiles	0.8	0.2	1.1	72.2	27.0	82.8	92.9
18	Prendas de vestir	0.5	0.5	0.5	32.4	17.0	49.9	72.1
19	Artículos de cuero y calzado	0.0	0.1	–	20.5	20.5	0.0	0.0
20	Productos de madera	0.0	0.0	–	6.0	6.0	0.0	0.0
21	Papel y derivados	0.2	0.5	0.0	10.7	9.4	36.2	16.1
22	Imprenta y edición	0.1	0.2	0.0	6.8	6.6	52.4	3.0
24	Productos químicos	3.9	2.9	4.4	61.0	34.7	78.3	77.5
25	Productos de goma	1.5	2.4	1.1	34.0	28.4	41.8	51.3
26	Vidrio y derivados	0.1	0.2	0.0	12.4	20.6	1.6	5.5
27	Productos metálicos no féreos	0.8	2.5	0.1	8.6	9.2	3.9	4.9
28	Estructuras metálicas	1.0	1.8	0.6	33.8	23.8	72.3	44.1
29	Maquinaria y equipos no eléctricos	0.4	0.7	0.3	28.1	26.3	30.1	51.0
291	Maquinaria de uso general	0.2	0.3	0.2	46.0	29.9	75.5	58.0
292	Maquinaria para fines especiales	0.2	0.4	0.2	22.2	27.3	18.4	47.2
30	Maquinaria de oficina, contabilidad y computación	44.9	1.6	63.6	82.9	28.3	84.7	98.9
31	Maquinaria eléctrica	2.7	0.8	3.6	68.5	32.3	76.7	91.3
311	Motores, generadores y transformadores eléctricos	0.1	–	0.2	79.3	–	79.3	100.0
312	Aparatos de distribución y control eléctricos	0.1	0.1	0.2	61.2	30.1	86.0	78.3
313	Hilos y cables aislados	0.6	0.7	0.5	48.0	35.6	60.9	62.2
315	Lámparas eléctricas y equipos de alumbrado	1.9	–	2.8	79.8	–	79.8	100.0
32	Aparatos de radio y TV, productos médicos y componentes	38.9	75.9	22.9	81.1	90.1	70.8	41.0
321	Válvulas eléctricas, tubos, etc.	32.5	58.5	21.2	85.3	90.5	79.8	45.5
322	Transmisores y aparatos de radio y televisión	5.2	17.3	–	96.8	96.8	–	–
323	Productos y equipos médicos	1.2	0.1	1.7	26.5	4.8	29.2	98.0
33	Equipos científicos y de precisión	0.5	–	0.6	36.8	0.0	36.8	100.0
331	Equipos de medición y control	0.4	–	0.5	33.3	0.0	33.3	100.0
332	Instrumentos ópticos	0.1	–	0.1	69.7	0.0	69.7	100.0
35	Equipos de transporte	0.1	0.4	–	32.1	32.1	–	–
36	Manufacturas varias	1.9	4.4	0.8	53.9	58.7	17.6	3.8
361	Muebles	0.2	0.6	–	50.4	50.4	–	0.0
369	Manufacturas no clasificadas en otras categorías	1.0	3.2	0.1	54.6	60.6	17.6	4.5
Total		100	100	100	66.7	52.4	76.1	69.8
\$EE.UU. millones		19 672	5 949	13 723	–	–	–	–

Fuente: Datos recopilados de resúmenes no publicados del Censo de Manufacturas de 2005, Departamento de Estadísticas, Malasia.

Nota: Los guiones (-) indican que los valores son cero o poco significativos (menos de 0,05).

tardó en recuperarse tras una breve desaceleración durante la recesión de mediados de los años ochenta que afectó a todo el mundo. En la conferencia que organizó la PDC en 2003 para conmemorar los 30 años de industrialización de Penang, el entonces Primer Ministro Mahathir resumió la sorprendente transformación económica de Penang en los siguientes términos:

“Recuerdo que Tun Razak [entonces Primer Ministro de Malasia] me dijo que Dr. Lim Chong Eu había logrado atraer a Penang a inversores de la industria electrónica. Yo era bastante escéptico y me preguntaba qué íbamos a hacer nosotros con esa industria tan moderna.

En aquel entonces no sabíamos mucho de electrónica pero, al poco tiempo, Tun Razak me dijo que en Penang faltaba mano de obra; la industria electrónica había creado tantos puestos de trabajo que fue necesario buscar trabajadores en las zonas continentales del país³⁷.”

A comienzos de los años setenta, el PIB per cápita de Penang era aproximadamente un 10% más bajo que la media nacional. A nivel de estados, era un 70% inferior al del estado de Selangor, que constituyó el punto central de la estrategia nacional para el desarrollo durante el período que siguió a la independencia. El rápido crecimiento impulsado por las exportaciones convirtió a Penang en el estado más

próspero en apenas dos décadas (véase cuadro 20). En 2010, el PIB per cápita de Penang alcanzó RM 30.860 (\$EE.UU. 8.700), un 57% más alto que la media nacional y un 30% por encima del de Selangor.

La comparación basada en el PIB per cápita exagera el nivel de actividad económica de Penang respecto a los otros estados malasios porque, como veremos a continuación, la proporción de ingresos correspondiente a empresas extranjeras es mayor. Aun así, si utilizamos los ingresos mensuales de los hogares como indicador económico, Penang se sitúa muy por encima de la media nacional. Solo en Selangor y en el distrito federal de Kuala Lumpur los ingresos de los hogares son más altos que en Penang (véase cuadro 21).

Su índice de pobreza – porcentaje de personas que viven por debajo de la línea de pobreza nacional – también es notablemente más bajo que en otros estados malasios (véase cuadro 21). Desde comienzos de la década de 1990, la tasa anual de desempleo en Penang, que oscila entre el 0,5% y el 2,5%, es mucho más baja que la media nacional, que se sitúa entre el 1,5% y el 4,5%³⁸.

La manufactura ha sido el motor del crecimiento en Penang y durante las pasadas tres décadas ha aportado más del 40% al PIB, con un ligero aumento en los últimos años (véase cuadro 22). Las empresas extranjeras tienen un papel mucho más importante en la economía de Penang que en otros estados de Malasia (véanse cuadros 23 y 24). Por ejemplo, en 2005 las empresas extranjeras produjeron más del 61% del valor añadido en la manufactura, índice que contrasta con la media nacional, que fue del 37%.

Cuadro 20: PIB per cápita en Malasia y en el resto de estados y distritos federales del país (en RM)

	1970	1975	1980	1995	2000	2005	2010
Malasia	994	1431	1681	10 756	14 584	19 189	19 655
De los estados con respecto a Malasia (%)							
Johor	90.7	94.6	93.6	93.0	96.0	98.0	79.6
Kedah	67.0	54.8	53.6	59.0	61.0	63.0	50.4
Kelantan	46.6	38.1	37.5	42.0	43.0	45.0	29.7
Malacca	80.4	80.2	72.4	105.0	108.0	112.0	101.1
Negeri Sembilan	98.7	91.0	88.2	84.0	88.0	91.0	103.6
Pahang	59.6	51.6	59.8	70.0	71.0	76.0	83.6
Penang	91.5	115.8	113.1	140.0	147.0	149.0	157.7
Perak	98.9	85.6	84.1	86.0	90.0	97.0	61.9
Perlis	–	–	–	71.0	74.0	79.0	63.8
Sabah	–	–	–	67.0	63.0	59.0	49.7
Sarawak	–	–	–	86.0	88.0	88.0	108.5
Selangor	162.9	186.0	183.4	132.0	119.0	111.0	121.4
Terengganu	59.6	51.6	59.8	154.0	158.0	154.0	71.5

Fuente: Los datos correspondientes a 1970 y 1975 son de Spinanger (1986), cuadro 1.3; Gobierno de Malasia (2001, 2006 y 2010).

Notas: * A precios de 1987. Los guiones (-) indican que no hay información disponible.

Cuadro 21: Promedio de ingresos brutos mensuales de los hogares e índice de pobreza, 2004 y 2009

	Ingresos medios de los hogares (RM)		Índice de pobreza (%)	
	2004	2009	2004	2009
Malasia	3 249	4 025	5.7	3.8
Porcentaje de los estados respecto a la media nacional				
Johor	94.7	95.3	2.0	1.3
Kedah	65.4	66.3	7.0	5.3
Kelantan	56.3	63.0	10.6	4.8
Malacca	85.9	104.0	1.8	0.5
Negeri Sembilan	88.8	88.0	1.4	0.7
Pahang	74.2	81.5	4.0	2.1
Penang	108.7	109.5	0.3	1.2
Perak	67.9	69.8	6.3	3.5
Perlis	63.0	65.0	4.9	6.0
Sabah	73.4	77.1	23.0	19.7
Sarawak	83.9	89.0	7.5	5.3
Selangor	158.7	148.1	1.0	0.7
Terengganu	61.1	50.1	15.4	4.0

Fuente: Gobierno de Malasia (2006 y 2010).

Cuadro 22: Composición del PIB y el empleo en Penang, entre 1970 y 2008

	PIB %				Empleo %	
	1970	1990	2000	2008	2001	2008
Agricultura y silvicultura	3.2	3.2	2.4	1.2	2.4	1.6
Manufacturas	43	43.1	45.7	54	40.8	35.8
Construcción	3.2	3.1	2.4	1.6	6.4	5.8
Servicios	50.6	50.6	49.5	42.5	50.4	56.8
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: SERI (2010), sobre la base de los datos facilitados por el Departamento de Estadísticas, Malasia.

Las críticas dirigidas al crecimiento orientado a las exportaciones, según el sistema de repartición de la producción mundial, se refieren a la débil vinculación que existe entre el sector de la exportación y el resto de la economía. En Penang, sin embargo, la proporción de materia prima local respecto al total utilizado aumentó del 3% en 1976 hasta el 11% a comienzos de la década de 1980³⁹. Esta proporción se situaba en 2005, dos décadas y media después del inicio de la expansión de la manufactura, en el 18%⁴⁰. La utilización de insumos locales que hace esta industria es probablemente mayor en Penang porque la red local de proveedores está más desarrollada que en el resto del país⁴¹.

Los efectos de la vinculación de las empresas que operan en las redes mundiales de producción son generalmente menores que en el caso de las empresas manufactureras que producen para el mercado interior. Ello se debe a que, a diferencia de satisfacer las necesidades de los consumidores del mercado nacional, la producción para mercados mundiales muy competitivos hace necesaria la

importación de insumos que reúnan exactamente una serie de requisitos y especificaciones de calidad. Y lo que es más importante, las estructuras de insumos dentro de las redes mundiales de producción vienen determinadas en buena medida por decisiones corporativas que se toman al más alto nivel de las EMN y tienen un alcance mundial, y no por consideraciones como una pequeña diferencia en los costos y otros factores específicos propios del lugar de producción de que se trate.

A pesar de la débil vinculación en la esfera de los insumos, las empresas extranjeras tienen un fuerte impacto en la economía del país, si tenemos en cuenta el desarrollo del capital humano. El acervo de talento que se ha ido formando durante las pasadas cuatro décadas es ahora el principal atractivo de Penang a los ojos de las EMN que buscan un lugar donde situar sus actividades de gama alta y desde donde ejercer funciones de sede central dentro de las redes mundiales de producción. La mayoría de estas multinacionales tienen plantillas indígenas; solo el 8% de los directores generales de las empresas extranjeras

Cuadro 23: Participación extranjera en la manufactura malasia – Penang en el contexto nacional, 2005 (índice porcentual)

	Valor añadido	Empleo	Salarios	Activos fijos
Índice de empresas de capital extranjero (%)				
Penang	61.4	44.6	54.5	52.9
Johor	48.5	42.0	45.3	52.6
Malacca	29.6	43.6	43.5	20.8
Selangor	42.4	33.3	35.6	32.3
Otros estados	21.8	20.7	25.1	21.8
Malasia	36.6	32.5	37.5	31.8
Distribución de la manufactura de capital extranjero por estados (%)				
Penang	24.8	17.7	23.8	17.5
Johor	17.6	27.7	22.5	24.5
Malacca	4.7	6.6	5.2	3.0
Selangor	29.0	25.2	28.4	26.1
Otros estados	23.8	22.8	20.2	28.9
Malasia	100	100	100	100
Distribución del total de la manufactura por estados (%)				
Penang	14.51	12.87	16.25	9.95
Johor	13.12	21.36	18.54	14.13
Malacca	5.74	4.83	4.38	4.40
Selangor	24.8	24.5	29.8	24.6
Otros estados	41.87	36.46	31.03	46.88
Malasia	100	100	100	100

Fuente: Datos recopilados de resúmenes no publicados del Censo de Manufactura 2005, Departamento de Estadísticas, Malasia.

Cuadro 24: Empleo manufacturero, capital por trabajador, productividad de la mano de obra salario medio: Penang en el contexto nacional, 2005

	Número de empleados	Empleo (%)	Productividad de la mano de obra (\$EE.UU.)	Capital por trabajador (\$EE.UU.)	Salario medio
Johor	357 733	100.0	12 043	19 844	4 469
– Empresas extranjeras	150 356	42.0	13 904	24 847	4 817
– Empresas locales	207 377	58.0	10 693	16.216	4 217
Malacca	80 994	100.0	23 274	27 277	4 665
– Empresas extranjeras	35 307	43.6	15 787	13 027	4 656
– Empresas locales	45 687	56.4	29 059	38 289	4 673
Penang	215 517	100.0	22 100	23 192	6 504
– Empresas extranjeras	96 037	44.6	30 447	27 523	7 950
– Empresas locales	119 480	55.4	15 391	19 711	5 341
Selangor	410 160	100.0	19 828	30 192	6 264
– Empresas extranjeras	136 598	33.3	25 242	29 245	6 688
– Empresas locales	273 562	66.7	17 125	30 664	6 053
Otros estados	610 759	100.0	22 509	38 560	4 380
– Empresas extranjeras	126 297	20.7	23 737	40 619	5 309
– Empresas locales	484 462	79.3	22 189	38 023	4 138
Malasia	1 675 163	100.0	19 602	29 991	5 148
– Empresas extranjeras	544 595	32.5	22 068	29 313	5 942
– Empresas locales	1 130 568	67.5	18 414	30 318	4 765

Fuente: Datos recopilados de resúmenes no publicados del Censo de Manufactura 2005, Departamento de Estadísticas, Malasia.

Nota: Conversión de valores en ringgit malasio a dólares (\$EE.UU./RM = 3,8).

establecidas en Penang son extranjeros. Muchas EMN aprovechan las aptitudes tecnológicas y de gestión de sus filiales en Penang para expandir sus operaciones a otros países.

Un motivo que despierta preocupación en el debate contemporáneo sobre las políticas malasias es la lentitud que caracteriza a la modernización tecnológica y el aumento de la productividad de las industrias orientadas a la exportación⁴². No existen estimaciones sólidas que nos permitan contrastar si esta situación que preocupa a Penang tiene fundamento. Cabría afirmar, sin embargo, que su actuación en la esfera de I+D es mejor que en el resto de Malasia, como reflejan los datos del registro de patentes (véase figura 11). Entre 2001 y 2006, Penang obtuvo el 37,2% de todas las patentes registradas en el país, un índice muy superior al 10,3% alcanzado durante el período comprendido entre 1976 y 1985.

En un estudio comparativo de actividades innovadoras empresariales realizado en Singapur y Penang se llega a la conclusión de que “Penang, como enclave de alta tecnología, no es en absoluto representativo del conjunto de Malasia”⁴³. El estudio deduce que, a pesar de la clara ventaja de Singapur sobre Malasia a nivel nacional, Penang y Singapur se encuentran en fases similares de desarrollo tecnológico, claramente por delante de Bangkok.

CONCLUSIONES

El centro de exportación de Penang ha madurado y ha consolidado su posición en las redes mundiales de producción durante las últimas cuatro décadas. Los temores de que la industria malasia haya alcanzado el punto de saturación y su supervivencia dependa ahora de su capacidad de ascender por la espiral tecnológica⁴⁴ – debido al estancamiento de las manufacturas y a las

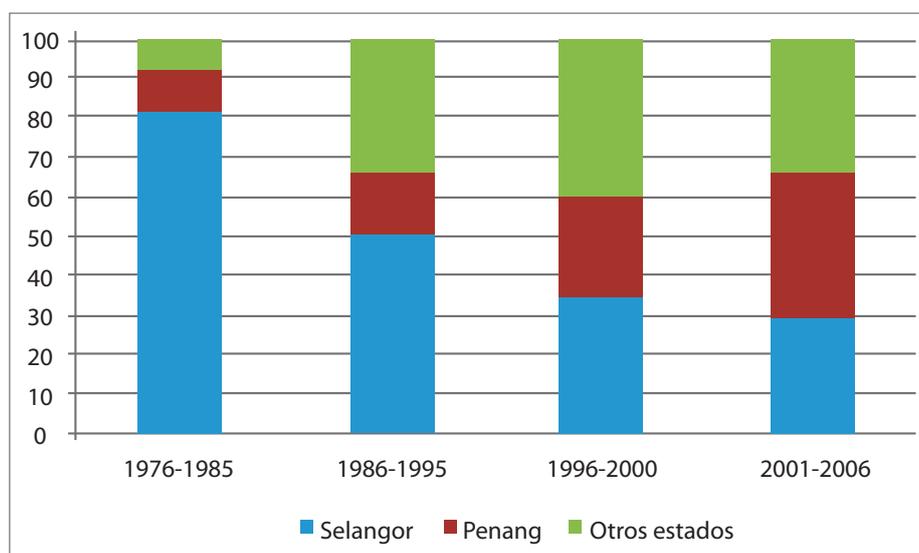
dificultades del sector para escalar puestos en la cadena de valor⁴⁵ – no se corresponden en absoluto con la reciente evolución de Penang.

Como resultado de las subidas salariales y la aparición de otros lugares de producción con costos más bajos, el atractivo de Penang para las actividades de gama baja y el ensamblaje final de las cadenas mundiales de producción ha caído en picado durante estos dos últimos años. Aunque eso no significa que en el centro de exportación de Penang se haya producido una desbandada. Las empresas realizan ahora otras actividades, como diseño, ensamblaje y ensayo en la cadena de valor de la electrónica y aparatos eléctricos, y ya han comenzado a ampliar y consolidar sus operaciones en Penang.

Y lo que es más importante, las ventajas que han ido aportando las empresas pioneras en la esfera de la electrónica, unidas a la abundancia de mano de obra especializada, han hecho posible la diversificación de la base de producción hacia nuevas líneas de productos electrónicos con mayores perspectivas de crecimiento, entre las que destacan los servicios y equipos médicos, los LED y el diseño y desarrollo de células fotovoltaicas.

El auge de China como centro de ensamblaje no parece haber destruido la capacidad exportadora de Penang. Por el contrario, se diría que el auge de China como principal centro de ensamblaje de la red global de producción está relacionado con los resultados de las exportaciones de Penang. La rápida expansión del ensamblaje final en China ha provocado un notable giro de las operaciones de las multinacionales de Penang, que ahora se dedican al diseño, el ensamblaje y el ensayo de componentes de alto valor en la cadena mundial. Un dato refleja este giro estructural; la mejora de los resultados de las exportaciones en los últimos años se debe a que los precios de los productos exportados son más altos, y no a un aumento del volumen.

Figura 11: Registro malasio de patentes – Selangor, Penang y otros estados, entre 1976 y 2006



Fuente: NEAC 2009, Parte 1, pág. 183.

¿A qué se debe el éxito de Penang? Penang inició el proceso de industrialización a través de las exportaciones con algunas ventajas excepcionales, a saber: su antigua tradición en la enseñanza de las lenguas inglesa y china, y un índice de alfabetismo muy superior a la media nacional. De la era colonial había heredado una infraestructura e instituciones bien desarrolladas para el comercio. Pero estas ventajas iniciales no se habrían materializado en su notable éxito económico de no haber sido por la dinámica intervención del gobierno del estado, encabezado por su Jefe de Gobierno Lim Chong Eu, que no dudó en embarcarse en una estrategia visionaria para desarrollar el potencial de crecimiento de la isla. La estrategia mitigó hábilmente el impacto adverso de algunos elementos de la Nueva Política Económica de 1971 que regía las iniciativas del sector privado, y al tiempo se benefició de la tradición de Malasia de abrirse al comercio y la inversión, con especial hincapié en el crecimiento orientado a las exportaciones.

Penang nos brinda el ejemplo excepcional de un gobierno que ha sabido compaginar los objetivos de su política de empleo con las nuevas oportunidades de especialización internacional, y vincular su economía a las redes mundiales de producción. El gobierno del estado no se limitó a atraer a inversores extranjeros, sino que les ayudó a integrarse en la economía con ayuda de una estrategia bien diseñada de fomento de la inversión, que incluía la creación de zonas francas, el desarrollo de las infraestructuras, la mejora de la capacitación y formación profesional y el estrechamiento de vínculos entre empresas locales y extranjeras.

Resulta arriesgado generalizar partiendo de un solo estudio de caso, pero la experiencia de Penang nos brinda abundante información que podría ser muy útil para los gobernantes de otros países a la hora de formular sus políticas de inversión extranjera directa (IED), especialmente en el contexto del actual proceso de repartición de la producción mundial.

Reformas institucionales

Las reformas normativas comenzaron con la constitución de un nuevo órgano estatutario, la Corporación para el Desarrollo de Penang (PDC), como entidad principal de desarrollo e independiente de la estructura del gobierno. El cuidadoso diseño de su organigrama como entidad autónoma permitió a la PDC convertirse en un eficiente centro de formulación, implementación y coordinación de la estrategia para la industrialización a través de las exportaciones. La Corporación supo dar al empresariado una imagen de equipo unificado y cohesionado, decidido a promover la IED.

El fomento de la inversión en el punto de mira

Tras el fracaso de los intentos anteriores de industrialización mediante la sustitución de las importaciones, el gobierno del estado de Penang dio un giro claro y decisivo a su anterior política y optó por la industrialización a través de la industria

electrónica – concepto que comprende la electrónica y los aparatos eléctricos – y puso el fomento de la inversión en el punto de mira. Cuando resultó evidente que los proyectos basados en la sustitución de las importaciones eran un fracaso comercial, fueron abandonados rápidamente sin intentar mantenerlos a flote a base de subvenciones directas. La elección de la electrónica como sector prioritario se adaptaba perfectamente a los recursos de Penang y a sus oportunidades de especialización internacional.

Dicha elección permitió también que la formulación de la estrategia de fomento de la inversión se centrara desde un primer momento en el concepto de agrupación industrial. El planteamiento de agrupación brindaba la opción de promover vínculos entre las EMN y las PYME en el centro de exportación. Permitted asimismo crear un acervo de especialización que resultó ser uno de los principales atractivos de Penang como lugar de destino de multinacionales pertenecientes a una amplia variedad de industrias relacionadas con la electrónica.

Participación personal y eficaz desde las altas esferas del gobierno

El Jefe de Gobierno Lim Cong Eu se involucró personalmente en el proceso y envió un mensaje claro y coherente a los inversores acerca de sus prioridades de desarrollo. Asumió la presidencia del Comité Estatal de Planificación y Desarrollo, el máximo órgano responsable de la formulación de las políticas de la PDC, y encabezó las misiones de inversión que visitaron los países con las mejores perspectivas para invertir. Su largo mandato como Jefe de Gobierno durante más de dos décadas contribuyó, junto con su equipo de altos funcionarios, a garantizar la coherencia de las políticas y a ganarse la confianza de los inversores.

Servicios posteriores a la inversión

La PDC creó un mecanismo institucional para fomentar estrechas relaciones con las filiales de las EMN que operaban en Penang y las empresas locales. Este mecanismo ayudó a los responsables de la formulación de políticas a mantenerse siempre informados sobre las necesidades de los inversores y a adaptarse rápidamente a los cambios en las tendencias de la inversión. Y lo que era más importante, este enfoque receptivo contribuyó a animar a las empresas extranjeras que operaban en Penang a participar en la campaña de fomento de la inversión. La Corporación hacía frecuentes referencias a estas empresas para confirmar el compromiso del gobierno con el fomento de la inversión.

Desarrollo de las infraestructuras

La PDC utilizó las zonas francas y los polígonos industriales como vías de desarrollo de las infraestructuras para propiciar la integración de la economía de Penang en las redes mundiales. Solucionó la escasez de suelo para acoger a los inversores extranjeros mediante la creación de

un banco de terrenos, constituido con tierras adquiridas a particulares o reclamadas al mar.

Formación profesional y fomento de las capacidades

En la fase de constitución del centro de exportación, la PDC jugó un papel mediador importante con su organización de programas de formación profesional para que las EMN recién llegadas contrataran a mano de obra local, y cuando a finales de la década de 1980 la escasez de personal cualificado comenzó a frenar la expansión de la industria electrónica, la Corporación unió sus fuerzas a las de las multinacionales y juntas crearon el Centro de Desarrollo de Capacidades de Penang. El gobierno federal también contribuyó al desarrollo de capacidades en las empresas ofreciendo ventajas fiscales a las multinacionales que colaboraban con los programas del Centro de Desarrollo de Capacidades para premiar sus propios esfuerzos en la formación del personal.

Creación de vínculos entre las EMN y las empresas locales

La PDC hizo hincapié desde el primer momento en la creación de una red local de proveedores en torno a las sucursales de las EMN. La red contribuyó a incrementar el impacto económico de las multinacionales en la economía nacional por su efecto multiplicador, y el fomento de mejores relaciones entre proveedores y multinacionales propició la radicación de estas en el centro de exportación. Las redes nacionales de proveedores que fueron surgiendo en torno a las empresas de ensamblaje de semiconductores facilitaron la posterior diversificación de la base de producción del centro de exportación hacia otras líneas de productos como la electrónica de consumo y los periféricos de computadora, y más recientemente, hacia los LED y los productos médicos.

ANEXO: FUENTES Y METODOLOGÍA

La información utilizada en el presente estudio proviene de tres fuentes principales:

- Documentos de la Corporación para el Desarrollo de Penang (PDC), la organización del gobierno del estado de Penang responsable del fomento de la inversión y de la implementación de la asociación público-privada Invest Penang, su dependencia de fomento de la inversión, así como del gobierno del estado de Penang.
 - Entrevistas con altos funcionarios del gobierno y de organizaciones facilitadoras de la economía del sector privado, altos directivos de las principales filiales de las EMN y representantes de cámaras de comercio e industria (véase anexo).
 - Información empresarial extraída de resúmenes no publicados de la encuesta *Penang Industry Survey 2007*, realizada por el Instituto de Investigación Socioeconómica y Ambiental (SERI) de Penang, y el Censo de Manufacturas 2005, del Departamento de Estadísticas malasio.
- Los nombres de los entrevistados aparecen por orden alfabético. Las entrevistas se llevaron a cabo entre el 29 de noviembre y el 23 de diciembre de 2010.
- **Cheah Eng Kooi**, Gerente Superior para Sucursales, Federación de Fabricantes Malasios.
 - **Goh Ban Lee**, Investigador Superior del Instituto de Investigación Socioeconómica y Ambiental (SERI).
 - **K. Gopalan**, Vicepresidente de la Estrategia Kazanah para la investigación y la inversión.
 - **O. K. Lee**, Director Gerente de Toray Industries (Malaysia) Sdn Bhd, y Presidente de la Federación de Fabricantes Malasios.
 - **Leong Yueh Kwong**, Director del SERI.
 - **Kelvin Lew**, Presidente de Mini-Circuit Technologies (Malaysia) Sdn Bhd.
 - **Khoo Cheok Sin**, Vicepresidente de la Federación de Fabricantes Malasios.
 - **Seng Khoon**, Ingeniero, Automatización del diseño, Altera Corporation.
 - **Liew Chin Tong**, Miembro del Parlamento por el partido Bukit Bendera, y Director del SERI.
 - **Lim Mah Hui**, Investigador visitante del SERI.
 - **Lim Po Li**, Director de Total Research and Consultancy Sdn Bhd, ex Gerente de Planificación e Investigación Estratégicas de la Corporación para el Desarrollo de Penang.
 - **Lim Teck Yunn**, Gerente, Diseño frontal y ASIC de Altera Corporation Sdn Bhd.
 - **Lim Wei Seong**, Gerente General del SERI.
 - **Loo Chen Chin**, Gerente de Asuntos Corporativos de Intel Corporation.
 - **Loo Lee Lin**, Gerente General de Invest Penang.
 - **Hamdan Abdul Majeed**, Vicepresidente Superior de la Estrategia Kazanah para la investigación y la inversión.
 - **Suresh Narayanan**, Profesor de Ciencias Económicas de la Universidad Sains Malaysia.
 - **Mohd Sofi Osman**, Director Gerente de Advanced Micro Devices Export Sdn Bhd, y Presidente del Centro de desarrollo de capacidades de Penang.
 - **Phan Li Hsia**, Ejecutivo de Eventos y Comunicación de Invest Penang.
 - **S. Pitchaiappan**, Director Gerente de Syarikat Kilang Rempa Jaya Sakti, Snd. Bhd.
 - **Chet Singh**, Gerente General Fundador de la Corporación para el Desarrollo de Penang.
 - **Wong Sean Hai**, Malaysian American Electronics Association y ex Director General de Intel Malaysia.
 - **Noorazleen Binti Suhaimi**, Ejecutivo de Fomento de la Inversión de Invest Penang.
 - **Toh Kin Woon**, Investigador Superior del SERI.
 - **Yoon Chon Leong**, ex Vicepresidente de Agelant.
 - **Mark Yeoh**, Ingeniero Jefe de Altera Corporation.

NOTAS FINALES

1. Para describir este fenómeno se han utilizado diversos términos, como fragmentación de la producción internacional, especialización vertical, corte de la cadena de valor y la subcontratación.
2. Athukoralala, Prema-chandra, "Production Networks and Trade Patterns in East Asia: Regionalization or Globalization?", *Asian Economic Papers*, 10(1), págs. 65-95, 2011.
3. Andaya, B.W., L.Y. Andaya, *A History of Malaysia*, 2nd Edition, Houndmills, UK, Palgrave Macmillan, 2001.
4. Tan Liok Ee, "Conjunctures, Confluences, Contestations: A Perspective on Penang History", in Yeoh Seng Guan, Loh Wei Leng, Khoo Salma Nasution and Neil Khor (eds.), *Penang and Its Region: The Story of an Asian Entrepôt*, págs. 30-54, Singapur, NUS Press, 2009.
5. Lim, Cong Eu, "Building on Penang's Strengths: Going Forward", Penang Lecture 2005, Penang, SERI, 2005. Disponible en: <http://www.seri.com.my> y Singh, Chet, "Institutions for Regional Development: The PDC as I know It (1970-90)", en Institute for Strategic and International Studies (ISIS), *Malaysia: Policies and Issues in Economic Development*, págs. 597-622, Kuala Lumpur: ISIS, próxima publicación en 2011.
6. Lim, *op. cit.*, pág. 9.
7. Leigh, M., "Politics, Bureaucracy, and Business in Malaysia: Realigning the Eternal Triangle", en Andrew J. MacIntyre y Kanishka Jayasuriya (eds.), *The Dynamics of Economic Policy Reforms in South-east Asia and the South-west Pacific*, Singapur, Oxford University Press, 115-137, 1992. Jesudason, J., *Ethnicity and the Economy: The State, Chinese Business, and Multinationals in Malaysia*, Singapur, Oxford University Press, 1989.
8. Gobierno de Malasia, *Mid-term Review of the Second Malaysia Plan (Examen de mitad de período del Segundo Plan de Malasia)*, pág. 7, Kuala Lumpur: National Printing Department, 1976.
9. Crouch, Harold, *Government and Society in Malaysia*, Sydney, Allen & Unwin, 1996.
10. Jomo, S.K., C.H. Wee, "The Political Economy of Malaysian Federalism: Economic Development, Public Policy and Conflict Containment", *Discussion Paper No. 2002/13*, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía de Desarrollo, 2002.
11. Órgano responsable de la formulación de políticas encaminadas a apaciguar el conflicto étnico con plena potestad sobre las fuerzas armadas, la policía y las fuerzas del orden.
12. Singh, *op. cit.*
13. Hutchinson, Francis E., "Developmental State and Economic Growth at the Subregional Level: The Case of Penang", en Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), *Southeast Asian Studies 2008*, págs. 223-244, Singapur, ISEAS, 2008.
14. En Malasia se utiliza el término government-linked company para denominar a las entidades corporativas en las que el Gobierno tiene capital (más del 50 %) y supervisa la gestión.
15. Singh, *op. cit.*, pág. 612.
16. Singh, *op. cit.*
17. Lim, Cong Eu, *op. cit.*
18. Singh, *op. cit.*
19. Todd, H., "Penang: Asia's 'Silicon Island'", *Reader's Digest*, págs. 17-21, Marzo de 1986.
20. Singh, *op. cit.*, pág. 614.
21. Van Grunsven, L., "Evolution versus Creation: The Automation Industry in Penang," Malaysia, en Van Lindert, P., De Jong, A. Nijenhuis, G., Van Westen, G. (eds), *Development Matters: Geographical Studies on Development Processes and Policies*, págs. 215-229, Utrecht, Departamento de Geografía Humana y Planificación, Facultad de Geociencias de la Universidad de Utrecht, 2006. Hutchinson, *op. cit.*
22. Rasiah, R., "Are Electronics Firms in Malaysia Catching Up in the Technology Ladder?", *Journal of the Asia Pacific Economy*, 15(3), págs. 301-319, 2010.
23. Lim, Cong UE, *op. cit.*
24. Según declaraciones de Chet Singh en una entrevista.
25. Entrevista del 19 de noviembre de 2010.
26. Jackson, T., *Inside Intel: Andy Grove and the Rise of the World's Most Powerful Chip Company*, pág. 21, Nueva York, Plume, 1997.
27. Intel Corporation fue fundada en 1968 por Robert Noyce y Gordon Moore, antiguos empleados de Fairchild. En 1970 Intel inventó el microprocesador, que revolucionó la industria de la electrónica y allanó el camino para que Intel se convirtiera en la empresa de electrónica más poderosa del mundo.
28. Todd, *op. cit.*
29. Narayanan, S., K.G. Cheah, *Technology Transfer to Malaysia: An Analysis Based on Technology Transfer Agreement*, Kuala Lumpur, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1993.
30. Lai, Y. W., S. Narayanan, *Technology Transfer to Malaysia: A Study of the Electronics and Electrical Industry and its Supporting Firms in Penang*, Kuala Lumpur, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1994.
31. Sturgeon, T. J., "What Really Goes on in Silicon Valley? Spatial clustering and dispersal in modular production networks", *Journal of Economic Geography*, vol. 3, págs. 199-225, 2003.
32. Brown, C., G. Linden, "Offshoring in the Semiconductor Industry: A Historical Perspective", en Brainard, L., Collins, S. M. (eds.), *The Brookings Trade Forum 2005: Offshoring White-Collar Work: The Issues and Implications*, págs. 270-333, Washington DC, Brookings Institution Press, 2005.
33. McKendrick, D. G., R.F. Doner, S. Haggard, *From Silicon Valley to Singapore: Location and Competitive Advantage in the Hard Disk Drive Industry*, Capítulo 9, Stanford, California, Stanford University, 2000.
34. *New Economic Model for Malaysia*, Part 1, Appendix 4, Kuala Lumpur, National Economic Advisory Council, 2010.
35. Bhusal, P., A. Zahnd, L. Halonen, "Energy-efficiency, Innovative Lighting and Energy Supply Solutions in Developing Countries", *International Review of Electrical Engineering*, 2(5), págs. 665-670, 2007. Dupuis, R. D., Krames, M. R., "Development an Application of High-brightness Visible Light-emitting Diodes", *Journal of Lightwave Technology*, 26(9), págs. 1154-1171, 2007.
36. Warr, Peter G., "Malaysia's Industrial Enclaves: benefits and Cost", *The Developing Economies*, 25(1), págs. 30-55, 1987.
37. *Census of Manufacturing Industries*, Departamento de Estadísticas, Kuala Lumpur, 1973.
38. Mahathir B. Mohamad, "The Prime Minister Recollects", en Penang Development Corporation (PDC), *Penang, Malaysia: Strategy & Success*, pág. 15, Bayan Lepas, Penang, 2003.
39. *Penang Blueprint 2011-2015, Progress Report*, George Town, Instituto de Investigación Socioeconómica y Ambiental (SERI), 2010.
40. Warr, *op. cit.*
41. Esta estimación utiliza el cuadro Input-Output 2005 del Departamento de Estadísticas, Malasia. Esta cifra corresponde a la industria electrónica y eléctrica en todo el país.
42. *Creating Business Linkages: A Policy Perspective*, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Ginebra, 2010.
43. *New Economic Model for Malaysia, Parts 1 & 2*, Kuala Lumpur, National Economic Advisory Council (NEAC), 2010.
44. Rasiah, Raja (2010), "Are Electronics Firms in Malaysia Catching Up in the Technology Ladder?" *Journal of the Asia Pacific Economy*, 15(3), págs. 301-319, 2010.
45. Yusuf, S., K. Nabeshima, "Can Malaysia Escape the Middle-Income Trap? A Strategy for Penang", *Policy Research Working Paper No 4971*, Washington DC, Banco Mundial, 2009.
46. Dies, J. R., M. Kiese, "Scaling Innovation in South East Asia: Empirical Evidence from Singapore, Penang (Malaysia) and Bangkok", *Regional Studies*, 40(9), págs. 1014, 2006.
47. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *op. cit.*
48. National Economic Advisory Council, *op. cit.*, Part 1, pág. 181.



CAPÍTULO V

CREACIÓN DE PARQUES TEXTILES INTEGRADOS EN LA INDIA

ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS PROPICIAN INSTALACIONES DE CATEGORÍA MUNDIAL

RESUMEN DEL ESTUDIO DE CASO	100
TENDENCIAS DEL MERCADO	100
ASPECTOS ESENCIALES DE LOS PARQUES TEXTILES INTEGRADOS	103
POCHAMPALLY HANDLOOM PARK	106
BRANDIX INDIA APPAREL CITY	108
CONCLUSIÓN	109

CREACIÓN DE PARQUES TEXTILES INTEGRADOS EN LA INDIA

ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS PROPICIAN INSTALACIONES DE CATEGORÍA MUNDIAL

RESUMEN DEL ESTUDIO DE CASO

La industria de los textiles y el vestido es la segunda fuente de empleo de la India y un componente de vital importancia para la economía del país, pero su crecimiento se estancó a mediados de la pasada década y las tasas de empleo comenzaron a bajar.

La inestabilidad del sector de los textiles y el vestido indio hacía imprescindible su modernización. En 2005, el Gobierno de la India introdujo su Plan para parques textiles integrados (SITP en sus siglas originales), un programa concebido para reforzar las infraestructuras en las principales zonas de producción textil con potencial de crecimiento.

La idea de agrupar a empresas relacionadas entre sí para que entre todas alcancen la masa crítica y los niveles de eficiencia necesarios es una estrategia muy conocida que aplican numerosos centros de producción orientados hacia la exportación, parques empresariales y asociaciones de empresarios en polígonos industriales. ¿Qué tiene de excepcional este caso indio?

- Primero, el modelo financiero es innovador porque combina las subvenciones públicas, los préstamos de instituciones financieras y la participación de las empresas que se acogen al plan mediante la adquisición de acciones.
- Segundo, su finalidad de ayudar a los pobres le da a este programa un carácter único. La asociación público-privada persigue el objetivo de crear empleo, en particular para las mujeres y comunidades pobres. El proyecto ya ha creado decenas de miles de puestos de trabajo desde que comenzó a funcionar en 2005.
- Tercero, a pesar de que el programa no expira hasta final de 2012, ya ha comenzado su revisión para que sirva de modelo y pueda reproducirse en la India y en otros países.

Las agrupaciones creadas al amparo del Plan para parques textiles integrados merecen atención porque son entidades públicas y privadas que han aunado esfuerzos para dotar al sector de los textiles de instalaciones de categoría mundial. La iniciativa de elaborar este plan partió del gobierno federal,

y en él se especifica con toda claridad las funciones que corresponden a cada uno de los participantes. Su carácter de asociación público-privada ha dado los resultados esperados.

El estudio de caso examina, en primer lugar, la situación de la industria india de los textiles y el vestido durante la pasada década. A continuación, trata sobre elementos de las asociaciones público-privadas establecidas en el marco del SITP. Por último, describe dos parques textiles integrados que se crearon con ayuda del Plan: Pochampally Handloom Park y Brandix India Apparel City (BIAC).

TENDENCIAS DEL MERCADO

En 2008-2009, la industria india de los textiles y el vestido facturó casi \$EE.UU. 55.000 millones; una tercera parte de esta suma, en el mercado interior. En este mismo período, el sector aportó casi el 2% al PIB del país, y el empleo directo e indirecto creado se estima en 35 millones y 55 millones respectivamente¹, cifras equivalentes a casi una quinta parte del total de la mano de obra que trabaja en el sector industrial. El sector es la segunda fuente de empleo de la economía india, por detrás de la agricultura.

Los resultados de las empresas del sector de los textiles y el vestido duplicaron ampliamente su valor en dólares de los EE.UU. entre 2000 y 2009. La desaceleración económica de 2008-2009 también afectó a este sector; la producción descendió solo ligeramente, pero el empleo cayó más de un 10% (véase cuadro 25).

La producción de textiles y prendas de vestir generó beneficios impresionantes hasta 2007, año en que se ralentizó su crecimiento (véase figura 12). Sin embargo, entre 2001 y 2006 apenas aumentó el número de fábricas, y en 2007-2008 se redujo en un 12%. Esta caída del número de fábricas fue acompañado de un descenso aún mayor de las cifras totales de empleo.

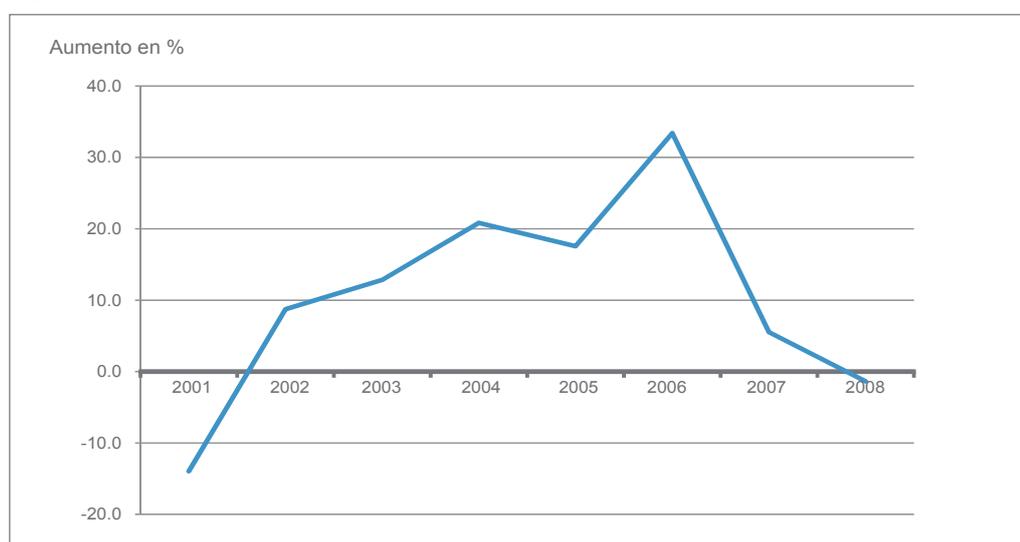
Los resultados de las distintas ramas que integran esta industria divergen de los resultados globales de todo el sector. La producción de hilo apenas aumentó un 33% entre 2000 y 2008 (véase figura 13), y la producción de

Cuadro 25: Resultados de la industria de los textiles y el vestido india, entre 2000 y 2009

Año	Valor de la producción (en \$EE.UU. millones)	Número de fábricas (en miles)	Total de empleados (en miles)
2000-2001	23 534.6	16.9	1 619.6
2001-2002	20 249.0	15.8	1 499.2
2002-2003	22 018.6	16.1	1 514.1
2003-2004	24 849.9	16.2	1 589.5
2004-2005	30 029.2	16.9	1 714.6
2005-2006	35 302.5	17.5	1 878.9
2006-2007	47 097.4	18.7	2 386.5
2007-2008	49 700.6	16.5	2 090.4
2008-2009	49 020.0	19.1	1 873.4

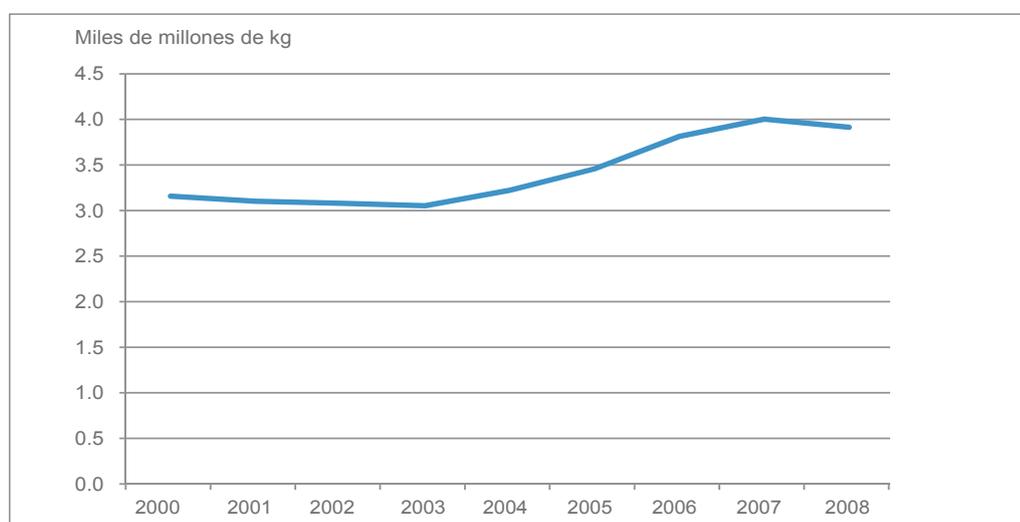
Fuente: Estudio Anual de Empresas.

Figura 12: Crecimiento del sector de los textiles y el vestido, entre 2001 y 2008



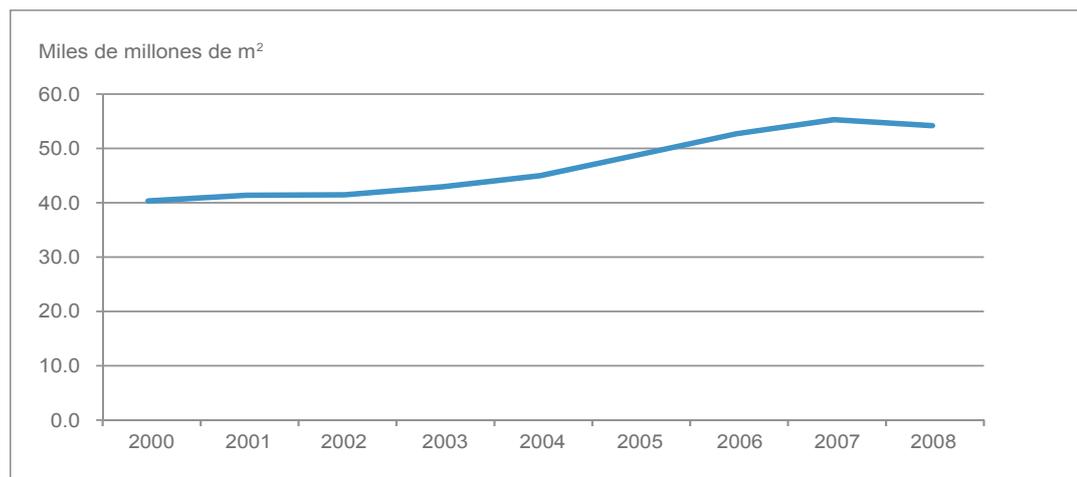
Fuente: Estudio Anual de Empresas.

Figura 13: Producción de hilo, entre 2000 y 2008



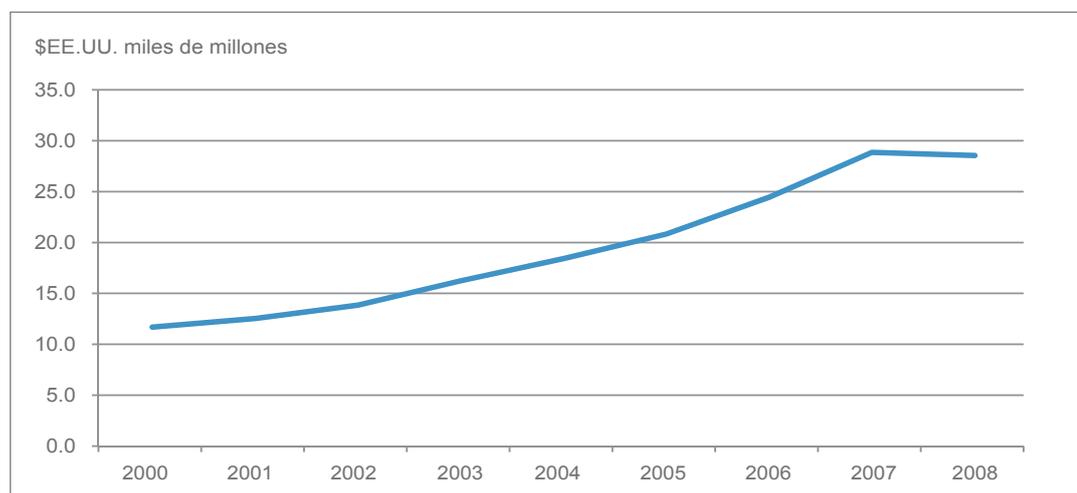
Fuente: Indiastat.

Figura 14: Producción de vestido, entre 2000 y 2008



Fuente: Indiatat.

Figura 15: Producción de prendas de confección, entre 2000 y 2008



Fuente: Indiatat.

prendas de vestir también creció en una proporción similar (véase figura 14). En cambio, la producción de prendas de confección mantuvo su tendencia al alza, salvo en 2007-2008, cuando la economía se estancó (véase figura 15). La tasa media de crecimiento anual entre 2001 y 2009 en esta rama del sector fue del 12%.

CRECIMIENTO LENTO

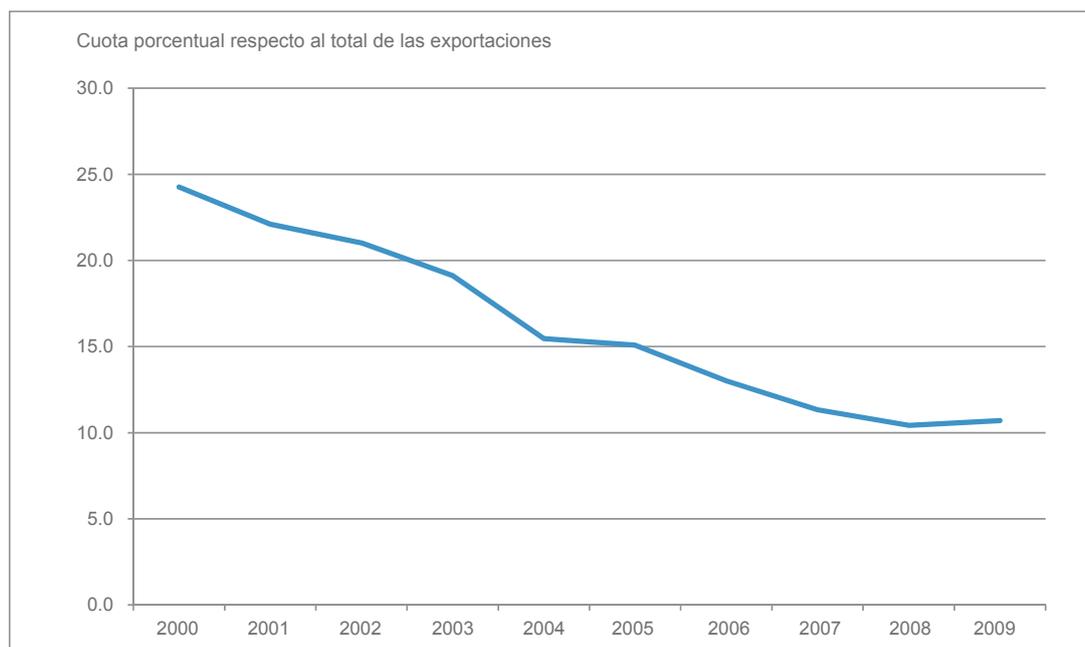
Las exportaciones de textiles y prendas de vestir de la India han crecido a un ritmo relativamente lento durante estos últimos años, en torno al 7%, mientras que el total de las exportaciones ha registrado de manera continuada tasas de crecimiento de dos dígitos. Esta tendencia resultó patente sobre todo a partir de 2005, el año de la eliminación gradual del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV) – conocido también como el Acuerdo Multifibras (AMF) – de la OMC, que puso fin al obsoleto régimen arancelario que afectó al comercio del sector durante décadas. En contra

de las previsiones que vaticinaban que la desaparición del ATV daría un nuevo impulso al sector de los textiles y el vestido de la India, cayeron las exportaciones. Al término del acuerdo en enero de 2005 se produjo un repunte inicial de las exportaciones, pero este auge fue breve y no se mantuvo en los años siguientes.

El descenso de las exportaciones de textiles y prendas de vestir de la India en estos últimos años ha provocado casi un estancamiento de la cuota de mercado del país asiático en el comercio mundial del sector. Al mismo tiempo, otros grandes productores como China – textiles y vestido – y Bangladesh – vestido – han visto crecer sus respectivas cuotas de mercado. El comportamiento indiferente de la India ha perjudicado su posición como gran exportador de textiles y prendas de vestir.

Más de la mitad de las exportaciones de textiles de la India consiste en prendas de confección. Las exportaciones de este subsector descendieron casi un 15% hasta 2009

Figura 16: Cuota de los textiles y el vestido respecto al total de las exportaciones indias, entre 2000 y 2009



Fuente: Dirección General de Inteligencia Comercial y Estadísticas, Ministerio de Comercio, Gobierno de la India.

debido a la desaparición del AMF, aunque ya se han estabilizado e, incluso, han comenzado a crecer de nuevo.

La cuota de los textiles y el vestido con respecto al total de las exportaciones indias ha caído en picado desde 2000-2001, cuando la contribución de este sector alcanzó casi un 25% del total (véase figura 16). En 2009-2010, la cuota del sector había descendido hasta el 11%. El auge de un puñado de sectores de exportación con un fuerte crecimiento también le restó importancia a la industria textil.

El bajo rendimiento del sector de los textiles y el vestido indio durante la pasada década le impidió beneficiarse del aumento de oportunidades que brindaban los mercados de todo el mundo tras la desaparición del ATV en 2005. La cuota de las exportaciones indias de textiles y vestido se estancó, en particular desde que se abolió el régimen de contingentes.

Los altibajos que ha sufrido el sector hacían absolutamente necesaria su modernización y el gobierno está convencido de que el Plan para parques textiles integrados es la mejor solución. Su XI Plan Quinquenal (2007-2012) incluye entre sus objetivos alcanzar una cuota equivalente al 7% del comercio mundial de los textiles antes de 2012.

ASPECTOS ESENCIALES DE LOS PARQUES TEXTILES INTEGRADOS

El Gobierno lanzó el SITP en 2005, y en 2008 lo prorrogó por cuatro años más, hasta 2012. Los objetivos del plan son los siguientes:

- Proporcionar instalaciones de infraestructura de categoría mundial a las empresas y fábricas del sector de los textiles y el vestido para que cumplan las normas sociales y ambientales que impone el comercio internacional;
- Crear nuevos parques textiles de nivel internacional en centros con alto potencial de crecimiento contratando para ello a un grupo de organismos profesionales que se encarguen de seleccionar y ejecutar los proyectos.

El SITP va dirigido a las agrupaciones industriales y lugares de producción con potencial de crecimiento que necesitan una intervención estratégica para poder ser más competitivos. Los costos del proyecto comprenden la construcción de infraestructuras comunes y edificaciones para el buen desarrollo de la producción y otras actividades de apoyo, como pueden ser la ingeniería textil, la fabricación de accesorios y el envasado que necesita cada uno de estos parques. Las empresas constructoras de los parques textiles integrados disponen de un amplio margen de flexibilidad para adaptar sus proyectos a los requisitos locales.

Los parques textiles integrados tienen capacidad para abarcar la cadena de valor completa o determinados productos sueltos. De su implementación se encargan asociaciones público-privadas, en las que asociaciones sectoriales o grupos de empresarios actúan como los promotores principales. Con la adopción de este modelo se pretendía atraer a grandes inversores, nacionales y extranjeras, para que emplearan sus fondos en estas agrupaciones textiles. El gobierno federal, el gobierno del estado y otros organismos se encargan de crear un entorno propicio. El Ministerio de la Industria Textil selecciona un grupo de gerentes profesionales, que serán

quienes se encarguen de elegir el lugar idóneo y de dirigir la construcción de las instalaciones.

Cuando se adoptó el Plan en 2005, el gobierno esperaba que se pudieran crear 25 parques textiles integrados durante los dos primeros años. Cada uno de estos parques alberga normalmente unas 50 fábricas y empresas, con una inversión total estimada en INR 7.500 millones. El número de empresarios y la magnitud de las inversiones que pueden destinar a los distintos parques varían entre los distintos proyectos. Sin embargo, la inversión global del conjunto de empresarios en suelo, edificaciones, fábricas y maquinaria en uno de estos parques debe ser, como mínimo, el doble del costo previsto para crear la infraestructura común del parque.

Una evaluación del gobierno realizada en 2010 reveló que los parques textiles integrados habían atraído inversiones por valor de INR 35.000 millones y habían creado 15.000 puestos de trabajo. De los 40 parques textiles integrados sobre los que tenemos información, el número de empresarios participantes varía entre apenas siete y 171. En el parque BIAC solo participaron 17 empresarios, a pesar de ser el proyecto con la mayor extensión de terreno. El promedio de empresarios es de unos 55 por parque.

Durante estos últimos años, el gobierno ha creado Zonas Económicas Especiales, es decir, centros de exportación dotados de infraestructura y otras instalaciones y con servicios equiparables a otras zonas internacionales que han sido reconocidas por sus mejores prácticas. Los parques textiles integrados están autorizados a establecerse en estas Zonas Económicas Especiales. En las secciones siguientes conoceremos cuáles son los elementos esenciales de estas agrupaciones textiles.

FINANCIACIÓN

Los costos del proyecto se cubren mediante una combinación de capital social o subvenciones del gobierno federal y el gobierno del estado; corporaciones para el desarrollo industrial establecidas por los gobiernos de los estados, fondos aportados por la industria y los consultores en administración de proyectos; además de los préstamos bancarios y de otras instituciones financieras.

La participación financiera del gobierno federal en la forma de subvenciones o capital social se limita al 40% del costo de infraestructura y nunca podrá sobrepasar la suma de INR 400 millones. El sector privado aporta el otro 60% de los recursos necesarios para financiar la infraestructura. Los participantes del sector privado constituyen la mayoría de los accionistas porque los gobiernos y sus organismos no pueden tener una participación superior al 49% del capital de riesgo.

Los participantes públicos y privados efectúan sus contribuciones financieras simultáneamente. El gobierno libera sus subvenciones en varios plazos, coincidiendo

con las aportaciones de los participantes privados, quienes pueden obtener los fondos necesarios de bancos y otras instituciones financieras que sepan apreciar el valor de lo que supone una infraestructura común y el impacto positivo que tendrán esos préstamos sobre la rentabilidad de las fábricas que se establecen en estos parques.

La contribución financiera de los gobiernos para crear la infraestructura, es decir, el 40% del costo total, incrementa la competitividad de las empresas que constituyen el parque, lo cual les permitirá un mejor servicio de la deuda.

Los bancos que saben reconocer el potencial de numerosas PYME concentradas en un mismo lugar aplican el sistema de “producto único, ventanilla única” para conceder sus créditos a empresas situadas en uno de estos parques, lo que facilita una tramitación más rápida de los préstamos.

Las entidades privadas constituyen la mayoría de los asociados y propietarios de los activos de los parques. La responsabilidad de mantener la infraestructura en buen estado recae en los empresarios privados que participan en el parque. Los recursos necesarios para el mantenimiento de la infraestructura se recaudan en la forma de tasas y tarifas para usuarios, cuyos importes son proporcionales al terreno y el espacio edificados que ocupen los socios. Estas tasas y tarifas para usuarios se rigen por el principio de equidad, es decir, las fábricas más grandes hacen una contribución mayor para el mantenimiento de la infraestructura del parque. Los gastos por el consumo de agua, electricidad y tratamiento de efluentes corresponden al consumo independiente de la parcela o al tamaño de la fábrica.

COMPARTICIÓN DE INFRAESTRUCTURA, INSTALACIONES Y COSTOS

Los parques textiles integrados se basan en el concepto de aglomeración; las fábricas participantes se benefician de los servicios que facilita la infraestructura común. Además de las parcelas donde se levantan numerosas fábricas, la infraestructura común incluye otros componentes, como el muro que rodea el recinto, carreteras, alcantarillado, y suministro de agua, electricidad, centrales eléctricas para uso interno, depuradoras para efluentes y servicios de telecomunicaciones.

Los parques comparten asimismo laboratorios de ensayo, equipos, centros de diseño, centros comerciales y de exposición, servicios de almacenamiento, depósitos para materias primas, unidades de envasado, guarderías, comedores y hoteles para el personal, oficinas para la prestación de servicios varios, zonas de descanso para los trabajadores, instalaciones de ocio y sistemas de apoyo para la comercialización.

Los parques cuentan además con un centro común de capacitación para el personal, que está equipado con todo el material necesario. Los cursos de formación proporcionan mano de obra especializada a las empresas

del parque; en algunos parques se cobra a los aprendices una tarifa simbólica por la formación que reciben.

Las PYME situadas en los parques textiles integrados se benefician de la infraestructura común; pueden reducir gastos porque no necesitan crear instalaciones individuales imprescindibles para poder vender en mercados internacionales, como los laboratorios de ensayo. La proliferación de normas técnicas en los principales mercados supone un reto formidable para los fabricantes de países en desarrollo porque sus productos y procesos deben cumplir dichas normas en mercados donde los márgenes de beneficios son muy pequeños. La repartición de costos para cumplir las normas que se exigen en todo el mundo beneficia a las PYME.

IMPLEMENTACIÓN A TRAVÉS DE ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS

Los principales promotores de los parques textiles integrados son las asociaciones industriales y las agrupaciones de empresarios. En la creación de estos parques intervienen asociaciones público-privadas (APP), con una participación importante de los gobiernos, federal y del estado. De la implementación de las asociaciones se encargan entidades instrumentales, que están constituidas por representantes de la industria local, instituciones financieras, el gobierno del estado y el gobierno federal y un órgano corporativo que, en virtud de la Ley de Empresas de 1956, deberá estar registrado.

Las entidades instrumentales son personas jurídicas que se crean para cumplir una serie de objetivos. Las suelen utilizar las empresas para protegerse contra los riesgos financieros. Por ejemplo, una empresa transfiere activos a una entidad instrumental para que esta los administre, o utiliza la entidad instrumental para financiar un gran proyecto con objetivos concretos, sin arriesgar la supervivencia de toda la empresa. Estas entidades se utilizan comúnmente también en financiaciones complejas, para separar las distintas capas de la inversión de capital.

Las entidades instrumentales tienen autonomía operativa y, por consiguiente, pueden asumir todas las cuestiones fundamentales para el buen funcionamiento de los parques textiles integrados. Su autonomía operativa les garantiza que no se verán atadas por las limitaciones institucionales que reducen la libertad de acción de las empresas públicas. Las entidades instrumentales implementan los proyectos conocidos como parques textiles integrados. Entre sus responsabilidades se incluyen las siguientes:

- Conceptualizar, formular y lograr el cierre financiero;
- Implementar y gestionar la infraestructura;
- Adquirir los terrenos, cuyo costo se incluirá en el presupuesto del proyecto;
- Una vez terminada la infraestructura, asignar las parcelas para edificar las fábricas;
- Ayudar a las empresas a conseguir financiación bancaria para la construcción de sus fábricas;
- Velar por el mantenimiento de las instalaciones y la infraestructura mediante la recaudación de tasas y tarifas para usuarios;
- Preservar su autonomía económica con la ayuda de una fuente de ingresos segura;
- Nombrar a los contratistas y consultores respetando siempre la imparcialidad y la transparencia;
- Garantizar la terminación de los proyectos en el plazo previsto y, con este fin, obtener de los consultores y contratistas las garantías de cumplimiento oportunas.

GESTIÓN DEL PROYECTO

Una vez concebido el proyecto de un parque textil integrado, el Ministerio de la Industria Textil indio nombra a un consultor en administración de proyectos, que será el responsable de su implementación en el plazo previsto y velará por conseguir un alto nivel de calidad al costo más bajo que hayan aceptado los miembros de la entidad instrumental. El Ministerio de la Industria Textil supervisa los proyectos y la marcha de las obras. Los consultores en administración de proyectos asumen las siguientes funciones:

- Determinar el emplazamiento de los parques textiles integrados y fundamentar su decisión en una evaluación de la demanda y el potencial de la zona;
- Facilitar la formación de entidades instrumentales con la participación de la industria local;
- Preparar los planes del proyecto, incluidos los requisitos de infraestructura;
- Elaborar los planes para el proyecto y presentarlos al Comité de Aprobación de Proyectos;
- Prestar asistencia a las entidades instrumentales en la selección de una agencia que prepare la documentación para la licitación, y, más tarde, en la construcción, el funcionamiento y el mantenimiento de las instalaciones;
- Ayudar a la entidad instrumental a lograr el cierre financiero²;
- Supervisar la implementación y presentar informes periódicos al Ministerio de la Industria Textil sobre la marcha de los trabajos;
- Mediar ante los gobiernos de los estados para resolver los asuntos de carácter estatal;
- Garantizar la terminación de los proyectos en el plazo previsto y de acuerdo con las instrucciones del Comité de Aprobación de Proyectos.

MECANISMOS ADMINISTRATIVOS

Los consultores en administración de proyectos presentan sus propuestas a la Comisión Investigadora de Proyectos, que está integrada por altos funcionarios del Ministerio de la Industria Textil, el Ministerio de Finanzas, la Comisión de Planificación, el Departamento de Comercio, el

Departamento de Política Industrial y Promoción, el Ministerio de Medio Ambiente y Bosques y por el Comisario para la industria textil.

La Comisión Investigadora de Proyectos evalúa las propuestas presentadas por los consultores y examina detenidamente sus componentes, su viabilidad y los plazos previstos. La Comisión estudia la utilidad de los proyectos en lo que respecta a la modernización e integración de las cadenas de suministro y de gestión, y presenta al Comité de Aprobación sus recomendaciones finales.

El Comité de Aprobación de Proyectos, que está encabezado por el Ministro de la Industria Textil e integra además a dos altos funcionarios del Ministerio, examina las recomendaciones de la Comisión Investigadora de Proyectos y, si lo estima oportuno, da su aprobación final al proyecto. El Ministerio de la Industria Textil revisa periódicamente la marcha de los proyectos adheridos al Plan para parques textiles integrados. Los consultores en administración de proyectos son los responsables de determinar los sistemas adecuados para la supervisión y evaluación de los proyectos.

FUNCIÓN DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS

Los gobiernos de los estados desempeñan un papel importante en el desarrollo de los parques textiles integrados. Los gobiernos de los estados indios están interesados en participar en este plan porque los parques textiles fomentan el crecimiento económico y el empleo. Los gobiernos de los estados asumen las siguientes funciones:

- Tramitan todos los permisos y licencias necesarios para la construcción de los parques textiles integrados y prestan su asistencia para agilizar el suministro de electricidad, agua y otros servicios;
- Ayudan en el reconocimiento y la compra de los terrenos adecuados;
- Participan en los proyectos con una aportación al capital social de las entidades instrumentales o la concesión de subvenciones;
- Se encargan de crear condiciones laborales flexibles y propicias y conceden facilidades especiales, como ventajas fiscales, a las fábricas de los parques textiles integrados;
- Integran los parques textiles integrados en otros planes de desarrollo industrial para favorecer la eficacia y la eficiencia globales de los proyectos.

POCHAMPALLY HANDLOOM PARK

Pochampally Handloom Park es un parque textil integrado que fue concebido para preservar, mejorar y comercializar los productos tradicionales, de gran valor, calidad y colorido, que produce esta agrupación de tejedores que

utilizan telares manuales y fibras naturales; es uno de los más famosos centros de tejeduría tradicional de la India.

El parque, que obtuvo la aprobación del Ministerio de la Industria Textil en 2006 y comenzó a funcionar hacia finales de 2008, fue creado para eliminar las dificultades a que debían hacer frente estos tejedores artesanales de Pochampally, entre las que cabe destacar las siguientes:

- Actividades muy desorganizadas, dispersas y descentralizadas;
- Incumplimiento de las normas de calidad, carencia de marcas para los artículos tejidos en telares manuales y falta de iniciativas de promoción;
- Modo de producción tradicional, con poca tecnología y una gama de productos muy convencionales;
- Baja productividad;
- Capital de explotación circulante insuficiente;
- Escasos vínculos con el comercio y desaprovechamiento de mercados extranjeros, con el consiguiente estancamiento de la producción y las ventas;
- Fuerte competencia por parte de telares eléctricos y el sector de la hilatura.

Se esperaba que la desaparición de estos impedimentos desbloquearía su potencial de producción y ayudaría a los productores a ascender por la cadena de valor.

En los tejidos de Pochampally se utiliza la técnica de “atar y teñir” (*tie-dye*), conocida popularmente como *ikat*. Los tejidos de Pochampally son uno de los primeros productos tejidos en telares manuales que han obtenido el Certificado de Indicación Geográfica.

El Pochampally Handloom Park alberga seis agrupaciones comunes unificadas que combinan distintas actividades, como la tejeduría en telares manuales, incluidos el hilado, el teñido y la preparación. El parque está situado a 60 kilómetros de Hyderabad, la capital del estado de Andhra Pradesh, y mide más de 9 hectáreas. El parque ha sido equipado con todo lo necesario para respaldar las vinculaciones hacia delante y hacia atrás que favorezcan un desarrollo planificado y sostenible capaz de crear empleo para otros tejedores de la región. Se espera que cree nuevas oportunidades de empleo, expanda sus actividades y se diversifique hacia nuevos productos para el mercado interior y los mercados internacionales.

El costo total del proyecto Pochampally Handloom Park se estima en INR 340 millones. La inversión en el parque asciende a unos INR 476 millones y su volumen de negocio ronda los INR 350 millones.

El Ministerio de la Industria Textil aprobó el proyecto Pochampally Handloom Park en 2006, y su implementación corrió a cargo de la entidad instrumental Pochampally Handloom Park Limited (PHPL). El Ministerio de la Industria Textil nombró como consultora en administración del proyecto para supervisar la ejecución del parque a Infrastructure Leasing & Financial Services, una de las

mayores empresas del país en la esfera de desarrollo y financiación de infraestructuras. La Junta Directiva de PHPL asumió la supervisión y ejecución del proyecto.

Además de los maestros tejedores, que ejercen como promotores y directores del proyecto, la Junta Directiva de PHPL incluye también a otros directores nombrados por el Ministerio de la Industria Textil, el Gobierno de la India, Nueva Delhi; el Departamento de Telares Manuales y Textiles, el Gobierno de Andhra Pradesh; y la empresa Infrastructure Leasing & Financial Services de Mumbai.

MÁS BENEFICIOS PARA LOS PRODUCTORES

El principal objetivo de este proyecto era conseguir, con ayuda de una infraestructura moderna, mejorar las aptitudes de los tejedores manuales de Pochampally para que produjeran artículos modernos y de calidad a precios razonables. Unos productos de mejor calidad es la clave para impulsar las exportaciones, y conseguir así una mayor autonomía económica para los productores.

El Pochampally Handloom Park está dotado de tecnología punta y fue concebido para facilitar la producción de artículos de gama alta que reúnan los requisitos de calidad internacionales y puedan venderse de manera continuada en los mercados internacionales. Para que los objetivos del parque se hagan realidad, los productores deberán conseguir varias cosas, entre ellas:

- Flexibilidad para diversificar los productos e innovar continuamente en la búsqueda de diseños especiales

para los mercados extranjeros, además de cumplir los plazos y producir en las cantidades necesarias;

- Mejorar la tecnología para desarrollar telares manuales de menor costo y más eficientes;
- Conseguir la relación costo-beneficios óptima mejorando la eficacia de las operaciones y los sistemas de gestión;
- Reforzar todos los aspectos empresariales, incluida la información sobre mercados, el suministro de materias primas, el diseño, la comercialización, el desarrollo del mercado, la producción, la gestión de existencias y toda la cadena de suministro.

Los promotores del parque adoptaron un modelo empresarial participativo, gracias al cual, unos 5.000 tejedores manuales se convirtieron en accionistas con la adquisición de participaciones en el capital social. Se pensó que la integración de los tejedores como accionistas era una decisión importante para crear puestos de trabajo. Habida cuenta de que los tejedores participan en la toma de decisiones, se ha creado un sistema para impartir cursos regulares de capacitación y mejorar las aptitudes del personal. Estos cursos permiten a los tejedores preservar y reforzar sus conocimientos y aptitudes tradicionales. Por otra parte, los nuevos conocimientos mejoran las posibilidades de los tejedores artesanales de conseguir un puesto de trabajo.

ESTRATEGIAS PARA EL ÉXITO

Pochampally Handloom Park adoptó una estrategia de tres fases (véase figura 17) para la creación de puestos de trabajo y el crecimiento económico.

Recuadro 11: Pochampally Handloom Park – logros

Pochampally Handloom Park está en vías de convertirse en modelo de crecimiento basado en las exportaciones en beneficio de los pobres. La colaboración entre los sectores público y privado ha dado frutos, a saber.

Producción modernizada. Gracias al modelo de inversión público-privada para crear la infraestructura, el parque ha contribuido a mejorar la producción de las empresas con la mecanización de los procesos previos al tejido, la adquisición de nueva tecnología y la modernización de los telares manuales y técnicas de teñido.

Programas de capacitación para los pobres de comunidades vecinas. Las comunidades pobres de aldeas cercanas al parque han mejorado sus aptitudes gracias a los cursos de capacitación. Los programas de formación han ido dirigidos principalmente a las mujeres. También se han organizado talleres de concienciación para difundir el concepto del parque y propagar la necesidad de mejorar las aptitudes. La campaña ha sido un éxito y ha aumentado el número de artesanos participantes.

Mejor comercialización. Aunando los esfuerzos de las empresas para conseguir la masa crítica, se puede mejorar la comercialización. Se han celebrado reuniones de proveedores con la participación de la National Handloom Development Corporation y la Karnataka Silk Marketing Board. Sus resultados han sido los siguientes:

- Contrato con uno de los diseñadores más prestigiosos de Asia para que los productos se abran camino en los mercados de exportación;
- Participación en las ferias de muestras internacionales de Mumbai y Fráncfort, Alemania;
- Lanzamiento de la marca Ikat Art;
- Contratos con Reliance, Shoppers Stop y otras cadenas de tiendas con establecimientos en la mayoría de las grandes ciudades de la India;
- Acuerdo con Infrastructure Leasing & Financial Services para que apoye la comercialización en el mercado interior y mercados internacionales.

Figura 17: Creación de empleo – las tres fases de la estrategia de Pochampally



Fuente: IL&FS.

Este modelo intenta proporcionar a los tejedores manuales un medio de subsistencia sostenible. En la primera fase, los tejedores reciben toda la formación necesaria. Una vez que los tejedores han completado su capacitación, se les contrata para trabajar en el parque. Por último, los tejedores reciben los intereses que produzcan sus participaciones en el capital de la entidad instrumental.

La entidad instrumental suscribió un contrato con Infrastructure Leasing & Financial Services para que preste servicios de comercialización dentro y fuera del país, y trabaja también en la modernización de los telares y la promoción de los productos en el mercado indio y otros mercados de exportación, a través de la participación en ferias de muestras en la India y el extranjero. Por otra parte, la entidad ha lanzado una nueva marca – *Ikāt Art* – para dar mayor visibilidad a los artículos de este parque.

BRANDIX INDIA APPAREL CITY

Brandix India Apparel City (BIAC), es un parque textil integrado de más de 400 hectáreas que, como su nombre indica (ciudad de la confección), también produce prendas de vestir. Es una Zona Económica Especial. El parque fue inaugurado en mayo de 2010 y se encuentra en Achutapuram-Rambilli Mandals, a unos 50 kilómetros al sur de Visakhapatnam, en el estado de Andhra Pradesh.

BIAC se construyó con la participación activa del gobierno del estado de Andhra Pradesh para crear empleo en grandes proporciones para la población rural, mujeres en su mayoría, en el sector de la confección que, aunque incipiente, tiene una importancia estratégica para las exportaciones. El parque se beneficia de la disponibilidad de algodón crudo de Andhra, de agua abundante del Río Godavari, de la red eléctrica local y el acceso a un puerto de

contenedores. El Gobierno de la India también le concedió ayuda financiera en el marco del Plan para parques textiles integrados.

El gobierno del estado involucró a Brandix Lanka, el mayor grupo exportador integrado de prendas de confección de Sri Lanka, en la concepción y gestión del proyecto BIAC. Entre sus asociados figuran también otros integrantes de la cadena mundial de suministro del sector de la confección, que no dudaron en dar su apoyo a esta gran empresa, a saber: Brandot de los Estados Unidos, Pioneer Elastics de Hong Kong (China), CMT de Mauricio y Quantum Clothing del Reino Unido.

ESCAPARATE DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

BIAC se ha convertido en un importante ejemplo de inversión extranjera exitosa en un sector con un gran potencial de crecimiento. El proyecto atrajo a inversores de Sri Lanka y se ha convertido en un escaparate de la cooperación en la esfera de la inversión entre la India y sus asociados de Asia Meridional. A través de este proyecto, Brandix Lanka creó un consorcio de empresas aprovechando las ventajas de su fuerte presencia en Sri Lanka.

Establecido a comienzos de la década de 1980, el grupo Brandix Lanka da trabajo a más de 25.000 personas en sus 27 instalaciones de manufacturas en Sri Lanka y sus oficinas de aprovisionamiento internacional situadas en lugares estratégicos. El modelo empresarial de Brandix abarca la integración vertical y la especialización en algunas líneas clave de productos, artículos tricotados y prendas de vestir de punto. La integración hacia atrás en la esfera del tricotado y el tejido de punto complementa su gama de producción de accesorios, lavado y acabado, y permite a

Brandix ofrecer una solución total excepcional a tiendas de todo el mundo que venden sus artículos de marca.

BIAC responde al principio “desde la fibra hasta la tienda”, y goza de ventajas como una economía de escala y sólidos cimientos en el negocio del vestido. Intenta aprovechar su experiencia acumulada en todo el mundo y ofrecer soluciones totales dentro de su parque de más de 400 hectáreas – una primicia en Asia Meridional y puede que en todo el mundo – y proyecta desde allí su visión de convertirse en “el centro de aprovisionamiento de prendas de vestir preferido en todo el mundo”.

Para hacer realidad su visión, BIAC ha creado una cadena de valor de integración vertical, que respalda su producción a gran escala en las esferas de la hilatura, el tejido, la confección, el acabado, el estampado, los adornos y el envasado. Sus operaciones explotan las ventajas que ofrecen la infraestructura centralizada del parque y sus servicios e instalaciones comunes.

INFRAESTRUCTURA ESTATAL

El gobierno del estado ha creado la infraestructura externa, muy necesaria y de importancia decisiva para que un parque integrado de estas dimensiones pueda funcionar de manera satisfactoria. Construyó una subestación de 200 MW de potencia con dos alimentadores, de los que parten tres redes separadas para disponer de un suministro eléctrico fiable. También se han construido sistemas de canalización de agua. El parque BIAC tiene garantizado un suministro diario de 60 millones de litros de agua bruta a través de la canalización de 26 kilómetros de longitud y 1.000 milímetros de diámetro desde la estación de bombeo situada en Parvada, que abastece de agua del Río Godavari a la ciudad de Vizag. Para apoyar un suministro de agua de estas proporciones, el gobierno está construyendo un embalse de verano, con una capacidad de 4.000 millones de litros.

Cuando se construyen grandes proyectos en las proximidades de grandes ciudades, el transporte constituye un problema importante en países en desarrollo como la India. El gobierno del estado ha construido una red de carreteras de cuatro carriles y cuatro kilómetros de longitud, que une el ramal de Atchutapuram con el parque BIAC. Está prevista la construcción de un enlace de nueve kilómetros de longitud con la red nacional de carreteras que transcurre cerca de la zona.

INFRAESTRUCTURA DEL PARQUE

BIAC, la entidad instrumental, dirige el parque y ha construido la infraestructura interna. El proyecto es una Zona Económica Especial en la que se han invertido grandes sumas de dinero. Las medidas de seguridad incluyen un muro de 9,5 kilómetros que rodea todo el

complejo, patrullas de guardas de seguridad que recorren la red de 7,2 kilómetros de carreteras que atraviesan el recinto. Estas carreteras internas tienen capacidad para el paso de contenedores y están equipadas de aceras y desagüaderos para el agua de lluvia.

El parque tiene una red eléctrica de 33 KW, un sistema de alumbrado e iluminación perimetral de seguridad. Para tratar el agua corriente de la canalización pública se ha construido una depuradora con una capacidad de 60 millones de litros diarios, 20 millones de los cuales ya están asignados. BIAC ha construido asimismo un embalse para recoger agua de lluvia, parte integral de su compromiso de sostenibilidad ambiental. Otro elemento importante de la infraestructura es la depuradora para el tratamiento de efluentes, con una capacidad de 56 millones de litros diarios, las balsas para efluentes, que pueden recoger 250 millones de litros por día, una canalización de 9 kilómetros para los efluentes depurados y una instalación para el tratamiento de los residuos sólidos.

BIAC ha construido un complejo de más de 3.000 metros cuadrados para albergar las fábricas, una estación de bomberos de unos 300 metros cuadrados y una explanada de 550 metros cuadrados en la entrada principal, donde están alojados el servicio de seguridad del parque, el apoyo logístico y los servicios de aduana. En otra zona de 14.000 metros cuadrados se encuentra también el complejo de servicios centralizados, que incluye edificios de servicios comerciales y administrativos, un restaurante, comedores y establecimientos para alojarse (pensiones). Para garantizar conexiones óptimas con los mercados de todo el mundo, el parque está dotado de instalaciones para la transmisión de voz y datos, además de servicios de interoperabilidad mundial para acceso por microondas (WiMax) para las empresas que operan en el complejo.

CONCLUSIÓN

La creación de parques industriales de grandes proporciones resulta más fácil mediante empresas conjuntas, en las que intervengan también entidades gubernamentales con intereses financieros en el proyecto. Ha quedado demostrado que este modelo de asociación público-privada es sostenible porque son las propias empresas las que se encargan del mantenimiento de las instalaciones comunes, mediante el pago de tasas y tarifas para usuarios.

UN MODELO APTO PARA SU REPRODUCCIÓN

Las agrupaciones creadas en el marco del Plan para parques textiles integrados son de interés porque se trata de entidades públicas y privadas que aúnan esfuerzos para crear unas instalaciones de categoría mundial al servicio del sector de los textiles. La iniciativa de elaborar este

plan partió del gobierno federal; se especificaron con todo detalle las funciones de cada participante, y la asociación público-privada produjo los resultados deseados.

Los pasos principales que se deberán seguir para reproducir este modelo son los siguientes:

- El gobierno central crea el plan inicial para la construcción de parques textiles, y formula para ellos políticas muy claras de implementación y financiación.
- El gobierno central selecciona un consultor en administración de proyectos para que ejecute el proyecto bajo la supervisión del gobierno, y de acuerdo con instrucciones precisas.
- El gobierno del estado o las autoridades provinciales deben participar de lleno porque su población será la principal beneficiada. Estos gobiernos deben invertir en la preparación del terreno para poder edificar y mejorar los servicios de transporte para facilitar el acceso al parque.
- Se debe involucrar a las empresas privadas que han invertido en el proyecto así como a los artesanos, y tratarlos a todos como asociados. De este modo estará asegurada la participación activa de todos en la formulación de las políticas, su cumplimiento y la actividad comercial del parque.
- Crear vinculaciones entre el parque y mercados del mundo para fomentar el crecimiento.

Los parques textiles integrados de la India apenas llevan funcionando unos pocos años. Pero, dada la respuesta de la industria y los gobiernos que participan en estas empresas, la sostenibilidad de los parques parece estar asegurada.

NOTAS FINALES

1. Información obtenida de la Confederación de la Industria Textil India (CITI).

2. Por cierre financiero se entiende la existencia de un compromiso legalmente vinculante de los propietarios del capital social o los financieros de la deuda de aportar o movilizar fondos para el proyecto.

Fuente: Banco Mundial.



El Consejo de Administración Forestal (FSC) es una organización independiente, no gubernamental y sin fines de lucro establecida para promover la gestión responsable de los bosques del mundo.

Impresión: Phoenix Design Aid A/S, Dinamarca. ISO 14001/ISO 9001, certificada y aprobada como empresa neutra respecto del CO₂. Impreso en papel inocuo para el medio ambiente (libre de cloro) con tintas de base vegetal. El material impreso es reciclable.

La versión PDF de esta publicación puede descargarse gratuitamente del sitio del Centro de Comercio Internacional en: www.intracen.org/publications

Las publicaciones están en venta en el sitio: www.intracen.org/eshop y también a través del:

- ▶ Servicio de Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas
300 E 42nd Street
9th Floor, IN-919J
Nueva York, NY 10017
Estados Unidos de América
<https://unp.un.org>
Tel: 1-800-253-9646
Fax: 212-963-3489
E-mail: publications@un.org



No. de venta de las Naciones Unidas S.11.III.T.2

USD 50
ISBN 978-92-9137-396-3

