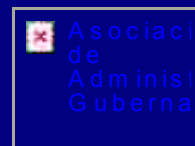


Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*



Asociación de
Administradores
Gubernamentales



NUEVO ENFOQUE EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS PARA LAS PyMEs

El autor es profesor de economía de la Universidad de Bologna y Presidente de NOMISA Laboratorio de Política de la misma ciudad italiana.

Aprendiendo de la experiencia europea

Patrizio Bianchi

ENFOQUE TRADICIONAL Y NUEVO ENFOQUE DE POLÍTICA INDUSTRIAL

En años recientes Europa ha experimentado nuevos enfoques de política industrial. En el pasado la "política industrial" estaba dominada por una penetrante intervención del estado-nación, orientada a crear líderes nacionales para competir en un conflicto internacional que era visto como un conflicto entre naciones. Este enfoque era el resultado de una larga tradición de intervención del Estado en la economía, principalmente derivada de la experiencia francesa.

Desde esta óptica, en un contexto de apertura de la economía a la competencia internacional, el gobierno central debe intervenir para sostener a las empresas nacionales en su proceso de crecimiento interno y externo, porque se asume que las empresas nacionales defienden el interés público en la competencia internacional. Este enfoque de política industrial favorecía la concentración para crear firmas nacionales que tuvieran un tamaño equivalente al de las competidoras internacionales, pero al mismo tiempo introducía medidas proteccionistas cuando las firmas nacionales fracasaban en la competencia internacional.

Así, el gobierno protegía y subsidiaba a las pequeñas firmas, esencialmente porque no se las consideraba capaces de competir a nivel internacional. Las pequeñas y medianas empresas (Pymes) eran consideradas marginales, de baja productividad, agentes tecnológicamente pobres que no podían jugar un rol dinámico en la economía.

Los límites y riesgos de este enfoque tradicional son muy claros : la intervención estatal se transforma en algo cada vez más penetrante y cualquier intento de abrir el mercado interno tiene que ser apoyado por una intervención directa para sostener las empresas nacionales. Mas aún, el riesgo principal es monopolizar el mercado interno para sostener a los líderes nacionales en su intento de competir a nivel internacional.

Este enfoque --basado en el caso francés-- fue ampliamente implementado por la Comunidad Europea (CE) en sus inicios. La Comisión de la CE intervenía para crear líderes europeos, protegiendo y subsidiando competidores débiles, como en el caso del acero, las fibras sintéticas y, por supuesto, los productos agrícolas.

En estos casos, creo que la experiencia europea ha mostrado claramente que un acuerdo regional de comercio, como la CE, pero también el NAFTA y el MERCOSUR, podría significar tanto un nivel de protección más alto para permitir a los competidores débiles resistir la integración global, como un mecanismo institucional para empujar a los competidores débiles a ajustar sus propias estructuras productivas para competir en un mercado abierto. En este último caso, el tratado de comercio original, sea la zona de libre comercio o la unión aduanera, tiene que desarrollarse dentro de una unión económica más

completa a favor de un proceso complejo de ajuste industrial basado en la redefinición de la división del trabajo intra y entre firmas.

La apertura unilateral de una economía pequeña y cerrada presenta diversos problemas. De hecho, en una economía pequeña que estuvo cerrada a la competencia internacional por un largo período, las firmas tienden a ser altamente desespecializadas, simplemente porque se mueven en un mercado restringido y sólo tienen que enfrentar una competencia moderada en los niveles locales. Si la ineficiencia interna se hace insostenible para la gente, y, por lo tanto, es necesario abrir la economía, una rápida apertura unilateral expone a las firmas locales a competir con firmas internacionales que tienen mayores dimensiones y ventajas de especialización. Más aún, una apertura rápida podría destruir a los productores nacionales y crear una repentina crisis industrial o, por lo menos, una fuerte resistencia de los perdedores potenciales, y conflictos entre los agentes que podrían beneficiarse con la apertura de la economía.

La respuesta histórica al difícil problema político de la apertura económica reduciendo los conflictos internos y los efectos económicos de la competencia internacional, es la apertura gradual a través de la creación de un acuerdo regional de comercio. Podría ser una oportunidad de ampliar el mercado a los competidores débiles --empresas acostumbradas a moverse en un mercado local cerrado e incapaces de competir en un mercado abierto, porque son demasiado pequeñas y desespecializadas--, para lo cual deben reorganizar sus propias capacidades en una perspectiva más amplia. En este caso es necesario administrar el proceso de apertura del mercado interno entre los países miembros, de modo de crear las condiciones para la reorganización de las firmas vinculadas al mercado ampliado. Esto involucra no solamente la progresiva eliminación de tarifas internas, sino también la identificación y superación de las barreras no arancelarias, que resultan de las diferencias existentes en los entramados institucionales. Es también necesario rebajar el arancel externo, para inducir a las firmas que trabajan en un mercado común a ajustarse rápidamente a la competencia externa.

La experiencia europea también hace explícito el hecho de que este proceso es a menudo complejo y ambiguo porque durante el período de transición pueden surgir coaliciones para resistir el cambio, tales como la que se da entre el mercado cerrado y la unión aduanera. En lugar de enfrentar el difícil proceso de ajuste para competir en un mercado abierto, los competidores débiles, los monopolios locales, las instituciones nacionales, que podrían perder poder en un mercado abierto, sólo pueden ponerse de acuerdo para resistir al cambio, formando una suerte de coalición regresiva para detener la transformación económica y social.

Por esta razón, cuando se retomó el proceso de integración europeo después un largo periodo de declinación, fue necesario apoyar el proceso de apertura con una clara estrategia industrial para favorecer la dinámica del mercado y la reorganización industrial. El término "política industrial" fue eliminado, pero se promovió una variedad de intervenciones estructurales para estimular las fuerzas del mercado, y especialmente a las Pymes, a través de la promoción de condiciones para la competitividad efectiva de la economía en su conjunto, y de esta manera acelerar el tránsito hacia un mercado abierto.

EL ROL DE LAS PyMEs EN EUROPA

De hecho, las Pymes en Europa no son agentes marginales, ni de baja productividad. En 1993 había 17 millones de Pymes en la CE (después de 1993 Unión Europea - UE-), pero sólo 12.000 grandes empresas con más de 500 empleados. Por cada 1000 habitantes había casi 50 empresas. En el período 1987-92, el número de Pymes se incrementó aproximadamente en 1,5 millones de empresas (un 9%), mientras que el total de la población creció sólo un 2,5%. En 1993 las Pymes proveyeron 67 millones de puestos de trabajo; 2,6 millones de puestos nuevos con respecto a 1988. De estos 67 millones de puestos, alrededor de 30 millones son provistos por firmas que tienen menos de 10 empleados (1).

Entre 1988 y 1993, las Pymes crearon y mantuvieron puestos de trabajo mientras que las grandes firmas no fueron capaces de mantener el número de empleados. Esta evidencia es particularmente clara para los países mediterráneos donde hay 65 empresas cada 1000 habitantes, mientras que en otros estados miembros esta proporción es inferior a 40. (ver Anexo 1).

Esto significa que bajo el término general de "Pymes" podemos agrupar una gran variedad de organizaciones industriales y comerciales, con un amplio rango de competitividad y eficiencia. Seguramente hay firmas de baja productividad, pero también hay empresas altamente competitivas e innovadoras. Una estrategia industrial centrada en la promoción de las fuerzas del mercado en un contexto internacional, tiene

que sostener la dinámica del mercado empujando a las firmas a incrementar su eficiencia, promoviendo las condiciones para el crecimiento de la economía en su conjunto.

El Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo, llamado Plan Delors, editado por la CE a fin de delinear una estrategia para el desarrollo de Europa hacia el fin del siglo, reconoce la importancia de las Pymes para el crecimiento (2). Durante la reunión del G7 en Detroit, el presidente Clinton también enfatizó el rol de las Pymes, subrayando que la política industrial ya no puede definirse sólo a nivel nacional y que el desarrollo de las Pymes juega un rol fundamental en una estrategia industrial orientada al crecimiento (3).

Entonces, ¿por qué es necesaria una estrategia industrial para el desarrollo de las PyMEs?

En mi opinión, una estrategia industrial orientada al desarrollo de las Pymes desempeña un papel crucial no sólo para preservar el empleo, sino que es muy importante para el éxito de los acuerdos regionales de comercio y para garantizar la dinámica de mercado.

Una estrategia orientada al desarrollo de las Pymes:

1) permite a nuevos competidores eficientes operar en el mercado interno para quebrar las potenciales coaliciones regresivas que se resisten a la apertura del mercado;

2) incrementa la multiplicidad del mercado, es decir la cantidad y la variedad de los agentes económicos;

3) incrementa el rango de la especialización y, por lo tanto, la actitud hacia la innovación de las firmas locales;

4) refuerza la estabilidad social del país.

Estos no son resultados obvios de cualquier acción de política orientada a las Pymes. Estos sólo se pueden alcanzar si sostenemos que las pequeñas firmas sobreviven gracias a la especialización individual y a las complementariedades dentro de acuerdos territoriales, tales como los distritos, o a relaciones tecnológicas tales como redes de empresas innovadoras, basadas en una confianza socialmente consolidada.

Una rica y heterogénea literatura ha mostrado claramente que el éxito de las pequeñas firmas en Europa se basa en las características de las aglomeraciones de una variedad de firmas individualmente especializadas pero que trabajan en un contexto de complementariedad, de modo que el grupo de firmas (4) es el sujeto colectivo que asume un rol en el juego competitivo. La naturaleza de este grupo es totalmente diferente según sea la historia social, el entramado institucional, la tecnología básica y el perfil de mercado del grupo. Podría basarse en relaciones de cuasi-mercado en un contexto institucional socialmente estable y económicamente dinámico, porque hay un amplio rango de posibles conexiones, construido dentro de un consenso colectivo capaz de penalizar al potencial "evasor" (free rider). En un contexto institucional débil las firmas podrían internalizar las relaciones para evitar el riesgo de la interacción de mercado creando ya sea una estructura integrada verticalmente o una organización cuasi-jerárquica basada en una subcontratación altamente estructurada (5).

Desde una perspectiva política, el principal interrogante está vinculado a la posibilidad de estimular la creación y el crecimiento de estos grupos de pequeñas firmas, poseedoras de especialización y complementariedad, y por lo tanto de eficiencia individual y colectiva dentro del área de acuerdo regional de comercio y, a corto plazo, dentro de un mercado abierto.

El nuevo enfoque de política industrial está orientado a apoyar la creación de redes de innovadores que podrían liderar el proceso de apertura a través de una reorganización industrial de firmas que redefinan su propia especialización dentro de un contexto de cooperación productiva. El artículo 130 del Tratado de Maastricht establece este enfoque de integración económica, basado en redes de especialización complementaria y orientada a implementar la estrategia industrial dentro de la perspectiva de la CE. Esto se aplica a nivel territorial para estimular el crecimiento endógeno de las áreas menos favorecidas, definidas así por las llamadas políticas estructurales de la CE se usa para diseñar políticas de innovación y de

desarrollo de recursos humanos en educación e investigación y se adopta también para el desarrollo de grupos de firmas pequeñas y medianas.

Resumiendo, deseamos enfatizar que, en un contexto de mercado abierto, las Pymes pueden ser competitivas sólo si:

1) están especializadas, es decir, que concentran el conocimiento productivo --tanto tecnológico como comercial-- sobre un rango específico de problemas, logrando ciertas ventajas de costos y liderazgo innovativo.

2) operan en un contexto de cooperación, esto es, aceptan incrementar el costo vinculado a la especialización porque están seguras de encontrar otras 8rmas poseedoras de una especialización complementaria, a fin de formar juntos un mix de productos complejos y estimular un proceso recíproco de innovación.

3) las externalidades positivas favorecen la cohesión del grupo, permiten la entrada de nuevas firmas, evitan que algunas actúen por su cuenta como freeriders y sostienen la capacidad de crecimiento y de innovación del grupo.

En diversos ejemplos a nivel mundial, estas externalidades positivas que permiten la cohesión del grupo, son el resultado de un proceso histórico, porque tienen una cultura y un lenguaje común, un conocimiento técnico básico y un fuerte sentido de pertenencia a la comunidad local (6).

Desde una perspectiva política, la estrategia para las Pymes se orienta a recrear este entramado común para apoyar la asociación entre firmas, a fin de favorecer la innovación y la eficiencia. El objetivo de las intervenciones públicas puede ser visto como el intento de recrear un contexto institucional y social favorable a la cooperación industrial, sin los riesgos de una colisión de mercado.

Es necesario resaltar el concepto de que una estrategia industrial para una economía abierta es completamente diferente al enfoque tradicional de política industrial en un mercado cerrado. Este enfoque, inspirado en la experiencia francesa de política centralizada, se basó en un proceso deliberado de concentración, reduciendo la competencia interna a favor de un beneficio nacional esperado y defendido por un número restringido de líderes nacionales. Dentro de este contexto las pequeñas firmas fueron eliminadas, o en su defecto subsidiadas para sobrevivir.

En el nuevo enfoque --también establecido en el artículo 130 del Tratado de Maastricht-- el objetivo de la acción política es sostener la dinámica del mercado a través de la promoción de las condiciones para una efectiva competitividad de las Pymes, impulsar a las firmas a incrementar su eficiencia y por lo tanto a acelerar el tránsito hacia un mercado abierto. Desde esta nueva perspectiva, la política industrial, en general, y la política de innovación, en particular, se pueden definir como una compleja serie de iniciativas implementadas en varios niveles por las autoridades públicas (CE, nación, región, ciudad) e instituciones privadas (o colectivas), tales como asociaciones empresarias.

En tanto y en cuanto el éxito de una estrategia política para el desarrollo de las Pymes implica el fortalecimiento de las relaciones dentro de las firmas, entre firmas, y entre el sistema de firmas y el ambiente institucional, el diseño y la implementación de políticas económicas relativas a las Pymes requiere clarificar el rol del estado en el contexto específico de operación, es decir no sólo la organización del estado, sino también el origen y la evolución del sistema normativo y regulatorio que está regulando realmente la vida social y económica.

En conclusión, una estrategia industrial para el desarrollo de pequeñas y medianas firmas, implica definir las condiciones para que el sistema económico sea más dinámico y fortalecer el rol del estado para que estimule las fuerzas del mercado.

Este es un tema crucial en el desarrollo de América Latina y especialmente para la Argentina, donde, después de años de economía cerrada e inestabilidad macroeconómica, se ha iniciado un programa de estabilización macroeconómica y apertura comercial, siendo necesario sostener este proceso con el desarrollo de las fuerzas de mercado endógenas.

El proceso de apertura del mercado es visto como un cambio en el contexto institucional porque las

relaciones de poder entre firmas, y sus relaciones con el estado nacional, cambian. Desde esta perspectiva existe también la posibilidad que tal cambio induzca a las firmas menos eficientes a agruparse para oponerse al cambio institucional.

Desde nuestro punto de vista, sin embargo, una estrategia industrial es una cadena compleja de intervenciones que incrementa la cantidad y variedad de los agentes competitivos. Hay dos niveles relevantes en el diseño e implementación de políticas. El nivel macro define los derechos (entitlements) que regulan quién puede participar en el juego, crea el sistema normativo que gobierna la conducta de los actores y sanciona a los "evasores" y a los abusos de quienes ocupan posiciones dominantes.

El nivel micro define las capacidades ("capabilities") con las cuales los actores participan en la arena económica, lo que significa que las políticas micro no solamente incluyen a las firmas locales, sino también a las instituciones educativas, infraestructuras, etc. Conjuntamente, las políticas en ambos niveles, micro y macro, deben integrarse para crear las externalidades positivas necesarias para el crecimiento y para evitar la formación de grupos que resistan el cambio.

EL NUEVO ENEOQUE DE POLÍTICA INDUSTRIAL

El nuevo enfoque de política industrial de la CE enfatiza que el ajuste industrial debe ser apoyado por la generación de un ambiente positivo para la cooperación inter-firma, la promoción de condiciones empresariales y de innovación, un desarrollo completo de oportunidades innovativas y el desarrollo de capacidades humanas.

Este enfoque, comprendido en el Tratado de Maastricht y explicitado en la Reforma de Fondos Estructurales (1989), invierte el enfoque de la política industrial implementada por la anterior Comisión (7).

En su conjunto, todo el artículo 130 acentúa la necesidad de que los estados miembros y la CE trabajen en forma conjunta para crear las condiciones que promuevan la competitividad y la eficiencia de la CE. El instrumento principal para el establecimiento de tales condiciones es la promoción activa de la cooperación entre firmas y la creación de externalidades para la utilización plena de las oportunidades tecnológicas existentes. Por supuesto, el fortalecimiento de actividades de investigación y desarrollo tendientes a brindar nuevas oportunidades para la innovación es también esencial.

Mirando los elementos contenidos en el Tratado de Maastricht, y analizando los programas lanzados por la Comisión, es evidente que la comunidad considera que la innovación industrial y, en general, la dinámica económica son el resultado de un esfuerzo colectivo, sistémico y acumulativo. Desde esta perspectiva, la política industrial a nivel de la Comunidad no es la simple transferencia de la antigua idea de política industrial a nivel nacional; es un aspecto necesario de la creación de la Unión Económica. Es el resultado del rango completo de intervenciones macro y micro en todos los niveles políticos para crear las condiciones que promuevan el ajuste industrial necesario para sostener eficientemente el proceso de integración económica dentro de la comunidad y para ayudar al proceso de apertura del mercado interno a la competencia global.

La política industrial para las Pymes es un aspecto específico de este enfoque, y algunas acciones específicas también son diseñadas y rotuladas como "políticas para el desarrollo de las Pymes", pero en general todas las acciones de integración y apertura están orientadas a desarrollar nuevas condiciones para el crecimiento de las Pymes.

Sin embargo, las firmas europeas trabajan dentro de contextos institucionales bien establecidos, enmarcados en las instituciones nacionales de educación, capacitación, investigación y difusión del progreso técnico. De este modo, las capacidades de las firmas están afectadas fuertemente por las externalidades locales y por los contextos nacionales. La política proclamada por la Comisión está sin embargo basada en la convergencia de los sistemas nacionales de innovación esto es, el sistema educativo, las redes de investigación, el apoyo a las autoridades nacionales y locales para crear redes de firmas (a nivel local y transnacional) de potenciales innovadores que pueden luego transformarse en conductores del crecimiento endógeno.

Este enfoque, influenciado por el impresionante crecimiento de los distritos industriales, se ha mantenido más allá del destino específico de las áreas individuales. Actualmente, el interés principal no reside en qué forma están trabajando las redes industriales, sino hasta qué punto es posible favorecer la aglomeración de

una red de innovadores.

De este modo, el nuevo enfoque para la política industrial no está orientado a sostener a firmas individuales sino más bien a identificar métodos de intervención pública que puedan crear relaciones productivas a nivel local, aún donde no hay tradición histórica de esa forma de cooperación. La atención ahora se focaliza en la variedad de relaciones que constituyen un sistema de "firmas e instituciones locales", dentro del cual las intervenciones pueden estar encaminadas a fomentar la cooperación y a orientar el proceso de especialización recíproca de quienes están involucrados en la producción.

Estas consideraciones son de particular importancia para la formulación de políticas públicas. Una política diseñada para promover conductas innovativas debe estar acompañada por una acción social destinada a regular la apertura del cuerpo social para garantizar que el proceso de selección así activado no se transforme en cambios institucionales "negativos" a favor de soluciones monopolistas o reacciones conservadoras.

El interrogante principal está referido a qué sucede en los casos donde no hay suficientes individuos que interactúan en grado suficiente como para activar un mecanismo evolutivo. En efecto, este es el caso, en aquellos países cuyas economías atrasadas manifiestan un "subdesarrollo" de relaciones, donde el cambio rápido puede introducir, no la evolución social, sino un quiebre institucional y la creación de instituciones paralelas que impidan el cambio.

Un ejemplo de este tipo se puede encontrar en las políticas estructurales de la CE para las áreas menos favorecidas del Sur de Europa o en países en desarrollo donde, a nivel local, hay pocos empresarios o donde los pocos que hay se ven forzados por relaciones de no-mercado que causan rigideces en el sistema.

Como los sistemas nacionales de innovación son todavía muy diferentes en toda Europa, la CE decidió a fines de los ochenta revertir el proceso de convergencia de arriba hacia abajo (top-down) por uno de abajo hacia arriba (bottonup), introduciendo programas cuyo objetivo es estimular la creación de redes de innovadores. Este enfoque estuvo claramente influenciado por el debate sobre distritos industriales y por un debate más general, sobre la difusión de la innovación. Se basa en la posibilidad de favorecer la asociación de firmas, centros de investigación, universidades, enmarcadas en su propio contexto nacional, pero forzadas a cooperar en la producción de innovación. El resultado positivo no está limitado a la innovación per se", como una patente o un libro, sino que es la capacidad de inducir a individuos e instituciones a modificar las rutinas existentes para "trabajar juntos" con individuos e instituciones insertos en contextos diferentes.

Esta idea se basa claramente en una visión evolucionista de la dinámica económica, porque la interacción entre personas crea normas para la acción colectiva, que inducen a sujetos insertos en diferentes contextos institucionales a trabajar juntos en un proyecto específico. Resulta claro que no se puede conducir al sistema universitario europeo a la convergencia en términos de "llegar a ser lo mismo", pero es posible promover un esquema de compatibilidad entre diferentes países y, mientras tanto, inducir a las universidades y a las empresas a cooperar en proyectos específicos.

Este concepto de convergencia (no ser igual sino ser compatible) puede ser sostenido por la creación de fondos para estimular la formación de redes de instituciones de investigación y firmas productivas. Hay una variedad de programas habilitados para apoyar la investigación y la cooperación industrial en toda Europa.

En particular el programa SPRINT está enteramente dedicado a desarrollar redes de innovadores, favoreciendo la asociación de firmas e instituciones, tomando en cuenta tanto los aspectos territoriales como los tecnológicos de la organización productiva. Dentro del SPRINT, un programa especial, llamado MINT, apoya la difusión tecnológica y la reestructuración industrial de las Pymes, creando una red de consultores en toda Europa. Otros programas específicos conectan agencias locales y proveen servicios a firmas locales. Por ejemplo, en la industria textil, la CE favoreció la creación de una red transnacional de centros de servicios, para encausar la actividad de las firmas individuales y de grupos de competidores locales dentro de una flexible, pero sólida organización de relaciones transnacionales.

Estos programas conforman políticas estructurales que tienen por objeto crear nuevas relaciones de producción entre líderes industriales, que son parte de sistemas locales de producción, de modo que algunos distritos específicos sean más innovativos y promuevan un proceso de integración entre ellos.

En este sentido, el nuevo enfoque de política industrial, que esbozamos en este artículo y que ha sido parcialmente experimentado en la CE, enfatiza dos áreas de intervención. Por un lado, existe la posibilidad de intervenir sobre los costos de las relaciones mismas, divididos en costos de información y de coordinación. Por otro lado, existe la posibilidad de intervenir en aquellos activos colectivos intangibles propios, que caracterizan al territorio y al grupo de firmas.

Las consideraciones realizadas aumentan la relevancia normativa del nuevo enfoque, basado en la posibilidad de orientar el marco institucional e interviniendo en las externalidades sociales (conocimiento común y normas colectivas), e induciendo a las firmas y a las instituciones que están involucradas en redes locales a trabajar juntas en competencias específicas de los diferentes agentes. Crear encadenamientos entre líderes locales significa promover la compatibilidad entre redes locales y, de esta manera, incrementar la posibilidad de redefinir la división del trabajo y el proceso de especialización en un contexto más amplio.

Con respecto a las intervenciones en los distritos ya existentes que experimentan períodos de crisis, tales como los distritos textiles en Europa, las políticas industriales deben tener como objetivo la reconstrucción de los fundamentos tecnológicos de las firmas, y la disminución de los costos de información y de coordinación. Estas intervenciones deben crear nuevos encadenamientos entre estos distritos locales y nuevas fuentes de innovación, y establecer conexiones entre los distritos existentes para desarrollar una especialización relativa dentro de Europa.

En dichos casos, intervenciones tales como el establecimiento de centros de servicios a la producción pueden transformarse en medios para llevar a cabo la selección y promoción de agentes líderes que operan en diferentes áreas y pueden servir para modificar las relaciones productivas existentes, transformando el sistema local en un sistema más amplio bajo el liderazgo de un número limitado de agentes elegidos por medio de este proceso de selección. Los centros se deberían desarrollar a nivel local pero también deberían estar conectados con laboratorios nacionales de investigación, universidades locales o medios privados, reconocidos como líderes tecnológicos en sus respectivos contextos nacionales.

La meta a lograr es la aceleración de los procesos de innovación sin romper las redes nacionales y locales existentes, sino potenciándolas en un contexto más amplio que permita la apertura del sistema local sin dispersión del conocimiento acumulado. En efecto, esta política industrial conduce a ajustes sistémicos que necesitan de la integración de los agentes preexistentes --tales como las Pymes tradicionales-- con agentes --como consultores y centros de investigación-- que han estado tradicionalmente fuera del área cultural y territorial cubierta por el distrito.

Estas acciones también cambiarán el sistema nacional de innovación. Este enfoque induce un proceso de integración que se mueve desde abajo hacia arriba (bottom-up): crea encadenamientos entre líderes locales, que deben cambiar su forma tradicional de interactuar dentro de su propio contexto nacional. El programa de cooperación establece nuevas formas de relación entre firmas e instituciones públicas, que son compatibles a nivel europeo.

Para concluir, la política pública no puede ser una acción meramente orientada a alentar la innovación tecnológica. Debe orientarse a guiar los mecanismos colectivos necesarios para manejar e incorporar efectivamente los cambios que ocurren a nivel local. De esta forma se pueden implementar políticas que alientan el crecimiento endógeno.

En el caso de las intervenciones sobre sistemas locales, o sobre un grupo de firmas o instituciones que no están marcados por un contexto social y económico preexistente que resulta favorable a la innovación y el crecimiento, la intervención estructural consistirá en acciones tales como:

- acciones orientadas a la explicitación del modelo, alentando a los agentes para que se vean a sí mismos como parte de un sistema integrado.
- acciones para dar cauce a las especializaciones de los agentes en dirección a obtener una mayor división del trabajo basada en la confianza mutua.
- acciones relacionadas con los costos de coordinación, que pueden ser compartidos a través de la creación de un "proyecto colectivo", aún por medio de apoyo público.

Tradicionalmente, la política industrial para las Pymes se ha orientado a subsidiar firmas individuales y se implementó por medio de leyes diseñadas y ejecutadas por las autoridades centrales. A principios de los ochenta en todos los países europeos estos programas de subsidios estaban orientados a proveer ayuda financiera para comprar maquinaria nueva o para ayudar a las firmas a vender en el exterior.

En Europa se desarrollaron siete áreas de política : creación de nuevas firmas, modernización de la subcontratación, apoyo a las actividades de exportación, eliminación de la discriminación del financiamiento para las Pymes, creación de empleo, apoyo a la educación y la capacitación, adopción de nuevas tecnologías (8).

La variedad de herramientas es muy amplia; el apoyo financiero y fiscal, la información y la consultoría, el entrenamiento y otras intervenciones administradas, principalmente a nivel local.

Todos los países miembros y la Comisión de la CE apoyan la creación de nuevas firmas. La mayoría de los incentivos financieros han sido implementados durante los ochenta. En casi todos los casos la ayuda financiera directa fue integrada y, en algunos, sustituida por servicios de información y consultoría y cursos de capacitación dirigidos a los nuevos empresarios para que puedan manejar sus propios negocios. El apoyo público a las exportaciones es provisto por todos los gobiernos europeos y por la Comisión. Se evidencia una tendencia clara a cambiar la ayuda financiera provista por el gobierno central por servicios de información y consultoría provistos por las autoridades locales.

En el sector financiero, existe la convicción de que las Pymes son discriminadas por los bancos y ampliamente excluidas en la adopción de nuevos instrumentos financieros orientados al crecimiento. Por esta razón, todos los gobiernos implementan medidas en el área de las finanzas y la Comisión de la CE interviene en el área de fondos de capital semilla, consorcios y programas de capital de riesgo, planes, cooperativas, asociaciones y sociedades de garantía recíproca. De la misma manera, la mayoría de los países ha implementado medidas para reducir el desempleo a través del apoyo a la creación de puestos de trabajo para mujeres, jóvenes y el retorno de migrantes.

Un área emergente es el apoyo que se otorga a la información para la modernización de subcontratistas, brindando esencialmente información a las categorías más innovado

Los informes de la CE sobre la ayuda estatal al sector industrial mostraron que hay una tendencia clara que va desde el gobierno central hacia las autoridades locales, que abarca desde el apoyo financiero hasta la oferta de servicios (9). Esta tendencia ha estado fuertemente influenciada por el relanzamiento del proceso de integración europea. Los tratados de la CE consideran que la ayuda pública a la industria debe ser eliminada porque distorsiona la dinámica del mercado. De este modo, es posible distribuir dinero público a firmas privadas sólo en favor de la reorganización industrial de las áreas en declive o para sostener los esfuerzos de innovación que hacen grupos de firmas.

De esta manera, el relanzamiento del programa de integración europea, con el Acta Unica y el Tratado de Maastricht han dado pie para que la Comisión intervenga tratando de inducir a los gobiernos nacionales para que rediseñen sus políticas de intervención dentro de la comunidad. Por ejemplo, Italia usaba masivamente ayudas financieras para compañías privadas. Según el primer informe sobre los subsidios gubernamentales, mencionado más arriba, Italia resultó tener el doble de firmas subsidiadas que Francia y Alemania. Esto generó un conflicto entre el gobierno italiano y la Comisión Europea, que suspendió la mayoría de las intervenciones.

El resultado de este conflicto ha sido que los subsidios provistos por las autoridades nacionales son aceptados sólo si están dentro de las normas de la Comunidad. De este modo, el nuevo enfoque de la Comunidad es cada vez más relevante, porque estos programas están definiendo también los entramados institucionales para admitir las intervenciones nacionales (ver Anexo 2).

Un resultado importante de este reordenamiento de las políticas nacionales ha sido el rol creciente de las autoridades locales y regionales, que son alentadas a trabajar juntas para diseñar planes para el crecimiento local, usando la amplia gama de programas ofrecidos por la Comisión y los esquemas de ayuda ofrecidos por las autoridades nacionales.

LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA CE

Las políticas de la CE para las Pymes fueron delineadas por un Programa de la Comisión en el año 1986 y asumidas por una decisión del Consejo de Ministros de la comunidad en 1989 (Decisión 28 de julio de 1989). Los lineamientos establecidos son administrados por la Dirección General XXIII y por una Fuerza de Tareas creada para apoyar la participación de las Pymes en los Programas de la CE para la innovación y el desarrollo local. El núcleo de la acción de la CE es de hecho la promoción de las condiciones legales, sociales y económicas que permitan a las Pymes operar en el mercado abierto (10).

Un ejemplo de intervención en el marco legal ha sido el proceso de armonización de la legislación nacional sobre Pymes para favorecer la cooperación (acuerdos comerciales, financieros y asociaciones) entre Pymes de los diferentes países miembros. Un proceso similar ha sido implementado para las regulaciones sobre competencia e impuestos concernientes a los acuerdos entre Pymes.

Otro aspecto crucial se refiere a la estandarización de los productos y a la certificación de procedimientos.

Se ha realizado un trabajo importante sobre la información. La comunidad ha promovido la creación de redes de bases de datos sobre oportunidades de negocios en Europa. La red llamada Euro-Info-Centers o Eurodesk, vincula cámaras de comercio, centros de servicios, asociaciones empresariales, universidades y autoridades locales. En lugar de crear una nueva burocracia, la Comunidad utiliza la asociación de centros existentes como nodos de una red, volcando información referida a los programas de la CE, licitaciones propuestas por las administraciones públicas de toda Europa, programas de innovación, oportunidades de cooperación, oportunidades comerciales, patentes y licencias, y oferta y demanda de subcontratación. La Comisión verifica la calidad de la información, organiza la red y capacita personal local.

La red de información constituye el primer paso de un sistema más complejo de relaciones de intra-firma. El núcleo de este sistema es el llamado Business Cooperation Network (BC-NET), destinado a establecer las condiciones de cooperación entre firmas, especialmente de Pymes, en toda Europa. Los centros BC-NET se apoyan en una variada gama de autoridades locales, asociaciones y centros de servicios de acuerdo a la organización social local, proveen servicios vinculados al monitoreo técnico y comercial y a oportunidades de asociación y cooperación. Estos Bureau de Rapprochement des Entreprises (BRE) estimulan la cooperación, favorecen la especialización y apoyan la complementariedad a través de la búsqueda de contrapartes, ya sea a nivel local o transnacional.

Para apoyar su acción, la Comisión ha lanzado programas especiales tales como el Europartnership y el Interprise.

Se ha puesto especial cuidado para permitir que las Pymes compitan por los contratos públicos. Las directivas de la C.E. 89/440 y 90/531 regulan la concesión de contratos para trabajos públicos. Ambas fueron sancionadas para garantizar la liberación efectiva del mercado y abrir la competencia a nivel europeo, fomentando la eliminación de derechos especiales o exclusivos otorgados por las autoridades locales y nacionales en la provisión de servicios y trabajos públicos. La Comisión ha organizado un complejo programa de información a las Pymes acerca de las licitaciones y favorecer su asociación para participar en contratos públicos.

Se han hecho grandes esfuerzos para mejorar la participación de las Pymes en Programas de Investigación y Desarrollo (I&D) de la Comunidad tales como VALUE (orientado a difundir los resultados de la investigación científica básica), BRITE (I&D en materiales avanzados y tecnologías industriales) y especialmente SPRINT (Programa Estratégico para la Transferencia de la Innovación y Tecnología). Se lanzó un programa específico, llamado EUROMANAGEMENT, para ayudar a las Pymes a participar en estos programas creando una red de consultores y promotores locales.

Dos aspectos recibieron especial atención: los recursos humanos y el acceso al financiamiento. El enfoque de la CE para ambos se basa en la promoción de la cooperación local entre firmas para crear programas especiales que permitan a las Pymes utilizar los instrumentos existentes. En términos de acceso al financiamiento la CE acepta la posibilidad de crear fondos de garantía local en bancos y en el mercado financiero local. Por otra parte, la CE apoya programas de capacitación para empresarios y gerentes que trabajan en Pymes, usando las estructuras del sistema de educación local.

Todos estos instrumentos deben ser usados consistentemente en una intervención estructural orientada a desarrollar las regiones menos favorecidas o áreas de declive industrial.

La experiencia de la CE muestra que todos los instrumentos deben ser usados dentro de un programa integrado que combine una variedad de acciones para reactivar las fuerzas del mercado local. La Reforma de los Fondos Estructurales de la CE, lanzada a partir del 1° de enero de 1989, debe ser considerada como uno de los cambios más importantes en el enfoque de política de la Comunidad. La Reforma de los Fondos Estructurales contiene una variedad de instrumentos destinados a apoyar el desarrollo de las áreas menos favorecidas de la CE, es decir las áreas marginales y deprimidas, aquellas con declive industrial, etc. La Reforma se basó en la concentración territorial de intervenciones de políticas integradas, administradas por diferentes actores políticos.

La nueva estrategia para la integración europea promulgada por la Comisión consiste en superar el rol dominante del gobierno nacional, poniendo en juego a las regiones como actores primarios del proceso de policy making. El gobierno regional trata de crear un ambiente local favorable para el desarrollo industrial a través del compromiso directo de todos los actores públicos y privados en la definición de programas comunes de desarrollo. Estos programas deben ser apoyados con el uso integrado de instrumentos de política complementarios ofrecidos por las autoridades regionales, nacionales y de la Comunidad para promover el desarrollo industrial y la innovación, tales como los programas de capacitación, los consorcios de exportación, los centros de servicios, la investigación común y los proyectos de aplicación tecnológica.

La cooperación empresarial local es, por lo tanto, el factor clave de la Reforma de los Fondos Estructurales. Este principio es crucial porque subraya que el desarrollo de las áreas menos favorecidas puede resultar de una variedad de proyectos complementarios, llevados a cabo por autoridades públicas de diferentes niveles, con compromiso directo del sector privado, las asociaciones empresariales, los clubes locales, orientados a redefinir no sólo la relocalización de la producción, sino a actuar sobre la comunidad local y el medio ambiente mismo. Este enfoque sostiene que la externalidad básica para el desarrollo de las fuerzas locales está dado por la sociedad civil misma, o sea la comunidad local, con su historia, sus tradiciones y normas colectivas, que pueden establecer la confianza colectiva necesaria para el crecimiento de la economía (11).

Por esta razón, la CE ha puesto especial atención en los aspectos sociales de la integración económica. El Cuarto Framework Program sobre Ciencia y Tecnología, está consagrado a programas especiales para analizar el impacto social de las nuevas tecnologías en las comunidades locales y el efecto de la integración, así como el estudio de la organización social de las áreas menos favorecidas.

Asimismo, del debate europeo está emergiendo claramente la idea de que en las regiones donde el malestar local de la economía tiene su origen en el descontento social y político, la implementación de una política orientada a acelerar la innovación social a través de una ruptura violenta con el pasado (tal como los subsidios masivos para atraer grandes negocios del exterior), puede crear nuevos conflictos en lugar de resolver los problemas existentes. De este modo en aquellas áreas muy marginales, el mismo enfoque trabaja para favorecer la creación de una comunidad local de intereses comunes para recrear las condiciones mínimas que reactiven el crecimiento.

ALGUNAS IMPLICACIONES SOBRE LAS FORMAS DE HACER POLÍTICA (POLICY MAKING) EN ARGENTINA Y EL MERCOSUR

Los análisis precedentes revelan que la política industrial se debe basar en cuatro factores:

1. Ampliación de la extensión del mercado. Significa crear el mercado interno dentro del área de comercio, y también hacer converger el marco institucional para permitir que las firmas se reorganicen dentro de un mercado efectivamente ampliado. Significa también, orientar el proceso de apertura del área de comercio a la competencia y a la cooperación externa.

2. Regular el poder de mercado. Implica no sólo el establecimiento de regulaciones relativas a prácticas antimonopólicas (antitrust) y a los servicios públicos, sino también controlar los programas estatales de ayuda para evitar distorsiones del mercado durante el período de transición, y los mecanismos de privatización para evitar la competencia desleal entre naciones.

3. Desarrollar la división del trabajo. Se basa en una amplia variedad de acciones orientadas a favorecer la reorganización de las firmas, y también a redefinir los sistemas nacionales y locales de innovación para reforzar la innovación productiva y el desarrollo territorial. Implica también acciones para favorecer nuevas entradas y la creación de nuevas firmas, especialmente en aquellos sectores que tienen capacidad de conducir la innovación y catalizar el desarrollo de fuerzas locales que no estén enraizadas en las tradiciones

del lugar, tales como servicios avanzados para la producción.

4. Fortalecimiento de las externalidades basadas en el conocimiento, lo que implica la capacidad de encuadrar la actividad de firmas en un contexto local capaz de estimular el cambio económico y social, y también conectar el interés específico con redes nacionales y globales de universidades y centros de investigación.

Las acciones políticas pueden ser llevadas a cabo por diferentes autoridades que operan a diferentes niveles y tienen diferentes responsabilidades.

Se puede ampliar la extensión del mercado por medio de la eliminación de barreras tarifarias dentro de la unión aduanera y la implementación de un plan claro para eliminar las tarifas externas. En el nuevo enfoque de la Comunidad Europea estas dos acciones se llaman "catalizadores del crecimiento". Sin embargo esto no es suficiente porque hay tarifas para-arancelarias que funcionan como verdaderas barreras y que incrementan las imperfecciones del mercado. Además, la experiencia europea nos enseña que es necesario iniciar un proceso de armonización de las instituciones que genere normas en los niveles nacionales.

La transición del antiguo Mercado Común establecido en 1958 a la Unión Europea, diseñada en 1985 para comenzar en 1993, demuestra que un proceso de integración de esta naturaleza requiere de ajustes institucionales muy complejos. La creación de Mercado Único ha sido un factor del éxito europeo en la década de los ochenta, pero también creó una difusa desconfianza entre las 8mas cuando la estructura institucional fracasó en su intento de estar efectivamente integrada.

Sin embargo, tenemos que tener en cuenta que:

1. La creación de un acuerdo regional de comercio es un proceso dinámico que debe evolucionar a lo largo del tiempo para evitar convertirse en una coalición regresiva incapaz de sostener el crecimiento a largo plazo.

2. El proceso de integración es el resultado de una variedad de acciones activadas por diversas autoridades públicas a nivel de la comunidad nacional y local, para definir un marco institucional efectivamente integrado.

En el caso del Mercosur, por lo tanto, es necesario prevenir la posible evolución del acuerdo hacia una unión económica. El cronograma de este proceso de integración es crucial para estabilizar las expectativas de las firmas relacionadas con el proceso de apertura. El éxito de un proceso de apertura tan complejo requiere delinear los pasos necesarios que deberán tomarse a lo largo del tiempo, junto con una evaluación realista de la aptitud de la estructura institucional en todos sus niveles para llevar a cabo estas etapas.

La estandarización de productos es un tema especial en un contexto de apertura regulada. En Europa, éste ha sido uno de los mayores obstáculos para la creación de un mercado único. Aquí vemos que se debe llegar a un acuerdo sobre el nivel de la estandarización de productos y éste, entonces, debe ser generalizado hasta convertirse en una regla común para el mercado. Este es claramente un proceso desde arriba hacia abajo (top-down), pero para que sea efectivo debe existir un proceso análogo de abajo hacia arriba (bottom-up) que indique el actual nivel tecnológico de las firmas y diseñe un plan aceptable para alcanzar nuevos estándares.

Estos elementos institucionales son de gran importancia para las Pymes porque identifican un mercado de vastas dimensiones en el cual pueden delinear un espacio de especialización para las que compiten en calidad. El nivel apropiado para esta clase de intervención es el nacional/internacional, pero es necesario tener una conexión directa con las firmas y autoridades públicas que trabajan a nivel local.

El nivel nacional es el apropiado para la regulación antitrust, la defensa del consumidor y la regulación del monopolio. Pero es también materia de acuerdos internacionales en el caso de la unión aduanera, porque estas normas definen el contexto institucional para las firmas y enmarcan el ambiente de crecimiento de las más pequeñas. Normas claras que gobiernen la conducta económica y el acceso a instituciones que funcionen aseguran que las firmas que ocupan posiciones dominantes no puedan abusar de su poder. Esto ofrece a las Pymes la estabilidad necesaria para que puedan operar.

Las acciones macro crean un contexto de trabajo positivo. Sin embargo, es necesario desarrollar complementariedades entre firmas y apoyar un proceso de especializaciones relativas de las Pymes. Este

es claramente un enfoque de abajo hacia arriba (bottom-up), porque es necesario identificar un

grupo de firmas (ya sea por sectores o por afinidades tecnológicas) y trabajar para generar condiciones de confianza recíproca que permitan a las firmas individuales sentirse parte de un organismo común. Tal proceso de formación de redes puede ser sostenido por una task-force nacional, que tenga el rol de estimular la autoidentificación de las fuerzas locales, y crear las conexiones iniciales entre autoridades y firmas para enseñar los procedimientos que permitan el establecimiento de la red.

Una variedad de ejemplos europeos demuestra que las Pymes pueden ser competitivas sólo si especializan su actividad dentro de un marco de cooperación industrial dado por una red informal de relaciones (el distrito) o una serie formalizada de relaciones (un consorcio o un grupo). La reorientación del enfoque de política industrial centra este rol de las autoridades públicas en la creación de condiciones para una dinámica genuina del mercado.

Esto significa:

1. Fijar las normas para defender la competencia contra intentos monopólicos, pero también promover la entrada de nuevas firmas y el refuerzo de la competencia a través de la creación de un mercado efectivamente unificado.
2. Favorecer la cooperación entre firmas, especialmente Pymes, para promover la especialización y la complementariedad, y crear estas externalidades comunes que puedan generar ventajas competitivas en el mercado abierto, tales como el control de calidad, las actividades de investigación, la asistencia internacional y las finanzas.

La innovación es el resultado sistémico y evolutivo de una red de relaciones sociales, de tal forma que la competitividad individual se encuentra muy afectada por la organización del escenario institucional, que enmarca el ambiente que rodea las firmas: cuanto más estable sea el ambiente institucional, menor será la necesidad de las firmas de internalizar las relaciones sociales. Las políticas tienen que favorecer el enriquecimiento del contexto social, promoviendo la creación de redes de innovadores.

En consecuencia, para asegurar la división del trabajo, se debe crear un contexto de confianza social, cuya construcción requiere la intervención de la "comunidad" en los niveles nacional y local. Esto significa que, en el nivel local, se requiere construir la red de relaciones necesarias para garantizar un ambiente capaz de fomentar la integración de las firmas existentes, el nacimiento de nuevas firmas, y el desarrollo de servicios para las firmas que sólo pueden existir en un contexto de multiplicidad y complementariedad.

La reorganización de los fondos estructurales demuestra que el éxito de tales iniciativas depende del conocimiento directo de los contextos locales y de la capacidad de intervenir para crear coaliciones progresivas en el marco específico del territorio y de la tecnología. Esto significa crear una red local de firmas productivas, empresas de servicios, autoridades locales, universidades. En la mayoría de los casos, este tipo de intervención es realizado a través de uno o más centros de servicios que conjugan intereses y que crean las bases para la cooperación y la confianza social.

Una de las funciones fundamentales de la formulación de políticas en el nivel nacional, es estimular el entramado local de redes especializadas, al mismo tiempo que se favorece la vinculación nacional de las redes locales. El elemento crucial para el éxito de este enfoque, es la aptitud para crear nuevas firmas y, por otro lado, promover las relaciones entre las firmas y el sistema educativo y de investigación para reforzar la multiplicidad de actores presentes en el sistema productivo.

En relación a la creación de nuevas firmas, el enfoque tradicional sostenía que la principal barrera de entrada estaba relacionada con la escasez de capital. Este supuesto era razonable en un contexto de producción masiva de bienes homogéneos. Pero no es tan importante en un contexto donde la competencia se basa en la calidad y en la especialización. Esta especialización es el resultado de la especialización de conocimientos específicos y de la existencia de un grupo de relaciones productivas y de mercado que enmarca las pequeñas firmas. Experiencias recientes en diferentes países han mostrado que un enfoque positivo para la creación de nuevas firmas se basa en la capacidad de proveer relaciones, servicios y contactos para la investigación. Desde este punto de vista, la principal barrera a la entrada es la dificultad de identificar apropiadamente una idea de negocio y transformarla en una realidad organizacional.

El éxito de la experiencia italiana relacionada con la creación de pequeñas firmas en el sur de Italia (Ley 44), se basó en la creación de un comité interdepartamental que ayuda a los individuos a definir su propia idea del negocio, seleccionando las propuestas más atractivas y apoyándolas a través de la identificación de un consultor externo que supervisa las fases iniciales del desarrollo.

Se debe dedicar atención especial a la creación de recursos humanos dentro de un sistema de innovación local y nacional. Significa asimismo crear, no sólo centros de capacitación o centros universitarios, sino también proyectos a nivel nacional que combinen universidades, instituciones de investigación y centros de servicios locales.

En el pasado, el enfoque tradicional de política industrial se basaba en la capacidad para promulgar una ley nacional sobre provisión de fondos a firmas individuales, lo que requería de una burocracia centralizada para administrar esos fondos. El nuevo enfoque requiere de numerosos agentes ejecutores cuyo rol es diseñar y administrar intervenciones locales o sectoriales para definir el marco institucional a nivel nacional y negociar el proceso de convergencia a nivel internacional.

Este cuerpo de agentes ejecutores debe operar en las administraciones locales y nacionales, pero también en las asociaciones empresariales, en las universidades y en los centros de investigación, y en organizaciones internacionales. La formación de un cuerpo de estas características, resulta vital para el éxito de la política industrial. En efecto, en un contexto evolutivo, la aptitud para comunicarse en un lenguaje común y tener los mismos puntos de referencia --aún cuando tengan distintos intereses--, facilita la definición de procedimientos y proyectos comunes.

Implica también experimentar políticas a nivel local (tal como en el caso de Rafaela en la provincia de Santa Fe, Argentina) para identificar problemas y probar soluciones que luego podrían generalizarse. Los casos piloto son, por lo tanto, indispensables, porque deben proveer la metodología --que luego puede ser generalizada en América Latina-- para conectar los diferentes niveles de interacción institucional, convirtiéndose en los nodos básicos de la red a crearse.

Al comienzo es necesario crear una especie de fuerza de tareas (task-force) para una autoevaluación. Establecer el comité para el centro de calidad y focalizar el marco nacional que apoye el desarrollo progresivo de la industria local. Es necesario crear una coalición progresiva para convencer a la gente que es posible hacer una política desde abajo hacia arriba (bottom-up). Los participantes en el área local deberían tomar consciencia de que estas políticas, de hacerse viables, afectan la formulación de políticas a niveles más altos. De tal forma que, las iniciativas a nivel local (bottom) puedan ser usadas para modificar las políticas en el nivel regional y nacional (top).

No obstante, es necesario articular las experiencias locales, creando una red nacional y supranacional de las mismas. Es también necesario definir las conexiones más apropiadas entre dichas redes y las instituciones nacionales. En este contexto, un elemento crucial para el crecimiento es la investigación y el desarrollo, por lo tanto el rol del sistema educativo es de capital importancia.

Una red local de firmas se transforma en fuerza orientadora cuando es capaz de desarrollar una fuerte conexión entre las fuerzas productivas y el llamado sistema local de innovación, es decir universidad, escuelas y centros de capacitación.

Si esto es así, adquiere fundamental importancia educar y capacitar gente para que sea capaz de diseñar e implementar proyectos locales y nacionales que aumenten la multiplicidad de los actores en el mercado y favorezcan la cooperación y la competencia entre ellos. Por otro lado, es también de fundamental importancia definir todas las estructuras de promoción de mercado y "antitrust" que garantizan las instituciones del mercado y promover un programa para la creación de nuevas firmas, especialmente en servicios y manufacturas de alta calidad y tecnología. Asimismo, nuestra experiencia indica que es necesario formar una comisión para estimular y promover ideas de negocios y organizar la supervisión de nuevos empresarios capaces de actuar en un contexto dinámico.

Desde nuestro punto de vista, el rol de las organizaciones internacionales es extremadamente importante porque deben sostener la estabilización mientras se abre la economía, deben desarrollar la infraestructura institucional (no sólo la red de sistemas educativos y de investigación, sino también la defensa del consumidor, las acciones antimonopólicas, el sistema de control de calidad y la certificación de productos), y promover e integrar proyectos y sistematizarlos a través de redes a lo largo de América Latina, y entre

No obstante, debemos recordar que un proceso tan complejo como la apertura del mercado y la reorganización industrial, puede funcionar solamente en un contexto de participación política y social. La consolidación del proceso democrático es, por lo tanto, un factor crucial en toda política de desarrollo económico basado en las fuerzas del mercado.

Como Mercado significa multiplicidad de actores y relaciones, el nuevo enfoque enfatiza que la multiplicidad es un resultado de la cohesión social. La estabilización es un paso necesario, pero lo primero es el mercado que --como Adam Smith enunciara--, requiere de reglas sociales claras y de un fuerte interés común, para habilitar a los individuos a competir para el crecimiento.

-
- (1) Estos datos fueron provistos por The European Observatory for SMEs. Segundo Informe Anual, 1994.
 - (2) Ver Growth, competitiveness and Employment, Libro Blanco, Comisión de EC, Boletín de la EC, Suplemento 6/93, Luxemburgo.
 - (3) Ver Remarks by the President, en el G-7 Jobs Conference, Fox Theater, Detroit Michigan. marzo 14-1994.
 - (4) N. de T. A lo largo de este trabajo se utiliza el término grupo o grupo de firmas para representar la palabra cluster, utilizada por el autor en el original.
 - (5) Una revisión de esta literatura ha sido propuesta en "The Promotion of small firm clusters and industrial districts : European policy perspective", P. Bianchi, Journal of Industry Studies, I, 1 oct. 1993.
 - (6) La relevancia de los aspectos sociales y culturales es expuesta también en The East Asian Miracle, Banco Mundial, noviembre 1993.
 - (7) En los setenta, la política industrial de la Comisión estaba basada en la creación de cartels para controlar las crisis sectoriales, incrementando los sectores regulados y, de esta manera. aumentando las tendencias proteccionistas de los estados nacionales. Los artículos 130/ 130Y del Tratado de Maastricht subrayan las nuevas áreas de intervención de la CE : el Art. 130 es sobre la política industrial, el 130 A a E sobre política regional; el 130 F a g sobre política innovativa; el 130 P a T sobre política ambiental, y el 130 U a Y sobre la cooperación internacional hacia los países en desarrollo. Mas aún, los artículos 126 y 127 sobre educación y capacitación y el art. 128 sobre cultura, han sido modificados significativamente con respecto al Tratado de Roma. Finalmente, el nuevo art. 129 B introduce el concepto de una red transeuropea para construir una política para la CE sobre energía, telecomunicaciones y transporte (1992). Todos estos artículos resultan de la experimentación promovida por la Comisión después del Acta Individual (Single Act).
 - (8) Ver The European Observatory for SMEs, Primer Informe Anual, Luxemburgo, Mayo 1993.
 - (9) Ver C.E., Second Survey on State Aids in the European Community, Bruselas, 1990.
 - (10) Una clara descripción del enfoque de la CE para el desarrollo de las Pymes está en The Third 1992 Report on the Application of the Council Decision on SMEs, 28 de julio de 1989 Bruselas, 23 de julio 1993 COM (93) 365; otro documento que explicita la política de la CE es Communication of the Commission regarding SMEs and the technological policy of the Community. Bruxelles, 30th September, 1993, COM (93) 356.
 - (11) Este principio fue claramente establecido en el Vademécum sobre la Reforma de Los Fondos Estructurales, Bruselas 1989. Debe resaltarse que la reforma de los fondos estructurales fue guiada por los Programas de Integración Mediterránea (IMP), promovidos por la Comisión para apoyar las regiones del sur de Italia, Francia y Grecia, cuando la Comunidad fue ampliada con la incorporación de España y Portugal. Los IMPs estaban basados en tres niveles de políticas. para inducir a las autoridades de la Comunidad, de la nación y de la región para trabajar en forma conjunta, en áreas específicas, articulando los diferentes programas activados. Sobre la Reforma de los Fondos Estructurales de la Comunidad, véase P. Bianchi. "Insutriat Strategy and Structural Policies", en Current Issues in Industrial Economic Strategy, editada por K.

