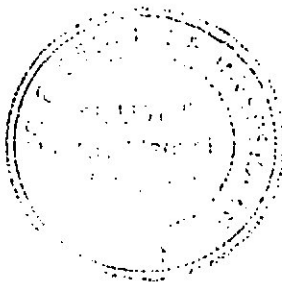


2042

38276

Secretario General del CFI: Ing. Juan José CIACERA.
Direccion de Desarrollo Económico y Estudios Básicos.
Directora Ing. Marta Velazquez Cao.



**ALGUNOS ELEMENTOS PARA DISCUTIR ACCIONES DE POLITICA
PARA PYMES INDUSTRIALES EN LA REGION DEL NUEVO CUYO.**

Adelina Broco (CFI)
Gabriel Yoguel(CFI)

1.- El rol de las Pymes industriales en el Nuevo Cuyo.

Con el propósito de rescatar las peculiaridades de la trama industrial del Nuevo Cuyo en este apartado se realiza en primer lugar una breve caracterización de la estructura industrial de la región y las diferencias con otras regiones del país. En segundo lugar se muestra el grado de especialización productiva de la región al nivel de las distintas ramas, el peso que tienen las Pymes en el área y los espacios que estas comparten con las firmas Grandes.

La región Nuevo Cuyo, conformada por las provincias de Mendoza, La Rioja, San Juan y San Luis, daba cuenta a mediados de los 80's de alrededor del 5% de la producción y de la ocupación Industrial nacional.

En términos de ocupación y producción (ver cuadro 1) la región Nuevo Cuyo tiene una dimensión similar al Noa y claramente superior al Nea y a la Patagonia.

Cuadro 1 Distribución (en %) de las plantas industriales, la ocupación y el valor de producción según región

	Establec. (%)	Ocupados (%)	Valor de Producción (%)
Nuevo Cuyo 1/	7.4	5.6	5.5
Noa 2/	5.2	5.6	5.5
Nea 3/	10.3	6.2	3.7
Patagonia 4/	3.6	3.9	3.9
Polo Metropolitano 5/	40.8	50.4	46.8
CentroPampeano 6/	32.6	29.1	34.7
Total país	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia en base a CNE'84

Notas:

- 1/ Integrado por las provincias de Mendoza, San Luis, San Juan y La Rioja;
- 2/ Integrado por las provincias de Jujuy, Salta, Santiago del Estero, Tucumán y Catamarca;
- 3/ Integrado por las provincias de Formosa, Chaco, Misiones y Corrientes;
- 4/ Integrado por las provincias de Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Neuquén, Río Negro y La Pampa;
- 5/ Integrado por Capital Federal y los 25 partidos que rodean la capital;
- 6/ Integrado por Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y el resto de la provincia de Bs Aires.

Como puede observarse existe una fuerte asimetría en la performance de las firmas Pymes y Grandes de la región (ver cuadro 2). Así, las Pymes 1/ que constituyen un quinto de las plantas industriales, ocupan el 44% de la fuerza laboral y generan apenas algo más de un cuarto de la producción industrial. Por el contrario, las firmas Grandes (0.3% del total) ocupan un décimo de la fuerza de trabajo y generan la mitad del valor de producción industrial de la región. En un punto intermedio, las aquí denominadas firmas "Medianas-Grandes" son empresas "Grandes" de menor tamaño relativo.

Cuadro 2 Distribución de plantas, ocupados y valor de producción industrial del Nuevo Cuyo por tamaño

	Micro 1/	Pymes 2/	Med-Grandes 3/	Grandes 4/	Total
Establec.	79.4	19.7	0.7	0.3	100
Ocupados	22.3	57.7	9.3	10.7	100
Valor de Producción	8.5	26.6	15.9	49.0	100

Fuente: Elaboración propia en base a CNE'84 y Gallo y Yoguel 1989, Moori-Koenig y Yoguel 1992 y Yoguel 1993.

Notas:

- 1/ Se denominan así a las plantas que ocupan menos de 5 personas;
- 2/ Se clasifican en este grupo a las que facturan entre 0.15 y 8 millones de dólares anuales;
- 3/ Se clasifican en este grupo las plantas que facturan entre 8 y 18 millones de dólares anuales;
- 4/ Corresponden a este grupo las firmas que facturan más de 18 millones de dólares anuales

Las diferentes participaciones de las variables correspondientes a los estratos considerados explica las fuertes brechas de productividad y tamaño medio existente entre las Pymes y las firmas Grandes. Así, la productividad de las Pymes es casi 40% inferior al promedio de la industria de la región (ver cuadro 3).

Debe señalarse sin embargo la existencia de una importante heterogeneidad del estrato Pyme de la región que se manifiesta en grados muy diferentes de inserción externa, importantes diferencias en la trayectoria tecno-productiva y grados muy diferentes en la complejidad del entramado industrial en cada provincia que conforma el Nuevo Cuyo.

¹ La estratificación de las firmas por tamaño ha sido tratada en Gallo y Yoguel 1989, Moori-Koenig y Yoguel 1992, Kantis et al 1993 y Yoguel 1993. A los efectos de este informe se conceptualiza como Pyme a las firmas que facturan hasta 8 millones de dólares anuales. Las firmas medianas-grandes facturan hasta 18 millones y las Grandes, en forma coherente con la definición de la Secretaría de Industria más de 10 millones de dólares por año.

Cuadro 3: Niveles de productividad y tamaño medio de firmas del Nuevo Cuyo por estrato económico relativos al total de la industria.

	Micro	Pyme	Grand-Med	Grande	Total
Productividad 1/	38	61	125	458	100
Tamaño medio 2/	28	224	1800	3566	100

Fuente: Elaboración propia en base a CNE'84

Notas

- 1/ Se define como el cociente entre el valor agregado y el número de ocupados relativo al total Industrial;
- 2/ Se define como el cociente entre el número de ocupados por planta relativo al total Industrial.

Otro aspecto que merece ser destacado es la importancia que tienen en la región las actividades productivas especializadas (ver cuadro 4), las que dan cuenta de casi tres cuartos del valor de producción industrial. Por el contrario, las actividades no especializadas (coeficientes inferiores a 1.3) sólo explicaban un cuarto del valor de producción.

El cuadro 4 también revela la importancia de las ramas dominadas por firmas Grandes (66% del valor de producción) y aquellas en las que éstas firmas comparten espacios con las Pymes (53% del valor de producción). Por el contrario, el valor de producción de las ramas lideradas por Pymes y o aquellas en las que éstas firmas comparten espacios con las microindustrias es inferior al 5%. Esto es la expresión de que las Pymes de la región no son autosuficientes y mayoritariamente compiten en mercados liderados por firmas Grandes y en los que éstas firmas comparten espacios ^{2/}.

En el cuadro 5 se presentan las principales actividades especializadas clasificadas por "nivel de especialización" y por "tipología de ramas". Las 15 actividades que presentan índices de especialización ^{3/} superior a 2 explican casi dos tercios de la producción industrial. Entre esas ramas destacan cuatro dominadas por firmas Grandes (galletitas, sidra, ropa de cama y destilerías de petróleo) que explican el 35% del valor de producción de la región y 7 actividades en las que las Pymes comparten espacios con las firmas Grandes (dulces, preparación y envasado de frutas y legumbres, vinos, frazadas, cal y equipo profesional y científico y máquinas para las empresas) que generan algo menos de un tercio de la producción industrial. En segundo lugar las 12 actividades con índices de especialización comprendidos entre 1.3 y 2 dan cuenta del 8% del valor de producción.

² Debe destacarse que esta proporción es inferior a la registrada a nivel nacional, donde las ramas lideradas por Pymes y aquellas en las que éstas firmas comparten espacios con las Grandes dan cuenta del 7% del valor de producción.

³ El coeficiente de especialización de la rama *i* es el cociente entre la participación de la rama regional en la rama nacional y el peso de la industria regional en el país.

Cuadro 4: Distribución del valor de producción total por coeficiente de especialización productiva según tipología de ramas.

Tipología Ramas 2/	Micro	Pymes	Pymes Grandes	Grandes	Total
Coeficientes Especialización 1/					
hasta 1	1.5	1.1	8.9	9.9	21.4
entre 1 y 1.3	0.9	0.3	1.4	2.2	4.8
entre 1.3 y 2	0.3	0.0	1.5	6.4	8.2
más de 2	0.3	0.2	30.2	34.8	65.5
Total	3.0	1.6	42.0	53.3	100.0

Fuente: Elaboración propia

Notas:

- 1/ El coeficiente de especialización de la rama *i* es el cociente entre la participación de la rama regional en la rama nacional y el peso de la industria regional en el país.
- 2/ En Yoguel 1993 se conceptualiza a las ramas Micro como aquellas en las que el valor de producción de las micro dan cuenta de más del 50% del valor de producción, ramas Pymes son aquellas en las que las Pymes representan más del 70% del valor de producción, ramas compartidas representan a aquellas en las que ni las Pymes ni las Grandes explican más del 70% del valor de producción; ramas Grandes son aquellas en las que las firmas de mayor tamaño dan cuenta de más del 70% del valor de producción.

Cuadro 5: Características de las actividades especializadas del Nuevo Cuyo. Participación en la ocupación y producción industrial de la Región

i) Actividades de mediana especialización (coeficientes de especialización comprendidos entre 1.3 y 2)

Rama	Tipología de Ramas	Ocupac	VBP
Destil. alcohol etílico	Pyme-Grande		
Cerveza	Grandes	0.39	0.49
Curtientes	Grandes	0.23	0.25
Sustancias Químicas n.e.p	Grandes	1.80	3.83
Ladrillos de máquina	Pyme-Grande	0.73	0.27
Cemento	Grande	1.43	1.09
Mosaicos	Micro-Pyme	0.71	0.13
Marmol y Granito	Micro-Pyme	0.43	0.09
Minerales no metálicos n.e.p	Pyme-Grande	1.21	0.86
Envases de hojalata	Grandes	0.46	0.71
Reparación de maq. agrícola	Micro-Pyme	0.23	0.07
Rep. de maq. y ap. electr.	Micro-Pyme	0.18	0.04

ii) Actividades de elevada especialización (coeficientes de especialización superiores a 2)

Rama	Tipología de Ramas	Ocup	VBP
Dulces mermeladas y jaleas	Pyme-Grande	0.95	1.28
Elab. de frutas y legumbres	Pyme-Grande	14.20	6.93
Galletitas	Grandes	1.66	1.64
Vinos	Pyme-Grande	19.00	15.15
Sidra	Grandes	0.35	0.41
Ropa de cama y mantelería	Grandes	0.26	0.90
Frazadas, mantas	Pyme-Grandes	0.12	0.22
Envases de madera y cestería	Pymes	1.15	0.17
Productos de madera n.e.p	Micro-Pymes	0.27	0.26
Destilerías de petróleo	Grandes	1.39	31.82
Cal	Pyme-Grande	1.67	1.01
Yeso	Pymes	0.19	0.07
Maquinas para las industrias	Pyme-Grande	4.78	4.76
Reparación de tractores	Micro-Pyme	0.10	0.03
Equipo profes. y científico	Pyme-Grande	0.38	0.81

Fuente: Elaboración propia en base a CNE'85

2.- Las Pymes industriales en el nuevo contexto ^{4/}

Los cambios en las condiciones en las que ha venido perando la industria manufacturera argentina en los últimos años centrados en el tránsito de un modelo semi-cerrado con fuertes "turbulencias macroeconómicas" hacia otro en el que prevalece la apertura de la economía y la integración subregional en el contexto de una relativa estabilidad macroeconómica (Kosacoff y Aspiazu 1989, Katz y Kosacoff 1988) cuestionan el funcionamiento de las firmas, en particular las Pymes ^{5/}.

Estas transformaciones comienzan a promover entre los diversos agentes económicos involucrados (empresarios, políticos, funcionarios públicos e investigadores) un cuestionamiento sobre el tipo de gestión predominante de las firmas, las formas en que organizan la producción y los factores en que sustentan sus ventajas competitivas.

En la fase de economía semi-cerrada, la mayor parte de las Pymes centraban su gestión y eficiencia en aspectos exclusivamente vinculados con la fabricación, en donde la relación con los otros agentes pasaba casi exclusivamente por la compra-venta de bienes y servicios ^{6/}. Los mecanismos de cooperación y complementación productiva y/o comercial entre firmas eran prácticamente inexistentes y no formaban parte de las acciones estratégicas de las empresas.

Este estilo de gestión, funcional en una economía semi-cerrada en expansión, se revela claramente insuficiente ante la emergencia de la crisis a principios de los 80's y el proceso de apertura e integración de los 90's. En este escenario, las firmas deben prepararse para captar, procesar y decodificar una mayor masa de información sobre mercados y condiciones de competencia internacional. Esto requiere construir un nuevo modelo de gestión que no sólo combine las habilidades de "fabricación" con una visión global del negocio, sino que también incorpore las decisiones de los otros agentes vinculados por relaciones horizontales y verticales (proveedores, subcontratistas, competidores e instituciones públicas y privadas). Hasta la crisis del modelo sustitutivo de importaciones, la integración vertical de los procesos productivos era una práctica corriente de los agentes económicos, tanto Grandes como Pymes. Esta práctica fue reforzada por la inestabilidad macroeconómica que restringía las posibilidades de coordinación con otros agentes aumentando los costos transaccionales y por la estrategia defensiva de diversificación productiva de las firmas para enfrentar el achicamiento del mercado. Esta modalidad productiva condujo a algunas empresas a incorporar equipamiento flexible, que en ausencia de instrumentos financieros no convencionales (ie:leasing) produjo tendencias al sobreequipamiento en relación al necesario en una gestión del proceso productivo más desintegrado.

⁴ Esta sección se basa en parte en Yoguel, Moorl-Koenig y Kantis, Cambios en las condiciones competitivas, nuevas perspectivas de análisis y espacios de políticas para las Pymes industriales, CFI, mimeo 1993 e incorpora elementos provenientes de diversos trabajos sectoriales (Kantis et al 1992, Delgobbo 1993, Moorl-Koenig y Yoguel 1992, Broco 1993, Quintar y Castaño 1992).

⁵ Entre principios de los 70's y mediados de los 80's en la Argentina las Pymes habían mostrado un gran dinamismo tanto en términos del número de establecimientos creados como por el quantum de puestos de trabajo generados (124000 puestos). Esto compensó el efecto que provocó sobre el empleo la restructuración de las grandes plantas. Hacia mediados de los 80, las Pymes industriales representaban alrededor del 73% del total de establecimientos (80.000 firmas), daban empleo a 600.000 personas (alrededor del 40% del total del empleo manufacturero) y generaban aproximadamente un quinto del valor de producción.

⁶ / Los estudios de caso ponen de manifiesto que gran parte de las Pymes (70%) son firmas familiares tanto por razones de propiedad como de gestión y que una alta proporción de firmas (45%) aún están siendo conducidas por la generación fundadora.

Por su parte los sobrecostos y las insuficientes escalas de operación que resultan de la elevada integración vertical, del amplio mix de producción y del bajo nivel de capacidad utilizada son difíciles de compensar y trasladar a los precios finales en una situación macroeconómica de apertura, de relativa estabilidad y de escasas posibilidades de colocaciones financieras "rentables" ⁷.

Otro aspecto que limita las posibilidades futuras de las PYMES fue el escaso dinamismo inversor ⁸ durante los 80's, que se refleja en una elevada antigüedad promedio del equipamiento industrial ⁹. Las escasas inversiones consistieron, preponderantemente, en la compra de equipamiento "usado", de segunda o tercera mano, adquirido a un bajo precio relativo y cuya utilización parcial suele incidir negativamente en la productividad global del equipamiento.

Frente a la crisis del mercado interno, un número creciente de Pymes comenzaron a realizar "exportaciones contracíclicas", pero sin efectuar cambios tecno-organizativos al interior de la planta. Sólo una reducida proporción de firmas exportaron en forma continua en los últimos años, fundamentalmente a países de Sudamérica. Prácticamente no existen experiencias estables de firmas que hayan exportado a Europa.

Las características descritas de funcionamiento de las Pymes y los cambios en las condiciones macroeconómicas hacen que las firmas dejen de conceptualizar el fenómeno de competitividad como de naturaleza exclusivamente "macroeconómica" (tipo de cambio, salarios, tarifas, funcionamiento del mercado financiero) y comiencen a percibir señales y problemas derivados también de su funcionamiento "micro" y de su aislamiento en el tejido productivo.

Considerando estas características, pueden diferenciarse según los sectores (autopartes, implementos agrícolas, muebles, calzado, máquinas para alimentos, máquinas y equipos, etc) firmas Pymes de distinto posicionamiento competitivo, definido éste como la posición dinámica que ocupan las firmas en los mercados que participan.

Las que pertenecen a los grupos de "mejor posicionamiento" mostraron tener una gestión descentralizada y adecuada para procesar y decodificar el conjunto de la información disponible, desarrollar estrategias orientadas al mercado externo y/o dinámicas hacia el mercado interno, poseen una base tecnológica relativamente importante y producir bienes con escasas posibilidades de ser elaborados en series largas a nivel internacional.

Otros elementos que dan cuenta de su posición exitosa en el nuevo contexto son, entre otros, i) la gran flexibilidad para adaptarse a las especificaciones de la demanda, ii) la incorporación de una tecnología adecuada, iii) la organización flexible de los puestos de trabajo, iv) el rediseño permanente del lay-out en función de los productos de exportación y v) los nuevos sistemas de control de calidad que no sólo evalúan los procesos de trabajo sino la gestión global de la firma.

⁷ A este conjunto de factores se le suma la mayor presión ejercida por las autoridades públicas para la formalización de las actividades productivas y comerciales a los fines impositivos y previsionales.

⁸ Los resultados agregados que surgen de los estudios sectoriales muestran que en los últimos 6 años el 15% de los casos no realizaron inversiones y el 40% de las firmas invirtieron en ese período un monto inferior al 10% del stock de capital inicial.

⁹ Existen evidencias parciales que permiten asumir que la antigüedad promedio del equipamiento industrial es superior a los 12 años.

En estas firmas predominan las "historias productivas" caracterizadas por una anticipación "activa" a los cambios producidos en el contexto sectorial y macroeconómico.

Por el contrario, en los casos de "peor posicionamiento" competitivo prevalecen firmas con una estructura managerial fuertemente centralizada, con escasa o nula información sobre competidores potenciales y mercados externos, con estrategias débilmente estructuradas, inexistentes o de carácter vegetativo, con bajos niveles de inversión y con un mix de producción susceptible de ser elaborado en series largas a nivel internacional y, por tanto, sujeto a "graves problemas de escala", agravado por la inexistencia de factores de compensación por parte de las firmas.

La mayor parte de estas firmas, en las que prevalecen estrategias de tipo "inercial", en particular las que producen bienes transables, se consideran muy afectadas por el actual contexto.

Así, la gran mayoría de este tipo de Pymes tienen restricciones a su desarrollo que devienen de aspectos vinculados con su funcionamiento endógeno y con el tipo de gestión centrada predominantemente en los procesos de fabricación. Asociado a este estilo de gestión, predominan en general las firmas con reducida "flexibilidad", lo que se refleja en la escasa capacidad de i) anticiparse a la demanda y por tanto de lineal estrategias "activas", ii) abrir y/o cerrar líneas de producción en función de los cambios producidos en la demanda, iii) hacer procesos de innovación y adaptación y iv) producir modificaciones tecno-organizativas significativas ^{10/} La escasa descentralización de funciones y la inexistencia de áreas tales como tecnología, comercio exterior, relaciones institucionales y calidad son características que comparten la mayoría de las Pymes. Estas constituyen trabas significativas para un adecuado desempeño en el nuevo escenario de apertura.

Otras limitaciones que afectan la conducción de gran parte de las Pymes, que tienen un carácter predominantemente familiar, están vinculadas i) al inadecuado equilibrio que se observa entre la tradición de la experiencia de los socios mayores y el estímulo al riesgo de los más jóvenes y ii) al insuficiente nivel educacional que condiciona el acceso a la información sobre innovaciones y limita la búsqueda de una adecuada asistencia externa. ^{11/}

El sendero madurativo de las Pymes que producen bienes seriados, está condicionado también por el predominio de tamaños de planta que están por debajo de la escala óptima de producción, aspecto que resulta más grave en una economía abierta. Las estrategias defensivas que prevalecieron en los 80's, centradas en un aumento de la diversificación productiva agravaron los problemas de escala mencionados previamente.

En muchas ocasiones la incorporación de equipamiento agravó los problemas de escala mencionados. Esto, unido al predominio de criterios "idiosincráticos" en la selección del nuevo equipamiento y la casi nula importancia de servicios externos de consultoría ingenieril, han producido una

^{10/} (Moorl-Koenig y Yoguel 1993).

^{11/} Aida Quintar 1993.

combinación de tecnologías de proceso difícilmente acoplables y de reducida productividad global ^{12/}. Las estrategias adaptativas han estado acompañadas de una escasa o nula importancia de las "inversiones anticipativas" que permitan a las firmas levantar las restricciones existentes en su sendero de crecimiento de largo plazo.

Merece la pena señalar además que, la ausencia de equipamiento flexible en la casi totalidad de Pymes y la adopción de criterios de calidad centrados casi exclusivamente en el control de productos agrega rigideces para que estas firmas se adapten rápidamente a las exigencias de los mercados cada vez más volátiles.

Por último la escasa utilización de financiamiento bancario en la compra de equipo limita el esquema de acumulación de las firmas en el mediano plazo.

3.- Areas de acción identificadas

El carácter casi "fundacional" de las restricciones que tienen las Pymes y las diferencias de timing existentes entre las correcciones globales macroeconómicas y los ajustes microeconómicos dificultan la visualización de un proceso de reversión de estos problemas.

Las experiencias de política industrial aplicadas hasta el presente en la Argentina, fueron predominantemente de carácter global o sectorial, y se encuadraban dentro de estilos de intervención tradicional que están siendo revisados críticamente en los países de mayor desarrollo relativo ^{13/}. En ese sentido, en la Argentina existe escasa experiencia en el diseño de políticas que rescaten las heterogeneidades regionales y las especificidades de las firmas.

En general las políticas públicas direccionadas hacia la promoción de actividades industriales en distintas áreas geográficas del país no lograron generar capacidades competitivas endógenas que permitieran transformar el entramado industrial previo a la intervención (La Rioja, Chubut, Catamarca, Tierra del Fuego, San Juan y San Luis).

Una primera evaluación de las estrategias empresariales asociadas a las políticas de promoción (Gutman, Gallo y Yoguel 1988) permite apreciar, que inicialmente se lograron objetivos como i) la generación de empleo, ii) el desarrollo de una cultura empresarial embrionaria, iii) la mayor inserción de la producción local al mercado nacional y iv) el cambio del perfil de las exportaciones provinciales.

No obstante trabajos posteriores dan cuenta que muchos de los objetivos locales dejaron de cumplirse cuando caducaron los estímulos a la promoción y un conjunto de metas importantes no pudieron ser alcanzadas.

¹² Debe mencionarse sin embargo, que frecuentemente en estas firmas el empleo de mano de obra calificada compensa en parte la desactualización tecnológica.

¹³ Así desde mediados de los 80's y en el marco de una política activa del sector público se asiste a un nuevo rol de la política industrial. Como se verá más adelante se produce una reemergencia de la política industrial luego de un período de crisis y reestructuración en el marco de la cual también entraron en crisis las políticas tradicionales. En ese sentido se transita de lo global a lo específico, de lo nacional a lo regional y de lo público a lo cuasi-privado y de los "subsídios globales" a los llamados "servicios reales".

Entre ellas se pueden mencionar el limitado desarrollo de networks como efecto de los instrumentos utilizados para promocionar actividades que penalizaban las relaciones de compra venta entre agentes económicos promocionados (iva compra e iva venta); la baja articulación de las firmas promocionadas con el medio productivo local, que no estaba preparado para recibir un contingente importante de nuevas actividades industriales y que por lo tanto no pudo hacer frente a una demanda creciente de servicios; la escasa complejización del entramado industrial regional en tanto que las empresas promocionadas, que en una buena proporción funcionaban en un esquema de "multiplanta", eran controladas extraregionalmente y tendieron a mantener sus proveedores habituales localizados fuera de la región; la inadecuada articulación productiva-tecnológica e institucional de las regiones lo que ha dificultado que el incipiente crecimiento industrial se tradujera en un efectivo desarrollo provincial perdurable en el mediano y largo plazo ¹⁴.

Es preciso señalar además que el conjunto de incentivos otorgados a las firmas por la promoción industrial implementada en las dos últimas décadas, trajo aparejado un costo fiscal significativo. Cálculos preliminares en el caso de La Rioja (Gutman et al 1988) muestran que la desgravación proveniente del IVA, en el caso de que esta hubiera sido del 100% -situación común en los primeros años-, habría sido equivalente al 40% del valor agregado industrial generado en la provincia en el año 1984 y a una proporción cercana al 30% del capital invertido en la región.

3.1.- Aspectos generales de las nuevas formas de intervención.

La experiencia Internacional sugiere que los ajustes en la organización de la producción, en particular en períodos de reconversión y el desarrollo de distintas formas de "internacionalización" de firmas Pymes, en un contexto que tiende a la globalización, requieren una fuerte y novedosa intervención pública (estatal y privada) que se adecue a los ámbitos de aplicación, lo que se diferencia de los modelos de intervención típicos de los años 60's y 70's. La globalización de la economía y la tendencia a la constitución de espacios comunes producen un aumento del tamaño de los mercados y una intensificación de la competencia en los mismos.

Estos fenómenos que afectan en mayor medida a las Pymes, han dado lugar a un intenso debate acerca de nuevas formas de intervención y de formulación de políticas que acompañen los procesos de reconversión productiva.

Cuando se habla de política industrial se hace referencia a la intervención de una autoridad del Estado destinada a promover transformaciones en la organización de la producción. La política industrial definida en sentido amplio no se dirige solo a las empresas industriales sino que contempla también a todos aquellos agentes que ofrecen servicios a la producción (información, tecnología, investigación y desarrollo, capacitación, desarrollo managerial, comercialización, financiamiento etc). La política industrial entendida de este modo involucra todos los elementos estructurales de un sistema de producción ¹⁵.

¹⁴ La caída del empleo industrial producida en las provincias de La Rioja y San Juan en los últimos años es una expresión de la falta de sustentabilidad de largo plazo de los puestos generados.

¹⁵ Ver Bianchi P., Girofani, MG, y Pasquini F. Políticas Industriales y territorio. Boletín de Estudios Económicos de la Asociación de Licenciados en Ciencias Económicas de la Universidad Comercial de Deusto (Bilbao), 1992.2

A diferencia de la política monetaria o fiscal, la política industrial difícilmente encuentre una configuración unívoca entre la región y la nación, puesto que los fenómenos productivos a los cuales se refiere pueden no coincidir. Es por esto que debe rescatarse las particularidades de la región provenientes de la historia de su organización productiva y social, para aprovechar las potencialidades intrínsecas que le pertenecen.

Desde mediados de los 80's se aprecian múltiples experiencias de "intervención" que implican un cambio no sólo en relación a los modelos centrados en los "automatismos" vigentes en buena parte de los 70's y 80's, en los que se pregonaba la no intervención, sino también en relación a los modelos de intervención vigentes desde la segunda post-guerra hasta mediados de los 70's. Mientras en los primeros, el sector público jugaba un rol secundario, en los segundos era considerado el agente en el que se centraba la programación de los cambios.

La intervención que se empieza a generalizar desde mediados de los 80's se caracteriza por una profunda interrelación entre los planos estatal y privado, los que se enriquecen a su vez con la participación activa de instituciones intermedias tales como Universidades, Cámaras empresariales, Centros de Investigación, agentes financieros, entre otros. El concepto de lo público es muy amplio, va más allá de las definiciones tradicionales estatal-privado e involucra a los sujetos que desempeñan el rol de animadores del desarrollo local.

Esta nueva filosofía de intervención se da en el marco de una nueva concepción de competitividad que revaloriza los aspectos microeconómicos y los provenientes del entorno tecno-productivo en el cual se desempeñan las empresas, aspectos que interactúan con los factores tradicionales de tipo macroeconómica y sectorial.

En ese sentido, la intervención para mejorar la competitividad "sistémica" de las firmas se nutre de flujos de información provenientes de distintos planos, que hasta entonces se consideraban relativamente independientes, con una fuerte subordinación a las determinaciones macroeconómicas y sectoriales.

Actualmente, lo que aparece relevante es que la modalidad de intervención rescata los aspectos de diferenciación y requiere una especificidad no sólo en las acciones sino en las instituciones que las generan. Este carácter específico de la intervención hace que los modelos no sean generales sino que el carácter particular de su funcionamiento surja de las necesidades emergentes de los ámbitos de aplicación.

La diferencia de este enfoque respecto a los anteriores es que no sólo se discuten los instrumentos específicos de intervención sino las formas institucionales necesarias para llevarlas a cabo. En ese sentido, no existen modelos predeterminados de intervención replicables mecánicamente a otros contextos productivos y socioculturales, sino que cada área debe crear un estilo de intervención propio que resulte de las especificidades locales y de su historia tecno-productiva.

Otra característica central del nuevo enfoque es el reemplazo del "asistencialismo" por la generación de servicios específicos en los cuales progresivamente participan en forma activa los

agentes destinatarios de la intervención ("servicios reales"). Así, se tienden a priorizar acciones que tengan como propósito fomentar, apoyar, disparar la activación de esfuerzos e iniciativas estratégicas para la modernización del complejo de empresas localizadas en un determinado espacio geográfico (Centros de transferencia de tecnología y servicios de alto valor agregado) que afectan las relaciones económico-productivas existentes entre las firmas.

El carácter experimental de la intervención - que permite implementar mecanismos correctivos a las acciones contempladas inicialmente - y la existencia de canales públicos/privados localmente legitimados son aspectos comunes que también caracterizan las nuevas formas de intervención.

En las experiencias italianas de intervención conocidas (Bianchi 1992, 1991) la constitución de estos centros parte de la presunción de la incapacidad del sector productivo de expresar una demanda de servicios y de la atribución propositiva de la entidad pública que asume el riesgo financiero y político de la iniciativa. Este estilo de política requiere además un adecuado conocimiento previo acerca de los problemas estructurales de las firmas e instituciones sobre las que se plantea intervenir ^{16/}.

Las instituciones intermedias que ofrecen estos "servicios reales" se nutren tanto de fondos estatales genuinos como de aportes públicos de tipo compulsivo y obligatorio, que financian una parte significativa de las actividades de promoción y política industrial. ^{17/} El propósito de la subvención inicial es ofrecer servicios a precios inferiores a los costos de producción para estimular la demanda.

La creación de instituciones intermedias en el entorno próximo a las firmas intenta dar respuesta a problemas que requieren de una escala superior a los umbrales mínimos de las empresas individuales, especialmente a los de las firmas de menor tamaño. Entre ellos podemos mencionar las necesidades de información sobre tecnología, gestión y comercio exterior, los requerimientos de capacitación, los procesos de investigación y desarrollo necesarios para mantener y mejorar la situación competitiva y la provisión de servicios de infraestructura, etc.

En las sesiones siguientes se muestran algunas características específicas que asume la intervención en algunas experiencias regionales europeas como Baden-Wuerttemberg de Alemania y la Comunidad Valenciana en España.

¹⁸ En cierto sentido esto involucra un replanteo acerca del grado de adecuación de las instituciones existentes y acerca de la presencia o ausencia de organismos intermedios de enlace que ofician de "traductores" desde y hacia la firma de las demandas y ofertas de servicios.

3.2.- Algunas experiencias puntuales de política industrial

A- Baden-Wuerttemberg- Alemania

El Consejo de Racionalización de la Economía Alemana (RKW) en el estado Federado de Baden-Wuerttemberg, donde la presencia de la Pymes enconstituye la "columna vertebral" de la economía de la Región es un buen ejemplo de desarrollo de políticas en las que el estado tiene una presencia significativa en la creación de instituciones intermedias para la generación de "servicios reales" ^{18/}.

En Baden- Wuerttemberg como en toda Europa Occidental los servicios de asesoramiento alcanzaron su "boom" en los últimos años. Este fenómeno ha dado lugar al surgimiento de numerosas Empresas Consultoras y de Asesoramiento de tipo privado.

Paralelamente las Cámaras (que tienen financiamiento de tipo compulsivo-oblligatorio para todas las firmas), las organizaciones económicas y diversas asociaciones comienzan a ofrecer apoyo en materia de asesoramiento. Particularmente en Baden-Wuerttemberg los Ministerios de Economía, que forman parte de la región, fomentan los servicios de asesoramiento para Pymes, cobrando honorarios que estan al alcance de las empresas. Las firmas a su vez pueden solicitar consultoria en forma gratuita, fundamentalmente en lo que respecta al asesoramiento inicial.

Los servicios que prestan las organizaciones públicas en forma autónoma o en asociacion con organizaciones privadas estan referidos a aspectos tales como i) la conducción de la empresa, ii) los cálculos de costos y contabilidad, iii) aspectos de marketing y de distribución, iv) organización de la producción, v) acceso a la informática, vi) desarrollo de innovaciones y progreso tecnológico, etc.

Entre las organizaciones más importantes de la Región de Baden -Wuerttemberg pueden mencionarse:

i) El Consejo de Racionalización de la Economía Alemana (BKW).

Esta organización está integrada por representantes de la administración económica pública (Ministerio de Economía, Secretaria de Industria Regional y Banco Regional), y de representantes de Cámaras, Asociaciones Federaciones y Sindicatos. Desarrolla actividades de asesoramiento, capacitación (dentro y fuera de la empresa) y servicios de información económica actualizada.

ii) La Sociedad de la cooperación económica Internacional de Baden Wuerttemberg (GWZ).

Esla es una sociedad de derecho privado sostenida por la Land Baden y también por la Asociación Regional de la Industria. Las actividades de esta sociedad se centran en brindar servicios a las Pymes, orientados fundamentalmente a la conquista de mercados extranjeros. Entre los servicios se destacan

¹⁷ Ese es el caso de las Cámaras de Comercio alemanas, del Cebrae en Brasil, etc.

¹⁸ Ver Rationalisierungskuratorium der Deusschen Wirtschaft, a Baden Wuerttemberg, 1992, Baden Wuerttemberg, mimeo, 1992.

Introducción

La experiencia internacional muestra la creciente importancia que están adquiriendo los espacios regionales, al interior de cada país, como ámbito apropiado para desplegar acciones de política industrial que sean funcionales a los procesos de reconversión, rescatando las particularidades de la organización productiva, social y política de las áreas que se busca transformar.

En la Argentina la apertura de la economía y el proceso de integración del Mercosur está modificando drásticamente las reglas de funcionamiento de la economía. Estos procesos constituyen un desafío para las firmas, en particular Pymes, que necesariamente deberán encarar transformaciones para permanecer o mejorar su posición en el marco de acelerados cambios estructurales. En los países industrializados los procesos de reconversión productiva encarados en las últimas décadas fueron acompañados por nuevas formas de intervención pública.

Este nuevo enfoque de la intervención, implícito en una concepción sistémica de competitividad, requiere una redefinición de las instituciones previamente existentes, las que comienzan a vincularse con las necesidades específicas de la demanda, a través de un rol propositivo del Estado y la emergencia de un "espacio público" que surge de la articulación del sector privado y público que se adecúa a las particularidades de la realidad productiva territorial que se pretende reconvertir.

El objetivo del estudio es aportar elementos para debatir en el marco del Nuevo Cuyo formas de intervención que contribuyan a la reconversión de las firmas Pymes.

En primer lugar, y contando con información preliminar, se presenta una tipología de actividades de la región en función del peso diferencial que cada estrato de tamaño tiene en la estructura industrial de la región, analizando a la vez la especialización productiva del área y la participación de las Pymes en ese proceso.

En la segunda sección se presentan algunas consideraciones, que se desprenden de trabajos sectoriales realizados previamente, que abordan los cambios producidos en el entorno y marco global en el que operan las Pymes, que inciden diferencialmente en la performance de las firmas. En la tercera sección, eje central del trabajo, se presentan algunas líneas de política que están emergiendo desde mediados de los 80's en los países desarrollados que pueden dar elementos para pensar nuevas formas de intervención pública-privada en el área.

la vinculación que establece entre las empresas y el exterior a través de oficinas de enlace, la organización de viajes al exterior para delegaciones económicas, la formación profesional en países industrializados, seminarios de management para directivos de empresas, proyectos de integración económica entre empresas etc.

iii) La Fundación Steinbeis para el fomento de la economía.

Esta fundación tiene una sede Central en Stuttgart y 120 centros de transferencia. Está manejada por un equipo de experimentados directores de proyectos y de una gran cantidad de empresas cooperadoras. El objetivo de la fundación consiste en ayudar a las firmas - en especial pequeñas y medianas - a enfrentar exitosamente los desafíos del mercado nacional e internacional. Esto comprende tanto el apoyo para la implementación de tecnologías innovativas, como de nuevas formas de organización empresarial (management tecnológico y de mercado, apoyo de cooperaciones empresarias y de marketing). Un aspecto que distingue a esta fundación es que los servicios que prestan son específicos para los clientes (empresas); no ofrecen soluciones globales lo que parece conformar el éxito de su gestión.

iv) Unidad de Operaciones

Organizada conforme a los lineamientos del derecho jurídico privado constituyó una innovación realmente importante que se encuadra dentro de las nuevas corrientes de aplicación de políticas industriales, que enfatizan la importancia de la cooperatividad de los sectores públicos y privados. Así la Unidad de Operaciones realiza las tareas que el Estado no ha realizado pero de las cuales es responsable. Esta institución está integrada por un Delegado Gubernamental para la transferencia tecnológica y por la Fundación Steinbeis.

Es interesante destacar que está presidida por un Delegado Gubernamental que es a su vez presidente de la Fundación Steinbeis y no se halla subordinado (ni por jerarquía ni presupuesto) a Ministerio alguno, informando directamente al Presidente o al Ministerio de Economía. Tiene la misión de poner a disposición de la economía Regional la información obtenida a través de las investigaciones que lleva a cabo.

Los servicios que ofrece a las Pymes en forma individual son i) asesoramiento general en materia tecnológica y desarrollo de productos, ii) fomento de acciones de cooperación, iii) estudios de investigación y desarrollo y iv) management de desarrollo por tiempo limitado.

B- Comunidad Valenciana- España

Experiencias similares a la anterior se advierten en la Comunidad Valenciana ¹⁹/ donde también predominan empresas de reducidas dimensiones. Las autoridades comunitarias han considerado que el condicionamiento de las capacidades internas de estas firmas sumado a la incapacidad de poder

¹⁹ Ver Francisco Más Verdú, Antonio Rico Gil y Joaquín Mafé Sanantonio Política Industrial y modelos de organización, Instituto de la Mediana y Pequeña Industria Valenciana, 1992.

conjugar las mismas con recursos disponibles externamente (en su entorno), daba lugar a la creación de un ámbito de actuación decisivo para la política pública para articular una infraestructura de servicios (tecnológicos, formativos, de información) que facilitara el acceso a la innovación a un número cada vez mayor de empresas de la región. De esta forma la Comunidad Valenciana puso en marcha líneas de actuación que promovieron la creación de una red de Instituciones de apoyo a la Innovación. De ahí que las políticas se planteen de un modo prioritario - y en esto coinciden las tendencias más recientes de apoyo a las PYMES - la promoción de infraestructuras que permita a las empresas aprovechar las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías y poner al día sus métodos de gestión, así como de facilitar la difusión de innovaciones asegurando la disponibilidad y accesibilidad de estructuras de intermediación.

La promoción de esta infraestructura, ha tenido en cuenta las capacidades existentes, para que las autoridades regionales encuentren formas eficaces de solucionar problemas específicos de la realidad productiva local.

Particularmente en el caso de la Comunidad Valenciana, que tiene una estructura industrial territorialmente difusa, se considero imprescindible la creación de una red, dotada de una cultura institucional y de funcionamiento común, que garantice su cohesión y permita movilizar servicios que satisfagan adecuadamente las demandas específicas de las empresas. En este caso la institución que actúa como interfase en el conjunto de la red, esto es que coordina la difusión y prestación de estos servicios es el Instituto de la Mediana y Pequeña industria Valenciana (IMPVA).

El objetivo central del IMPVA en esta materia es el de potenciar la capacidad de innovación de la región, mediante la modernización de las empresas existentes o la diversificación del tejido industrial, a través del desarrollo e implementación de nuevas líneas de actividad y nuevos sectores industriales.

Los ejes que guían la actuación de esta institución son: información, formación, tecnología y cooperación transnacional y diversificación productiva.

Cada una de estas líneas se implementa a través de una red institucional que se sitúa en dos niveles. En el primer nivel se priorizan los Institutos Tecnológicos, y Centros de Innovación promovidos y coordinados por el IMPVA.

En segundo nivel se actúa a través de entidades intermedias que tiene un carácter totalmente autónomo (Cámaras de Comercio, Centros de Promoción de Calidad, Asociación de Diseñadores, etc). Con respecto a estas entidades la labor del IMPVA es potenciar sus actividades, pues estas siguen manteniendo su propia autonomía ya que son instituciones claramente privadas.

La mayoría de las veces el Instituto (IMPVA) apoya con determinadas aportaciones financieras para el desarrollo de aspectos específicos como información, formación etc.

La principal virtud de este entramado institucional es posibilitar una organización descentralizada, tanto desde el punto de vista funcional (según el objetivo perseguido: diversificación, especialización,

creación de nuevos sectores industriales) como territorial, en tanto que permite y potencia la concreción de los objetivos perseguidos en un ámbito geográfico específico.

Este entramado permite a su vez un flujo permanente de información para conocer rápidamente las demandas particulares de las empresas y la búsqueda de soluciones que se adecúen a esas demandas.

Dentro de esta red, los institutos tecnológicos constituyen hoy por hoy, la columna vertebral de actuación de la política industrial de la Comunidad Valenciana, especialmente porque prestan servicios que escapan a las posibilidades individuales de las pequeñas y medianas empresas.

La política regional ha tenido en cuenta las características de la estructura industrial local que estuvo basada sobre los sectores tradicionales (calzado, textil, juguete, etc). En estos sectores las nuevas tecnologías (informática, microelectrónica) pueden aportar mejoras en la productividad y en los niveles de calidad. Asimismo pueden facilitar notablemente el desarrollo del diseño y la moda a través de sistemas flexible de diseño.

El criterio que ha guiado la actuación de las autoridades comunitarias fue que ningún modelo de política regional puede ser extrapolado en forma mecánica. Precisamente una política de innovación debe de ser implementada de acuerdo con las especificaciones propias del contexto en que actúa. Sin embargo hay algunos criterios de validez más general que han de tenerse en cuenta para la formulación de políticas de promoción industrial.

Entre estos se destacan las ventajas que ofrece una política de innovación apoyada en entidades intermedias entre la Administración pública y los agentes económicos individuales, como forma de evitar duplicidades y problemas de gigantismo inherentes a toda estructura administrativa que se hace excesivamente compleja.

Un requisito fundamental es la interacción permanente entre los organismos de la Administración encargada de la política de innovación y los agentes económicos y sociales sobre los que actúa, de manera que exista una retroalimentación sobre las decisiones y forma de aplicación de las mismas. La incorporación de instituciones intermedias facilita esta interacción.

Esta necesidad de interacción permanente está vinculada con la exigencia de adaptabilidad constante que debe tener una política industrial, puesto que actúa sobre una realidad en permanente cambio. Esta adaptabilidad debe de insertarse en un criterio de continuidad, tanto en los objetivos como en los instrumentos, de forma que pueda lograrse una confianza mutua con los distintos agentes económicos y una clara percepción por parte de estos de los objetivos y la forma de funcionamiento de los instrumentos utilizados para desarrollar esta política.

La retroalimentación y la continuidad, son los requisitos necesarios para poder aprovechar adecuadamente los efectos importantes de "learning by doing" que existen en un área de acción pública relativamente reciente, como es la puesta en marcha de una política de innovación.

La falta de un cuerpo teórico desarrollado, y sobre todo la necesidad de un conocimiento muy ajustado en torno al cual se actúa, hacen que la experiencia práctica sea un elemento especialmente valioso en la elaboración y aplicación de la política de innovación ²⁰.

C- Experiencia italiana

En los últimos años en Italia, también existe consenso acerca de que las especificidades regionales constituyen el punto de partida para la formulación de acciones de política industrial ²¹.

La intervención pública de la posguerra tenía como objetivo el desarrollo de un sistema industrial, conformado en ese entonces por un conjunto de empresas poco expuestas al comercio internacional.

En la década del sesenta cuando se consolida la primera fase de crecimiento y de integración a la economía europea y aparecen manifestaciones críticas de estos fenómenos se advierte la necesidad de otro tipo de intervención, la que estuvo vinculada a un importante rol del gobierno central basado en el salvataje de las empresas que estaban en crisis.

²⁰ Entre las líneas de actuación más significativas podemos mencionar las siguientes:

- i) **Información:** Desarrollo de una red de información para las empresas localizadas en las principales áreas industriales de la Comunidad Valenciana.
La red está integrada por 11 institutos tecnológicos, la Cámaras de Comercio, el IMPVA. Esta red es productora de bases propias de información y además está conectada con redes extrarregionales, (nacionales internacionales). La información cubre desde las necesidades básicas cotidianas de las empresas hasta las necesidades de información decisiones empresariales de carácter estratégico. Anualmente emite 7000 informaciones por año. Creación de bases propias se hace a través de la captación de datos sobre empresas innovadoras, sobre empresas de servicios industriales, sobre ofertas tecnológicas, sobre centros de investigación, extrarregionales. Edición de publicaciones sobre gestión de las PYMES, comercialización e innovación industrial.
- ii) **Formación:** Organización de un plan anual de actividades de especialización y reciclaje para la formación de jóvenes que se incorporan a las empresas y de profesionales que ya están en ellas.
Las actividades de especialización comprenden cursos y becas en los que se aborda temas de gestión empresarial, tecnológica, de control de calidad. Las de reciclaje están orientadas a aumentar el nivel de cualificación y actualización de temas concretos.
- iii) **Tecnología:** En 1990 las autoridades locales a través del organismo Interfase (Impva) realizó 1000 asesoramientos sobre procesos de fabricación, uso de materiales, productos, nuevas tecnologías, uso más eficiente de la energía, reducción de la contaminación ambiental. En el período 87-90 se concedió a través de un programa de apoyo económico 1.000 millones de pesetas que supusieron una inversión de parte de las empresas de 8300 millones. A través de los institutos tecnológicos se implementaron proyectos de investigación y desarrollo para los distintos sectores industriales, a un promedio de 70 proyectos anuales. Servicio para la implementación del CAD-CAM.
- v) **Gestión estratégica de las empresas:** Apoyo a la realización de estudios de mercado, viabilidad empresarial, diagnósticos tecnológica y de gestión.
- v) **Mejora de productos:** Los institutos tecnológicos realizaron en 1990 informes de laboratorio para control de calidad, y tareas vinculadas a la armonización de las normas de calidad nacional e internacional. Programas de apoyo económico a las empresas para que las empresas incorporen planes de control de calidad de procesos y productos. Creación de un Centro de Diseño y Moda dedicado a apoyar a la formación de profesionales del diseño e informar a las empresas de la oferta de diseñadores en la Comunidad Valenciana.
- vi) **Cooperación de empresas:** Programas de apoyo a la creación de redes de empresas grupos de pymes, con acuerdos de colaboración estables

²¹ Ver P. Bianchi, Girolani, MG, y Pasquini F. Políticas Industriales y territorio, Boletín de Estudios Económicos de la Asociación de Licenciados en Ciencias Económicas de la Universidad Comercial de Deusto (Bilbao), 1992.

Avanzada la década del setenta esta intervención se complementa con reglamentaciones de apoyo a favor de los sectores considerados en crisis y de sectores innovadores. Sin embargo la aplicación de estas políticas produjo fuertes divergencias territoriales e incrementaron la heterogeneidad en el desarrollo de los distintos sectores.

Como consecuencia de ello, se empieza a desarrollar una atención creciente de las autoridades regionales para la aplicación de políticas industriales específicas, creando instituciones descentralizadas de la competencia del estado.

Estas instituciones tenían la función de apoyar, promocionar y a veces asistir directamente las actividades industriales locales, creando asimismo organismos de investigación vinculados con las necesidades del territorio de aplicación.

Desde comienzo de los ochenta, comienza a gestarse la idea de que la consolidación y el desarrollo industrial de una región - especialmente en los distritos industriales - debe estar reforzados por la creación de centros de servicios para las empresas, orientados hacia la transferencia tecnológica o al abastecimiento de servicios especializados de elevado valor agregado. La constitución de estos centros surge como una respuesta a las exigencias y problemas particulares.

La localización de actividades de investigación, pública y privada, y de actividades productivas al interior de un área estructurada y circunscripta, determina la posibilidad de sinergia entre el mundo científico y el mundo industrial, creando un ambiente favorable para la creación de nuevas empresas innovadoras.

Por otra parte para definir las líneas para la intervención pública se ha tenido en cuenta la forma de la organización prevaeciente en el territorio en el cual se decidía intervenir. Así en los distritos donde existen funciones de producción más especializadas la intervención se orientó a la extensión de los servicios ofrecidos (servicios reales) y en las regiones con una diversidad de sectores se procedió a la implementación de servicios (servicios personales) que tuvieron en cuenta la extensión de los sectores.

Las dificultades de consenso entre los agentes intervinientes sobre los instrumentos a aplicar constituyeron obstáculos para la constitución y administración de los centros que brindan los servicios reales. Se ha estimulado por lo tanto un diálogo permanente entre las empresas y las instituciones públicas y privadas con la finalidad de verificar la eficacia de los servicios ofrecidos y de programar su consecuente desarrollo.

Las experiencias exitosas de los centros de los servicios reales italianos, parecen haber estado vinculadas a la profesionalidad del director y de los colaboradores del centro acompañada de una definición de políticas de mediano y largo plazo. Es particularmente interesante destacar esto último ya que las acciones que apuntan sólo a resolver problemas coyunturales o inmediatos conducen al fracaso de la aplicación de políticas destinadas a producir transformaciones en la organización productiva.

La disponibilidad de recursos adecuados para prestar los servicios reales constituyó un requisito para arribar a resultados satisfactorios en las acciones implementadas. Sin embargo se consideró que la cobertura pública no debía ser ilimitada. El seguimiento de la evolución de los resultados de los servicios ofrecidos constituyó un elemento central para evaluar por un lado el agotamiento de las acciones que no han incidido suficientemente en la realidad productiva y por otro establecer mecanismos y criterios de verificación de las metas establecidas. En relación a los recursos se consideró la necesidad de establecer un período determinado para que los centros reciban asistencia de los gastos por parte de la autoridad pública, programando posteriormente la paulatina disminución de los fondos estatales para que los centros luego funcionen con autonomía.

Las subvenciones públicas iniciales han tenido como objetivo crear en las empresas la conciencia de los beneficios del uso de los servicios para llevar adelante los procesos de reconversión e innovación productiva.

Es interesante por último destacar que no todas las experiencias de política industrial llevadas a cabo en las regiones Italianas fueron exitosas. Los fracasos estuvieron asociados frecuentemente a que la oferta de "servicios reales" surgió de la voluntad propia de una entidad pública que no logró individualizar las particularidades del ambiente donde los servicios debían de ser prestados.

4.- Algunas reflexiones de política para Argentina

Las restricciones que tienen la mayoría de las Pymes argentinas - aún aquellas que cuentan con un mayor grado de iniciativa en materia de capacidad de identificación, desarrollo y evaluación de proyectos de reconversión - les impiden posicionarse ventajosamente en un escenario macroeconómico dominado por profundas transformaciones estructurales (apertura, desregulación, privatizaciones, integración del Mercosur, etc).

Estos condicionamientos ponen en evidencia la necesidad de pensar nuevos instrumentos de política que guíen los procesos de reconversión productiva en el marco de las normas que regulan actualmente el funcionamiento de la economía, para lo cual es preciso encarar un profundo debate que confluya en el desarrollo de un nuevo estilo de política industrial. Una exhaustiva evaluación de los resultados de las políticas de promoción aplicadas en la Argentina muestra que los estímulos a la inversión de tipo tradicional no han dado respuestas efectivas.

El fracaso de estas políticas sectoriales o regionales se debe, entre otras cosas, a que las mismas no estaban integradas en programas de desarrollo más amplios que tuvieran en cuenta factores de competitividad de tipo organizacional, vinculados a cambios en la gestión de las firmas, a nuevas formas de capacitación empresarial y a nuevas formas de organización del proceso de trabajo. A su vez, las políticas implementadas tampoco favorecieron el aprovechamiento sistemático del entorno institucional cercano a las firmas ni promovieron el desarrollo de redes articuladas por relaciones de compra-venta y de cooperación de distinto tipo.

Si bien la literatura es coincidente en la no replicabilidad de los modelos de intervención pública en contextos institucionales diferentes, vale la pena enumerar las acciones que dieron lugar a los "casos internacionales exitosos" y señalar asimismo los elementos que determinaron el fracaso de las políticas implementadas en áreas específicas de países industrializados.

En este sentido, ha de señalarse que el diseño de políticas industriales ha tendido sobre todo en la última década a desplazarse de la dimensión global sectorial a la regional local, en tanto que ésta permite definir más apropiadamente los instrumentos y los sujetos "animadores" de la transformación productiva (Cámaras, agencias locales de desarrollo, empresas, Universidades, sindicatos, etc.)

Un buen punto de partida para encarar acciones de política industrial específicas es evaluar cual es el nivel de conocimiento de los problemas estructurales de las firmas de la región, en particular las Pymes. En las experiencias exitosas de los países desarrollados, en particular los europeos, se observa que antes de definir cualquier acción se realizan las investigaciones necesarias - en las que participan activamente las empresas - para conocer las características de la estructura productiva y social-política de la región y las limitaciones y restricciones que tienen las firmas y las instituciones existentes para encarar los procesos de reestructuración necesarios en una etapa de globalización de la economía mundial.

En ese sentido, la creación de mecanismos de cooperación entre firmas y el desarrollo de una red interinstitucional son modalidades estimuladas por las nuevas formas de intervención que tienden a compensar limitaciones que las firmas no pueden resolver individualmente.

Estas acciones de tipo cooperativo difícilmente son llevadas a cabo en forma espontánea por parte de las Pymes. Las debilidades propias de estas firmas en materia de gestión, hábitos culturales conservadores y muy personalizados, etc., dificultan este tipo de iniciativas de cooperación. Tampoco cabe pensar, en base a la experiencia argentina, que las grandes firmas vayan a impulsar en forma voluntaria los vínculos con pequeñas y medianas empresas como ocurre en algunos países desarrollados actualmente.

Al mismo tiempo, la generación de un espacio de cooperación facilita una mejor concientización de las firmas acerca de sus problemas de funcionamiento "micro", y posibilita la realización de "chequeos" para definir planes de reconversión.

Un aspecto relevante en los casos exitosos es la existencia de figura intermedias ("traductores") que cumplen, en general con la función de compatibilizar las demandas y necesidades particulares de las firmas y la oferta de servicios existentes.

La creación de un espacio de intervención debería estar acompañado de un importante rol de la capacitación empresarial en el área. Sin embargo en el caso de las Pymes, que en su mayoría tienen un carácter familiar, la capacitación debería partir de los estadios específicos de conocimiento de cada una de las firmas, las que en el marco de programas de cooperación pueden comenzar a visualizar problemas que individualmente no podían resolver.

A su vez, la experiencia internacional muestra los aspectos que deberían cuidarse para evitar fracasos en el diseño y aplicación de políticas en regiones específicas y que pueden ser de utilidad al pensar políticas de intervención como en el caso de la Región del Nuevo Cuyo.

Una primera cuestión es que los objetivos propuestos deben de ser específicos y acordes a las posibilidades del área. Debe evitarse a su vez una dispersión de objetivos en las instituciones existentes las que tienen la función de ofertar los servicios reales.

En segundo lugar, la participación de los agentes económicos animadores del desarrollo local es una condición necesaria para la formulación de políticas específicas y la creación y/o motorización de instituciones intermedias.

En tercer lugar, si bien las nuevas formas de intervención rescatan el carácter experimental, ésta no debe ser una condición de carácter permanente.

Una cuarta cuestión es que deben evaluarse las posibilidades reales (culturales, económicas, técnicas, etc) de construir centros de servicios sin partir de un preconcepto respecto a la necesidad de hacerlo.

Un aspecto adicional que debería ser discutido es la redefinición del rol de las organizaciones que representan a las firmas, de las entidades de asistencia técnica, de los organismos estatales y de las universidades. En el presente, el perfil actual de estas instituciones se encuentra altamente condicionado por una cultura organizacional nutrida de experiencias de actuación en contextos completamente distintos al actual, lo que requiere un esfuerzo de adaptación por parte de las entidades representativas de las firmas que no es menor al que debe encarar el estado (gobiernos provinciales, municipios) y las instituciones de asistencia técnica públicas y privadas.

En áreas como las del Nuevo Cuyo, debería pensarse en la creación y fortalecimiento de instituciones intermedias que acompañen a las firmas en sus necesidades de adaptación a las nuevas condiciones de apertura de la economía.

Estas instituciones deberían tender a potenciar la capacidad de las firmas para captar y decodificar las señales de mercado, especialmente por el fuerte déficit que tienen para identificar y dimensionar sus propias debilidades competitivas.

En síntesis, la definición de acciones de política industrial constituye una intervención compleja, y la condición imprescindible de arribar a los objetivos preestablecidos es que la formulación de las mismas surja de las necesidades propias y específicas del ambiente donde serán aplicadas. Esta condición hace irrepetible las experiencias de otros contextos institucionales, aunque pueden constituir aprendizajes interesantes para adecuarlos a la realidad de los territorios particulares en los que se desea intervenir.

APENDICE:

La experiencia mendocina de exportación de máquinas para alimentos.

Parece por último interesante rescatar algunas experiencias de desarrollo industrial en la provincia de Mendoza que resultaron de la conformación de múltiples formas de vinculación empresarial, que constituyen una primera aproximación, aún en términos de aprendizaje, a los ejemplos Internacionales mencionados más arriba.

La industria de máquinas para la industria de la alimentación de Mendoza (Borello 1993) constituye un ejemplo interesante de construcción de ventajas competitivas que han sido creadas partiendo del desarrollo de múltiples formas de vinculación empresarial y de la construcción y aprovechamiento de marcos institucionales y entornos tecno-productivos que no se desprendían necesariamente de la dotación de factores iniciales de la provincia ²². En ese sentido, "las ventajas comparadas de las firmas productoras de bienes de capital en los mercados externos e interno surge de su directa vinculación con las principales actividades de la provincia".

Si bien, como en el resto del país, una característica de estos productores ha sido la elevada integración vertical y el elevado mix de producción, se observan en los 80's y primeros años de los 90's algunos cambios embrionarios hacia una mayor flexibilidad productiva, el desarrollo de mecanismos de cooperación empresarial y una participación más sistémica del sector privado y público en la creación de ventajas competitivas dinámicas.

En este último sentido debe destacarse (Borello 1993) que la experiencia mencionada constituyó un paso para la construcción de alianzas estratégicas entre firmas privadas que pretendían combinar procesos de competencia y cooperación.

Uno de ellos fue la conformación de "Industriales Metalurgicos Asociados" consistente en un acuerdo de ventas a la CEI por 32 millones de dólares en 1989 por parte de 6 empresas medianas que conformaron una UTE, unión transitoria de empresas que, por el volumen de empleo involucrado en el negocio, la llegaron a convertir en el tercer establecimiento metalmeccánico de la provincia. En esta experiencia se produjo i) una adecuada combinación entre competencia y cooperación, explicitada concientemente por las firmas que han venido compitiendo en el mismo mercado en los últimas décadas, ii) una intervención del gobierno provincial cuyo rol fue reforzar la negociación llevada a cabo por el sector privado y iii) la venta de la producción con una marca única.

²² Una característica interesante de estas firmas es su sendero madurativo idiosincrático, el continuo desprendimiento de firmas a partir de troncos históricos y embrionarios procesos de desintegración vertical y horizontal, que se pueden profundizar con el proceso de apertura. Una de los factores centrales de la compellividad de estas firmas, cuyo desarrollo fue estimulado por la dinámica del complejo agroalimentario provincial, es la importante interfase que tienen con sus clientes. Este conjunto de relaciones y formas intermedias de mercado que se configuran se sustentan en:

- i) Las características "cuasi a medida" de los bienes elaborados que fomentan la interacción y la búsqueda de soluciones conjuntas con los clientes. Por los elevados costos implícitos en estos acuerdos, éstos tienden a ser de largo plazo. En ese sentido los roles iniciales comienzan a borrarse debido a que los compradores están implicados en la búsqueda de sus propias soluciones
- ii) la gran diversidad de máquinas y equipos producidos
- iii) la necesidad de adaptar la tecnología de proceso y de producto a las características de las plantas agroalimentarias.
- iv) los mercados en los que se comercializa la producción requieren una importante asistencia de post-venta.

Otro ejemplo interesante del caso mendocino es la asociación de Pymes metalmecánicas subcontratadas por Siemens para el abastecimiento de equipamiento hospitalario. Si bien los montos y los plazos implicaron valores sustancialmente inferiores se produjo un importante proceso de vinculación entre firmas, que implicó el inicio de un sendero de especialización, desintegración vertical de la producción y de interconexión e interpenetración de firmas.

Bibliografía consultada

- 1.- "Crecimiento Regional y Políticas Públicas. El Impacto de la promoción industrial en la provincia de la Rioja" Yoguel, G., Gallo, F. y Gutman, G. 1987
- 2.- "La incidencia de las características de los empresarios en el desarrollo de las Pymes. El caso de la metalmecánica en el Gran Buenos Aires." Quintar Aida. 1991.
- 3.- "Políticas industriales y territorio" Bianchi P., Girofani, MG, y Pasquini F., Boletín de Estudio Económicos de la Asociación de Licenciados en Ciencias Económicas de la Universidad Comercial de Deusto (Bilbao), 1992.
- 4.- "Rationalisierungskuratorium der Deutschen Wirtschaft", a Baden Wuerttemberg, 1992, Baden Wuerttemberg, mimeo, 1992.
- 5.- "Política industrial y modelos de organización", Francisco Más Verdú, Antoió Rico Gil y Joaquín Mafé Sanantonio Instituto de la Mediana y Pequeña Industria Valenciana, 1992.
- 6.- "Cambios en las condiciones competitivas, nuevas perspectivas de análisis y espacios de políticas para las Pymes industriales." Yoguel, G. Moor-Koenig, V. y Cantis, H. -Documentos CFI-CEPAL. -1993.