

Seminario
DESARROLLO ECONOMICO LOCAL

29 y 30 de octubre de 2001

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Auditorio Andrés Bello

Presentacion de:
José Luis Rhi-Sausi, CeSPI, Italia

AGENCIAS DE DESARROLLO ECONOMICO LOCAL. CONCERTACION PUBLICO PRIVADA: LA EXPERIENCIA ITALIANA

1. Contrariamente a lo que se pudiese suponer, es sólo con la década de los años '90 que en Italia se formaliza una política industrial dedicada específicamente a las Pequeñas y medianas empresas (Pymes). Hasta entonces no existía ningún organismo institucional para este fin. La política industrial se caracterizaba por una serie de incentivos financieros gestionados por algunas pocas entidades centrales. En particular se puede recordar un instrumento de incentivo financiero bastante exitoso: la ley Sabatini, promulgada originalmente en 1965.
2. EN EL CONTEXTO ACTUAL ITALIANO RESULTA EVIDENTE QUE LAS POLITICAS INDUSTRIALES NO PUEDEN LIMITARSE AL DISEÑO DE UN CONJUNTO DE INCENTIVOS FINANCIEROS ADMINISTRADOS POR UN REDUCIDO NUMERO DE AGENTES. LAS POLITICAS INDUSTRIALES DE HOY SON ENTENDIDAS COMO UNA COMBINACION DE INTERACCIONES ENTRE DIVERSOS SUJETOS, TANTO PUBLICOS COMO PRIVADOS, Y OPERATIVOS A DIVERSOS NIVELES: REGIONAL, NACIONAL Y EUROPEO.
3. LA NECESIDAD DE INTEGRAR LAS POLITICAS MACRO CON LAS POLITICAS MICRO QUE SE DIRIJAN TANTO A EMPRESAS INDIVIDUALES COMO A GRUPOS DE EMPRESAS ESTA ASUMIENDO TAMBIEN CADA VEZ MAYOR IMPORTANCIA. ESTO SE TRADUCE EN POLITICAS QUE APUNTEN A PONER A DISPOSICION DE LAS PYMES, NO SOLO LOS RECURSOS FINANCIEROS, SINO RECURSOS NO FINANCIEROS PARA LA INNOVACION (TECNOLOGICOS E INFORMATIVOS EN PARTICULAR), QUE PERMITAN A LAS EMPRESAS SELECCIONAR LAS ESTRATEGIAS COMPETITIVAS PARA AUMENTAR SUS MARGENES DE EXITO.
4. ESTE NUEVO CONSENSO ES EL RESULTADO DE UNA SERIE DE ACCIONES INNOVADORAS CONDUCCIDAS POR ALGUNAS REGIONES PIONERAS, EN DONDE EL VIEJO CONCEPTO DE POLITICA INDUSTRIAL HA SIDO SUSTITUIDO POR UN NUEVO ENFOQUE BASADO EN LA CONSTRUCCION DE UNA OFERTA DE SERVICIOS COMPLETAMENTE NUEVOS.
5. ESTAS MEDIDAS HAN TENIDO SU ORIGEN EN LA FRAGMENTACION DE LOS INSTRUMENTOS DE LAS POLITICAS INDUSTRIAL Y LABORAL DE FINALES DE LOS AÑOS '70. EN AQUELLOS AÑOS LA RESPONSABILIDAD DE LA CAPACITACION LABORAL FUE ATRIBUIDA A LAS REGIONES, PERO SE MANTUVO LA RESPONSABILIDAD DE LA POLITICA INDUSTRIAL A NIVEL CENTRAL. EL EFECTO PARALIZANTE DE ESTA DICOTOMIA SE MANIFESTO EN LA DECADA DE LOS AÑOS '80, CUANDO SE HIZO EVIDENTE QUE EN ITALIA CARECIA COMPLETAMENTE DE UNA ACCION GUBERNAMENTAL FINALIZADA A LA CREACION DE SERVICIOS DE APOYO A LAS PYMES PARA COMPETIR EN MERCADOS CADA VEZ MAS UNIFICADOS.
6. EN ESTE PERIODO, SIN EMBARGO, EN LAS REGIONES CON MAYOR TASA DE DESARROLLO, LAS POLITICAS INDUSTRIALES COMENZARON A BASARSE EN UNA NUEVA TIPOLOGIA DE AGENTES: LOS CENTROS DE SERVICIOS EMPRESARIALES (*CENTRI DI SERVIZI REALI*), PROMOVIDOS CONJUNTAMENTE POR LOS GOBIERNOS LOCALES, LAS CAMARAS DE COMERCIO Y LAS ASOCIACIONES DE CATEGORIA (EMPRESARIALES Y SINDICALES).
7. ESTA NUEVA INSTITUCIONALIDAD INTERMEDIA EROCCIONO LAS TRADICIONALES FRONTERAS ENTRE PUBLICO Y PRIVADO, ENTRE EL NIVEL NACIONAL Y EL NIVEL REGIONAL, Y VOLVIO MUCHO MENOS SIGNIFICATIVOS LOS INSTRUMENTOS DE INCENTIVACION FINANCIERA. A

CABALLO DE LOS AÑOS '80 Y '90 SE ASISTIO A UN VERDADERO BOOM DE TALES CENTROS. ACTUALMENTE ESTA EN CURSO UN PROCESO DE REDEFINICION Y REESTRUCTURACION DE TALES CENTROS.

8. LOS CENTROS DE SERVICIOS EMPRESARIALES SE COLOCARON COMO ESTRUCTURAS INTERMEDIAS ABASTECEDORES DE UNA AMPLISIMA GAMA DE SERVICIOS DIRIGIDOS TAMBIEN A UNA VASTA GAMA DE SUJETOS Y ORGANIZACIONES.
9. NO SE DISPONE DE UN MODELO DE EVALUACION SOBRE LA EFICIENCIA Y LA EFICACIA DE ESTA EXPERIENCIA. ALGUNAS REGIONES HAN ADOPTADO EL AUTO-FINANCIAMIENTO COMO CRITERIO DE MEDIDA, PERO NO PARECE SER UN CRITERIO ADECUADO. UN ELEMENTO FUNDAMENTAL, COMO LA MODALIDAD Y CALIDAD DE LOS SERVICIOS EROGADOS, NO HA CONTADO CON UN MONITOREO APROPIADO. POR OTRO LADO, HAN SURGIDO ALGUNAS DESVIACIONES EVIDENTES, SOBRETUDO EN LAS REGIONES CON MENOR DESARROLLO RELATIVO: LOS INCENTIVOS HAN SIDO MAS UTILIZADOS PARA LA CREACION DE LOS CENTROS DE SERVICIOS EMPRESARIALES, MIENTRAS POCA ATENCION HA SIDO PRESTADA A LAS REALES NECESIDADES DE LAS EMPRESAS.
10. ESTA EXPERIENCIA NOS LLEVA A UN ASPECTO ESENCIAL SOBRE EL PAPEL QUE HAN CUMPLIDO ESTOS CENTROS: LA IMPORTANCIA FUNDAMENTAL DE LOS CONTEXTOS LOCALES. LOS EJEMPLOS MAS PROMETEDORES PROVIENEN DE LAS REGIONES CON MAYOR DESARROLLO RELATIVO. ESTO HA REPROPUESTO UNA CUESTION DE GRANDE RELEVANCIA: COMO TRANSFERIR LA EXPERIENCIA DE LAS REGIONES MAS DESARROLLADAS A LAS MENOS DESARROLLADAS, CONSIDERANDO LA AMPLIA DIVERSIDAD DE LOS CONTEXTOS LOCALES.
11. SOBRE ESTA LINEA EXISTEN EJEMPLOS MUY LIMITADOS DE INTERCONEXIONES ENTRE LOS VARIOS CENTROS DE SERVICIOS EMPRESARIALES. ESTO HA SIDO DEBIDO, EN BUENA MEDIDA, A LA PREVALENCIA DE UN ENFOQUE CULTURAL Y GESTIONAL DEMASIADO FOCALIZADO EN LA DIRECTA EROGACION DE SERVICIOS, CON UNA ESCASA ATENCION A LAS POLITICAS DE DESARROLLO DE RED ENTRE LOS DIVERSOS SUJETOS QUE OFRECEN SERVICIOS.
12. LA INNOVACION REQUIERE INEVITABLEMENTE INVERSIONES COSTOSAS Y SI NO SE EXPLOTAN LAS ECONOMIAS DE ESCALA, LAS REGIONES MENOS DESARROLLADAS TIENEN POCAS POSIBILIDADES DE OFRECER SERVICIOS EFICIENTES. LAS REDES DE LOS CENTROS DE SERVICIOS EMPRESARIALES REPRESENTAN, POR CONSIGUIENTE, UN INSTRUMENTO CLAVE PARA SUPERAR LAS BARRERAS DEBIDAS A LAS ECONOMIAS DE ESCALA (A NIVEL FINANCIERO, TECNICO Y DE CAPACIDADES).
13. UNA CAUSA DE FONDO DE MUCHOS DE LOS PROBLEMAS QUE HAN ENFRENTADO LOS CENTROS DE SERVICIOS EMPRESARIALES DEBE BUSCARSE EN LA CARENCIA DE COMPETENCIAS PROFESIONALES PARA LA IMPLEMENTACION DE LAS NUEVAS POLITICAS. EL ENFOQUE DE LOS CENTROS HA SIDO LLEVADO CABO MEDIANTE UNA EXPERIMENTACION Y UN ENFOQUE INNOVADOR, PERO SU GESTION Y LOS CONTENIDOS DE LOS SERVICIOS HAN SIDO DESARROLLADOS CON CARENCIAS DE KNOW-HOW.
14. EN LAS REGIONES MENOS DESARROLLADAS SE HA PUESTO, ADEMAS, EL PROBLEMA DE LAS DEBILIDADES DE LAS INSTITUCIONES LOCALES, QUE POR DECADAS HAN DELEGADO TALES POLITICAS A LAS INTERVENCIONES DEL GOBIERNO CENTRAL. SE CONSIDERA DE VITAL IMPORTANCIA DESARROLLAR UN SERIO PROGRAMAS DE DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS BASADO EN LA DIFUSION DE UN KNOW-HOW PRACTICO.
15. EN LOS AÑOS '90 EL DEBATE ITALIANO SOBRE LAS POLITICAS E INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO LOCAL SE HA CENTRADO EN LA NECESIDAD DE HACER UNA SINTESIS, DE

INTEGRAR LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS CON LOS SERVICIOS EMPRESARIALES. DE AHI EL SURGIMIENTO DE LA TEMATICA SOBRE LAS AGENCIAS DE DESARROLLO LOCAL.

16. EL PUNTO DE PARTIDA DE ESTE DEBATE HA SIDO LA APROBACION DE LA LEY 317 EN 1991 QUE, ENTRE OTRAS MEDIDAS, CONSTITUYO LAS AGENCIAS REGIONALES DE DESARROLLO. AGENCIAS QUE, EN PRACTICAMENTE TODOS LOS CASOS, HAN SIDO DISEÑADAS PARA OFRECER TANTO SERVICIOS FINANCIEROS COMO SERVICIOS EMPRESARIALES.
EL OBJETIVO DE LA LEY ES "PROMOVER EL DESARROLLO, LA INNOVACION Y LA COMPETITIVIDAD DE LAS PEQUEÑAS EMPRESAS, INTERVINIENDO NO SOLAMENTE EN APOYO DE LA INVERSION Y LA COMPETITIVIDAD, SINO TAMBIEN A TRAVES DE LA CREACION DE AQUELLAS CONDICIONES NECESARIAS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN AMBIENTE EXTERNO FAVORABLE AL CRECIMIENTO COMPETITIVO" (P. BIANCHI ET AL, INNOVACION Y TERRITORIO, MEXICO, 1999, P. 92).
17. LA INTRODUCCION DE PRESTAMOS EN PARTICIPACION DE EMPRESAS, PREVISTO POR LA LEY, HA REPRESENTADO EL PRIMER PASO HACIA UNA RELACION MAS FUNCIONAL ENTRE EL SISTEMA BANCARIO Y LAS PYMES.
18. ASI COMO EL RECONOCIMIENTO DEL DISTRITO INDUSTRIAL COMO SUJETO ECONOMICO ES OTRO DE LOS MERITOS DE LA LEY 317. EL 'CONTRATO DE PROGRAMA' PERMITE EL FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS INNOVADORES CON LA PARTICIPACION Y RESPONSABILIDAD CONJUNTA DE LOS DISTRITOS Y LOS GOBIERNOS REGIONALES.
19. ESTE PAPEL PROTAGONISTA QUE LA LEY ASIGNA A LOS DISTRITOS INDUSTRIALES ES EL QUE INSPIRA EL ARTICULO QUE CREA INCENTIVOS A LA COOPERACION INTER-EMPRESARIAL.
20. EN EL DEBATE DE LOS AÑOS '90 LA AGENCIA DE DESARROLLO LOCAL SE HA PROPUESTO NO SOLO, COMO SE HA DICHO, EN UN TENTATIVO DE SINTESIS DE LOS SERVICIOS A LAS EMPRESAS, SINO TAMBIEN COMO UNA ESTRUCTURA INTERMEDIA QUE INCIDA EN LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS OFRECIDOS A LAS EMPRESAS. EN PRIMER LUGAR, LA INNOVACION SE VOLVIO EL TEMA CENTRAL DE LAS AGENCIAS DE DESARROLLO, REFLEJANDO LA MADURACION DE LOS DISTRITOS INDUSTRIALES Y SUS NUEVOS RETOS EN EL MERCADO INTERNACIONAL (EJEMPLIFICADA CON LA EVOLUCION DEL LLAMADO MADE IN ITALY). EN SEGUNDO LUGAR, ESTOS AGENTES PUBLICO/PRIVADOS HAN TENIDO QUE ENFRENTAR LA COMPETENCIA DE LAS CONSULTORAS PRIVADAS, DADO QUE MUCHOS DE LOS INCENTIVOS FINANCIEROS Y DE LOS SERVICIOS EMPRESARIALES HAN ENTRADO EN EL MERCADO. EN TERCER LUGAR, LOS SERVICIOS SOLICITADOS SE HAN VUELTO CADA VEZ MAS PERSONALIZADOS Y MENOS GENERICOS. POR ULTIMO, Y ESTE ES UN DEBATE ACTUAL, LOS SERVICIOS EROGADOS NO PUEDEN PRESCINDIR DE LOS INSTRUMENTOS Y CONTENIDOS PROPUESTOS POR LAS TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION.
21. EN EXTREMA SINTESIS LA EXPERIENCIA ITALIANA MUESTRA QUE, SI BIEN LOS DISTRITOS INDUSTRIALES HAN SIDO EL RESULTADO DE MECANISMOS ESPONTANEOS DE ADAPTACION AL MERCADO, EL PAPEL DE LA POLITICA INDUSTRIAL Y SUS AGENTES (AGENCIAS, CENTROS SERVICIOS, ETC.) E INSTRUMENTOS (SERVICIOS FINANCIEROS Y EMPRESARIALES) HAN SIDO FUNDAMENTALES PARA LA EVOLUCION COMPETITIVA DE LOS DISTRITOS, EN PARTICULAR MODO PARA GUIAR EL PASAJE DE DISTRITOS EMBRIONARIOS A DISTRITOS MADUROS.
22. EL DEBATE ACTUAL HACE MUCHO HINCAPIE EN LA NECESIDAD DE RECALIFICAR LOS SERVICIOS REQUERIDOS POR LAS EMPRESAS Y LAS PREGUNTAS CLAVE PUEDEN SER SINTETIZADAS EN LA FORMA SIGUIENTE:

¿COMO REALIZAR UNA ACCION A GRAN ESCALA QUE PERMITA DESARROLLAR LAS COMPETENCIAS APROPIADAS PARA LOS OPERADORES DE LAS REDES DE CONSULTORIA PUBLICO/PRIVADA?

¿COMO ESTABLECER UNA DIVISION DE TRABAJO ENTRE LAS ESTRUCTURAS PUBLICAS Y PRIVADAS PARA LA EROGACION DE LOS NUEVOS SERVICIOS DE LA INNOVACION?

¿COMO DESARROLLAR LAS CAPACIDADES DE LOS ACTORES PRINCIPALES, LAS PYMES, PARA QUE PUE DAN SER SOCIOS EFECTIVOS DE LOS NUEVOS SERVICIOS?