



La política industrial es un instrumento del que se dota al Estado para fomentar el progreso y el bienestar de los ciudadanos, por lo que ha de estar al servicio de los objetivos globales del país.

POLÍTICA INDUSTRIAL

Una vez decidido el orden de prioridades entre los objetivos generales del sistema económico, la política industrial buscará la promoción del crecimiento y la eficacia del sistema industrial, creando unas condiciones favorables a la expansión, estimulando la adaptación y la movilidad de la mano de obra y, por encima de todo, fomentando la reconversión tecnológica y la innovación en búsqueda del incremento de la productividad y de la competitividad.

Roberto **CARRO PAZ**
Daniel **GONZÁLEZ GÓMEZ**

5



El Sistema de Producción y Operaciones

CRÉDITOS FOTOGRÁFICOS:

La totalidad de las fotografías incluidas en este trabajo han sido tomadas por los autores.

Ni la totalidad ni parte de este trabajo pueden reproducirse, registrarse o transmitirse, por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea electrónico, mecánico, fotoquímico, magnético o electroóptico, por fotocopia, grabación o cualquier otro, sin permiso previo por escrito de los autores.

POLÍTICA INDUSTRIAL



La política industrial es un instrumento del que se dota el Estado para fomentar el progreso y el bienestar de los ciudadanos, por lo que ha de estar al servicio de los objetivos globales del país. Una vez decidido el orden de prioridades entre los objetivos generales del sistema económico, la política industrial buscará la promoción del crecimiento y la eficacia del sistema industrial, creando condiciones favorables a la expansión, estimulando la adaptación y la movilidad de la mano de obra y, por encima de todo, fomentando la reconversión tecnológica y la innovación en búsqueda del incremento de la productividad y de la competitividad de las empresas del país.

La política industrial tiene como finalidad promover el crecimiento y la eficacia de la industria. Si en ciertas circunstancias se ha asignado a esta finalidad un lugar privilegiado en el contexto de la política económica general del país, es comúnmente admitido que, en los esfuerzos desplegados para alcanzarla, hay que tener también en cuenta otros objetivos, sean de orden económico, social o de interés general. De esta forma se admite que la política industrial contribuye a la realización de objetivos tales como el crecimiento económico global, la estabilidad financiera, la mejora de la balanza de pagos y el pleno empleo, objetivos que pueden a veces condicionar su propia realización. Conviene, por otra parte, tener en cuenta que la política industrial en su moderna acepción contempla aspectos tales como la protección del consumidor, el cuidado del medio ambiente y la defensa de la calidad de vida.

Promover la industria implica completarla con algunas precisiones. Se puede, por ejemplo, recurrir a la creación de unas condiciones favorables para la expansión de la competencia o bien estimular los esfuerzos con objeto de mejorar la gestión de la empresa, la adaptabilidad y la movilidad de la mano de obra o la difusión y la adaptación de las nuevas tecnologías. Estas condiciones pueden incluir el reparto de las actividades industriales por sectores o regiones geográficas, la dimensión de las empresas e incluso la organización de las inversiones, de la producción de las actividades comerciales u otras, en la industria en general o en algunos de sus sectores en particular.

Las medidas a tomar para dar contenido a la política industrial pueden ser, en ciertos casos, de carácter imperativo y, por tanto, de obligado cumplimiento (tales como las destinadas a facilitar la expansión de la competencia, los reglamentos sobre monopolios o las prácticas comerciales restrictivas). Generalmente se recurre, no obstante, a estímulos fiscales y financieros, a la concesión de una asistencia económica o técnica, a la difusión de la información y a las actividades de consejo y orientación. Por otro lado, la política practicada en ciertos países respecto a las grandes industrias nacionalizadas puede ejercer una fuerte influencia sobre la expansión y la evolución de las estructuras.

Podría entender que la política industrial se formula con la intención de actuar sobre el sector mismo de la industria o sobre el conjunto de las actividades industriales o comerciales. Esta hipótesis sería sin duda excesivamente restrictiva puesto que no tendría en cuenta que los gobiernos influyen con frecuencia sobre el desarrollo industrial, teniendo también la mirada puesta en objetivos situados fuera de la industria; por ejemplo en las medidas que conciernen a los movimientos de capital o a la compra de bienes y servicios industriales. Incluso, a partir de una definición relativamente estrecha de la política industrial, es evidente que han de tomarse medidas en diferentes campos tales como la fiscalidad, la tecnología y el empleo. De este modo, la política industrial aborda un conjunto de objetivos ligados a la actividad y al desarrollo industrial. En la medida en que este conjunto esté relacionado a procedimientos de coordinación, se conseguirá una verdadera política industrial. Procedimientos de coordinación que no se han de circunscribir a los diversos aspectos de la política industrial, sino que han de relacionar la política industrial con los otros objetivos nacionales de orden económico, social o de interés para la sociedad.



Es inevitable que se produzcan conflictos entre todos estos objetivos, de tal forma que, en general, en el moderno concepto del Estado se fijen unas prioridades, cuya determinación es compleja si se tiene en cuenta la proliferación de objetivos y el hecho de que, en los procedimientos de coordinación, intervienen numerosos organismos oficiales.

ENTORNO DE LAS POLÍTICAS INDUSTRIALES

En el curso de los años cincuenta, sesenta y hasta la mitad de la década de los setenta, las políticas industriales de los países industrializados se habían desarrollado en el marco de un crecimiento económico cuyo ritmo no había tenido precedentes. Posteriormente, cierto número de fenómenos de orden económico, tecnológico, social y psicológico, ligados a este proceso de crecimiento, han influido fuertemente sobre el carácter de la industria y sus condiciones de funcionamiento.

Estos fenómenos son principalmente el ritmo rápido de la innovación tecnológica que lleva aparejada la aparición de productos y de procesos nuevos, el aumento del poder adquisitivo de los consumidores y los cambios en los comportamientos del consumo, la ampliación del mercado potencial de las empresas (que deja de ser el propio para considerarse el internacional) y la aparición en los mercados mundiales de nuevos países productores de bienes industriales.



Para alcanzar los objetivos de crecimiento, el Estado puede instrumentar una política industrial que recurra a la mejora de condiciones para la creación de competencia, fomento de exportaciones, estímulo para la mejora de gestión empresarial, generación de mano de obra o

difusión de nuevas tecnologías. Estas condiciones pueden incluir el reparto de actividades industriales por sectores o por regiones geográficas, la dimensión de las empresas e incluso la organización de las inversiones de la producción. las medidas a tomar pueden ser estímulos fiscales,

financiamiento, asistencia técnica y asesoramiento. En la imagen, vista del puerto de Mar del Plata, de donde se exporta gran cantidad de productos del país, principalmente agroalimentos con base en la industria pesquera del litoral marítimo argentino.

En relación con estos fenómenos e íntimamente ligada a ellos, se produce una evolución de la estructura industrial que se traduce en la reducción rápida de la actividad de ciertos sectores, mientras aparece, paralelamente un crecimiento rápido de la actividad en otros y todo ello, a menudo, con fuertes repercusiones a escala regional cuando el sector en declive está concentrado en cierta área geográfica. Como consecuencia de esta evolución, se producen también unas elevadas tasas de creación y desaparición de empresas, así como un trasvase de la mano de obra desde los sectores con dificultades hacia aquellos que demuestran un fuerte crecimiento.

El entorno económico en el que se sitúan las políticas industriales actuales ha pasado de tener una confianza ilimitada sobre las posibilidades de una base industrial extraordinariamente diversificada a otro planteamiento, en el que el contexto globalizado obliga a poner el acento en el desarrollo de las cualidades más destacadas y en las ventajas competitivas del país de que se trate. Paralelamente, se ha producido también un cambio en el enfoque de la política industrial que abandona progresivamente el criterio preferente de atender a la empresa para atender al sector. Ésta es, en esencia, la base del nuevo enfoque, menos intervencionista y más respetuoso con las reglas básicas de una economía de mercado, enfoque que tiende a imperar en las nuevas propuestas para la política industrial en los países industrialmente desarrollados, en los que se ha pasado de un criterio de que existan buenas empresas competitivas y rentables a otro que otorga más importancia a la defensa de los buenos sectores, independiente de las empresas que lo conforman.

LA POLÍTICA INDUSTRIAL A NIVEL INTERNACIONAL

La década de los ochenta ha visto crecer un importante debate a nivel internacional sobre la conveniencia de que los gobiernos formulen una política industrial y, consecuentemente, creen las estructuras institucionales y doten los presupuestos necesarios para llevarla a cabo.

La mayor virulencia de este debate se puso de manifiesto en Estados Unidos donde un cierto número de académicos y políticos se preguntaban si la carrera armamentista y los programas espaciales no constituían en sí mismos elementos de política industrial; si el apoyo prestado a Chrysler y otras grandes empresas para evitar la quiebra o la caída de algunos bancos, o las disposiciones fiscales que favorecían la inversión en empresas de alta tecnología, no eran de hecho política industrial. La pregunta latente es si se practican medidas oficiales de intervención, ¿no sería mejor estructurarlas en un conjunto coherente?

En los noventa, con el surgimiento de la globalización en plena economía de mercado, el debate se animaba con la observación de lo que ocurría en el Lejano Oriente, donde países como Japón y Corea parecían seguir un cierto modelo explícitamente formulado de política industrial, en el que se llega a una concertación entre el gobierno, industria, banca y universidad para elegir determinados sectores de actividad y potenciar la presencia económica en ellos con una clara perspectiva exportadora. Los ministerios de industria de cada país comenzaban a actuar como catalizadores en la formulación de esta política.

De hecho, el modelo japonés ha servido de inspiración a la Comunidad Económica Europea, creando esta última un foro para la concertación de sectores de futuro. El programa ESPRIT fue el resultado de este foro, pretendiendo que Europa puede ser una potencia comparable a Japón y a Estados Unidos en el campo de la microelectrónica y de las telecomunicaciones. Pero la realidad resultó ser que prácticamente todos los países europeos crearon alguna forma de política industrial y cada uno de ellos ha seguido su propia receta.

La primera década del nuevo milenio ha traído bonanza a los mercados internacionales. El impacto de la mundialización ha provocado una verdadera mutación en los países industrializados que, en primer lugar, ha afectado la anterior jerarquía existente entre las diversas ramas industriales. Se contraponen así los sectores que debieron enfrentarse a una estabilización del mercado y/o una pérdida de competitividad exterior que obligó a profundas reconversiones destinadas a reducir capacidad productiva y el empleo; en contraste con aquellos otros sectores más dinámicos, que se beneficiaron de un aumento constante de la demanda y/o conquista de nuevos mercados en el plano internacional.



Nuevas potencias industriales han surgido en estos tiempos. En economía internacional se emplea la sigla BRIC para referirse conjuntamente a Brasil, Rusia, India y China que tienen en común una gran población, un enorme territorio (lo que les proporciona dimensiones estratégicas continentales), una gigantesca cantidad de recursos naturales y, lo más importante, enormes cifras que han presentado de crecimiento en su Producto Bruto Interno y de participación en el comercio mundial en los últimos años. Es indudable que estas características hacen que se conviertan en atractivos como destino de inversiones.

Luego de varios años de bonanza en los indicadores internacionales, la crisis financiera de 2008 se desató de manera directa debido al colapso de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos en el año 2006, que provocó aproximadamente en octubre de 2007 la llamada crisis de las hipotecas suprimidas. Las repercusiones de la crisis hipotecaria comenzaron a manifestarse de manera extremadamente grave desde inicios de 2008, contagiándose primero al sistema financiero estadounidense y después al internacional, teniendo como consecuencia una profunda crisis de liquidez y causando indirectamente otros fenómenos económicos, como una crisis alimentaria global, diferentes derrumbes bursátiles y, en conjunto, una crisis económica a escala internacional.

Muchas medidas para solucionar los problemas acarreados por esta crisis internacional han tenido cierto proteccionismo. Ha habido incrementos en aranceles, nuevas medidas no arancelarias y más países recurren a medidas de defensa comercial como acciones anti dumping. En el plano económico y compromiso político de los gobiernos en el consenso mundial, se observa un declive significativo en el compromiso global con el libre comercio debido a la crisis económica mundial.



El modelo japonés de concertación entre gobierno, industria, banca y universidad para potenciar ciertos sectores productivos con perspectiva del crecimiento de las exportaciones, ha inspirado a la Comunidad Económica Europea en su propia política industrial. En la imagen, palacio imperial en Tokio, residencia de la familia real japonesa.

MODELO DE LOS PLANES DE DESARROLLO

Aún cuando los objetivos que se haya fijado alcanzar un Estado mediante la aplicación de su política industrial sean técnicamente perfectos, la realidad misma de la situación de cada país implica normalmente el que no sea factible poner en práctica aquellos mecanismos que conducirían directamente a la consecución de los objetivos. Se hace latente entonces la necesidad de considerar también la influencia que sobre la política industrial ejercen factores tales como la distribución demográfica, el bienestar social o el sistema de transportes y comunicaciones, por citar algunos.

Existen otros objetivos, fuera del ámbito de la política industrial fijada por el Estado, que inevitablemente inciden en dicha política y pueden cambiar sustancialmente el contenido de las medidas previstas en la misma.

Desde la década del 60, se desarrollan en muchos países los denominados planes de desarrollo que se inspiran en gran medida en el modelo francés. Estos planes que pueden calificarse como de planificación indicativa, tienen por objeto definir un conjunto de directrices que configurarán el desarrollo de la economía local en el largo plazo. Se definen como de planificación indicativa, puesto que las directrices señaladas en el plan son vinculantes para el sector público pero únicamente orientadoras para el sector privado.

Estos planes contemplan el desarrollo socioeconómico del territorio, interrelacionando los objetivos fijados. Por ejemplo, un plan contempla las áreas de empleo y seguridad social, educación y formación profesional, sanidad y asistencia social, medio ambiente y política de producción; de tal suerte que, al formular cada una de ellas, se han evaluado previamente su repercusión sobre las demás.

Así, en lo que concierne a la política industrial, se establecen los siguientes criterios:

- Reestructuración y competitividad. El objetivo fijado es la mejora de la competitividad de la industria frente al exterior y, al mismo tiempo, mantenimiento de un ritmo de crecimiento que permita la elevación del nivel de vida.
- Financiación. Se persigue el saneamiento de la estructura financiera de las empresas que permite su futura incorporación a los mercados internacionales, proyectando actuar en tres frentes: aumento del nivel de autofinanciación, incrementar la contribución de la banca privada a la financiación a mediano y a largo plazo de las empresas y favorecer la utilización del crédito como uno de los elementos de la reestructuración industrial.



Uno de los criterios establecidos por los diferentes planes de desarrollo promovidos desde 1960 según el modelo de la planificación indicativa en el ámbito de la política industrial, tiene el fomento de la investigación y el desarrollo tecnológico propios, evitando así la excesiva dependencia extranjera. Se trata de conseguir una mejora de la calidad de los productos y de los procesos. En la imagen, el famoso tren de alta velocidad japonés, Shinkansen, en la estación Shin-Osaka en Yodogawaku, Osaka.

- Investigación y desarrollo tecnológico y mejora de la calidad. La finalidad en este caso es la de favorecer la investigación y el desarrollo tecnológico propio, evitando así la excesiva dependencia foránea y conseguir un aumento en la calidad de los productos y en la de los procesos industriales.
- Selectividad. Se establecen en los distintos ministerios el fomento de diferentes sectores, estableciendo una escala de prioridades de acuerdo a criterios como saneamiento de la industria básica, aprovechamiento de los recursos naturales, desarrollo de los sectores con mayores capacidades para la exportación o promoción de industrias de tecnología avanzada.
- Localización industrial. Mediante ella se pretende conseguir el establecimiento de industrias en las zonas menos desarrolladas, dotando de ayudas financieras estatales a tales radicaciones.
- Pequeña y mediana empresa. Dada la importancia de las pequeñas y medianas empresas, se busca conseguir una buena especialización de las mismas con el fin de aumentar su eficiencia y el nivel de gestión.
- Organismo de industria. Se asigna dentro del organigrama un área especial con el rango de ministerio o secretaría cuya función sea la de promover activamente los procesos de concentración y reconversión de empresas del sector privado. También se establecen procedimientos de control en cuanto a la actuación de estos organismos en las empresas en función de la situación de las mismas, así como se presenta una especial atención al financiamiento de programas a través de distintos organismos nacionales e internacionales.

Todo lo anterior permite ver cómo se inserta la política industrial de un país en el marco de los objetivos económicos y sociales que se haya fijado su gobierno y, en consecuencia, la necesidad de considerar a la política industrial en el contexto global de una acción de gobierno.

LA GRAN EMPRESA INDUSTRIAL Y LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA

Generalmente la distinción entre la grande y la pequeña empresa se hace en función de la cifra de ventas y de la cantidad de personal. De esta forma, se admite normalmente en Europa que la pequeña empresa puede tener entre 1 y 49 trabajadores, la mediana entre 50 y 499 y la gran empresa una cifra superior a 500. No obstante, estas cifras no serían válidas, por ejemplo, en Estados Unidos, en donde las grandes empresas según el criterio citado no pasarían allí de ser medianas. Esto se debe a la potencia industrial de aquel país que implica un mercado enorme, lo que obliga a las empresas que quieren alcanzar una cierta cuota del mismo, aunque sea reducida, a dimensionar sus plantas productivas.

Criterios de clasificación

En otras ocasiones, como en la Argentina a través de la Ley 25300, se toma como criterio para definir a la pequeña y a la gran empresa la cifra de ventas, aunque en este caso se entiende por ventas totales anuales el valor de las ventas que surja del promedio de los últimos tres balances o información contable equivalente adecuadamente documentada, excluidos el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el impuesto interno que pudiera corresponder y deducidas las exportaciones que surjan de los mencionados balances o información contable, hasta un máximo del 35% de dichas ventas.

En coincidencia con ello, la citada Ley considera la cifra mostrada en el cuadro relación entre tamaño de empresa y sector siguiente como límite para considerar a una empresa dentro de cada tamaño (última modificación aprobada por Resolución N°21/2010 de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional del Ministerio de Industria de la Nación).

<i>Relación entre tamaño de empresa y sector (*)</i>					
<i>Tamaño</i>	<i>Agropecuaria</i>	<i>Industria / Minería</i>	<i>Comercio</i>	<i>Servicios</i>	<i>Construcción</i>
Microempresa	610.000	1.800.000	2.400.000	5.900.000	760.000
Pequeña empresa	4.100.000	10.300.000	14.000	4.300.000	4.800.000
Mediana empresa	24.100.000	82.200.000	111.900.000	28.300.000	37.700.000

(*) Promedio de los últimos tres balances

Una tercera clasificación podría establecerse a partir de los recursos propios de la empresa, es decir, de su capital más las reservas acumuladas o los beneficios reinvertidos. Desde este punto de vista, ciertas entidades bancarias (incluso, en algunos países, el crédito oficial) consideran pequeña o mediana a una empresa con recursos propios inferiores a los US\$ 500.000.

No obstante, en ciertas ocasiones se utilizan a la vez dos de las clasificaciones establecidas. Así, en algunos decretos oficiales de concesión de ayudas a las pequeñas y medianas empresas, es corriente que se ponga como condición para otorgarles la asistencia el cumplimiento de dos cualesquiera de ellos.

Conviene, sin embargo, especificar que, tanto desde el punto de vista de su actividad económica como de su actividad funcional, existe una amplia diferencia entre las distintas instituciones que colectivamente se denominan PYMES. En efecto, mientras que algunas empresas se desenvuelven en sectores de crisis declarada, otras lo hacen en sectores con futuro.

Si se toma en consideración, en cambio, el criterio de la función productiva, las hay que son intensivas en capital, mientras que otras lo son en trabajo. Unas son independientes y otras subsidiarias de grandes empresas. Y las hay casi familiares, mientras que otras se aproximan a los 500 trabajadores. Es decir, realmente el concepto global de PYMES es muy amplio; pero, a pesar de ello y hechas las salvedades que anteceden, tienen un cierto denominador común en el que se profundizará. El porcentaje de PYMES en la Argentina respecto al total de las existentes es ciertamente elevado. Lo mismo puede decirse comparativamente a nivel mundial.

Necesidad e importancia de las PYMES

Por la generación de empleo y por su peso en la economía general, se concede gran importancia a este tipo de empresas en todos los países, incluso independientemente del régimen político que pueda existir en ellos y, por eso, existen también centros especializados en la problemática de las PYMES en casi la totalidad de los países del mundo.

Ciertamente, los administradores han presionado fuertemente en ocasiones con el fin de promover fusiones, absorciones o concentraciones de empresas y conseguir así organizaciones de dimensiones mayores. Pero se ha demostrado que es inexacto creer que los aumentos de dimensión o las concentraciones industriales proporcionan, forzosamente, unos mejores resultados en la cuenta de pérdidas y ganancias. La realidad demuestra y aconseja no ser apriorista y cumplen distintas finalidades. No hay duda de que cierto tipo de actividades han de ser llevadas a cabo por grandes empresas. Basta pensar en las compañías de ferrocarriles o en las empresas navieras. En estos casos la rentabilidad suele ser negativa, pero existe un interés social que las hace necesarias. En cambio, otras actividades pueden ser realizadas de manera más efectiva por empresas pequeñas.



Ventajas e inconvenientes de las PYMES

De forma general, se puede afirmar que en épocas de crisis las pequeñas y medianas empresas resisten mejor la situación puesto que poseen una capacidad de adaptación y flexibilidad mayor que las grandes. En general, su estructura organizativa es mucho más simple, lo que les otorga una mejor respuesta al entorno agresivo en que se mueven dentro del contexto económico.

No obstante, las PYMES tienen dificultades específicas que, en cambio, afectan en menor medida a las de gran tamaño. Por ejemplo, el acceso a las fuentes de financiación, así como el tipo de financiación de que disponen. En general, se considera que las PYMES tienen una financiación inadecuada que condiciona fuertemente su desarrollo. Esta teoría se basa en la comprobación de que, tanto en la fase de creación como en las de evolución y de madurez, los planteamientos empresariales de las PYMES se realizan no tanto en función de los resultados que se espera conseguir sino a partir de los recursos disponibles, generalmente limitados.

La utilización de recursos de capital circulante para financiar el inmovilizado es otra de las características que hay que destacar que, aún sin ser exclusiva de las PYMES, se da en ellas en mayor medida.

También hay que citar el fenómeno de su descapitalización (en este caso ampliamente compartido con la gran empresa), que trae como consecuencia que la proporción de recursos propios sobre el total de recursos de la empresa sea, frecuentemente, demasiado baja. Este fenómeno que en otros tiempos caracterizados por un crecimiento económico sostenido se había perseguido como deseable ya que se consideraba como propio de una buena gestión financiera el obtener la mayor cantidad de recursos ajenos en relación a los propios, se ha convertido, en época de crisis y de tipos de interés elevados, en una verdadera guadaña que ha puesto a muchas empresas en la insolvencia.



Desde el punto de vista de la prestación de servicios públicos, el porcentaje de las empresas que prestan este tipo de servicio aumenta con el tamaño del público atendido. Las grandes empresas tienen una mayor capacidad operativa que las pequeñas, pues a medida que aumenta el tamaño de las empresas, incrementa el porcentaje de los clientes atendidos. En la imagen, avión de Austral Líneas Aéreas, en el Aeropuerto Jorge Newbery de la ciudad de Buenos Aires.

Exportación y dimensión de las empresas

Consideradas desde el punto de vista de la exportación (cada vez más importante en donde el marco nacional se ha extendido a todo el mundo), puede decirse que el porcentaje de las empresas industriales que exportan aumenta con el tamaño de las organizaciones. Es decir, las grandes empresas tienen una mayor capacidad de exportar.

A medida que aumenta el tamaño de las empresas (en la industria de que se trate), se incrementa el porcentaje que pertenece a la exportación sobre el total de sus ventas. Las razones que explican esto son de tipo tecnológico. A medida que la empresa adquiere un cierto volumen, consigue también un mayor conocimiento del mercado y de la competencia internacional. Por otra parte, las grandes empresas presentan un mayor grado de diversificación, tanto a nivel de las líneas de producción como a nivel de las áreas geográficas.

Funcionalidad de la pequeña, la mediana y la gran empresa

En definitiva, cabe convenir de cuanto antecede que, tanto las grandes empresas como las pequeñas y las medianas, desempeñan una función específica en el conjunto de la economía de un país. Por tanto, no es posible establecer un esquema prefijado sobre el porcentaje que de unas y otras tendrá un cierto tejido industrial. La realidad misma del hecho económico trae consigo una distribución determinada en la que inciden diversos factores: el interés social, la iniciativa privada y el factor ideológico. Frente a todo esto, lo deseable es que existan buenas empresas (en el sentido de la rentabilidad), independientemente del tamaño de las mismas.

POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA

Cuando un país pone en marcha una serie de incentivos para la industria, es que previamente ha analizado cuál era el objetivo que quería alcanzar. En función de este objetivo, pueden tomarse medidas adecuadas que resultarían de una eficacia nula con otra finalidad. A continuación, se citan algunos objetivos típicos de los países en vías de desarrollo:

- Fomento de la exportación.
- Sustitución de las importaciones por productos del país.
- Promoción de proyectos que contribuyan a la descentralización.
- Promoción de la investigación y el desarrollo en la industria.
- Fomento del intercambio tecnológico (venta de tecnología)
- Impulso de la innovación en la empresa.

Capacidad de innovación tecnológica

Una vez definidos los objetivos y conocida la clase o el tipo de industria que ha de ser fomentada, es cuando se pueden diseñar los incentivos que procedan o los organismos encargados de desarrollarlos. Aunque, obviamente, los objetivos que se fijan en unos países serán distintos de los que persigan los otros, la mayoría de los países desarrollados persigue entre sus finalidades el impulso a la innovación tecnológica y la creación de empresas innovadoras, principios que constituyen la base sobre la que se han establecido verdaderas políticas para la promoción de la innovación tecnológica.

La capacidad de innovación es la clave del desarrollo de un tipo de industrialización basado en la descentralización productiva en múltiples unidades, la integración social y el equilibrio territorial. Una política que se plantee esta finalidad buscará en definitiva que miles de pequeñas y medianas empresas generen constantemente nuevas ideas, para mejorar sus procesos de producción o sus productos finales.

Este planteamiento viene favorecido por el hecho de que, al basarse en una gran cantidad de pequeñas empresas, es mucho más factible la especialización empresarial, la rápida transmisión de los cambios y de las propias innovaciones y, por encima de todo, el intenso espíritu de colaboración entre las empresas que han asumido que el éxito de un sistema industrial no se alcanza con el desarrollo espectacular de una sola empresa, sino mediante el avance simultáneo de todo el conjunto de las empresas del país.



Una política industrial de este talante ha de plantearse, en primer término, el establecimiento de una serie de medidas o la creación de unos servicios que contribuyan a generar una tecnología propia y, en segundo lugar, ayudar a resolver las necesidades de recursos financieros derivados de la innovación. En la medida en que tenga éxito en las dos fases indicadas, se habrá consolidado la generación de la innovación.

Medidas o servicios para crear una tecnología propia

La primera fase, el establecimiento de una serie de medidas o la creación de servicios, se consigue poniendo al alcance de las empresas una serie de medios de los que, normalmente, no dispone una pequeña o mediana empresa. Los más importantes son:

- Acceso a la información tecnológica. Facilitando documentación técnica a la empresa, poniéndola en contacto con personal técnico especializado, etc.
- Conocimiento del nivel tecnológico del área de que se trate a nivel mundial. Por ejemplo, mediante la conexión con los bancos y las bases de datos.
- Acceso a la información sobre la propiedad intelectual de la materia de que se trate. Muchas veces es imprescindible conocer el estado de una patente, la caducidad de la misma o la situación jurídica de una marca o de un modelo de utilidad.
- Incremento del nivel de relación entre la empresa y la universidad o los centros de investigación. Hoy día, está mundialmente reconocido que son los Estados más desarrollados aquellos en los que existe un nivel de relación y cooperación más alto entre las empresas y la universidad.
- Establecimiento de las medidas necesarias en los campos de la normalización y la homologación de los productos. Que aseguren los niveles de calidad deseables.
- Facilidades para el acceso de las PYMES a la contratación. Principalmente en el caso de las compras públicas.
- Creación de programas especiales de sensibilización de la empresa hacia el diseño o hacia alguna área de interés preferente.

Mediante estas acciones se ayuda a la generación de tecnología por parte de las empresas y, por tanto, se avanza en el proceso de la innovación.



La mayoría de los países desarrollados persigue como objetivos básicos de su política industrial el impulso a la investigación y de la tecnología, así como la creación de empresas realmente innovadoras. Estos principios son la base de la política de promoción de la innovación tecnológica. en la fotografía, la fábrica de cajones Plásticos Ancar SA, de la ciudad de Mar del Plata.



Provisión de recursos financieros para la innovación

Es necesario entonces pasar al término de la provisión de recursos financieros para el proceso innovador, sin el cual no se llegaría al buen fin del planteamiento. Si se considera la generación de una innovación en el tiempo, se observa que pasa por fases bien delimitadas:

- Fase de investigación básica o aplicada. En esta fase, la empresa aún no está bien segura del proceso o producto final que va a obtener, por lo que la comercialización no se considera de un modo cuantitativo en este estadio, puesto que de alguna manera aún está pendiente el resultado final.
- Fase de desarrollo tecnológico. La empresa tiene ya muy definido el producto y se trata ahora de llevar a la práctica el prototipo o, en su caso, la planta piloto.
- Fase de industrialización. Se trata de la fabricación de la serie industrial o de llevar el proceso de una planta piloto a la producción en serie.
- Fase de comercialización.

En lo que respecta a la fase de investigación básica o aplicada, en cada Estado existen organismos especializados para su financiación. Se trata de organismos de investigación científica y técnica que establecen ayudas financieras a las empresas mediante la creación de planes concertados de investigación. Un plan concertado es un proyecto de investigación presentado por una empresa, aprobado por la administración y desarrollado por la propia empresa mediante un régimen de ayuda financiera y supervisión, establecida en un contrato que a tal efecto se suscribe entre la administración y la empresa. Se establece para financiar un proyecto determinado de la empresa, no sus actividades generales de investigación.

Existen dos modalidades de planes concertados: planes concertados y planes concertados coordinados.

En los planes concertados, la realización de las investigaciones corresponde a la empresa que presenta el proyecto, la cual puede recibir en calidad de préstamo sin interés o de aporte no reembolsable -ANR- un porcentaje bastante importante del costo del proyecto.

El plan concertado coordinado intenta primar que la empresa trabaje en colaboración con un centro oficial de investigación y con ese fin no sólo se financia un porcentaje importante del total del costo del proyecto, sino que, además, se costea hasta el 100% del importe que le haya costado a la empresa encomendar sus trabajos de investigación al centro oficial elegido.

Fase de desarrollo tecnológico

En la fase de desarrollo tecnológico, también existen en los países desarrollados varios organismos que tienen por objetivo financiar este tipo de actividad. Los mismos ofrecen financiación en las siguientes áreas:

- Desarrollo de nuevos productos o procesos que incorporen un determinado nivel tecnológico.
- Realización de estudios de mercado y de previsión tecnológica a nivel sectorial.
- Promoción de sociedades de innovación tecnológica.

La financiación de las fases de industrialización y comercialización, por ser las que más cerca se encuentran del mercado del dinero, no se analizan aquí, ya que normalmente corren a cargo de la banca; pero en el próximo apartado nombraremos algunos programas oficiales de apoyo a la empresa en marcha que cuentan con líneas especiales para la asistencia técnica, capacitación y financiamiento de PYMES.

AGENCIAS DE DESARROLLO LOCAL

A partir de la dinámica de trabajo en busca de consensos que favorece el desarrollo local, se va cimentando en la Argentina el intercambio entre actores localizados por lo general próximos entre sí, provenientes de espacios de conocimiento, la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías, de escuelas técnicas, universidades, cámaras y asociaciones empresariales, hasta del sector público local.



Este proceso produce una sinergia particular que en muchos casos se traduce en la creación de consensos, factor esencial a la hora de pensar en la sustentabilidad de los proyectos de articulación que se piensen encarar.

Estos procesos de integración llevan implícita la idea de cierto compromiso de los actores locales con su propio espacio, constituyendo quizás la más clara externalidad positiva de esta institucionalidad. La pertenencia al lugar facilita la interacción mutua y posibilita la comprensión entre todos de las fortalezas y debilidades permitiendo un conocimiento cabal de las potencialidades que existan y de las carencias a resolver.

Desde principios de la década de los '90, la Argentina ha asistido a un proceso de creación constante de consensos locales que responden a necesidades diversas, pero la causa común ha sido la necesidad de promover el desarrollo y la mejora de la competitividad territorial e industrial. Actualmente el país cuenta con una importante cantidad de instituciones de este tipo llamadas Agencias de Desarrollo Local que conforman una plataforma institucional de información y soporte a través de la cual los programas de fomento productivo ven facilitada su llegada y penetración en todas las provincias del país.

El rol de estas instituciones como organizaciones locales se orienta a la generación de propuestas y al apoyo de iniciativas de desarrollo local sostenible. También cumplen con el rol de identificar recursos y condiciones técnicas para hacer viables las iniciativas con el objetivo general de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población y el entorno económico local. En definitiva, las agencias trabajan en la búsqueda de la canalización de programas nacionales de desarrollo industrial, gestionan la oferta de servicios de apoyo a las empresas locales, generan instancias de reflexión sobre temas vinculados al desarrollo económico y establecen acciones para dinamizar el territorio local buscando mejorar las condiciones generales en términos de cooperación para una mayor y mejor competitividad territorial.



Los planes de fomento para la industria prevén una serie de programas de carácter financiero que pueden aplicarse bien sea en relación con la reestructuración de empresas, o bien en relación con las nuevas inversiones.

Respecto a estas últimas, se prevé el acceso al crédito oficial, el aval de los fondos de garantía recíproca, la bonificación del tipo de interés de los créditos, las subvenciones a través de programas de fomento a la

competitividad, las subvenciones con devolución a partir de la existencia de beneficios, etc. En la fotografía, sede de la Agencia de Desarrollo Económico (ADE) de Formosa, institución

perteneciente a la Red de Agencias que articula -al igual que otras en el país- líneas de fomento y promoción a la actividad industrial de la SEPYMEyDR del Ministerio de Industria.

Las agencias de desarrollo son una herramienta que mejora la calidad de la institucionalidad en los territorios. Pueden colaborar en ayudar al medio local a crear y consolidar la visión estratégica de desarrollo que los actores locales visualizan y se constituyen en componentes fundamentales para la aplicación de políticas locales que logren trascender los períodos de gobierno.

La Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional del Ministerio de Industria de la Nación cuenta con una Red de Agencias integrada por cerca de 70 instituciones que articulan la totalidad de los programas que este organismo pone a disposición de las PYMES. La SEPYMEyDR trabaja para brindar soluciones a problemas de las PYMES con el desarrollo de programas de simple implementación que las ayuden a superar obstáculos y consolidarse. Sus herramientas dan una pronta solución a los problemas específicos vinculados con:

- La capacitación de todos los que trabajan y dirigen una PYME:
 - Programa Crédito Fiscal
 - Programa Nacional de Capacitación
- La realización de diagnósticos y la implementación de los planes de acción para mejorar la gestión y la competitividad:
 - Programa Expertos PYME
 - Programa de Acceso al Crédito y la Competitividad para MiPYMES (PACC Empresas)
- Mejorar el acceso y el costo del crédito:
 - Programa Bonificación de Tasas
 - Programa FONAPYME

Pero además, aborda los problemas de las PYMES orientándolos a sectores concretos:

- Grupos asociativos de empresas:
 - Programa Sistemas Productivos Locales
 - Programa PACC Asociativo
- Jóvenes empresarios:
 - Programa Empresas Madrinas
 - Programa Capital Semilla
 - Programa PACC Emprendedores

También, la SEPYMEyDR, a través de Fogapyme, instrumenta un programa cuyo objetivo es la consolidación de:

- Sociedades de Garantía Recíproca (SGR)
- Fondos de Garantía existentes en Argentina como por ejemplo el FOGABA en la Provincia de Buenos Aires.



Internet

Visite <http://www.sepyme.gob.ar>, sitio oficial de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional del Ministerio de Industria de la Nación para obtener información detallada de los programas oficiales de fomento a la competitividad empresarial disponibles en la Argentina.

-site en idioma español-



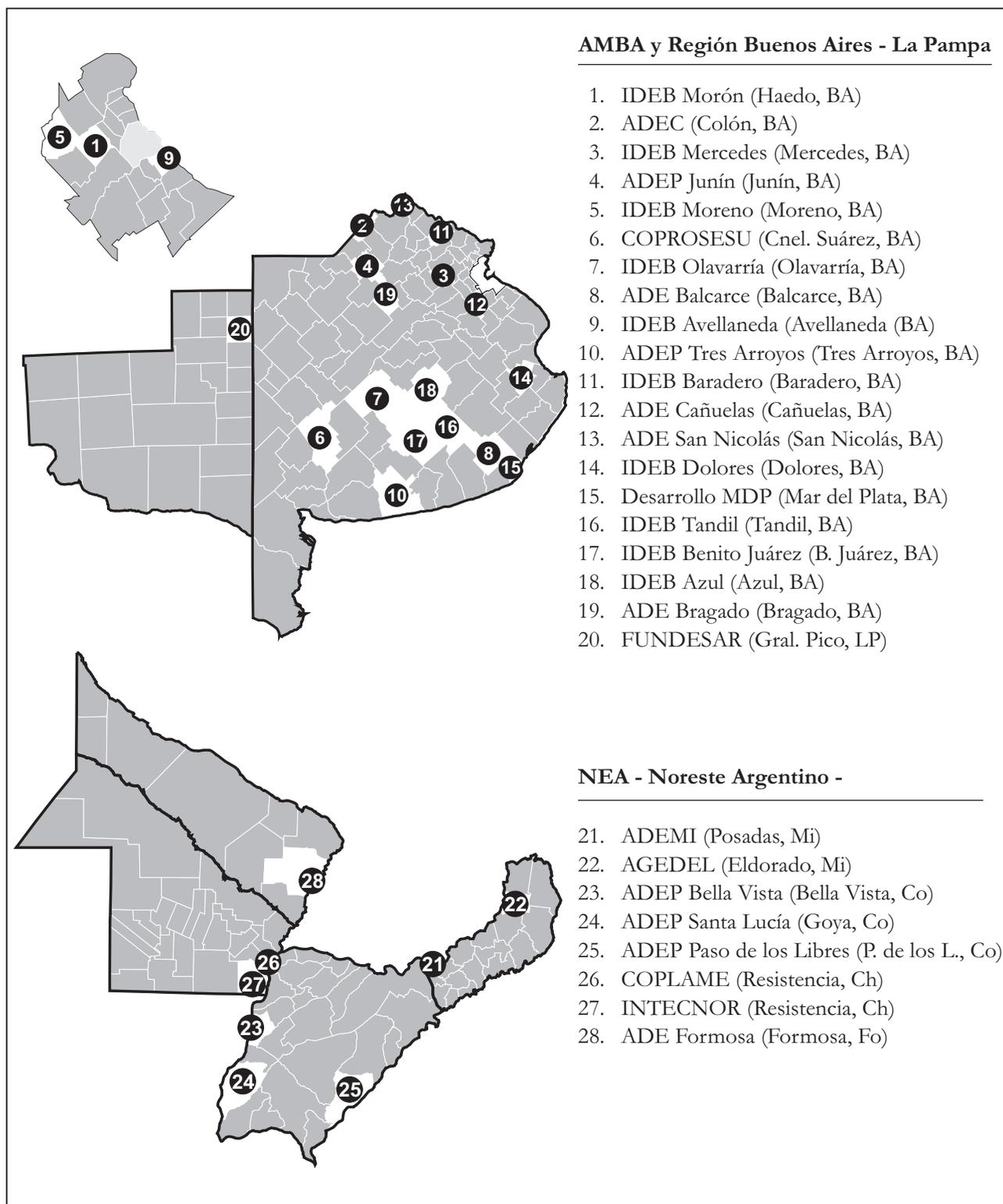


Figura 5.1

Instituciones pertenecientes a la Red de Agencias de la SEPYMEyDR del Ministerio de Industria de la Nación.

Fuente: Dirección Nacional de Desarrollo Regional, Sectorial y Comercio Exterior de la SEPYMEyDR.

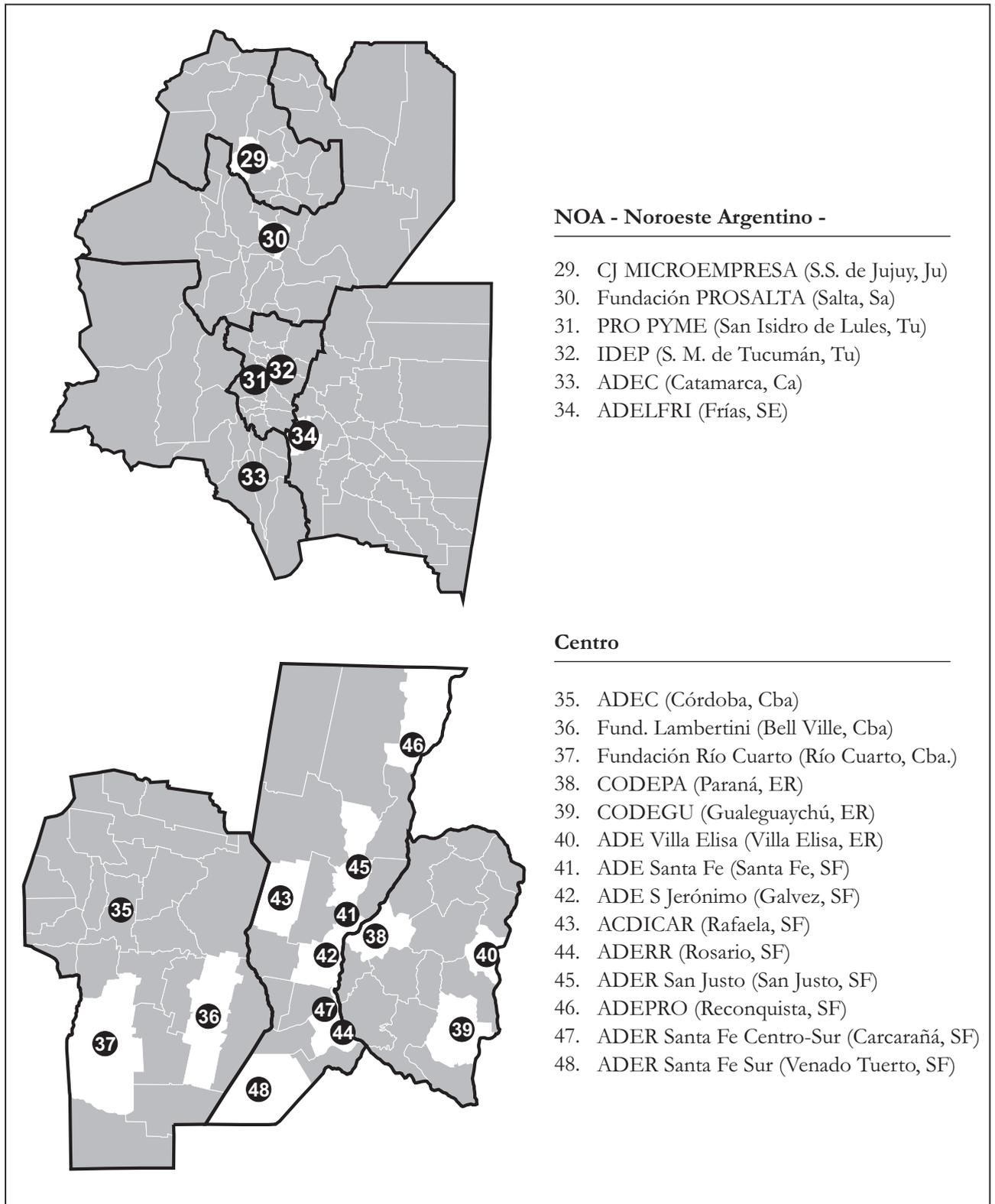


Figura 5.1 (continuación)

Fuente: Dirección Nacional de Desarrollo Regional, Sectorial y Comercio Exterior de la SEPYPME y DR.

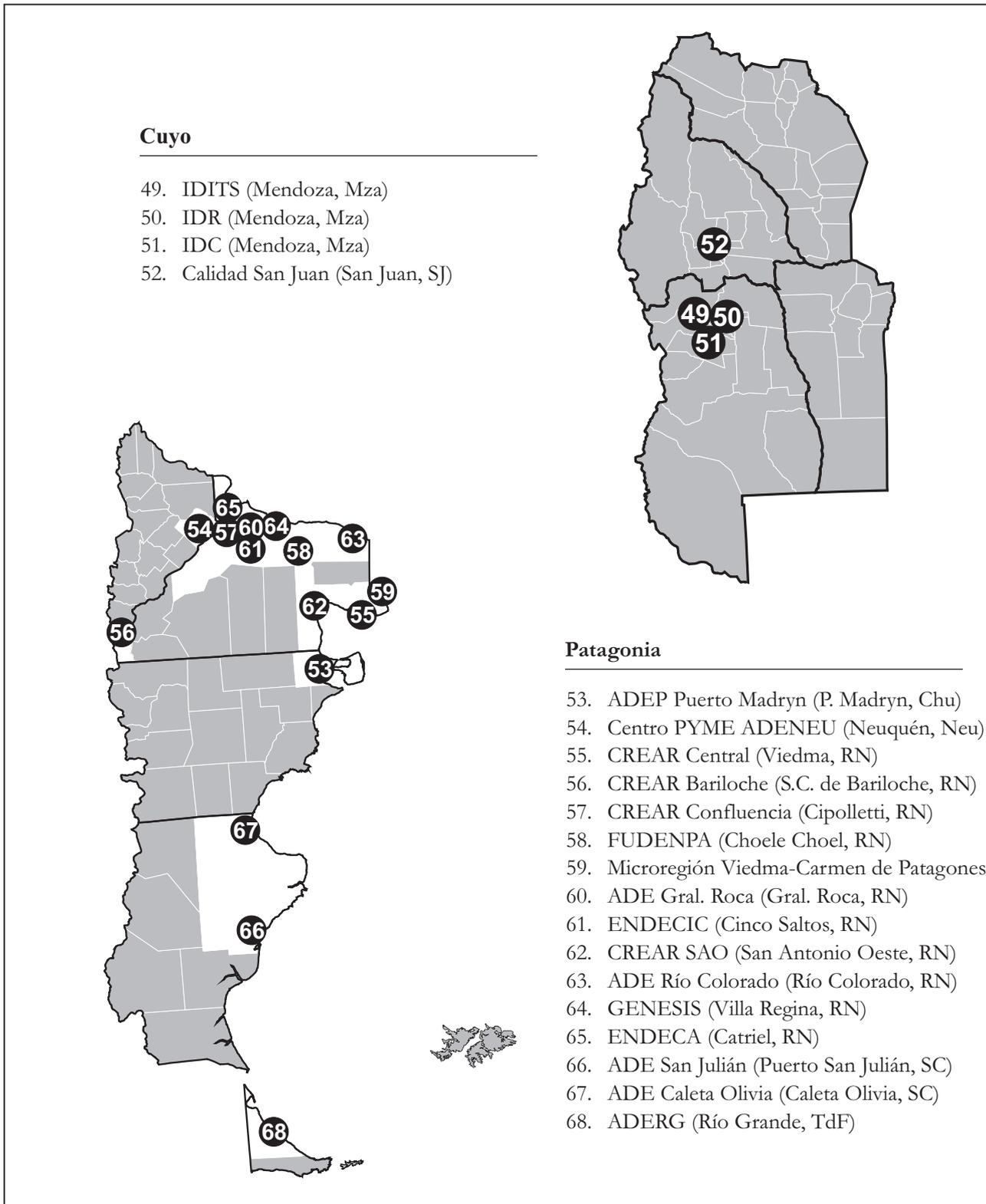


Figura 5.1 (continuación)

Fuente: Dirección Nacional de Desarrollo Regional, Sectorial y Comercio Exterior de la SEPYPME y DR.

PUNTOS RELEVANTES

- La Política Industrial es el conjunto de acciones, emprendidas mayoritariamente por la Administración Pública, que tienen como principal objetivo aumentar la competitividad de la industria de un país o una región.
- Se entiende por competitividad a la capacidad de una organización para obtener y mantener sistemáticamente unas ventajas comparativas que le permitan alcanzar, sostener y mejorar una determinada posición en el entorno socioeconómico en que actúa.
- Promover el crecimiento y la eficacia de la industria implica complementarla con algunas precisiones como por ejemplo recurrir a la creación de condiciones favorables para la expansión de la competencia o bien estimular los esfuerzos con el objeto de mejorar la gestión de la empresa, la adaptabilidad y la movilidad de la mano de obra o la difusión y la adaptación de las nuevas tecnologías.
- Los objetivos generales de la política industrial son: equilibrio de la balanza de pagos, incrementar la productividad y competitividad de la economía, aumentar la competitividad de la industria de un país o de una región, fomentar la actividad industrial y reducir desequilibrios entre territorios.
- El ámbito territorial de una política industrial puede ser supranacional, estatal/provincial, regional o local.
- El enfoque actual de la política industrial que tiende a imperar en los países industrialmente desarrollados es pasar de un criterio de que existan buenas empresas competitivas y rentables a otro que otorga más importancia a la defensa de los buenos sectores, independientemente de las empresas que lo conforman.
- El nuevo marco de la política industrial se define por la globalización, los bloques políticos internacionales, la revolución tecnológica, la especialización y adaptabilidad y la sociedad de la información. Un país o región deberá especializarse en la economía o actividad en la que tenga ventaja competitiva.
- Se llama instrumentos de la política industrial al conjunto de acciones destinadas a alcanzar los objetivos de la política industrial. Para ello, algunos mecanismos son: facilitar suelo industrial, reconversión industrial, ayudas fiscales y económicas, otorgamiento de subvenciones, facilitar la puesta en marcha con una reducción de la burocracia, planes de educación de formación, campañas publicitarias de fomento de consumo, puesta en marcha de iniciativas empresariales emprendedoras, inversión en infraestructura de comunicación.
- Los planes de desarrollo contemplan el desarrollo socioeconómico del territorio, interrelacionando los objetivos fijados. Todo plan contempla las áreas de empleo y seguridad social, educación y formación profesional, sanidad y asistencia social, medio ambiente y política de producción; de tal suerte que para formular cada una de ellas se deben haber evaluado previamente su repercusión sobre las demás.
- Tanto las grandes empresas como las pequeñas y las medianas, desempeñan una función específica en el conjunto de la economía de un país. Por tanto, no es posible establecer un esquema prefijado sobre el porcentaje que de unas y otras tendrá un cierto tejido industrial. La realidad misma del hecho económico trae consigo una distribución determinada en la que inciden diversos factores como el interés social, la iniciativa privada y el factor ideológico. Frente a todo esto, lo deseable es que existan buenas empresas (en el sentido de la rentabilidad), independientemente del tamaño de las mismas.
- La capacidad de innovación es la clave del desarrollo de un tipo de industrialización basado en la descentralización productiva en múltiples unidades, la integración social y el equilibrio territorial. Una política que se plantee esta finalidad buscará en definitiva que miles de pequeñas y medianas empresas generen constantemente nuevas ideas, para mejorar sus procesos de producción o sus productos finales.
- Las agencias de desarrollo local, en la Argentina, son una herramienta que mejora la calidad de la institucional en los territorios. Pueden colaborar en ayudar al medio local a crear y consolidar la visión estratégica de desarrollo que los actores locales visualizan y se constituyen en componentes fundamentales para la aplicación de políticas locales que logren trascender los períodos de gobierno.



- La Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPYMEyDR) del Ministerio de Industria de la Nación trabaja para brindar soluciones a problemas de las PYMES con el desarrollo de programas de simple implementación que las ayuden a superar obstáculos y consolidarse.

TÉRMINOSCLAVE

- Política industrial
- Nivel de vida
- Cuidado del medio ambiente
- Agencia de desarrollo local
- Integración económica
- Crecimiento sostenido
- Fomento a la competitividad
- Red de agencias
- Cohesión
- Protección social
- Plan de desarrollo
- SEPYMEyDR

REFERENCIASBIBLIOGRÁFICAS

- Ayala Espino, J. *Instituciones y Economía*. Fondo de Cultura Económica. México. 1999.
- González, J.I. *Transferencias y equidad: hacia la descentralización espacial*. CTZ-Fescol. Bogotá. 2004.
- Meisel, A. y Romero, J. *Igualdad de oportunidades para las regiones*. Documentos sobre economía regional. Banco de la República N° 83. Cartagena.
- Bosch, M.A. *El Institucionalismo y el Análisis Económico*. Editorial Científica Universidad de Córdoba. 2005.
- Krugman, P. *Desarrollo, Geografía y Teoría Económica*. Antoni Bosch editor. Barcelona. 1997.
- Vega, F. *Hacia la construcción de una estrategia de desarrollo regional*. Fondo Editorial. Gobernación de Risaralda. Pereira. 1994.