

REVISTA

de la

C E P A L

NUMERO 59

AGOSTO 1995

SANTIAGO DE CHILE

OSCAR ALTIMIR

Director

EUGENIO LAHERA

Secretario Técnico



NACIONES UNIDAS

S U M A R I O

Interacciones entre macro y microeconomía	7
<i>Gert Rosenthal</i>	
<hr/>	
Política económica, instituciones y desarrollo productivo en América Latina	11
<i>Oswaldo Rosales</i>	
<hr/>	
Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política	39
<i>Klaus Esser, Wolfgang Hillebrand, Dirk Messner y Jörg Meyer-Stamer</i>	
<hr/>	
La formación de habilidades básicas y la capacitación para el trabajo productivo	53
<i>Guillermo Labarca</i>	
<hr/>	
Los fondos de inversión social en América Latina	71
<i>Gabriel Siri</i>	
<hr/>	
Mercados de derechos de agua: componentes institucionales	83
<i>Miguel Solanes</i>	
<hr/>	
Los países del Caribe y el área de libre comercio de las Américas	97
<i>Trevor Harker, Sidya Ould El-Hadj y Lucio Vinhas De Souza</i>	
<hr/>	
La experiencia argentina: ¿desarrollo o sucesión de burbujas?	113
<i>Hugo Nochteff</i>	
<hr/>	
Posibilidades y límites de la reforma en la gestión de la salud en Chile	129
<i>Ana Sojo</i>	
<hr/>	
Orientaciones para los colaboradores de la Revista de la CEPAL	147
<hr/>	
Publicaciones recientes de la CEPAL	148

Competitividad sistémica: *nuevo desafío para las* empresas y la política

Klaus Esser*
Wolfgang Hillebrand**
Dirk Messner**
Jörg Meyer-Stamer***

* *Jefe del Departamento IV de Industrialización, Países Semiindustrializados, Área Regional América Latina, Instituto Alemán de Desarrollo.*
** *Colaboradores científicos del mismo Departamento.*
*** *Gerente científico, Instituto para el Desarrollo y la Paz, Universidad Gerhard Mercator, Duisburg.*

Este artículo analiza el concepto de competitividad sistémica, examinando los factores que lo determinan y sus interrelaciones. El autor plantea que la competitividad industrial es el producto de la interacción compleja y dinámica entre cuatro niveles económicos y sociales de un sistema nacional, que son los siguientes: el nivel micro, de las empresas, las que buscan simultáneamente eficiencia, calidad, flexibilidad y rapidez de reacción, estando muchas de ellas articuladas en redes de colaboración mutua; el nivel meso, correspondiente al Estado y los actores sociales, que desarrollan políticas de apoyo específico, fomentan la formación de estructuras y articulan los procesos de aprendizaje a nivel de la sociedad; el nivel macro, que ejerce presiones sobre las empresas mediante exigencias de desempeño; y, por último, el que en este artículo se llama nivel meta, que se estructura con sólidos patrones básicos de organización jurídica, política y económica, suficiente capacidad social de organización e integración y capacidad de los actores para la integración estratégica. El artículo concluye que la competitividad de una empresa se basa en el patrón organizativo de la sociedad en su conjunto. Los parámetros de relevancia competitiva en todos los niveles del sistema y la interacción entre ellos es lo que genera ventajas competitivas. La competitividad es sistémica.

I

Introducción

En los últimos años, dentro de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se ha buscado sistematizar los diferentes enfoques del fenómeno de la competitividad y resumirlos en un enfoque integral bajo el concepto de "competitividad estructural" (OCDE, 1992). Los elementos medulares de este concepto son el énfasis en la innovación como factor central del desarrollo económico; una organización empresarial situada más allá de las concepciones tayloristas y capaz de activar las potencialidades de aprendizaje e innovación en todas las áreas operativas de una empresa, y, por último, redes de colaboración orientadas a la innovación y apoyadas por diversas instituciones y por un contexto institucional capaz de fomentar la innovación.

El concepto de "competitividad sistémica" (Esser, Hillebrand, Messner y Meyer-Stamer, 1994) constituye un marco de referencia para los países tanto industrializados como en desarrollo. Hay dos elementos que diferencian este concepto de otros dirigidos a identificar los factores de la competitividad industrial: el primero es la distinción entre cuatro niveles analíticos (meta, macro, meso y micro), siendo en el nivel meta donde se examinan factores como la capacidad de una sociedad para la integración y la acción estratégica, y en el nivel meso donde se estudia la formación de un entorno capaz de fomentar, completar y multiplicar los esfuerzos de las empresas; el segundo es la vinculación de elementos pertenecientes a la economía industrial, a la teoría de la innovación y a la sociología industrial con los argumentos esgrimidos en reciente debate sobre gestión económica que se ha desarrollado en el plano de las ciencias políticas en torno a las redes de políticas.

El concepto de competitividad sistémica se basa en el reciente debate de la OCDE. Las reflexiones al respecto partieron de un fenómeno observado en numerosos países en desarrollo: la inexistencia o insuficiencia del entorno empresarial eficaz en que hace hincapié el concepto de "competitividad estructural" de la OCDE. Este fenómeno puede impedir que el reajuste estructural fomente el desarrollo industrial aun cuando la estabilización a nivel macro haya sido exitosa, como se ha venido comprobando tanto en los países miembros de la OCDE como en los países de desarrollo relativo mayor o menor.

Es justo señalar, sin embargo que un entorno deficiente no impide en principio la creación de competitividad. Cuando las condiciones generales cambian básicamente con el paso de un mercado interno protegido a una economía abierta y cuando las empresas se ven ante la disyuntiva de elevar su eficiencia o salir del mercado, por lo menos una parte de ellas hace los esfuerzos necesarios para mejorar con rapidez su competitividad. Esto se logra en primer término allí donde es factible aprovechar determinadas ventajas estáticas de localización. Pero la ausencia de un entorno eficaz restringe la capacidad de las empresas para lograr una competitividad duradera. Sucede que éstas no pueden concentrarse en la actividad productiva central que las hace competitivas porque se ven obligadas a desarrollar por sí mismas las producciones y los servicios internos que otras empresas pueden adquirir o explotar en calidad de externalidades. En consecuencia, no se produce en ellas el mejoramiento continuo que distingue a las empresas de eficiencia duradera.

El Instituto Alemán de Desarrollo (IAD) utiliza un concepto de competitividad que va más allá del formulado por la OCDE. Este último y otros similares cubren sólo categorías económicas, soslayando casi por completo la dimensión política que interviene en la creación de competitividad. Aunque se acepta cada vez más que la creación de un entorno sustentador con el esfuerzo colectivo de las empresas y con la iniciativa conjunta de las asociaciones empresariales, el Estado y otros actores sociales, puede conducir a un desarrollo relativamente acelerado de las ventajas competitivas, lo que se ha escrito sobre el tema considera en medida insuficiente los patrones de gestión en que se basan los procesos exitosos de industrialización tardía (Amsden, 1989; Wade, 1990). Pero también con respecto a los países industrializados se comprueba que los análisis de la competitividad prácticamente no están relacionados entre sí, como tampoco lo está la investigación de nuevos patrones de gestión en diferentes áreas de política, como la política de estructuras industriales y la política tecnológica. Si bien es cierto que se ofrece una descripción detallada del entorno empresarial que habrá de crearse, también es cierto que las propuestas políticas concretas con respecto a los mecanismos y métodos de identificación y tratamien-

to de problemas, de toma de decisiones, de implementación y de seguimiento de los resultados no dejan de

ser vagas e imprecisas (OCDE, 1992, p. 84 y ss. y 254 y ss.).

II

La competitividad en el enfoque sistémico: niveles de competitividad sistémica

Los países no pueden elaborar un número ilimitado de políticas o elementos de competitividad a partir de un conjunto dado de factores determinantes de la competitividad sistémica (gráfico 1).

Los países más competitivos poseen: i) en el *nivel meta*, estructuras básicas de organización jurídica, política y económica, capacidad social de organización e integración, y capacidad de los actores para la interacción estratégica; ii) un *contexto macro* que exige mayor eficacia de las empresas; iii) un *nivel meso* estructurado donde el Estado y los actores sociales desarrollan políticas de apoyo específico, fomentan la formación de estructuras y articulan los procesos de aprendizaje a nivel de la sociedad, y iv) en el *nivel mi-*

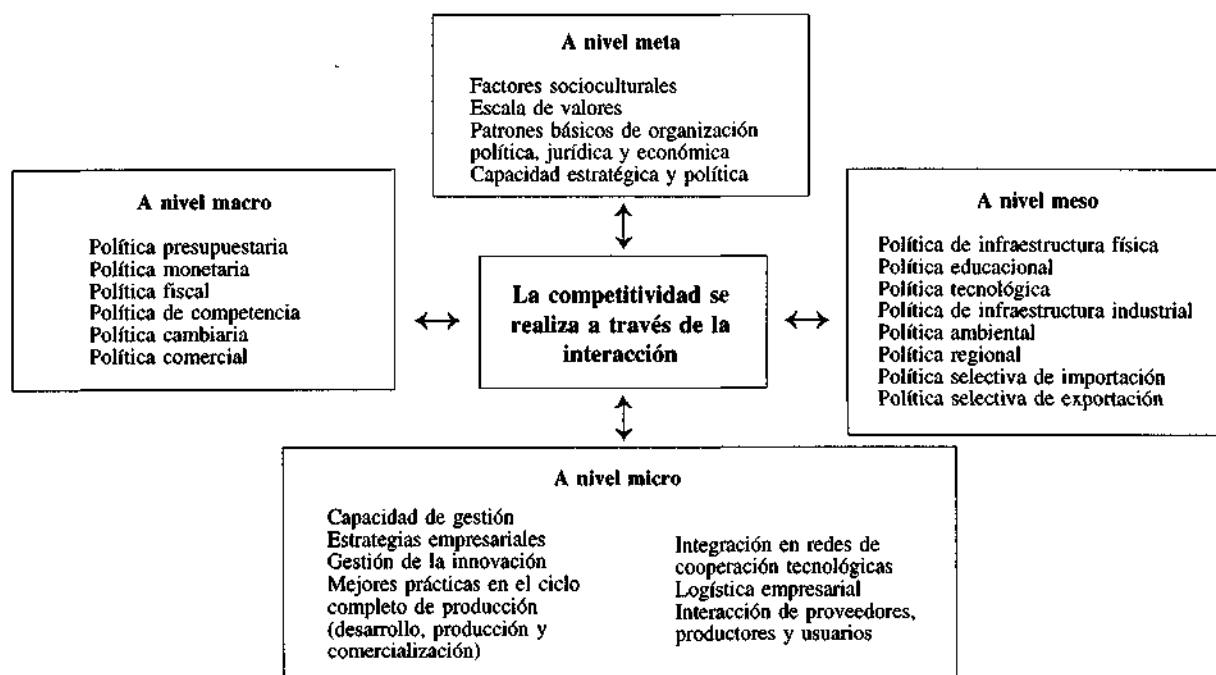
cro un gran número de empresas que buscan simultáneamente la eficiencia, calidad, flexibilidad y rapidez de reacción, estando muchas de ellas articuladas en redes de colaboración recíproca.

1. Nivel meta

Para optimizar la eficacia en los niveles micro, macro y meso son decisivas la capacidad estatal de conducción de la economía y la existencia de patrones de organización que permitan movilizar la capacidad creativa de la sociedad. La modernización económica y el desarrollo de la competitividad sistémica no pueden dar resultados sin la formación de estructuras en

GRAFICO 1

Factores determinantes de la competitividad sistémica



la sociedad entera. Si se emprenden reformas macroeconómicas sin crear al mismo tiempo capacidad de regulación y conducción (reforma del Estado, articulación de los actores estratégicos) y sin formar estructuras sociales, las tendencias a la desintegración social se agudizarán todavía más. La competitividad sistémica sin integración social es un proyecto sin perspectivas. El desarrollo de la competitividad sistémica, por lo tanto, es un proyecto de transformación social que va más allá de la simple corrección del contexto macroeconómico.

Para alcanzar la capacidad de gestión necesaria a nivel meta se requieren los siguientes elementos: consenso acerca del modelo de "orientación de mercado, y de mercado mundial", coincidencia en el rumbo concreto de las transformaciones y concordancia respecto a la necesidad de imponer los intereses del futuro a los bien organizados intereses del presente. Una orientación tendiente a la solución conjunta de problemas presupone una clara separación institucional entre el Estado, la empresa privada y las organizaciones intermedias. Sólo esa separación hace posible la organización autónoma, los procesos de aprendizaje independientes y el desarrollo de una gran capacidad de anticipación y respuesta. Una vez implantada la separación de instituciones, es posible que surja un Estado autónomo y eficiente, y que a la vez los grupos de actores sociales privados y públicos se muestren dispuestos a cooperar y articularse entre sí. Tales son los requerimientos funcionales de orden general con miras a establecer reformas creativas en materia de gestión política; la fisonomía específica de éstas diferirá de un país a otro en función de factores tales como la constelación político-institucional surgida en cada uno de ellos.

El elemento más importante para la coordinación dentro de los cuatro niveles sistémicos, y entre ellos, es la disposición al diálogo de los grupos más significativos de actores sociales, que ayuda a cohesionar esfuerzos y a canalizar conjuntamente el potencial creador de la sociedad. El diálogo es imprescindible para fortalecer las ventajas nacionales de innovación y competitividad y poner en marcha procesos sociales de aprendizaje y comunicación; asimismo, fundamenta la disposición y aptitud para aplicar una estrategia de mediano a largo plazo que apunte a un desarrollo tecnológico-industrial orientado a la competencia. El logro de la competitividad exige una elevada capacidad de organización, interacción y gestión por parte de los grupos nacionales de actores, que deben procurar finalmente una gestión sistémica que abarque a la sociedad en su conjunto.

2. Nivel macro: estabilización del contexto macroeconómico

La existencia de mercados eficientes de factores, bienes y capitales es clave para una asignación eficaz de recursos. Esta es una condición allí donde el concepto de gestión es pluridimensional y apuesta por la competencia, la cooperación y el diálogo social a fin de canalizar las potencialidades nacionales y desarrollar así la capacidad necesaria para operar con éxito en el mercado mundial. Las experiencias de los años setenta y ochenta han demostrado que la inestabilidad del contexto macroeconómico perjudica considerablemente la operatividad de estos mercados y ejerce un efecto negativo sobre el crecimiento de la economía.

La estabilización macroeconómica tiene que apoyarse sobre todo en una reforma de la política fiscal y la presupuestaria, así como también de la monetaria y la cambiaria. El paso de un contexto macroeconómico inestable a uno estable, sin embargo, es difícil por las siguientes razones:

i) la lucha contra la inflación mediante una política restrictiva de tipo presupuestario, tributario y monetario contribuye a limitar en muchos casos no sólo el consumo, sino también las inversiones, reduciendo así todavía más los márgenes de crecimiento y distribución de la economía nacional. De ahí la tensión latente entre los objetivos de estabilidad, crecimiento y distribución;

ii) las medidas de estabilización a nivel macroeconómico suelen surtir efectos que van acompañados de prolongadas reformas estructurales paralelas, como son la reforma del sector económico estatal, el desarrollo de un sector financiero eficaz y la reforma de la política de comercio exterior;

iii) los costos del ajuste se dejan sentir de inmediato, mientras que sus beneficios demoran en hacer lo mismo, de modo que la producción, la inversión y la ocupación suelen decrecer en la fase inicial, y

iv) los grupos sociales no son afectados de un modo uniforme por las medidas estabilizadoras del contexto macroeconómico y por las reformas estructurales concomitantes. El proceso más bien tiene ganadores y perdedores, generando en consecuencia duros conflictos en el plano de la política interior (Haggard y Kaufmann, 1992).

La estabilización del contexto macroeconómico, por lo tanto, exige no sólo una base conceptual congruente en términos tecnocráticos, sino también un esfuerzo político considerable. El éxito estará asegurado únicamente si el gobierno se muestra resuelto a

imponer las difíciles y conflictivas reformas, si consigue organizar una coalición nacional de fuerzas reformadoras con miras a recobrar el equilibrio de la economía tanto interior como exterior, y si al mismo tiempo logra captar el apoyo internacional.

3. Nivel meso: formación activa de estructuras

En un análisis presentado en fecha reciente, el Banco Mundial atribuye el exitoso crecimiento económico y la elevada competitividad internacional de los países del este y sudeste asiáticos a una buena gestión macroeconómica y a una política activa de fomento a la exportación, combinada con una política arancelaria moderada (Banco Mundial, 1993). Según este análisis, las políticas macroeconómicas orientadas a la estabilidad estimularon particularmente el ahorro, permitiendo fuertes inversiones públicas y privadas. Como complemento a lo anterior, la considerable apertura frente a las tecnologías extranjeras, aparejada a un sistema de incentivos para la exportación contribuyó sustancialmente a desarrollar un sector privado dinámico.

Pero atribuir el exitoso crecimiento y la elevada competitividad internacional de esos países a la observancia de los principios fundamentales de la macroeconomía y a una política relativamente liberal en el área del comercio exterior es una exageración que induce a error. Y lo es porque a diferencia de las economías con escasa población (Singapur, Hong Kong), economías medianas como la provincia china de Taiwán y la República de Corea aislaron mucho su mercado interno de la competencia exterior hasta fines de los años ochenta o aún más tarde, combinando barreras arancelarias con otras principalmente paraarancelarias, y admitiendo sólo importaciones complementarias y poco competitivas.

Esta política no sólo resultó esencial para prevenir desequilibrios mayores en el comercio exterior de estas economías, sino que el fuerte proteccionismo, aunado a una política comercial selectiva, deparó a su industria treinta años de tranquilo aprendizaje. Por otra parte, la primera generación de economías de industrialización reciente —salvo Hong Kong— fomentó metódicamente el desarrollo de industrias competitivas a nivel internacional al crear ventajas comparativas dinámicas, siendo la protección de las industrias incipientes sólo uno de los numerosos elementos de un complejo enfoque macro y meso. De ahí las abrumadoras críticas dirigidas al Banco Mundial por afirmar que las intervenciones selectivas efectuadas en la República de Corea y otras economías no ejercieron in-

fluencia digna de mención ni en la estructura industrial ni en la productividad de las empresas industriales. Es precisamente al agudizarse la pugna competitiva en los mercados mundiales cuando los gobiernos hacen bien en combinar macropolíticas estabilizadoras con la formación activa de estructuras.

4. Nivel micro

Las empresas se ven confrontadas hoy con requerimientos cada vez mayores que resultan de distintas tendencias (Best, 1990; OCDE, 1992). Se distinguen entre ellas:

- i) la globalización de la competencia en cada vez más mercados de productos;
- ii) la proliferación de competidores debido a los procesos exitosos de industrialización tardía (sobre todo en el este asiático) y al buen resultado del ajuste estructural y la orientación exportadora (por ejemplo, en Estados Unidos);
- iii) la diferenciación de la demanda;
- iv) el acortamiento de los ciclos de producción;
- v) la implantación de innovaciones radicales: nuevas técnicas (microelectrónica, biotecnología, ingeniería genética), nuevos materiales y nuevos conceptos organizativos;
- vi) avances radicales en sistemas tecnológicos que obligan a redefinir las fronteras entre las diferentes disciplinas, por ejemplo, entre la informática y las telecomunicaciones (telemática) o entre la mecánica y la optoelectrónica (optomecatrónica).

Para poder afrontar con éxito las nuevas exigencias, las empresas y sus organizaciones necesitan readecuarse en gran medida, tanto a nivel interno como en su entorno inmediato. Para hacerlo no bastan los cambios incrementales como los que se proyectaban en los años ochenta con la automatización intensiva y la creación de redes informáticas (bajo el lema de "automatizar el taylorismo"). La consecución simultánea de eficiencia, flexibilidad, calidad y velocidad de reacción supone más bien introducir profundos cambios en tres planos diferentes:

- i) En la organización de la producción: El objetivo es acortar los tiempos de producción, sustituyendo por ejemplo las tradicionales cadenas de ensamblaje y los sistemas de transferencia por celdas e islas de fabricación y ensamblaje, para responder así con prontitud a los deseos del cliente de reducir las existencias en depósito para disminuir el costo del capital de giro.
- ii) En la organización del desarrollo del producto: La estricta separación entre desarrollo, producción

y comercialización encarecía en muchos casos los costos que implicaba el diseño de los productos; en otros casos, los productos no eran del gusto del cliente. La organización paralela de diferentes fases del desarrollo, y la reintegración del desarrollo, la producción y la comercialización (*concurrent engineering*) contribuyen a disminuir fuertemente los tiempos de desarrollo, a fabricar productos con mayor eficiencia y a comercializarlos con más facilidad.

iii) En la organización de las relaciones de suministro: Las empresas reducen la profundidad de fabricación para poder concentrarse en la especialidad que asegura su competitividad; reorganizan el suministro introduciendo sobre todo sistemas de producción justo a tiempo y reorganizan su pirámide de subcontratación, reduciendo la cantidad de proveedores directos y elevando a algunos de ellos a la categoría de proveedores de sistemas integrados al proceso de desarrollo del producto.

La tarea que ha de emprenderse en los tres planos es la combinación creativa de innovaciones tanto de organización como sociales y técnicas. La reorga-

nización suele ser el factor inicial que crea las condiciones necesarias para aplicar racionalmente el nuevo equipamiento computarizado. Las innovaciones sociales (reducción de planos jerárquicos, delegación de ciertos márgenes de toma de decisiones al nivel operativo) constituyen el requisito indispensable para el funcionamiento de nuevos conceptos de organización.

Las crecientes exigencias a las empresas van de la mano con requerimientos cada vez mayores a su entorno. Las empresas que actúan en el mercado mundial ya no compiten de una manera descentralizada y hasta aislada, sino como conglomerados industriales, es decir, como grupos empresariales organizados en redes de colaboración. La dinámica de su desarrollo depende en gran medida de la eficacia de cada una de las localizaciones industriales, vale decir, del contacto estrecho y permanente con universidades, instituciones educativas, centros de investigación científica y tecnológica, instituciones de información y extensión tecnológica, entidades financieras, agencias de información para la exportación, organizaciones sectoriales no estatales y muchas otras entidades más.

III

Formación de estructuras en el nivel meso: la importancia de las políticas selectivas

El entorno de las empresas —las instituciones y los patrones políticos situados en el nivel meso— ha venido cobrando mayor importancia en los años noventa debido al cambio tecnológico-organizativo y a la superación del tradicional paradigma de producción fordista. Los efectos acumulativos de aprendizaje y las innovaciones van de la mano con la formación de redes de colaboración interempresarial a nivel micro y con relaciones de cooperación tanto formales como informales entre las empresas y los conjuntos de instituciones relacionados con los conglomerados; la creación de esos conjuntos institucionales constituye la médula de toda política de localización activa. La capacidad tecnológica como fundamento de la competitividad se basa a su vez en acervos de conocimientos y procesos de aprendizaje acumulativo difícilmente transferibles y muchas veces no codificados que van materializándose en la interacción entre empresas e instituciones. De esta manera van surgiendo los patrones y ventajas competitivas específicos para cada país

y región, que no son fáciles de imitar.

Los actores políticos que al desenvolverse en el plano mesopolítico de sus países omiten desarrollar una perspectiva estratégica que guíe la actividad del Estado y de los empresarios y apuestan en primer término a reacciones espontáneas y procesos de ensayo y error, subestiman tres aspectos:

i) la importancia que tiene el desarrollo oportuno y selectivo de la estructura física y sobre todo de la inmaterial para la competitividad internacional de las empresas;

ii) la duración del período necesario para desarrollar el capital humano y la infraestructura tecnológica, es decir, los factores claves de la competitividad internacional, y

iii) la influencia negativa que ejercen sobre las estrategias empresariales ofensivas la inseguridad tecnológica (Dosi, 1988) y las situaciones de riesgo que una empresa sola es incapaz de apreciar en su totalidad o de modificar a su favor.

IV

El Estado, las empresas y las instituciones intermedias en el nivel meso: se rompen las dicotomías tradicionales

A medida que las empresas elaboran productos más complejos, van creciendo las exigencias al entorno comunal, regional y nacional. Tanto la idea de que el Estado, como centro rector de la sociedad, es el único capaz de conducir los procesos tecnológicos y económicos, como el dogma de la subsidiariedad del Estado frente a los procesos del mercado, distan mucho de la realidad. Los casos exitosos de la economía mundial revelan que existe un amplio margen de acción para llevar a cabo políticas que fortalezcan la competitividad de las localizaciones industriales. Y ese margen de acción se sitúa entre dos extremos: el intervencionismo dirigista y el *laissez-faire* limitado a establecer las condiciones generales del funcionamiento económico. En los planos social y político se están perfilando nuevas formas de organización y gestión de modo análogo a como ocurre en la producción industrial.

En muchos casos, las condiciones de demanda favorables a la competitividad son el resultado de medidas iniciales como la desregulación, la privatización de empresas estatales y el apoyo financiero externo. Resulta esencial además crear una infraestructura física al servicio de la exportación (por ejemplo, sistemas de transporte y telecomunicaciones). Más difícil es reformar y desarrollar con criterios de competitividad las instituciones educativas, de investigación y tecnológicas, así como las políticas de apoyo a la localización industrial dirigidas a estructurar el nivel meso. El problema radica no solamente en cuáles son los instrumentos que han de aplicarse (gráfico 2) sino en cómo seleccionarlos y combinarlos, y determinar qué procesos de toma de decisiones podrían servir de base para formular y aplicar políticas de localización adecuadas a la complejidad de la producción industrial. Resulta, pues, que la estructuración del nivel meso es ante todo un problema de organización y gestión.¹ De lo que se trata es de establecer una eficiente estructura institu-

cional (*hardware*) y de promover en especial la capacidad de interacción estrecha entre actores privados y públicos al interior de un conglomerado (*software*) (gráfico 3).

Las nuevas estrategias de localización industrial difieren fundamentalmente del enfoque estatista tradicional referente a la industria, la planificación industrial y la conducción de la inversión; pero difieren también de los enfoques neocorporativistas de los años setenta en los que estaban involucradas tan sólo las cúpulas de las asociaciones empresariales y de los sindicatos. Los dos enfoques son hoy inoperantes, pues en el plano de la política locacional y del desarrollo de políticas meso, los potenciales de acción, conocimiento necesario para formular políticas de largo plazo y la capacidad de implementación están repartidos entre numerosos titulares tanto estatales como privados e intermedios: empresas, asociaciones, sector científico, instituciones estatales, instituciones privadas intermedias, sindicatos (Mayntz, 1993). Durante la fase del fordismo y de los patrones industriales altamente estandarizados aún era posible establecer con éxito grandes empresas de integración vertical basadas en la planificación estatal centralizada de la industria (en la ex Unión Soviética, la India o incluso Brasil). Hoy, en cambio, los patrones reguladores unidimensionales y centralistas están condenados al fracaso cuando se trata de desarrollar y apoyar la creación de redes empresariales complejas y conjuntos de instituciones especializadas.

Los patrones de organización social, el rápido flujo informativo, los canales abiertos de información, las estructuras y la comunicación articuladas se convierten de por sí en factores competitivos. Los "medios suaves de gestión" (Krumbein, 1991, p. 49) como

nes sobre la economía meso como la de Peters (1981). En ella el autor se aparta claramente de los economistas ortodoxos de la línea macro, hace constar la importancia de las políticas estructurales para el cambio estructural de la economía y presenta un amplio instrumental que podría aplicarse; pero no se plantea si él podría hacerlo ni cómo.

¹ Esta dimensión de la política meso, relacionada con la teoría de la gestión económica, no es mencionada en absoluto en publicacio-

el flujo de información, la integración de intereses y la fijación de procedimientos, van cobrando importancia debido al cambio de las condiciones estructurales. Esos medios ejercen dos funciones: por un lado, la

política estatal meso depende de los recursos que ofrecen el conocimiento técnico de las empresas, el sector científico y otros actores estratégicos; y, por otro lado, esos nuevos medios de gestión se corresponden con el

GRAFICO 2

Política de localizaciones industriales en Alemania: Instrumental de la política tecnológica

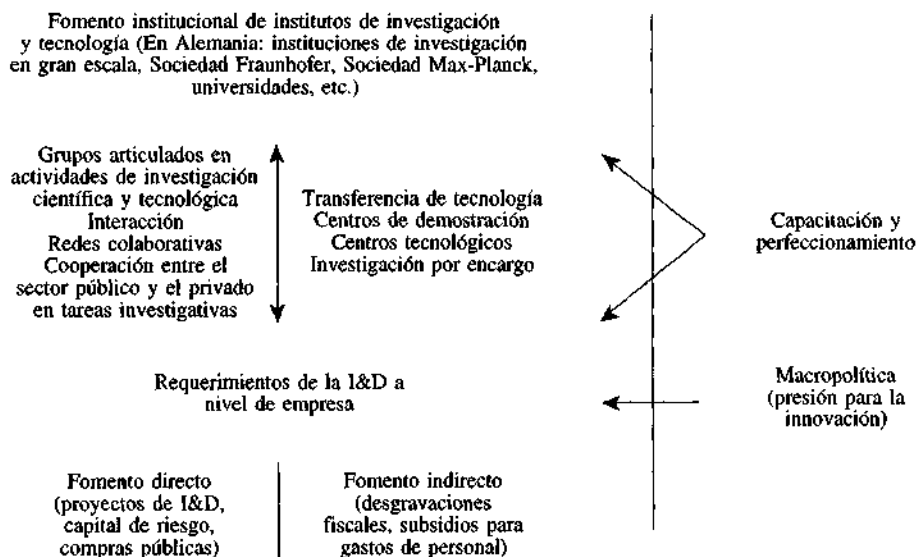
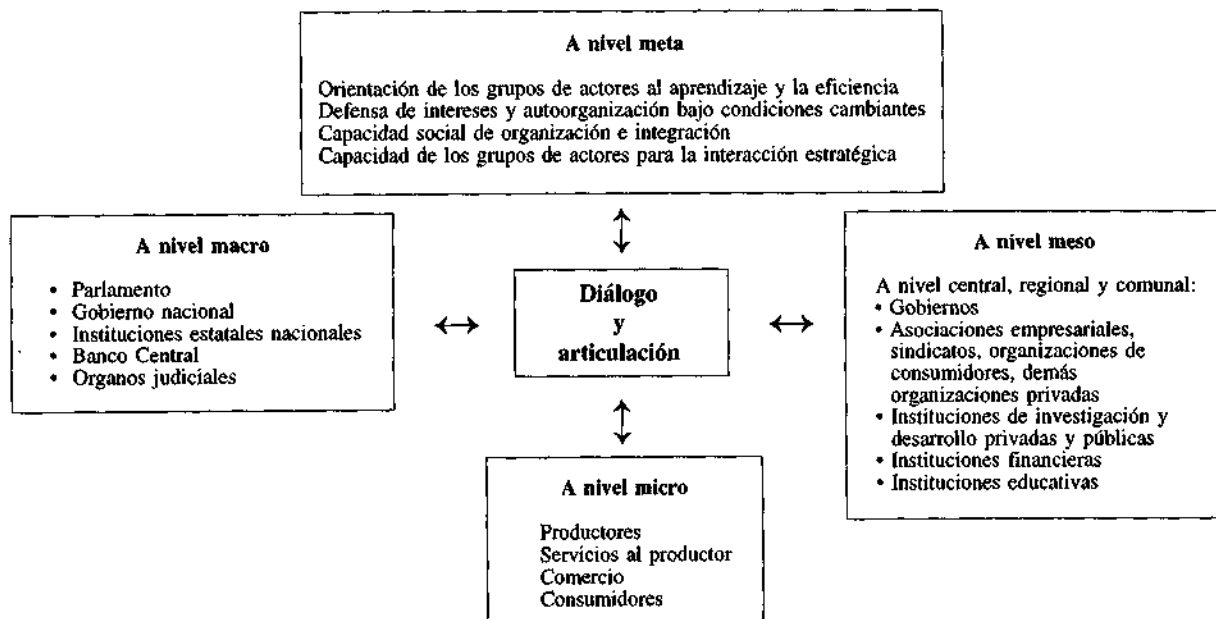


GRAFICO 3

Factores determinantes de la competitividad sistémica: capacidad estratégica de los grupos de actores



carácter interactivo de la innovación y con el carácter sistémico de la competitividad. Las políticas meso van asumiendo así el carácter de proceso. La formación de estructuras a nivel meso (en contraposición con las políticas macroeconómicas) es promovida no sólo por la política pública, ya que las empresas, las instituciones intermedias y las asociaciones (por separado o en conjunto) también pueden y deben aportar lo suyo a la configuración de la localización industrial (por ejemplo, presentando ofertas de formación, desarrollando sistemas de información o acelerando el flujo de ella).

Estas nuevas formas de gestión han cobrado importancia en países como Japón tras el predominio de las políticas industriales clásicas en los años setenta, con aranceles y barreras paraarancelarias, promoción de la importación mediante desgravaciones tributarias, subsidios a la investigación científica y tecnológica, y creación de carteles obligatorios (Hilpert, 1993; Vestal, 1993). Los planes y visiones que presenta el MITI se conciben en el curso de un prolongado y minucioso proceso de comunicación con representantes del sector privado y los círculos de investigación científica. Elaborados con regularidad para un período de tres a diez años, esos planes no guardan la menor similitud con las directivas de una economía centralista, ya que su cumplimiento no es obligatorio ni para las empresas ni para las entidades públicas. Las visiones esbozadas por los principales actores sociales dan una idea general del rumbo que debería asumir el desarrollo macroeconómico, un rumbo deseado y considerado por muchos como correcto. Esos planes también establecen objetivos a corto y mediano plazo para diferentes sectores, recurriendo a un análisis conjunto de los cuellos de botella, los puntos fuertes y los posibles cambios radicales; facilitan asimismo guías a la banca para que ésta adopte decisiones sobre la concesión de créditos, a las empresas para que decidan sobre inver-

siones a largo plazo, al sector privado para que pueda asignar recursos a la investigación, y a las instituciones intermedias (educativas y de investigación) para que reorienten y rectifiquen el rumbo de su gestión. Una política de tal naturaleza reduce el grado de inseguridad y estimula la búsqueda de innovaciones y las inversiones en investigación científica y tecnológica, permitiendo que las empresas sigan estrategias de largo plazo orientadas al crecimiento y a la conquista de segmentos de mercado.

Otro ejemplo de la creciente importancia que tienen los "medios suaves de gestión" y los canales operativos de comunicación entre grupos sociales, instituciones y organizaciones relevantes son las "conferencias regionales" que se han institucionalizado en algunos estados federados de Alemania, sobre todo en zonas críticas en las que se han efectuado y se siguen efectuando amplias obras de reconversión, como en Renania del Norte-Westfalia (Jürgens y Krumbein, 1991; Voelzkow, 1994). En este contexto, numerosos actores sociales afectados intentan llegar a un consenso acerca de las futuras oportunidades de desarrollo de su región, tratando de identificar obstáculos en el proceso de modernización y de anticipar los costos ambientales y sociales de éste a fin de elaborar orientaciones para la toma de decisiones a nivel político y empresarial. En las regiones involucradas van surgiendo complejas redes de colaboración que engloban a organizaciones empresariales, sindicatos, asociaciones, administraciones locales, institutos tecnológicos y universidades. Esas redes se sitúan entre el Estado y el mercado; elaboran visiones o, en términos más pragmáticos, escenarios para el desarrollo regional; preparan decisiones estratégicas fundamentales y posibilitan una gestión política no estatista de los programas de reconversión económica, así como la formación participativa de estructuras a nivel de localización industrial tanto regional como nacional.

V

Orientaciones para la acción en situaciones de cambio radical y de consolidación

La búsqueda de áreas económicas promisorias en sectores con gran capacidad potencial de generar valor agregado y el desarrollo de una política estructural anticipativa son tareas ambiciosas. Por regla general,

esta forma de focalización encierra posibilidades de éxito sólo en economías consolidadas y con experiencia acumulada en coordinar la actuación de las empresas con la del gobierno y la del sector científico.

La focalización y las mesopolíticas selectivas avanzan a parejas con el desarrollo de un complejo sistema de seguimiento. Justamente en las fases de reestructuración económica resulta clave el enfoque estratégico de la focalización por parte de las instituciones públicas (ministerios de economía, equipos de asesores). Los gremios y grupos empresariales defenderán primordialmente sus intereses particulares, presionando para que sus respectivas industrias sean definidas como núcleos estratégicos. En las fases de cambio radical, los actores que siguen una orientación estratégica deben cooperar en las entidades públicas con asesores y expertos independientes a fin de poder identificar núcleos industriales con potencial de desarrollo. En la fase de consolidación de la economía, la tarea central consiste en establecer un sistema más amplio de seguimiento que se base en el pluralismo de los actores y de las instituciones. Los institutos de investigación económica, los centros universitarios de investigación, las instituciones sectoriales de tecnología y asesoramiento, los gremios empresariales, los centros de investigación del sector privado, los sindicatos y las empresas consultoras contribuyen por su parte a mejorar constantemente la información sobre la dinámica del sector productivo. Todos ellos interactúan mediante la publicación de estudios, la polémica científica, los congresos y la investigación colectiva.

El conocimiento técnico (*know-how*) atesorado en las instituciones, así como sus modalidades formales e informales de interacción (red cooperativa), permite que todos los actores sociales realicen un aprendizaje continuo en términos de economía y localización in-

dustrial, hacen ver con mayor transparencia los aspectos eficientes y deficientes y los desafíos a la economía nacional y mejoran la capacidad de orientación de las empresas y de las instituciones privadas y públicas. Lo primero que tienen que hacer numerosos países en desarrollo es crear instituciones en cuyo seno vaya surgiendo el conocimiento técnico vinculado al sector productivo; en los países avanzados, en cambio, esa acumulación es un proceso en gran medida autónomo, ya que las mencionadas entidades se comunican entre sí mediante el intercambio de informes, seminarios, proyectos conjuntos de investigación, consejos consultivos, y muchos otros recursos. Además de existir esa organización autónoma horizontal, son las instituciones promotoras de la investigación las que suelen trazar las prioridades correspondientes.

Por cierto que para traducir ese conocimiento técnico en política económica hace falta una orientación estratégica para la acción. Las instituciones estatales situadas en el área de la política económica y de localización industrial han de asumir también esta vez la importante misión de acopiar y cohesionar el conocimiento técnico existente, explotar corredores de desarrollo, cooperar con los actores estratégicos en la formulación de visiones de mediano alcance y procurar sobre esa base el mejor diseño posible de la localización industrial. La formación de nuevos patrones de organización de la sociedad y de "técnicas de intervención y regulación más compatibles con la autonomía" (Scharpf, 1992) a nivel meso facilita al mismo tiempo la gestión y la configuración de los procesos de mercado, atenuando las deficiencias de la regulación puramente mercantil y las de la planificación estatista.

VI

La dimensión nacional, regional y local del nivel meso

Para crear ventajas competitivas se requiere, además de un contexto general favorable a la innovación (educación básica, incentivos tributarios para la investigación científica y tecnológica), la aplicación de mesopolíticas específicas y selectivas. A diferencia del tan difundido "fomento horizontal", la selectividad en el plano mesopolítico apunta a "fortalecer a los fuertes" para erigir con rapidez núcleos industriales dinámicos

y localizaciones industriales eficientes que ejerzan su poder de irradiación sobre áreas menos desarrolladas.

La selectividad apunta a tres aspectos: i) a la concentración de mesopolíticas en conglomerados industriales con potencial de desarrollo; ii) al desarrollo de un entorno eficiente para esos conglomerados, esto es, de un contexto propicio a la innovación, un instrumen-

tal capaz de promover a los que se desempeñan mejor (es decir, a los "ganadores") y conducirlos lo antes posible a las mejores prácticas internacionales, así como la formación de estructuras que ayuden a que las empresas con potencial de desarrollo den alcance a las mejores; y iii) el fortalecimiento de las regiones en desarrollo donde surjan grupos o conglomerados empresariales dinámicos.

Las políticas que configuran el nivel meso poseen una dimensión nacional y una regional o local.² A nivel nacional, las políticas meso apuntan a desarrollar la infraestructura física (transportes, puertos, redes ferroviarias y de carreteras, telecomunicaciones, energía, agua, sistemas de abastecimiento y de eliminación de residuos, etc.) y la infraestructura inmateral (sistemas educativos, etc.) adecuada a los conglomerados. Son de importancia asimismo las políticas selectivas y activas de comercio exterior (política comercial, estrategias de penetración en los mercados), así como la defensa activa de intereses a nivel internacional (por ejemplo, de los países en desarrollo frente al proteccionismo de los países industrializados).

Al tiempo que se produce esta mejora sistemática del nivel nacional, ganan importancia las políticas de apoyo específico a los conglomerados a nivel tanto regional como local. La creciente importancia que revisten los factores estructurales espaciales para la competitividad de las empresas hace necesario aplicar políticas descentralizadoras y reconsiderar las atribuciones de las instancias políticas nacionales, regionales y locales. Se torna decisivo ampliar las atribuciones y los márgenes de financiamiento de las administraciones regionales y comunales y dar pie a la

formación de otras estructuras a nivel local y regional (formación de estructuras desde abajo).

La descentralización no debe interpretarse como una delegación esquemática de responsabilidades hacia niveles de decisión subsidiarios ni menos aún como una desconexión entre las regiones y el Estado nacional. Tal como sucede en las empresas modernas, donde la incrementada autonomía que poseen sus núcleos más lucrativos no implica la supresión de niveles directivos, sino el incremento de las capacidades de control y nuevas tareas para la gestión central (organización de redes cooperativas y desarrollo de visiones estratégicas para la empresa en su conjunto en vez de gestión centralizada de todas sus divisiones), una descentralización eficaz del sector público conlleva cambios complementarios a nivel central. El Estado central sigue siendo importante en la tarea de cohesionar aglomeraciones dinámicas dentro de una estrategia nacional de desarrollo, poner en marcha retroacciones productivas entre localizaciones locales y regionales e implementar una política activa en materia de comercio exterior (formación de estructuras desde arriba).

Estructurar el nivel meso para que pueda crear capacidades es una tarea permanente del sector público y del privado; la política meso debe ser entendida como una tarea transectorial dirigida a mejorar en forma constante la localización económica. Es más: un nivel meso bien estructurado no sólo sirve para incrementar y mantener la competitividad internacional de la economía, sino que es también la base de una aplicación efectiva de las políticas sociales y ambientales de flaqueo.³

VII

Las estructuras de las redes de colaboración y su manejo

Es en el nivel meso donde se extienden las estructuras basadas en redes cooperativas y la coordinación horizontal autónoma. Allí interactúa la gestión jerárquica con la gestión basada en esas redes — "*selfcoordination in the shadow of hierarchy*" (Scharpf, 1993, p. 145).

² En el marco de la Unión Europea y hasta cierto punto del MERCOSUR existe también una dimensión multilateral de la política tecnológica que no se detalla en el presente estudio.

Los mecanismos basados en redes de colaboración predominan en el nivel meso porque los recursos de ges-

³ V. Esser, Hillebrand, Messner y Meyer-Stamer (1994), p. 82 y ss. Para la futura investigación del desarrollo sería fundamental vincular las teorías sobre la competitividad con los enfoques nuevos de equidad. Una de las cuestiones planteadas se refiere a la dinámica de los sectores modernos, orientados al mercado mundial, y a los aportes de los sectores informales al desarrollo en las economías relativamente débiles.

ción están muy diseminados por toda esa área política (capacidad de identificar problemas, conocimiento de las relaciones causales que inciden en la gestión, capacidad de implementación). El nivel meso se distingue por el fenómeno de las "soberanías compartidas" (Meyer, 1994), que afecta por igual a las instituciones públicas, las empresas y las organizaciones intermedias. La configuración de una localización económica a través de un conjunto de medidas de política tecnológica, de innovación, educacional, industrial y regional depende por tanto de que los actores sociales de los niveles micro y meso estén estrechamente articulados. A nivel meso se mueven los actores de la administración estatal (del nivel local hasta el nacional), así como las instituciones intermedias públicas y privadas (entidades tecnológicas, consultivas y educativas; también cámaras de comercio y otras asociaciones). A través de la interacción van surgiendo procesos acumulativos que potencian la capacidad de todas las partes involucradas, incluida la del nivel meso en su conjunto⁴.

Tres puntos son relevantes en este contexto: primero, la relación específica entre los niveles meso y meta; segundo, el alcance de las políticas meso, y tercero, su importancia para el surgimiento de la competitividad internacional.

1. La relación entre los niveles meso y meta

Como se señaló más atrás, en el nivel meso se superponen diferentes patrones de organización y gestión, de modo que la tarea de configurar esta dimensión depende de la capacidad organizativa y estratégica de numerosos actores sociales. Así la capacidad de los patrones organizativos situados en el nivel meso y basados en redes de colaboración está muy vinculada a las estructuras profundas de cada sociedad involucrada y, por ende, al nivel meta. En este último nivel es donde hay que buscar los factores que determinan si los actores colectivos serán capaces o no de orientarse a la solución de problemas.

Todo intento de llevar a cabo una gestión basada en redes colaborativas estará condenado al fracaso si los actores involucrados tienden a funcionar como

⁴ Esta configuración del espacio meso a nivel nacional puede tener como complemento las políticas de localización a nivel multilateral (por ejemplo, de la Unión Europea). A este nivel, no obstante, se suelen tomar decisiones estratégicas (debates sobre sectores con futuro) o ejecutar proyectos conjuntos de investigación, mientras que la configuración institucional del espacio meso se lleva a cabo en forma cada vez más descentralizada en cada una de las regiones económicas.

lobbies, si no hay experiencia histórica en el tratamiento de conflictos y en la búsqueda de soluciones consensuales (por lo cual las estructuras basadas en redes colaborativas pueden desembocar fácilmente en un "desacuerdo interminable"), y si la falta de las seguridades propias de un Estado de derecho dificulta la creación de "confianza generalizada" entre los actores, una premisa importante para la gestión basada en redes de colaboración (Messner, 1995).

Cuando las condiciones son propicias en el nivel meta, las tareas por ejecutar en el nivel meso serán las de optimizar la capacidad de los actores involucrados (empresas, conglomerados empresariales, asociaciones patronales y de trabajadores y otros grupos de interés, así como instituciones intermedias), propiciar la acción coordinada entre ellos con miras a generar efectos sinérgicos y a cohesionar recursos de gestión muy diseminados sin socavar la autonomía relativa de los actores, y lograr el equilibrio entre intereses propios e intereses colectivos.

Hace falta además un sistema de contrapeso de poderes que impida descargar sobre la sociedad los costos —ambientales, sociales y económicos— de las redes de colaboración del nivel meso. La configuración de este nivel plantea grandes exigencias a las sociedades, y es tarea difícil para los países en desarrollo o en transformación. De ahí que estructurar el nivel meso sea un ensayo para comprobar la capacidad de organización y gestión existente en una sociedad dada.

2. El alcance de las políticas y de las actividades privadas a nivel meso

En contraste con lo que sucede en el nivel macroeconómico, donde los alcances se ven limitados en algunos campos por la globalización de la economía (por ejemplo, por la pérdida de soberanía sobre las tasas de interés), el nivel meso ofrece un margen de manobra más amplio, siendo su importancia cada vez mayor. Si damos por cierto que la eficacia de este nivel depende de la acción coordinada de los actores sociales, que las dimensiones local, regional y nacional no pierden relevancia⁵, existiendo más bien ventajas competitivas nacionales (Porter), y si la creación de ventajas competitivas está vinculada a las localizaciones industriales, resulta entonces que las exigencias a las políticas meso son grandes, pero que al mismo tiempo hay amplios márgenes para configurarlas. Si bien

⁵ Como lo indican los estudios de Porter, de la OCDE, de los adeptos a la teoría de los *distritos industriales*, y otros trabajos.

es posible aprovechar potenciales externos (como el *know-how* extranjero y la participación en redes tecnológicas internacionales), el nivel meso permanece circunscrito a una sola zona geográfica, siendo un sistema institucional y organizativo articulado que no se puede exportar ni importar. Los patrones de organización y gestión basados en redes de colaboración que predominan en el nivel meso fomentan en medida especial la aglomeración empresarial.

3. La importancia del nivel meso en la creación de competitividad sistémica

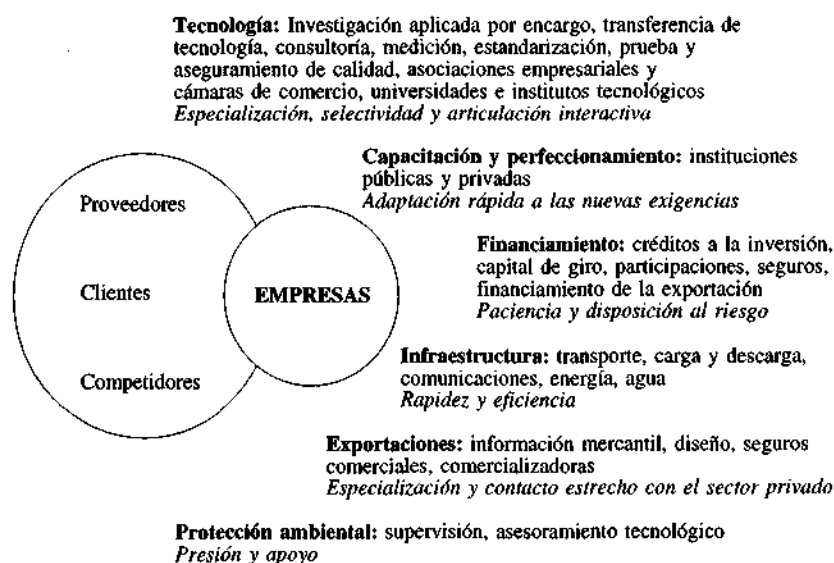
De lo expuesto es posible inferir la importancia que tiene el nivel meso en la creación de ventajas competitivas nacionales. Mientras que las políticas a nivel macro se van haciendo homogéneas a nivel mundial, las localizaciones industriales difieren mucho de un

país a otro. El diseño de esas localizaciones está determinado en primera línea por la constelación de instituciones existentes en el nivel meso (gráfico 4). Es en ella donde se generan las ventajas competitivas institucionales y organizativas, los patrones específicos de organización y gestión y los perfiles nacionales que sustentan las ventajas competitivas y que son difícilmente imitables por los competidores.

Este enfoque contrasta vivamente con las hipótesis de autores como Knieper (1993), quien sostiene que en la economía mundial están surgiendo cada vez más localizaciones uniformes, "sin fisonomía propia", y que los inversionistas, al adoptar sus decisiones, se fijan más bien en los niveles salariales y en las tasas fiscales del país receptor. Lo más probable es que sea precisamente la competencia global la que haga surgir patrones competitivos nacionales muy diversos y específicos en el marco de la economía mundial.

GRAFICO 4

Políticas selectivas y factores especializados: ¿Cuáles son las instituciones y orientaciones constitutivas del espacio meso?



VIII

Exigencias a países y regiones

La capacidad de respuesta de los países del mundo a los requerimientos de los distintos grupos sociales y a los del cambio tecnológico, la economía mundial y la

durabilidad del proceso de desarrollo, no sólo varía mucho sino que además cambia en las diferentes fases por las que atraviesa cada país. La constelación económi-

ca mundial experimenta, por lo tanto, reacomodaciones bastante frecuentes. Los procesos recesivos que se producen en los países cuya capacidad de adaptación está en descenso tienen como contrapartida los avances tecnológicos y la industrialización tardía en otros países. Por otra parte, varía mucho el potencial de anticipación y reacción ante las nuevas exigencias en el plano tecnológico y organizativo y en el de la economía mundial.

Los países fuertes en innovación y competitividad, en especial, van desarrollando grupos regionales de comercio e integración que desembocan en la formación de sistemas interconectados en los cuales las industrias colaboran de un modo intensivo sobre la base de la división del trabajo. El regionalismo abierto permite ensayar el uso de nuevas tecnologías en un mercado regional amplio antes de lanzarse a la conquista de segmentos del mercado mundial. Por otro lado, permite responder con flexibilidad a los cambios que se operan en la economía mundial —como los avances desproporcionados de otros países en la pugna competitiva— e incluso amortiguar el impacto del ajuste so-

bre la propia economía nacional. El regionalismo puede conducir a la formación de bloques regionales o a la dinamización del comercio mundial.

Está por verse hasta qué punto los países industrializados tradicionales y nuevos conseguirán incorporar a los países restantes a una economía mundial dinámica, y hasta qué punto serán capaces estos últimos de poner en marcha procesos dinámicos de aprendizaje para adaptarse pronto a las exigencias del paradigma tecnológico-organizativo correspondiente y potenciar las empresas nacionales y la ventaja competitiva nacional. Indudablemente, se deben reforzar los potenciales nacionales a través de la cooperación y la integración regional. Sólo en el marco de los proyectos de integración es posible remediar las desventajas de tamaño en el plano del mercado en la empresa y en las actividades de investigación científica y tecnológica. Tan sólo la integración en torno a países sólidos en lo económico y lo político podrá crear una dimensión de mercado que despierte un interés fuerte y sostenido por el crecimiento económico de las empresas nacionales y extranjeras.

Bibliografía

- Amsden, A.H. (1989): *Asia's Next Giant. South Korea And Late Industrialization*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Banco Mundial (1993): *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, Washington, D.C.
- Best, M.H. (1990): *The New Competition. Institutions of Industrial Restructuring*, Cambridge, Reino Unido, Polity Press, 1990.
- Dosi, G. (1988): Sources, procedures, and microeconomic effects of innovation, *Journal of Economic Literature*, vol. XXVI, N° 3, Nashville, Tenn., American Economic Association.
- Esser, K., W. Hillebrand, D. Messner, y J. Meyer-Stamer (1994): *Competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas*, Berlín, República Federal de Alemania, Instituto Alemán para el Desarrollo.
- Haggard, S. y R.R. Kaufman (1992): Economic adjustment and the prospects for democracy, S. Haggard, R.R. Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Hilpert, H.G. (1993): *Japanische Industriepolitik - Grundlage, Träger, Mechanismen, Ifo Schnelldienst*, año 46, N° 17, München, Institut für Wirtschaftsforschung e.V.
- Jürgens, U. y W. Krumbein (eds.) (1991): *Industriepolitische Strategien. Bundesländer im Vergleich*, Berlín, República Federal de Alemania, Edition Sigma.
- Knieper, R. (1993): *Staat und Nationalstaat*, Prokla, N° 90, Münster, Westfälisches Dampfboot.
- Krumbein, W. (1991): *Industriepolitik. Die Chance einer Integration von Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, U. Jürgens y W. Krumbein (eds.), *Industriepolitische Strategien, Bundesländer im Vergleich*, Berlín, Edition Sigma.
- Mayntz, R. (1993): *Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen*, A. Heritier (ed.), *Politische Vierteljahresschrift Policy-Analyse Kritik und Neuorientierung*, N° 24, Opladen, Leverkusen, República Federal de Alemania, Westdeutscher Verlag (número especial).
- Messner, D. (1995): *Die Netzwerkgesellschaft. Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Problem gesellschaftlicher Steuerung*, Colonia, Weltforum.
- Meyer, T. (1994): *Die Transformation des Politischen*, Frankfurt, Edition Suhrkamp.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1992): *Technology and the Economy. The Key Relationships*, París, Technology/Economy Programme (TEP), OCDE.
- Peters, H.R. (1981): *Grundlagen der Mesoökonomie und Strukturpolitik*, Berna, Suiza, Land.
- Scharpf, F.W. (1992): *Weg aus der Sackgasse. Europa: Zentralisierung und Dezentralisierung*, *WZB-Mitteilungen*, N° 56, Berlín, Wissenschaftszentrum.
- _____ (1993): *Coordination in hierarchies and networks*, F.W. Scharpf (ed.), *Games in Hierarchies and Networks*, Frankfurt, Campus.
- Vestal, J. (1993): *Planning for Chance. Industrial Policy and Japanese Economic Development, 1945 - 1990*, Oxford, Reino Unido, Clarendon Press.
- Voelzkow, H. (1994): *Prozedurale Innovationen in der Strukturpolitik auf Länderebene: Das Beispiel Nordrhein-Westfalen*, U. Bullmann (ed.), *Die Politik der dritten Ebene: Regionen im Europa der Union*, Baden-Baden, República Federal de Alemania, Nomos.
- Wade, R. (1990): *Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, N.J., Princeton University Press.