MÁS ALLÁ DEL ESTADO Y EL MERCADO: INNOVACIÓN Y REDES*

*Cristina Zurbriggen***
*Pablo Darscht****

Contenido

Introducción

LA ECONOMÍA BASADA EN EL CONOCIMIENTO

LA CONVERGENCIA DE LOS ENFOQUES ACADÉMICOS: LA IMPORTANCIA DE LAS REDES

LA GOBERNANZA DE LA INNOVACIÓN

LA CLAVE: EL ENTORNO INSTITUCIONAL

URUGUAY Y EL ENTORNO INSTITUCIONAL

CONCLUSIÓN

Bibliografía

---

* En Massera, E.J. (Coord.), *Trabajo e innovación en Uruguay*. Montevideo, Universidad de la República, Trilce, 2004. Publicado en la Biblioteca Virtual TOP con autorización de los autores

** Doctora en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Eberhard-Karls, Tübingen, Alemania. Docente e investigadora del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. criszur@adinet.com.uy.

*** Doctor en Ingeniería. Profesor Adjunto de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de la República, Integra el Programa de Gestión de Tecnologías de dicha Facultad. darscht@fing.edu.uy.

MÁS ALLÁ DEL ESTADO Y EL MERCADO: INNOVACIÓN Y REDES

Cristina Zurbriggen
Pablo Darscht

En la nueva sociedad del conocimiento la innovación y las redes aparecen como dos conceptos claves para entender por qué determinadas empresas, países, o bien regiones pueden ser competitivos en un mundo globalizado. Desde diferentes enfoques académicos se concluye que el entorno que crean los actores públicos y privados pasa a ser relevantes para resolver los problemas colectivos. En consecuencia, la clave para conseguir el crecimiento estable y sostenible no está exclusivamente en la manipulación de variables macroeconómicas, sino que cobra relevancia la paciente reelaboración de las instituciones que rigen el comportamiento y las relaciones entre individuos en su actividad cotidiana, en el interior de las empresas, en el seno del Estado y la sociedad en general.

Introducción

La economía latinoamericana está cambiando. Sin embargo, la misma muestra un rezago en el contexto internacional[1]. Los líderes políticos y privados perciben la necesidad del cambio, pero no está claro cómo lograrlo. Esta carencia no es de extrañar. Las elites políticas latinoamericanas estuvieron más preocupadas en lograr equilibrios macroeconómicos que en pensar nuevas estrategias de desarrollo productivo para insertarse exitosamente en una economía internacionalizada y basada en el conocimiento.

La liberalización económica fue presentada como la respuesta a las estrategias ineficientes asociadas a los altos niveles de protección estatal y comportamientos rentistas de los principales actores económicos. El Consenso de Washington[2] fue uno de los ejemplos más claros de esta agenda de reformas, cuyos resultados distan de ser satisfactorios. Las reformas estructurales en América Latina provocaron la reorientación del aparato productivo regional hacia los bienes y servicios no comerciables, por una parte, y las ventajas comparativas estáticas pero fracasaron en crear ventajas comparativas dinámicas basadas en el aprendizaje y el conocimiento, que permitieran aumentar el valor agregado de las exportaciones y mejorar la inserción de las empresas de la región en los mercados mundiales. Asimismo fracasaron en la incorporación de nuevos paradigmas tecnológicos de ingeniería genética, biotecnología y tecnologías de la información (CEPAL, 2003). Uruguay no escapa a la realidad latinoamericana, el 80 de las exportaciones son materias primas de origen agropecuario (carne, cuero, lana, etc.), con escaso valor agregado.

En los últimos años el cuestionamiento a las reformas implementadas ha generado un debate positivo acerca de la agenda de desarrollo. Esto ha conducido ha generar cierto consenso que ni el Estado desarrollista, ni el mercado son suficientes para generar crecimiento económico con equidad social.

En la nueva sociedad del conocimiento la innovación y las redes aparecen como dos conceptos claves para entender por qué determinadas empresas, países, o bien regiones pueden ser competitivos en un mundo globalizado. La complejidad y el carácter sistémico de las nuevas tecnologías hacen imprescindible que las empresas de los países en desarrollo, se organicen en redes de cooperación y procuren una síntesis entre competencia y cooperación. Por lo tanto, las firmas articuladas en redes colaborativas están en mejor posición competitiva

[1] Véase Global Competitiveness Report (2004-2005), Banco Mundial (2004), CEPAL (2003).

[2] Como lo explica John Williamson (1990), entre los elementos de este consenso se incluyen: Reforma del Estado (privatizaciones de las empresas públicas, reforma fiscal, severa contención del gasto público y eliminación de subsidios al consumo y a los intereses económicos "ineficientes"); dejar que los precios alcancen su nivel concreto dando prioridad al mantenimiento del equilibrio macroeconómico, vastas reformas orientadas al mercado (desregulación y desmonopolización del sector público, flexibilización del mercado laboral) y una reinserción competitiva en la economía mundial.

que las empresas aisladas que operan en el mercado de forma descentralizada (Esser et alt., 1994).

El modelo de gestión que se basa en redes está tomando cada vez mayor importancia en la sociedad de muchos países y forma parte también del debate sobre la gobernanza y el logro de compromisos y acuerdos. La competitividad no se basa solo en la lógica de mercado, ni en la jerarquía, sino que es un asunto de toda la sociedad, de su capacidad de aprender y resolver problemas mediante un entramado de organizaciones e instituciones. Esta complejidad organizacional ha sido designada como la "sociedad en red" (Messner, 1997; Castells, 1997). Todo indica que el desarrollo resulta de un sistema complejo de vínculos entre la economía y la sociedad en su conjunto.

En este nuevo contexto, América Latina se enfrenta a enormes desafíos intelectuales y tareas prácticas adicionales para repensar colectivamente un modelo de organización social, industrial y tecnológica que le permita insertarse exitosamente en el mercado internacional. Ello implica enormes desafíos de parte de los actores públicos y privados en comprender la nueva sociedad de hoy, como redefinir el papel del Estado y las políticas públicas en economías abiertas, que fomenten los aspectos sistémicos de las organizaciones productivas modernas y en particular, facilitar la creación y coordinación de redes de innovación.

La literatura en teoría del management, en economía de la innovación, en competitividad, en la ciencia política ha puesto nuevo énfasis en los temas de gobernanza, las instituciones, las relaciones sociales, las normas y valores culturales y los mecanismos de coordinación entre los agentes con intereses diversos como elementos centrales para desarrollar estrategias competitivas. Por lo tanto, el objetivo del presente artículo es analizar los nuevos conceptos y teorías que han surgido para entender las formas de regulación que requieren los mercados competitivos, a partir de observar las estrategias adoptadas por los países desarrollados para insertarse exitosamente en el mercado internacional. Esto será un punto de partida que nos permitirá reflexionar acerca de las fortalezas y debilidades de nuestra realidad nacional para retomar la senda de un desarrollo económico con equidad social.

LA ECONOMÍA BASADA EN EL CONOCIMIENTO

El crecimiento económico y la productividad de los países desarrollados se basan cada vez más en el conocimiento y la información. La Nueva Economía basada en el conocimiento (the knowledge-based economy) se define como aquella "en la que la generación y explotación del conocimiento juegan un papel predominante en la creación de bienestar (OCDE, 1996). En el siguiente cuadro se muestran de forma esquemática las claves de la vieja y la nueva economía.

Tabla 1. Comparación entre la vieja y la nueva economía

Características generales	Vieja economía	Nueva economía
Mercados	Estables	Dinámicos
Ámbito de la competencia	Nacional	Global
Estructura organizativa	Jerárquica, burocrática	En red[3].
Industria		
Organización de la producción	Producción en masa	Producción flexible
Principales motores de crecimiento	Capital/Mano de obra	Innovación/Conocimiento
Principales motores tecnológicos	Mecanización.	Digitalización.
Fuentes de ventajas competitivas	Reducción de costes vía economías de escala	Innovación, calidad, tiempo de acceso a mercados
Importancia de la	Bajo/moderado	Alto

[3] Véase Shapiro y Varian 2000.

investigación y la innovación.		
Relaciones con otras empresas	Muy poco frecuentes.	Alianzas, colaboraciones.
Capital humano		
Objetivos políticos más elevados	Pleno empleo	Salarios e ingresos
Aptitudes	Específicas al puesto	Aptitudes más generales de trabajo
Requisitos educativos	Titulación o técnica concreta	Formación continua
Relaciones laborales	Jefe - empleado	Colaborativa
Empleo	Estable	Marcado por el riesgo y la oportunidad
Gobierno		
Relaciones gobierno-empresarios	Requerimientos impositivos	Fomentar las oportunidades de crecimiento
Reglamentación	Dominar y controlar	Flexibilizar

Fuente: ATKINSON, R. D., y COURT R. H. (1998)

En una economía internacionalizada y basada en el conocimiento la innovación se ha convertido en el factor esencial para construir y desarrollar la competitividad de las empresas, los países y las regiones. En este contexto, puede definirse la innovación como: "el proceso de "producir, asimilar y explotar con éxito la novedad en los ámbitos económicos y social"[4].

La innovación no consiste únicamente en la incorporación, adaptación y uso de tecnologías, sino que ha de ir más allá, debe ayudar a prever las necesidades de los mercados, a detectar nuevos productos, a la utilización de nuevos enfoques organizativos, procurando innovar también en áreas como el diseño y el marketing. Los resultados de innovación dependen en gran medida de las actividades de los empresarios y de las pequeñas empresas. Pero para que sean innovadoras, estas empresas no pueden basarse únicamente en sus propios conocimientos y capacidades cada vez son más dependientes de la información que viene de fuera, en forma de conocimientos, asesoramiento y redes de cooperación[5].

Para ello es fundamental comprender un segundo concepto, que la innovación es resultado de un fenómeno sistémico complejo cuyo protagonista principal son las empresas pero que se hace posible o no en la medida que exista una verdadera red de actores públicos y privados que generen lo que se ha dado en llamar un "entorno propicio" para la innovación. Para Castells y Hall (1994) el entorno propicio puede definirse como "un sistema de estructuras sociales, institucionales, organizativas, económicas y territoriales que crean las condiciones para una generación continua de sinergias" (Castells y Hall, 1994: 30).

LA CONVERGENCIA DE LOS ENFOQUES ACADÉMICOS: LA IMPORTANCIA DE LAS REDES

La literatura en teoría del management, en economía de la innovación, en competitividad sistémica de los países desarrollados ha analizado ampliamente la importancia de la conformación de redes empresariales y las relaciones creadas entre los actores públicos y privados con el objetivo de generar ventajas competitivas configuradas por las nuevas tecnologías de la información y comunicación, capaz de potenciar el desarrollo en el escenario de la globalización. Así un nuevo movimiento de ideas en las últimas décadas ha intentado desde distintos orígenes y disciplinas y por distintas vías reelaborar el pensamiento económico predominante.

[4] Política de la Innovación: actualizar el enfoque de la Unión en el contexto de la estrategia de Lisboa. COM (2003) 112 final-11 de marzo de 2003.
[5] Boletín de Innovación de la Comisión Europea (2004).

Desde la sociología industrial se señala que el desarrollo de las tecnologías de la información, los mercados globales y las redes financieras mundiales han generado transformaciones sustanciales en la economía de hoy. Las formas de organizar la producción basadas en lotes inmensos y economías de escala de las grandes empresas con un management centralizado fueron desplazadas por un nuevo concepto organizacional, el de la producción flexible. Esto ha conducido a una empresa innovadora, orientada al establecimiento de redes y alianzas estratégicas para minimizar costos y dominar mercados. En la nueva empresa se ha reorganizado en trabajo flexible, teniendo primacía el trabajador que aporta conocimiento, base fundamental del valor agregado de los nuevos productos, procesos y servicios, la adaptación de las organizaciones a esquemas de participación colectiva y horizontal, tanto en la propiedad del capital, así como en la toma de decisiones en el trabajo[6]. Así la competitividad de la industria japonesa, alemana, sueca y de los países del sudeste asiático proviene de un nuevo concepto de empresa: la empresa que aprende y se adapta gracias al compromiso de mejoramiento continuo de todo el personal.

Desde la teoría del management algunos estudios resaltan que para que una empresa se torne más competitiva es fundamental la "atmósfera industrial". Este tema fue desarrollo primero por Marshall (1980)[7], siendo los estudios de Michael Porter (1991) los más difundidos. Así el surgimiento de sistemas productivos locales capaces de competir a nivel mundial, los llamados distritos industriales o clusters, como en el norte de Italia, Alemania, Dinamarca, España y Canadá, se debe a la formación de densas redes de firmas pequeñas que han combinado especialización productiva y sub-contratación, movilizando recursos sociales y culturales locales. Lo que caracteriza al actual mundo de los negocios es la necesidad de construir redes, necesarias para que las organizaciones actúen en forma conjunta y asociada, compartiendo recursos a partir de definiciones estratégicas. Desde esta visión, la competitividad proviene de la calidad de la zona donde se radica la industria.

En los años 90, la literatura sobre desarrollo tecnológico se concentro en el desarrollo del concepto de Sistemas de Innovación, tanto nacionales como locales, resaltando la importancia de aprender mediante la interacción (learning-by-interacting). Entre ellos podemos citar a Lundvall (1992) quien parte de que el recurso fundamental en la economía moderna es el conocimiento, el cual es predominantemente interactivo y por lo tanto su generación e incorporación a los procesos productivos forma parte de un proceso social asociado con un contexto institucional y cultural. Así, un sistema de innovación está compuesto por una red de instituciones públicas y privadas - empresas, universidades, cámaras empresariales, gobiernos nacionales, provinciales y locales, sindicatos, organismos nogubernamentales, instituciones educativas y culturales, sector financiero, medios de comunicación, etc., cuyas actividades e interacciones producen, asimilan y explotan con éxito la novedad en un determinado contexto económico, político e social. Este proceso de articulación, dada su alta complejidad, debe darse en términos políticos y culturales, los que a su vez dependen, en gran medida, del juego y las tensiones habidas entre Estado y sociedad civil. Estos estudios resaltan la importancia de las redes de actores y el contexto histórico institucional, los cuales pueden ser facilitados (u obstaculizados) por patrones locales específicos de innovación.

Un enfoque que procura ser más completo es el elaborado por el Instituto de Desarrollo de Berlín. Para Esser, Hellebrand, Messner & Meyer-Stamer (1994) la competitividad de un país no surge espontáneamente al modificarse el contexto macro-económico ni se crea recurriendo exclusivamente al espíritu de empresa al nivel micro. Es más bien el producto de un patrón de interacción compleja y dinámica entre el Estado, las empresas, las instituciones intermediarias y la capacidad organizativa de una sociedad.

En el modelo de la competitividad sistémica, la competitividad es el resultado de la interacción de 4 niveles. El nivel "micro", donde las empresas buscan la eficiencia y la cooperación entre ellas. El nivel "meso" es el espacio en el cual los actores públicos y privados colaboran en la construcción de un adecuado entorno institucional capaz de fomentar,

---

[6] Véase Druker (1985) y Castells (1997)

[7] Uno de los primeros estudios de la aplicación de los principios de las redes a la actividad económica fue desarrollada por Marschall (1980) en los estudios de los districtos industriales de Gran Bretaña. El autor demuestra que las empresas pueden ser más eficientes e competitivas, cuando están concentradas en negocios similares en localidades específicas, creando el concepto de economía externa.

complementar y multiplicar los esfuerzos a nivel micro. El nivel meso depende fundamentalmente de la habilidad para formular políticas selectivas, muy especializadas y sostenibles en el largo plazo. Habilidad que se encuentra dispersa en multitud de instituciones y organizaciones diseminadas en la sociedad. Por tanto, el grado de éxito de este tipo de políticas depende de la rapidez con que fluya la información, de la apertura de los canales de comunicación y de la disposición que tengan los diferentes actores para comunicarse y cooperar. El nivel "macro" envuelve las políticas que dan forma a las "condiciones generales" de la economía –leyes y variables macroeconómicas. La dimensión macro envuelve a todas las políticas de orden general, que surgen y se aplican de manera jerárquica; políticas que son, básicamente, un asunto tecnocrático y que responden a las necesidades específicas de cada sector, pero no bastan para alcanzar la competitividad por sí solas. Los principales problemas a resolver aquí se refieren a la política cambiara, monetaria, financiera, fiscal, arancelaria, y de seguridad y justicia. Por último, el nivel meta se refiere a la capacidad del sistema político y de la sociedad para la integración y el acuerdo en objetivos compartidos, ello implica el conjunto de valoraciones de la sociedad sobre la importancia de la competitividad –conciencia colectiva. La dimensión meta tiene que ver con la construcción de un ambiente adecuado para la competitividad al nivel de las ideas, la cultura, la organización social y política. A nivel de las ideas, la dimensión meta implica que los distintos grupos sociales compartan los mismos valores básicos, actitudes y modelos mentales.

Tabla 2. Determinantes de la Competitividad Sistémica

Nivel Meta	Nivel Macro
Factores socioculturales Escala de Valores Factores socioculturales Patrones básicos de organización político-jurídico-económica Capacidad estratégica y política	Política presupuestaria Política monetaria Política fiscal Política de competencia Política cambiaria Política comercial
Nivel Meso	**Nivel Micro**
Política infraestructura física Política educacional Política tecnológica Política de infraestructura industrial Política ambiental Política regional Política selectiva de importación Política selectiva de exportación	Capacidad de gestión Estrategias empresariales Gestión de la innovación Integración en redes de cooperación tecnológica Logística empresarial Interacción entre proveedores, productores y usuarios Best Practice en el ciclo completo de la producción (desarrollo, producción, comercialización)

Tabla 2: Determinantes de la Competitividad Sistémica
Fuente: Esser, K/ W. Hillebrand/D. Messner/J. Meyer-Stamer (1994)

LA GOBERNANZA DE LA INNOVACIÓN

El enfoque sistémico de la competitividad busca identificar y promover los factores que, entretejidos a nivel social, económico y cultural, y específicamente en ciertos contextos y lugares, dan lugar a la misma. El objetivo final es crear un sistema competitivo-cooperativo, donde el mercado sea fuente de desarrollo y de eficiencia, el Estado un facilitador, y los distintos grupos sociales se coordinen y cooperen entre sí para resolver problemas comunes. El proceso de crecimiento económico no depende sólo de la estabilidad macroeconómica, del adecuado funcionamiento de los mercados y de los incentivos correctos. Igual de importantes

son las políticas que fomenten la innovación, el aprendizaje, la creación de zonas dinámicas de crecimiento, el desarrollo de mecanismos de cooperación entre firmas, etc. Esta habilidad se encuentra dispersa en multitud de instituciones y organizaciones diseminadas en la sociedad. Por tanto, el grado de éxito de este tipo de políticas depende de la rapidez con que fluya la información, de la apertura de los canales de comunicación y de la disposición que tengan los diferentes actores para comunicarse y cooperar.

Esta nueva realidad ha conducido a la ciencia política a desarrollar el concepto de Gobernanza. Para mejorar las capacidades de la administración pública y de las empresas, debe tomarse en consideración el entorno social, económico y político en el que están inmersas las organizaciones. Así, los problemas a afrontar son de gran complejidad e interdependencia; las fronteras entre los sectores público y privado dejan de ser nítidas; y los actores que participan en los procesos son cada vez más numerosos y variados. Ante esta situación, los Gobiernos y Administraciones Públicas deberán basar sus actuaciones no sólo en la autoridad y la sanción sino también en el consenso y la cooperación con múltiples actores a lo largo del desarrollo e implementación de las acciones públicas (Jordana, 1995). De esta constatación, surge un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico. El mismo está caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre los Gobiernos y Administraciones Públicas y actores no gubernamentales articulando redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado para la definición, implementación y evaluación de los servicios y políticas públicas (Scharpf, 1993). A este proceso se ha denominado Gobernanza (Mayntz, 1993, 2000). Se espera que a través de este proceso de elaboración de las políticas fundamentado en la colaboración, consenso y participación de distintos actores críticos, se mejoren los resultados y rendimientos de dichas políticas, y en definitiva se garantice la gobernabilidad del sistema político y público.

En síntesis, la gobernanza hace referencia a la coordinación y coherencia entre un amplio y heterogéneo conjunto de actores con diferentes objetivos y propósitos, tales como actores políticos, institucionales, organizaciones corporativas, sociedad civil y organizaciones transnacionales. Estos roles que antes eran desempeñados por el Estado, en la actualidad son vistos como problemas que el conjunto de la sociedad pueden ser resultas por instituciones políticas pera también por otros actores (Pierre, 2000).

De acuerdo con lo anterior los procesos de gobernanza tienen en cuenta una dimensión estructural que hace referencia a los arreglos institucionales existentes en una sociedad dada, (neoinstitucionalismo) y una dimensión dinámica o de proceso que se refiere a las acciones de las redes de actores (Policy Networks) que pueden afectar a la dimensión estructural.

LA CLAVE: EL ENTORNO INSTITUCIONAL

Desde diferentes enfoques académicos se concluye que el entorno que crean los actores públicos y privados pasa a ser relevantes para resolver los problemas colectivos. En consecuencia, la clave para conseguir el crecimiento estable y sostenible no está exclusivamente en la manipulación de variables macroeconómicas, sino que cobra relevancia la paciente reelaboración de las instituciones que rigen el comportamiento y las relaciones entre individuos en su actividad cotidiana, en el interior de las empresas y en el seno del aparato del estado. Las empresas a menudo se ven obligadas a operar con información limitada y con escasas capacidades para procesarla. Max Weber (1969) ya señalaba que el mecanismo del mercado puede funcionar efectivamente sólo en la estructura social apropiada, esto significa que una sociedad donde se respeten las reglas del juego mínimas para hacer efectivas las transacciones.

Tabla 3. Las instituciones

North (1993) define las instituciones como "las reglas de juego", y estas reglas asumen dos formas: leyes formales, tales como una constitución que sirve para codificar las reglas que rigen el funcionamiento de una sociedad y su economía; y reglas informales de conducta y comportamiento. Si las instituciones son las reglas de juego, las organizaciones son los jugadores. Organizaciones como empresas, sindicatos, cámaras empresariales, universidades, burocracias pueden tener objetivos diferentes; algunas procurarán obtener utilidades, otras el poder, y otras el prestigio. Pero tienen en común el deseo de sobrevivir y beneficiarse dentro de un marco institucional dado. Ello quiere decir que querrán adquirir las clases de destrezas y conocimientos que les permitirán sobrevivir, y que también dedicarán sus esfuerzos a tratar de cambiar las reglas a fin de aumentar los beneficios que reciben. De ahí la importancia de las reglas de juego.

Las instituciones no son creadas necesariamente -- ni siquiera normalmente -- para ser socialmente eficaces; al contrario, las instituciones, o por lo menos las reglas formales, son creadas para apoyar los intereses de los que tienen el poder de negociación para crear reglas nuevas. En ciertas formas, las reglas limitan a las personas mientras que en otras abren oportunidades". Si los sistemas vigentes en un país compensan la piratería, sus ciudadanos tendrán incentivos para convertirse en piratas, e incluso para convertirse en los mejores piratas posibles. Surgirán y prosperarán organizaciones piráticas.

Esto le ha permitido a North (1993) responder la pregunta porqué muchos países con abundantes recursos naturales se empobrecen, mientras naciones que poseen escasos recursos naturales se han enriquecido. La economía neoclásica no puede dar una respuesta pues no reconoce que las economías funcionan dentro de un amplio ámbito institucional en el cual la cultura y la ideología pueden ayudar u obstaculizar el crecimiento económico de una nación a través del tiempo. En palabras de North, "La historia demuestra que las ideas, ideologías, mitos, dogmas y prejuicios sí importan".

Por lo tanto, los estudios sobre la competitividad conducen a formularse las siguientes preguntas.

¿Cómo lograr un entorno innovador que estimule la sinergia local y la articulación entre empresas, y su inserción en el contexto internacional?
¿Qué debe hacer el Estado nacional para fomentar las redes de empresas?
¿Cómo se generan relaciones de confianza?
¿Es posible crear una cultura de la “cooperación para la competencia”?

La competitividad no se logra dejando actuar espontáneamente el mercado ni con la intensidad de la intervención pública “desde arriba”. Ya no corresponde que el Estado imponga un esquema de asignación de recursos en función de prioridades definidas políticamente. Por lo tanto, la dificultad no radica solamente en la incertidumbre respecto al resultado de una política pública, sino más bien en el reconocimiento del carácter social, colectivo y contingente de los procesos económicos.

En términos generales, podría señalarse tres áreas de acción por parte del Estado: políticas estratégicas, reguladoras y potenciadoras del rol productivo bajo la concepción sistémica. Los contenidos, las exigencias y las especificidades de las políticas implican asimismo construir una nueva forma de organización y de gestión pública. Por lo tanto, apostar a la innovación implica el diseño de políticas concertadas y coordinadas, y crear un nuevo marco institucional para las mismas.

El centro de atención de la política de innovación debe ser encontrar los "cuellos de botella" que impiden la innovación y proponer soluciones. Estas soluciones deben aplicarse a través de una o varias de las áreas políticas que tradicionalmente pueden ejercer influencia sobre el comportamiento de las empresas. Por lo tanto, tenemos que comprender mejor las interfaces que existen entre la innovación y la competencia, el empleo, las políticas regionales y educativas, por citar algunos ejemplos.

La política pública debe incluir medidas y programas, formulados en asociación con el sector privado, para resolver las fallas de mercado:

- Innovación y tecnología (apoyar acumulación de capacidades tecnológicas, del acceso a conocimientos tecnológicos)
- Mejorar de la gestión empresarial (programa de emprendedores, capital de riesgo, incubadoras empresarial)
- Aseguramiento de la calidad

- Desarrollo de comercialización (facilitar estrategias de comunicación con el exterior, gerenciamiento profesional de la comercialización)
- Arbitrar los medios para inducir el desarrollo de instituciones, sinergias y complementariedades estratégicas al interior del sistema productivo.
- Políticas activas de educación e investigación en ciencia y tecnología.

Los esfuerzos para fortalecerlos deben ser parte integral de la estrategia de competitividad y desarrollo tecnológico y no meramente de programas aislados: articulación de las políticas horizontales, sectoriales y regionales de innovación con las políticas de competitividad.

La coordinación de las políticas sigue siendo un de los grandes desafíos. El problema es que muchas áreas políticas que influencian enormemente las actitudes del cliente hacia los productos y servicios innovadores están controladas por ministerios y departamentos que casi nunca han tenido competencias sobre la innovación. Ésta afecta y concierne a todos los departamentos de la administración. Todos los políticos tendrían que ser conscientes de la forma en que la política pública influencia la apertura del mercado a la innovación.

URUGUAY Y EL ENTORNO INSTITUCIONAL

Las reformas que vivió el país en la última década del siglo pasado, en particular la apertura comercial iniciados en los años 90, cambiaron las "reglas de juego", al disminuir gradualmente el impacto que tenían las decisiones diarias del gobierno en la suerte de los empresarios en cada uno de sus negocios[8].

Ese nuevo marco, ha obligado a las empresas a buscar estándares superiores de calidad, flexibilidad en la producción, eficiencia de costos, etc., en definitiva, ser más competitivas o desaparecer. Esta durísima amenaza representa, simultáneamente, una oportunidad única para las empresas para analizar los obstáculos que les impiden hacer negocios en la región y les dificultan volverse más competitivas, más abiertas al comercio internacional, más transparentes y eficientes. Pero, tal como enseña el enfoque sistémico, el éxito no depende solo de que las empresas se reinventen a sí mismas (aunque esto sea una condición necesaria): también el sector público tiene un rol ineludible e indelegable que cumplir. Los gobiernos de la región tienen un reto similar, sino mayor, al del sector privado; de no reformarse las prácticas burocráticas y la forma en que el sector público resuelve los problemas que afrontan los empresarios, la burocracia puede convertirse en un obstáculo insalvable para la innovación.

En lo referente al diseño y aplicación de las políticas públicas, pues, la responsabilidad es compartida; gobierno y empresarios están obligados a cooperar en la creación de un mejor clima de negocios. Esta colaboración no va a ocurrir de manera mágica; los canales de comunicación entre sector privado y gobierno generalmente no son tan eficientes y ágiles como se podría esperar. Hacen falta mecanismos democráticos y transparentes que sirvan de marco para cultivar esa relación. Mecanismos participativos que den más legitimidad a la postura del sector empresarial. Mecanismos que obliguen al gobierno a responder ágilmente a los problemas de la comunidad empresarial.

En la sociedad uruguaya han predominado históricamente las redes orientadas a la búsqueda de rentas, los actores privados han ejercido influencia sobre políticas que afectan a sus intereses específicos (sectores, ramas productivas e incluso empresas). La relación del empresariado con los actores estatales ha sido como demandante, con la expectativa de obtener una recompensa, existiendo un claro predominio de relaciones personales y ad-hoc. En este tipo de redes, el consenso no ha sido relevante, y por tanto las políticas adoptadas adquirieron un carácter cambiante y errático, en espacios reservados y poco transparentes.

En consecuencia, el gran desafío que enfrenta la sociedad actual es construir un entorno institucional innovador, en el cual el Estado consulta a los empresarios, y éstos participan como iguales, en cualquier etapa, tanto en la formulación como en la implementación de políticas. La

[8] Considérese, por ejemplo, la extrema dependencia (y por lo tanto, el altísimo incentivo de captura) de las decisiones del BROU en materia de tipo de cambio para cada sector y rubro de la economía en que se movían los industriales del país durante el sistema de contralor de importaciones y exportaciones vigente hasta principios de los años ´60. Véase Zurbriggen (2004)

relación frecuente entre los actores de la red se debería basar en relaciones institucionalizadas o semi-institucionalizadas, más allá de las conexiones y preferencias personales que tenga un burócrata a un grupo empresarial.

En los ámbitos institucionales así surgidos, será fundamental desarrollar un consenso básico entre los actores, acerca de los objetivos y prioridades, tanto en temas como en instrumentos de política, lo que permite dar cierta coherencia y continuidad a las políticas. Asimismo, todos los participantes deberían poseer recursos para intercambiar en el proceso de elaboración de políticas, basado en la negociación. Lo anterior presupone, en consecuencia, la capacidad de los grupos de asegurar que sus miembros se sujeten a la decisión del mismo.

Analizando la realidad del Uruguay desde el punto de vista sistémico, se observa que el país enfrenta grandes desafíos para superar problemas de competitividad en los cuatro niveles de competitividad sistémica.

A nivel meta, mucho se ha debatido en los últimos años sobre la "estrategia-país", pero no parece existir, aún, una visión compartida por la mayoría de la sociedad. Se ha planteado una y otra vez que el Uruguay debe privilegiar su modelo agro-exportador, sintetizado perfectamente en la sentencia de "el Uruguay se salva con el agro o con él perece". En el otro extremo, algunos intelectuales defienden e intentan propagar una visión de país tecnológico, aceptando incluso que ello puede comprometer la imagen de "país natural" que está implícita en el primer modelo.

Existe poca reflexión seria en este sentido. La mayoría de los planteos tienen un fuerte contenido corporativo y en muchos casos ideológico. Irónicamente, en contra de toda evidencia nacional e internacional, la gran mayoría de los planteos muestran cierto desdén por "los servicios", y utilizan unas imágenes y un léxico que hace pensar en los modelos industrialistas de mediados del siglo pasado.

En términos de la sociedad en general, prima la visión de un país agro-exportador, turístico y plaza financiera. Sin embargo, existen dos ejemplos que permiten afirmar que no necesariamente los uruguayos ven como imposible que sus empresas sean competitivas a nivel internacional. Tanto el sector vitivinícola como el del software han logrado persuadir a grandes sectores de la sociedad sobre su capacidad de competir e insertarse en el mercado global.

Dado los horizontes de tiempo asociados a los cambios culturales, es crucial el papel que debe jugar el sector educativo en este proceso. Entre las múltiples dimensiones que han de abarcarse, merecen destaque el cultivar el espíritu emprendedor, la apertura al mundo, el estudio de las ciencias y sus aplicaciones a la producción y las estrategias colaborativas para la superación de problemas.

Urge, asimismo, ganar claridad en los objetivos perseguidos como sociedad y como país. Este proceso debería resultar en una agenda y una serie de prioridades compartidas por amplios sectores de la sociedad, con la estabilidad suficiente como para que sirva de marco de referencia para tomar decisiones de inversión de mediano y largo plazo y con la suficiente flexibilidad como para irla adaptando a los cambios que se producen a todo nivel.

El nivel macro aparece como el conjunto de políticas de tipo general, que surgen y se aplican de manera jerárquica. Especialmente crítico aparece el desafío referente a la coordinación y coherencia entre las distintas políticas, dada la inexistencia de una estrategia-país señalada anteriormente.

A nivel meso, se constata la ausencia de coordinación y de colaboración institucional. La cooperación interempresarial, así como con los organismos del Estado, enfrenta varios obstáculos que no son de orden económico. Sus principales manifestaciones se extienden desde la construcción de vínculos de confianza recíproca hasta la propia internalización de los empresarios y los funcionarios públicos, de cooperación como estrategia.[9] En las economías de la región, la cultura empresarial predominante es el funcionamiento en forma aislada (Muñoz, 1996). En Uruguay, existen algunos mecanismos de apoyo para mejorar la competitividad de las empresas, y en los últimos años se han diversificado los programas gubernamentales y de gremiales empresariales orientados al fortalecimiento de de la competitividad. Sin embargo, el alcance limitado de estos programas, ejecutados por distintas instituciones, no se debe tanto a

[9] Véase CEPAL (1998).

la modestia de los recursos financieros, como el hecho que la mayoría de los pequeños y medianos empresarios no utilizan los servicios disponibles. Convive un desconocimiento de las ofertas por parte del empresario con un descreimiento en la eficiencia tanto de la intervención pública como privada. Una vez más constatamos, pues, que se necesita fortalecer las capacidades institucionales para la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas meso, rediseñando los espacios de coordinación entre los actores públicos y privados. Ponemos especial énfasis en la importancia de rediseñar, que implica crear espacios, potenciar los que hoy funcionan o tienen potencialidad de hacerlo y eliminar aquellos que han perdido su razón de ser. Esto último constituye una asignatura pendiente en el Uruguay, donde van creándose, con una cadencia de cinco años, nuevos ámbitos que se superponen a los preexistentes, pero muy raramente se eliminan aquellos que han quedado obsoletos. Un ejemplo elocuente lo constituyen las diferentes oficinas y dependencias –públicas y privadas- vinculada a la promoción del comercio exterior. También los actores del ámbito científico-tecnológico tienen un gran desafío por delante. En efecto, desde hace años se viene señalando la desarticulación y la débil vinculación entre las instituciones de investigación y entre éstas y la sociedad.[10]

No está demás recalcar, que existe una relación estrecha entre el nivel meta y los niveles macro y meso. Si el primero no está política y socialmente integrado, difícilmente se logren acuerdos perdurables en el nivel macro ni la colaboración necesaria en el nivel meso. Sin embargo, el nivel meta se percibe como un problema complejo y difícil que puede trabar no sólo el desarrollo de la competitividad en nuestro país y sus empresas, sino la integración social que necesitamos en forma urgente para poder salir adelante de nuestras dificultades y proyectarnos hacia el futuro.

A nivel micro, nos encontramos con una baja profesionalización de las empresas, desarrollando insuficientes capacidades técnicas y de gestión. El diagnóstico realizado en 1999, en el marco de las Agendas de Competitividad elaboradas por el Ministerio de Industria, Minería y Energía, sigue vigente. Como principales debilidades de las empresas uruguayas se señalan: a) el gerenciamiento y la gestión administrativo-financiera, b) la capacitación, con empresarios que no están suficientemente preparados para dirigir sus empresas, c) el acceso a la información y adecuado procesamiento de la misma d) el acceso al crédito, ya sea en el otorgamiento de garantías y desinformación con respecto al capital de riesgo, e) falta de estrategias en innovación a largo plazo.

CONCLUSIÓN

Las exigencias del mundo moderno obligan a las empresas a reorganizarse para poder ser competitivas y afrontar el desafío de la competencia global. En el presente artículo se han revisado análisis desde diferentes disciplinas, mostrándose cómo las conclusiones de cada uno de ellos convergen en que, más allá de los esfuerzos y estrategias que cada uno de los actores sociales del sistema ponga en práctica, la competitividad es el resultado del funcionamiento armónico de un sistema complejo, que involucra a diferentes entornos: el gobierno, las empresas, las universidades y laboratorios científico-tecnológico, el sector financiero, etc. En particular nos hemos detenido en el modelo de competitividad sistémica de Esser (1994) y hemos procurado identificar las carencias más importantes que en cada uno de los niveles de competitividad sistémica se observan en el Uruguay. En particular, señalamos la falta de una estrategia-país a nivel meta, de políticas de desarrollo y promoción de la competitividad consistentes y coordinadas a nivel macro, de voluntad para asociarse estratégicamente entre los empresarios a nivel meso y de profesionalización en el nivel micro como los principales talones de Aquiles en cada una de las dimensiones estudiadas.

Bibliografía

[10] Véase Saráchaga (1997), Sutz, J. y Arocena (1998).

ALBORS, J. 2002. “Factores críticos en el desarrollo de la pyme innovadora de alta tecnología. Un estudio crítico”. Disponible en: http//www.madridmasd.org/revista/tribunas.asp

ATKINSON, R. D., y COURT R. H. 1998. The New Economy Index: Understanding America’s Economic Transformation, Progresive Policy Institute; Technology, Innovation and New Economy Project.

BANCO MUNDIAL. 2004. Desigualdad en América Latina y el Caribe ¿una ruptura con la historia?. Banco Mundial. Disponible en: www.bancomundial.org/ -

BANCO MUNDIAL. 2002. Instituciones para los mercados. Informe sobre el Desarrollo Mundial. Disponible en: www.bancomundial.org/ -

CASTELLS, M. 1997. La era de la información: Economía, Sociedad y Cultura. Vol 3. Fin de Milenio. Madrid: Alianza.

CASTELLS, Manuel; HALL, Peter 1994. Technopoles of the World. London: Routledge.

CEPAL.1998. La cooperación interempresarial en la industria uruguaya. Oficina de Montevideo: Cepal.

CEPAL. 2003. Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe. Chile: Cepal.

DRUKER; P. 1985. Innovation and Entreprenuership: Practice and Principles. New York: New York : Harper & Row.

ESSER, K.; HELLEBRAND, W.; MESSER, D.; MEYER-STAMET, J. 1994. Competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas. Instituto Alemán de Desarrollo – Berlín.

EU.2000. La innovación en una economía del conocimiento. Disponible en: http://europa.eu.int/scadplus/

EU.2001.La gobernanza europea: un Libro Blanco. Disponible en: http://europa.eu.int/scadplus/

EU.2003.Una Iniciativa Europea de Crecimiento: invertir en redes y conocimiento para estimular el crecimiento y el empleo. Disponible en: http://europa.eu.int/scadplus/.

FREEMAN, C. 1987. Technology and economic performance: lessons from Japan. London: Pinter Publishers.

JORDANA, J. 1995. "El análisis de los policy networks: una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?". Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Madrid.

LUNDVALL, B. 2000. Innovation policy and knowledge management in the learning economy. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON TECHNOLOGICAL POLICY AND INNOVATION, 4., 2000, Curitiba. Anais... Curitiba: CITS, 2000. 1CD.

LUNDVALL, Bengt-Ake (ed.).1992. National Systems of Innovation Towards aTheory of Innovation and Interactive Learning. London and New York, Pinter.

MARSCHALL, Alfred. 1980. Los principios de la economía. México: FCE

MAYNTZ, R. 1993. “Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen” en Héritier, Adrienne (ed.) (1993) Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS, Sonderheft 24, Opladen, Westdeutscher Verlag.

MAYNTZ, R. 2000. Los nuevos desafíos de la teoría de la “Governance”, Instituciones y Desarrollo Nº 7, IIGOV. Disponible en: http://www.iigov.org.

MESSNER, D. 2002. The Concept of the "World Economic Triangle". Global Governance Patterns and Options for Regions, in: IDS Working Paper 173: Brighton, 99 S., http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp173.pdf

MESSNER, D. 1997. The Network Society. Economic Development and International Competitiveness as Problems of Social Governance: London: Frank Cass.

MUÑOZ, Oscar (ed.).1996. Hacia el Estado regulador, Santiago de Chile, Dolmen/CIEPLAN.

NELSON, R.(ed.).1993.National Innovation Systems A ComparativeAnalysis. New York-Oxford, Oxford University Press.

NORTH Douglass.1993. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: FCE.

OCDE. 1996. The Knowledge-Based Economy, OCDE/GD (96) 102. Disponible en la página web de la OCDE: www.ocde.org.

PIERRE, Jon. 2000. Debating Governance. New York: Oxford University Press.

PIORE, M. J.; SABEL, C. F. 1984. The second industrial divide: possibilities for prosperity. New York:Basic Books.

PORTER, Michel. 1991. Las ventajas competitivas de las naciones. Editorial Vergara. Buenos Aires.

SARÁCHAGA, D. 1997. Ciencia y Tecnología en Uruguay: una agenda hacia el futuro, Montevideo: Trilce.

SUTZ, J. Y AROCENA, R. 1998. La innovación y las políticas en CyT para el Uruguay. Montevideo: CIESU-Trilce.

SCHARPF, F.1993. “Positive und negative Koordination” en Héritier, Adrienne (ed.) Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS, Sonderheft 24, Opladen, Westdeutscher Verlag.

SCHUMPETER, J. A. 1978 Teoría del Desenvolvimiento Económico. México: FCE.

SHAPIRO,C.;VARIAN H. 2000. El dominio de la información. Una guía estratégica para la economía de la Red. Madrid: Antoni Bosh Editor.

WEBER, M. 1969. La ética protestante y el espíritu del capitalismo. Barcelona: Península.

WILLIANSON, John. 1999. The progress of Politics Reforms in Latin America. Washington D.C: Institute for International Economics.

WORLD ECONOMIC FORUM: Global Competitiveness Report 2004-2005. Disponible en http://www.weforum.org/site/homepublic.nsf/

ZURBRIGGEN, Cristina. 2004. Estado, empresarios y redes rentistas. El Contralor de Exporaciones e Importaciones (1931-19161). El Path dependence de la reformas actuales. Tesis doctoral, Tübingen, Alemania.