

PRÁCTICAS Y POLÍTICAS EXITOSAS PARA PROMOVER LA MEJORA REGULATORIA Y EL EMPRENDIMIENTO A NIVEL SUBNACIONAL

EL CASO DE PIEMONTE, ITALIA RESUMEN EJECUTIVO

1. Descripción General del Entorno Económico

Piemonte es una de las 20 Regiones de Italia, localizada en el noroeste del país (cerca de las fronteras con Francia y Suiza), tiene un área de 25,399 kilómetros cuadrados y una población de 4.4 millones de habitantes. Su capital, Turín, es conocida por albergar las oficinas corporativas de una de las compañías italianas de automóviles más reconocida, FIAT, desde 1899.

Piemonte es la quinta Región por su contribución al PIB nacional (entre 8 y 8.5% en los últimos diez años). Su productividad laboral, medida en PIB por trabajador (62,980 € en 2008), es superior al promedio de Italia. El PIB per capita a precios corrientes es también superior al promedio nacional, 28,366 € en Piemonte y 25,861 € a nivel nacional. Sin embargo, la tasa de crecimiento en la Región ha sido menor al promedio de Italia desde mediados de la década de 1990. Esto se debe en gran medida a las recesiones que han afectado a los sectores preponderantes en Piemonte. Entre 2006 y 2008, las exportaciones de Piemonte alcanzaron el 10.3% del total nacional.

Tasas de Crecimiento del PIB Regional y Nacional

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Piemonte	n.d.	0.6	-0.5	0.0	1.2	-0.3	1.6	1,1	0,4
Italia	3.7	1.8	0.5	0.0	1.5	0.7	2.0	1.6	-1.0

1.1. Estructura de la Economía y sus Ventajas Competitivas

Después de la Segunda Guerra Mundial, FIAT tomó el liderazgo del desarrollo de la industria automovilística italiana con el establecimiento de un paradigma “estilo Ford” (grandes plantas integradas verticalmente, procesos de producción en masa y formación de una red de proveedores a nivel local, integrada por miles de pequeñas y medianas empresas), haciendo a la economía local intensiva en industria y manufactura. Aunque la empresa sigue teniendo un rol importante en la Región, su papel ha cambiado con el tiempo. De hecho, sus empleados se redujeron de 150,000 a 30,000 en menos de 30 años y la industria enfrenta desafíos globales, magnificados por la reciente crisis económica mundial.

En general, el tamaño del sector manufacturero ha disminuido en los últimos 10 años en comparación con un crecimiento en el sector servicios, tanto en términos de valor agregado bruto como de empleo.

Contribución por sector a la economía de Piemonte (valor agregado bruto y empleo 1995-2005)

Sectores	Valor Agregado Bruto (%)		Empleo (%)	
	1995	2005	1995	2005
Agricultura	2.7%	2.0%	4.1%	3.7%
Minería y manufactura	32.0%	25.1%	31.6%	25.6%
Construcción	5.0%	5.0%	5.8%	6.3%
Servicios Privados	22.3%	27.5%	10.9%	15.4%
Comercio	23.0%	23.3%	23.9%	24.1%
Administración Pública	15.1%	17.0%	23.7%	24.9%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Por lo anterior, uno de los principales temas en la agenda económica de los últimos 20 años ha sido el cómo impulsar un proceso de re-especialización de la economía regional. Durante las décadas de 1980 y 1990 se consideró a las tecnologías de la información y comunicación (TIC) como una clara opción. Esto debido a la presencia de empresas de renombre como Olivetti, la Agencia Nacional de Radio (EIAR), la Agencia Nacional de Televisión (RAI) y Telecom Italia. Las tecnologías de ingeniería (textil, materiales, etc.) y la industria del entretenimiento también han tenido un desarrollo reciente.

Entre las ventajas competitivas de la región destacan un perfil industrial que ha sido fortalecido por inversiones significativas en I+D y una política de innovación regional, así como una alta capacidad para vender los derechos de uso de patentes y servicios de asistencia técnica altamente especializados. También cuenta con un mercado de capital de riesgo muy competitivo, que en 2008 registró inversiones por €312 millones en 20 compañías locales. Más del 50% de las operaciones del mercado de capital de riesgo se enfocaron en las etapas tempranas de la empresa, comparado con el 19% a nivel nacional.

1.2. Creación de Empresas y Empleos

Entre 1999 y 2006 Piemonte ha tenido un buen desempeño en creación de empleos. La tasa de desempleo cayó de 7.3 a 4%, aunque para el 2008 repuntó a 5%. La tasa de empleo en el rango de edad de entre 15 y 64 años ha crecido constantemente de 61.6% en 2001 a 65.2% en 2008.

La tasa de crecimiento del emprendimiento, medida como el número de nuevas empresas entre el total de ellas, fue menor al promedio de Italia entre 2000 y 2008, 0.44% en Piemonte y 0.59% nacional. Sin embargo, en Turín la tasa fue mucho mayor y alcanzó 0.92%. No obstante que el saldo de creación de empresas es ligeramente positivo en la región, el comportamiento no es homogéneo entre sectores. Entre los sectores que han tenido un desempeño negativo están refinación, combustibles nucleares, industria textil y automotriz, mientras que los sectores con un desempeño positivo han sido equipo de comunicaciones, industria de alimentos y tabaco y construcción.

Empresas Registradas, de Nuevo Registro y Clausuradas en Piemonte (2006-2008)

Registradas			De Nuevo Registro			Clausuradas		
2008	2007	2006	2008	2007	2006	2008	2007	2006
469,506	468,750	468,065	33,105	35,155	34,154	32,461	34,581	31,114

1.3. Patrones de Inversión

Más de 650 empresas extranjeras tienen inversiones en la Región, empleando a 105,500 trabajadores. Turín alberga al 50% de estas empresas. Tres cuartas partes de su producción se concentra en la industria, principalmente en maquinaria y equipo, automotriz y metal-mecánica. Alrededor de 24% de estas empresas provienen de Estados Unidos, 17% de Francia, 16.6% de Alemania, 8% de Gran Bretaña y 5.1% de Suiza. Desde 2008, 16 empresas extranjeras decidieron invertir en Piemonte por un monto de €359 millones.

Sólo Lombardía concentra más IED que Piemonte entre las regiones italianas. Sin embargo, los flujos de inversión han decrecido en los últimos años y en 2007 su balance fue negativo.

1.4. Posición en Indicadores de Competitividad

De acuerdo con Eurostat, de 135 regiones altamente industrializadas en el área de la Unión Europea, Piemonte se encontraba en el lugar 15 en 2006 de acuerdo a su nivel de empleos en la manufactura como porcentaje del total (28.4%). Esta clasificación incluye a regiones muy industrializadas de países post-socialistas, lo que deja ver la gran relevancia del sector para Piemonte.

Piemonte también se compara favorablemente con otras regiones de Italia en cuanto a nivel de innovación. Tanto en porcentaje del PIB invertido en I+D como en solicitudes de patente por millón de habitantes, Piemonte se encuentra muy por encima del promedio de Italia.

1.5. Los Efectos de la Crisis Económica en Piemonte

2008 fue un año con dos comportamientos muy marcados; en la primera mitad hubo un crecimiento modesto, pero en la segunda los impactos de la crisis mundial comenzaron a aparecer y se agudizaron al comenzar 2009. Esto no fue privativo de Piemonte, de hecho, el PIB de Italia cayó 5.9% en el primer trimestre de 2009, el de Alemania cayó 6.7%, Gran Bretaña 4.1%, Francia 3% y España 2.9%.

El primer trimestre de 2009 para Piemonte vio una caída esperada de su PIB anual de 4.6%, la tasa de desempleo creció de 5 a 7% y las exportaciones se desplomaron 26.8%, así como también la producción industrial. Sin embargo, los analistas anticipan que la economía tocó fondo en ese trimestre y se estabilizará en 2010.

2. Principales Agentes de la Mejora Regulatoria

2.1. Liderazgo Político para la Mejora Regulatoria

La Presidenta de la Región de Piemonte hizo un fuerte compromiso político para apoyar la reforma regulatoria, la simplificación y el emprendimiento, tanto en su plataforma electoral, como en sus primeros años en el cargo. La acción más contundente en este sentido fue la creación de la Secretaría para el Federalismo, la Descentralización, las Relaciones con las Autoridades Locales, los Asuntos Legales y las Relaciones con el Consejo Regional (SFyD). Desde 2005, esta Secretaría ha estado a cargo de los temas regulatorios y de simplificación.

El gran impulso a la política de mejora regulatoria del gobierno regional se ha manifestado también por un número significativo de decretos legislativos en la materia, los cuales han derogado leyes obsoletas y establecido mecanismos de simplificación y coordinación entre diferentes niveles de gobierno.

Piemonte es la única Región en Italia que tiene un observatorio para dar seguimiento al tema regulatorio, llamado el “Observatorio de la Reforma Administrativa”. Este instrumento funciona desde el 2000 y ha ayudado a asegurar la continuidad de la política de mejora regulatoria.

Finalmente, el gobierno regional creó un grupo multifuncional llamado “Fuerza de Tarea para la Simplificación Administrativa”, que reúne administradores y funcionarios de diferentes departamentos. Su objetivo ha sido implementar la mejora regulatoria como una estrategia transversal en la administración pública. Este grupo fue muy útil para superar las resistencias burocráticas a la mejora regulatoria.

2.2. Participación Ciudadana y Empresarial en la Mejora Regulatoria

El principal mecanismo para involucrar a una variedad de actores en las decisiones de política regulatoria es el Observatorio. Lo encabeza la Presidenta de la Región de Piemonte y su trabajo es apoyado por un Comité Técnico integrado por funcionarios regionales y provinciales, así como por expertos, principalmente académicos. El Observatorio analiza y monitorea la efectividad y eficiencia de la administración, el proceso de descentralización administrativa y los principales factores para la efectividad de la reforma administrativa, facilitando las comparaciones a diferentes niveles.

El Observatorio ha sido muy efectivo en involucrar a grupos empresariales en temas de mejora regulatoria. Además de autoridades locales, entre sus miembros se encuentran representantes de los sectores industrial, comercial, bancario, agrícola y artesanal, entre otros. En cuanto a participación de grupos de la sociedad civil, se involucra a representantes de los consumidores, cooperativas sociales, universidades y el sistema educativo.

Las organizaciones empresariales han sido muy influyentes históricamente en Piemonte. Su participación en órganos institucionales y su influencia sobre los medios les permite un cabildeo efectivo. El sistema Confindustria (la más grande asociación industrial a nivel nacional), la Cámara de Comercio y otras influyentes asociaciones han puesto la simplificación y la reducción de cargas regulatorias entre sus prioridades.

3. Instituciones, Políticas y Herramientas para la Mejora Regulatoria

3.1. Capacidad Institucional para la Mejora Regulatoria

3.1.1. Entidades Gubernamentales involucradas en la Mejora Regulatoria

La conducción de la política regulatoria del gobierno regional es responsabilidad de la SFyD. Cabe destacar que sólo cuatro de las 20 Regiones de Italia tienen una entidad políticamente responsable de la simplificación, que son Lazio, Piemonte, Puglia y Toscana. Además, se cuenta con la Fuerza de Tarea para la Simplificación Administrativa, que trabaja de manera permanente y transversal.

3.1.2. Financiamiento de la Mejora Regulatoria

La SFyD es lo que se denomina en Italia “entidad sin presupuesto”. Por lo tanto, no hay un presupuesto específico a nivel central dedicado a mejora regulatoria. En lugar de ello, cada dependencia es responsable de destinar un presupuesto para sus propias actividades de mejora regulatoria.

3.1.3. Coordinación y Gobernanza Multi-Nivel

Las reformas constitucionales hechas en el 2001, transfiriendo competencias legislativas y regulatorias a las Regiones y los niveles locales de gobierno, hicieron más destacable el rol de las instancias de coordinación multi-nivel. El principal mecanismo de coordinación en Italia es un sistema de conferencias integrado por tres entidades:

- La Conferencia Estado-Regiones: Se constituyó en 1988 para que los gobiernos regionales jugaran un papel más importante en los procesos de innovación institucional, especialmente en lo relacionado con transferencia de competencias del centro a los niveles subnacionales de gobierno. Además del Primer Ministro, integran este grupo los Secretarios relevantes de acuerdo a los temas a discutir en sus sesiones y los Presidentes de las regiones.
- La Conferencia Estado-Municipios y otras Autoridades Locales: Se constituyó en 1996 para coordinar las relaciones entre el Estado y las autoridades locales y discutir los asuntos de interés para estos últimos. Además del Primer Ministro, integran este grupo Secretarios, Alcaldes, Presidentes de Provincias, y asociaciones de municipios y provincias.
- La Conferencia Unificada Estado-Regiones-Municipios y Autoridades Locales: Se constituyó en 1997 y lo integran los miembros de las dos conferencias anteriores.

En el marco de estas entidades se realizan trabajos para la simplificación administrativa en los tres niveles de gobierno. De hecho, en 2007, en el seno de la Conferencia Unificada, las regiones firmaron un acuerdo con el gobierno nacional en el que se definen principios comunes para la mejora de la calidad y transparencia del sistema normativo. Entre otros puntos, el acuerdo compromete al Estado, las regiones y las autoridades locales a aplicar instrumentos de evaluación ex ante para nuevas regulaciones, como la MIR y estudios de factibilidad y a hacer uso de evaluaciones ex post y mecanismos de consulta regulatoria.

El sistema de conferencias utilizado a nivel nacional se replica en Piemonte por medio de dos entidades:

- La Conferencia Permanente Región-Autoridades Locales: Se constituyó en 1998 para administrar la transferencia de competencias y funciones administrativas del nivel regional al local. La integran los Presidentes de las Provincias, los Alcaldes y las asociaciones de municipios y provincias.
- El Consejo de Autoridades Locales: Se constituyó en 2006 para opinar sobre propuestas presupuestales y programas del gobierno regional y sobre la legitimidad de leyes regionales y nacionales.

3.1.4. Servicio Civil y Recursos Humanos

Piemonte no cuenta con un sistema formal de servicio civil de carrera. Sin embargo, ha llevado a cabo ciertos proyectos para mejorar la capacitación de los funcionarios involucrados en la mejora regulatoria. Piemonte participa regularmente en proyectos de FORMEZ, una agencia del Departamento de Administración Pública que apoya diferentes áreas de política pública, para capacitar funcionarios involucrados en procesos legislativos.

El gobierno regional también creó una herramienta de capacitación denominada “Laboratorio Legal”. Su objetivo es permitir el intercambio de conocimientos y experiencias entre entidades regionales y nacionales, particularmente en técnicas legales y reformas institucionales. Los asuntos centrales de su actividad de capacitación son técnicas legislativas ligadas a la simplificación legal y administrativa y a la gobernanza multi-nivel, a través de talleres, estudios de caso y otras modalidades. El laboratorio es coordinado por un Comité de Planeación integrado por administradores del gobierno y el Consejo Regional.

3.1.5. Información y Administración de Datos

Esta es una de las principales áreas de oportunidad ya que el gobierno regional no ha realizado un esfuerzo sistemático de recolección de datos e información para guiar la política regulatoria.

3.1.6. Control de la Discreción de las Autoridades

Las herramientas para transparentar el proceso legislativo en Piemonte constituyen prácticas exitosas. En primer lugar, existe una base de datos de las leyes regionales llamada “Arianna”. Esta base de datos incluye los textos legislativos en las varias etapas del proceso. La herramienta facilita la diseminación y redacción de legislación y provee apoyo documental para las actividades normativas. Sin embargo, el acceso a los documentos no se da en tiempo real.

En segundo lugar y para permitir el acceso en tiempo real a la información de los procesos legislativos, en 2002 se integraron los “Archivos Virtuales”. Su objetivo es permitir la obtención en línea de toda la documentación relativa a propuestas legislativas a través de la digitalización de textos. Además de poder consultar los textos legislativos en las varias etapas del proceso, se puede acceder a documentos de comisiones, propuestas presentadas durante las consultas públicas, análisis de impacto, reseñas de reuniones, etc. Cualquier ciudadano interesado puede consultar estos documentos a través de la página de internet del Consejo Regional.

3.1.7. Sistemas de Gestión de la Calidad

En materia de gestión de calidad, en 1994 se establecieron las Cartas Compromiso al Ciudadano (CCC) mediante una instrucción del Primer Ministro. De acuerdo con las CCC, los servicios públicos deben prestarse siguiendo una serie de principios como igualdad, imparcialidad, continuidad, regularidad, apertura, alternativa, cortesía, consulta y valor agregado. También establecen estándares y objetivos contra los que se debe medir el desempeño de las dependencias, así como procedimientos de quejas y remedio para el cliente. Las CCC aplican para todas las agencias gubernamentales a nivel central y local, así como para la prestación de servicios públicos.

Otro instrumento importante de control de calidad son las “Oficinas de Relaciones Públicas” que, entre otras cosas, reciben quejas, monitorean el desempeño de las dependencias a través de encuestas de satisfacción al cliente y aseguran que las sugerencias sean tomadas en cuenta en los procesos de toma de decisiones vinculados a la prestación de servicios.

3.2. Políticas y Herramientas para la Mejora Regulatoria

3.2.1. Procedimientos para las Nuevas Regulaciones

En Italia la MIR se aplica desde 1999. Después de un periodo de experimentación que duró seis años, en 2005 se estableció finalmente una estructura sistemática y generalizada de aplicación de la MIR. Todavía en 2008 se definieron casos de exclusión, criterios, procedimientos y algunos otros detalles finos de la implementación de esta herramienta.

A nivel subnacional, la MIR es opcional. Piemonte ha experimentado en tres casos específicos, seguridad en pistas de ski, financiamiento público para actividades económicas y comercialización de la prensa diaria y periódica. Sólo el primer caso ha sido terminado, lo que tomó ocho meses.

La MIR sobre la seguridad en las pistas de ski incluyó, entre otros puntos, un análisis del marco legal, riesgos, definición de objetivos, procesos de consulta, consideración de alternativas, análisis costo-beneficio e implementación. Esta fase de experimentación reveló debilidades y la necesidad de definir el alcance de la aplicación de la MIR, incrementar los recursos (financieros y humanos) dedicados a esta actividad y mejorar los sistemas de recolección de datos. Sin embargo, la solución a estas deficiencias estructurales se ha venido posponiendo indefinidamente.

3.2.2. Consulta Regulatoria

Piemonte realiza consultas regulatorias mediante diversos mecanismos y de acuerdo a las necesidades específicas de cada caso. En los casos en los que la representación empresarial está bien organizada y concentrada (industria, comercio, turismo, etc.), la consulta se limita a unas cuantas organizaciones, a través de consejos ad hoc y opiniones por escrito. En los casos en que diversos actores están involucrados y no existe un organismo representativo de cada uno de ellos, se utilizan consejos de consulta más numerosos. En ambos casos también se hace uso de medios informales.

Cuando se hace una convocatoria pública para recabar opiniones o se crea un consejo de consulta ad hoc, las opiniones, reseñas y demás documentos son de libre acceso, comúnmente a través de internet.

3.2.3. Programas de Simplificación

La Ley Regional 7/2005 introdujo dos instrumentos importantes de simplificación administrativa:

- **Afirmativa Ficta:** Convierte la omisión en la respuesta de la autoridad en una aprobación automática de la solicitud o permiso requerido.
- **Reporte del Comienzo de Actividades:** Permite al ciudadano comenzar una actividad (empresarial, por ejemplo) después de una declaración presentada a la autoridad, sin la necesidad de que ésta responda con una autorización o permiso. La autoridad sólo se asegura de que las regulaciones son cumplidas, pero no se requieren autorizaciones previas.

Existe también lo que se llama la “Conferencia de Servicios”. Este mecanismo permite a varias autoridades, de acuerdo a sus competencias, examinar simultáneamente una solicitud. En consecuencia, se acelera su validación atendiendo los diferentes riesgos involucrados.

Finalmente, Piemonte y sus municipios hacen uso de un sistema de Ventanillas Únicas que simplifican las interacciones entre las autoridades gubernamentales y los ciudadanos, facilitan un punto de contacto único para los emprendedores, aseguran tiempos de respuesta y dan información sobre localización, opciones de financiamiento, incentivos, etc.

3.2.4. E-Gobierno

Un municipio de cada cuatro tiene un sitio web que permite el acceso a servicios interactivos. El reducido tamaño de muchos municipios representa un obstáculo para la introducción de herramientas electrónicas. Sin embargo, la afiliación a alguna entidad asociativa y la cooperación entre diferentes niveles de gobierno ha ayudado a solventar esta problemática. Bajo un “principio de complementariedad” el gobierno regional se encarga de la infraestructura, mientras que las Provincias y Municipios desarrollan iniciativas de servicios para empresas y ciudadanos.

El gobierno de Piemonte está trabajando en reducir el papeleo y hacer mayor uso de medios electrónicos. Sin embargo, todavía existe un buen trecho por recorrer para lograr que la mayoría de los trámites puedan iniciarse y completarse totalmente en línea.

Algunas herramientas de gobierno electrónico que destacan son las siguientes:

- **Sigmatere Piemonte:** Permite el intercambio de información catastral entre diferentes niveles de gobierno.
- **Sector Público Piemonte:** Facilita la difusión de conocimiento y mejores prácticas entre las entidades del gobierno regional.

3.2.5. Cumplimiento e Inspección

Los esfuerzos regulatorios en Piemonte buscan lograr un balance entre el nivel óptimo de regulación y la sustentabilidad del cumplimiento. Para ello se utiliza un sistema de “premios y sanciones”. Los premios para aquellos que voluntariamente cumplen con las regulaciones toman la forma de acceso a incentivos, programas o fuentes especiales de financiamiento. Por el lado de las sanciones, las iniciativas regulatorias pueden prever actividades de inspección obligatoria. La calidad de tales inspecciones se verifica mediante un sistema de controles y dos niveles de inspecciones, aquellas dirigidas a las poblaciones reguladas y aquellas que se hacen a los inspectores de la entidad reguladora (similar a una contraloría).

3.2.6. Evaluación Expost y Rendición de Cuentas

Las evaluaciones ex post no son todavía procedimientos comunes a nivel administrativo y se realizan más bien en el nivel político, basados en la relación entre el Consejo Regional y el gobierno.

En 2005 se estableció por ley una herramienta llamada VIR (Verificación del Impacto de la Regulación) para evaluar la consecución de los objetivos de las regulaciones y sus impactos. Sin embargo, no se ha logrado implementar esta herramienta, debido básicamente a la falta de MIRs ex ante contra las cuales evaluar el desempeño de las regulaciones.

A pesar de esto, en casi todas las iniciativas regulatorias recientes se contempla la evaluación ex post a nivel político, a través de lo que se llama “cláusulas de evaluación”. Este instrumento requiere al gobierno preparar reportes para el Consejo Regional en los que describa el impacto de las nuevas regulaciones y los niveles de cumplimiento.

3.2.7. Revisiones Regulatorias

La revisión del sistema regulatorio está sujeta al Consejo Regional. En la práctica, las revisiones se han generado por problemas señalados por los ciudadanos o los actores afectados por la regulación o por iniciativas del propio gobierno. Un ejemplo a destacar del segundo caso es la Ley Regional 13/2005 que abrogó de golpe 650 leyes regionales en desuso. Por lo tanto, las revisiones regulatorias han tenido lugar como procedimientos ad hoc, no como una política sistemática.

4. Políticas Marco de Competitividad y Emprendimiento

4.1. Políticas de Apoyo al Emprendimiento

Algunas de las políticas regionales para apoyar el emprendimiento se han llevado a cabo en el marco de los fondos estructurales europeos, como el ESF (Fondo Social Europeo) y el ERDF (Fondo Europeo para el Desarrollo Regional). Las intervenciones en el contexto de estos fondos se han orientado a cinco líneas estratégicas:

- Apoyo al emprendimiento mediante oficinas que informen y orienten a los potenciales emprendedores sobre las oportunidades creadas por los fondos.
- Soporte ex ante al emprendedor mediante consejo (análisis de ideas de negocio), entrenamiento para la preparación del plan de negocios e implementación de proyectos.
- Soporte ex post a las nuevas empresas durante sus primeros dos años.
- Apoyo financiero a las nuevas empresas (reembolso del costo de trámites de apertura).
- Orientación sobre emprendimiento a estudiantes de bachillerato.

En el periodo 2000-06 se establecieron alrededor de 2,000 empresas con el apoyo de estos fondos, especialmente en sectores como comercio minorista, servicios profesionales, restaurantes y hoteles y sociedad de la información. A pesar de que la tasa de crecimiento de estos negocios es relativamente baja, su tasa de sobrevivencia es muy alta (alrededor de 81%).

Para el periodo 2007-13, el gobierno regional ha establecido dos líneas estratégicas adicionales:

- Desarrollar empresas más competitivas, ya que la mayoría de las creadas entre 2000 y 2006 eran muy pequeñas.
- Apoyo a empresas innovadoras y de alta tecnología, ya que la mayoría de las creadas entre 2000 y 2006 se ubicaban en sectores tradicionales.

Para el periodo 2007-13 se estableció el programa “Estrategias Integradas para la Creación de Empresas”, que se divide en dos medidas:

- **Crea tu Propia Empresa:** Busca difundir la cultura del emprendimiento, motivar nuevas ideas de negocio y desarrollar empresas exitosas. Se compone de cuatro acciones: i) Apoyo al emprendedor (actividades transversales como eventos, concursos en línea, investigación, etc.), ii) Consultoría (consejo, capacitación, y desarrollo del plan de negocios), iii) Acompañamiento y iv) Apoyo financiero.
- **Empresarios Académicos:** Busca la creación de empresas innovadoras y de alta tecnología a partir de la investigación académica. Se compone, al igual que la anterior, por cuatro acciones: i) Búsqueda y capacitación (exploración de investigación académica susceptible de ser comercializada y entrenamiento de negocios), ii) Consultoría para redactar el plan de negocios, iii) Acompañamiento por tutores empresariales y iv) Apoyo financiero.

Adicionalmente, el gobierno regional cuenta con iniciativas para promover el emprendimiento entre grupos vulnerables, tales como mujeres, jóvenes e inmigrantes.

4.2. Implicaciones para el Clima de Negocios (PYMEs)

Piemonte ha establecido el apoyo a las PYMEs en el centro de su estrategia económica, particularmente en cuanto a innovación y política industrial. Este apoyo se ha concentrado en dos vertientes principales, financiamiento e internacionalización.

En materia de financiamiento, la acción principal ha sido aumentar la oferta de capital semilla y de riesgo para nuevas empresas o proyectos de expansión de empresas existentes. Este mercado prácticamente no existía en la región cinco años atrás. Las principales iniciativas en este renglón son las siguientes:

- **Piementech:** Es la vertiente financiera del Clúster Inalámbrico de Turín y su principal objetivo es promover el sector de las TIC mediante la innovación en las empresas existentes y la creación de nuevas empresas. Realiza inversiones de capital semilla de hasta €200,000 por empresa.
- **Innogest:** Ofrece capital semilla a empresas jóvenes con potencial de crecimiento. Los principales sectores en los que se ha concentrado han sido TIC, energía, biotecnología, mecánica avanzada y nuevos materiales. En 2007 el fondo alcanzó €80 millones.
- **Eporgen Venture:** Es una empresa de capital semilla fundada y financiada por el Parque Bioindustrial, que es el clúster especializado en biotecnología en Piemonte.
- **Hub de Capital Semilla:** Es un sistema de fondos establecido en Turín en el 2007. Reúne a los fondos más destacados de Italia en el segmento de capital semilla y también a algunos internacionales. Se localiza cerca del Politécnico de Turín, lo que facilita su interacción con el ámbito académico.

En lo que toca a internacionalización, el gobierno regional, conjuntamente con organizaciones empresariales y académicas, estableció la Agencia para la Inversión, las Exportaciones y el Turismo, que apoya a las empresas locales a través de expertos en regulaciones internacionales y comercio exterior. Además, esta agencia apoya misiones comerciales, tanto de empresarios locales al extranjero, como de empresarios extranjeros a Piemonte, organiza ferias y eventos, promueve la transferencia de tecnología y apoya en la búsqueda de socios y proveedores, entre otras acciones.

4.3. Maximizando las Ganancias de Ventajas Competitivas (Clústers)

Piemonte tiene una estrategia de desarrollo de “clústers de innovación”. Doce sectores han sido identificados para ello: i) industria agroalimentaria, ii) biotecnología, iii) química sustentable, iv) nuevos materiales, v) industria digital y multimedia, vi) arquitectura sustentable, vii) biocombustibles, viii) biomasa, ix) equipo, sistemas y componentes, x) TIC, xi) mecatrónica y sistemas avanzados de producción y xii) textiles.

Cada clúster es administrado por una entidad seleccionada mediante concurso público y en base a su plan de desarrollo del sector. El presupuesto de la estrategia es de €60 millones, recursos que se entregan a las entidades administradoras para la gestión del clúster y el apoyo a empresas para actividades de I+D, transferencia de tecnología, servicios para la innovación, entre otros.

Además de los 12 clústers de innovación, existe también el “Distrito Automotriz”, que se compone de alrededor de 950 empresas, 45% del total de empresas en el sector automotriz italiano, y emplea a más de 140,000 personas. Del 2005 al 2006 su producción creció 8.2%, alcanzando €21 billones, 54% de la producción automotriz de Italia. El clúster tiene una vocación internacional muy marcada ya que 78% de las empresas tienen operaciones internacionales y el 51% de su producción es para exportación. También realiza innovación a gran escala gracias a su vinculación con el sector académico, particularmente con la Universidad Politécnica.

Otra herramienta para el desarrollo de clústers son las “Plataformas Tecnológicas”. Estas figuras apoyan proyectos de investigación de conglomerados de empresas, con participación relevante de PYMEs, y centros de investigación. Hasta ahora se han financiado dos plataformas para los sectores aeroespacial y biotecnológico, con €30 millones y €20 millones, respectivamente.