

Taller 1: Desarrollo económico local Rosario, Argentina

Desarrollo regional, sistemas productivos locales e innovación territorial Agenda para una alianza estratégica euro-latinoamericana

por José Luis Rhi-Sausi*

1. Desarrollo local y regional . Una clarificación conceptual

En los últimos años, ha sido creciente la atención prestada al papel y a la importancia de la dimensión territorial del desarrollo. En el enfoque territorial al desarrollo es importante considerar sus dimensiones cuantitativas y cualitativas. Por una parte, es evidente que una determinada dimensión territorial es necesaria para producir un impacto sobre el desarrollo del área considerada. Por otra parte, los territorios económicos no son áreas indefinidas ni ilimitadas; sus límites, sin embargo, no coinciden necesariamente con los límites político-administrativos. Aun más, existe un debate en varios países latinoamericanos sobre la necesidad de realizar una reorganización territorial para mejorar su competitividad económica y su inserción en el mercado mundial.

De todo ello deriva que en América Latina el enfoque territorial se exprese, prevalentemente, en el llamado desarrollo regional. Esto es, en una dimensión que incorpora los espacios administrativos de varios gobiernos intermedios y municipales. En esta acepción, y en forma derivada, se incluyen los procesos de desarrollo de áreas de menores dimensiones, esto es, el desarrollo local propiamente dicho. En la Unión Europea, por el contrario, cuando se habla de desarrollo local, normalmente se incluyen dimensiones territoriales más vastas.

En todos los casos, el fenómeno del desarrollo local/regional, si bien presenta una valencia fundamentalmente económica, abarca las dimensiones políticas, sociales y culturales¹.

En términos conceptuales, el desarrollo regional consiste en el conjunto de acciones dirigidas a la reducción de las disparidades territoriales por medio del apoyo a las actividades económicas de las regiones, apoyo que debería de ser facilitado lo más posible por parte de las instituciones locales, en concertación con los otros actores del territorio, de forma que el nivel central tenga un rol menos dominante en la definición de medidas.²

Por esta razón, el diseño de las políticas de desarrollo regional se basan en un enfoque llamado *multi level governance* (gobernanza con varios niveles institucionales), concepto que hace referencia a las relaciones y colaboraciones que deben existir entre las diversas competencias de los varios niveles de gobierno (nacional, subnacional y local)³.

En la perspectiva propuesta por la OECD, la *multi level governance* se ejercita sobre dos planos principales: una de tipo vertical y otra de tipo horizontal. La primera se refiere a las conexiones

* Director del Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI), Roma, (jose.rhisausi@cespi.it)

¹ P. Giaccaria, F. Governa, (2006), "Teorie e pratiche di sviluppo locale in diversi contesti nazionali. Temi di discussione" in P. Giaccaria, F. Governa (a cura di), "Lo sviluppo locale in Europa. Riferimenti teorici, politiche ed esperienze", n.29/2006, ed. Politecnico di Torino, Torino.

² www.oecd.org/regional

³ Ibid.

entre los niveles nacional-regional-municipal, mientras la segunda alude a la interacción entre entidades homólogas (regiones o municipalidades)⁴.

A fines de este esquema de gobernanza resulta fundamental definir las competencias entre los varios niveles de gobierno respecto a la formulación e implementación de las políticas de desarrollo. En efecto, al interior de cada país existen diferencias regionales y esa diversidad tiene origen tanto en las características geográficas de los territorios como en las infraestructuras físicas con que éstas se equipan para suplir eventuales desventajas relacionadas a su ubicación.

Por esta razón es importante diferenciar entre las políticas que tienen que ser desarrolladas por el nivel nacional y aquellas que tienen que ser ejecutadas por los niveles regional y local, de acuerdo con las características de cada territorio.

Las políticas de desarrollo regional existen desde hace mucho tiempo, sin embargo, sus paradigmas y metodologías han cambiado radicalmente en los últimos años. En el pasado, la mayoría de las medidas realizadas se caracterizaban por obras infraestructurales a gran escala ejecutadas a través de inversiones nacionales. Estas acciones, en la mayoría de los casos, no consiguieron reducir substancialmente las disparidades existentes entre los diferentes territorios y en los últimos años se observa que tiende a consolidarse un nuevo paradigma de desarrollo regional que coloca al centro de sus actividades el mejoramiento y el incremento de la competitividad económica. En otras palabras, “se rediseña la relación entre fábrica y territorio: lo que estaba marcado por una frontera neta, siendo la fábrica el lugar del trabajo y el territorio el lugar del vivir o habitar; se caracteriza hoy por el entrelazarse de producción y vida [...] El territorio se ha convertido en el entorno estratégico en el cual producir para competir. Sin redes de conocimiento, competencias, logísticas y de comunicación que se extienden en el territorio no existiría la fábrica moderna que produce para competir. La competencia es, de hecho, más que competencia entre empresas individuales multinacionales, competencia entre sistemas territoriales”⁵

El cambio del concepto de desarrollo regional en América Latina está estrechamente vinculado al declino del modelo neoliberalista de los años ‘80. Tal enfoque no otorgaba una importancia clara a la dimensión territorial, aunque sus consecuencias se dejaban sentir en términos del desarrollo regional. Las políticas del *Washington Consensus* ha producido una serie de desigualdades a nivel territorial: las regiones dotadas de infraestructuras modernas y de capacidad competitiva pudieron competir en el mercado internacional, mientras que regiones que presentaban debilidades en estos ámbitos no consiguieron rivalizar con las importaciones a bajo coste⁶. Se fortaleció lo que era fuerte y se debilitó lo que era débil.

La causa principal de este fenómeno se puede atribuir al fracaso del llamado efecto “goteo”, esto es a la idea que el crecimiento económico de un país provocaría automáticamente una difusión general de los frutos de su crecimiento.

El nuevo concepto de desarrollo regional es un proceso que requiere una fuerte proyección “desde abajo”, no solamente “desde arriba”: las decisiones estratégicas se toman con mecanismos tanto de concertación vertical, es decir entre los diferentes niveles de gobierno, como de concertación horizontal, es decir entre los varios agentes de desarrollo de un territorio. Este enfoque resulta particularmente importante en relación a los nuevos objetivos de la agenda económica latinoamericana: competitividad, fomento del comercio internacional y construcción de redes infraestructurales.

⁴ Ibid.

⁵ C. Triglia (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Ed. Laterza, Bari.

⁶ G. Mertins, (2003), “Desarrollo regional en América Latina bajo condiciones neoliberales: proceso-consecuencias-tendencias. Algunas observaciones generales”, *Actas L.de V.*, tomo 26.

Estas tres finalidades están estrechamente vinculadas entre sí y ponen en relieve la necesidad de llenar las brechas existentes entre los territorios de un mismo país. En particular la amplia agenda infraestructural que se está promoviendo a lo largo de todo el subcontinente vuelve indispensable reducir las disparidades territoriales existentes, pero contemporáneamente fortalecer las áreas que asumen un papel de protagonista dentro de los macro proyectos infraestructurales.

Un ambicioso programa de este tipo es el Plan Puebla Panamá, iniciado en el 2001 y que instituye un nuevo mecanismo de cooperación y dialogo entre México y los países de Centroamérica⁷. Por ahora es todavía un programa más en el papel que en la realidad, pero ilustra los nuevos enfoques sobre el desarrollo regional. Por ejemplo, el programa busca definir estrategias comunes alrededor de ocho ejes: desarrollo sustentable, desarrollo humano, prevención y alivio de los desastres naturales, turismo, competitividad comercial, infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones⁸.

Ejemplos más concretos de esta concepción son los corredores bi-oceánicos promovidos por la Corporación Andina de Fomento (CAF) en Sudamérica⁹.

2. La concepción del desarrollo regional en la Unión Europea. El caso de los Fondos Estructurales

Por otra parte, cabe destacar un aspecto fundamental que caracteriza la política de cohesión de la Unión Europea: combina y hace compatibles las políticas de consolidación de las regiones más competitivas con el fortalecimiento de los territorios más atrasados. por medio de los llamados Fondos Estructurales. Éstos se configuran como aportaciones financieras dirigidas al fomento de la cohesión económica y social de la Unión a través de acciones dirigidas a reducir las disparidades entre regiones (y grupos sociales) en varios ámbitos, como la ocupación, la agricultura y el desarrollo rural, la pesca, ecc.

Los cuatro principios básicos de los fondos estructurales son:

- (a) La concentración geográfica y financiera, mediante la cual se establece que los fondos estén dirigidas sólo hacia los territorios con menor desarrollo relativo.
- (b) El principio de adicionalidad, con base al cual se establece que los fondos no pueden substituir los gastos públicos o estructurales que corresponden a los Estados miembros de la Unión.
- (c) El principio de partenariado que establece que las políticas de desarrollo, cofinanciadas por la Unión Europea, se planifiquen de manera concertada entre la Unión y los Estados miembros, entre estos últimos y sus gobiernos subnacionales y además entre las autoridades subnacionales y los agentes de desarrollo de sus territorios.
- (d) Por último, el cuarto principio a la base de los fondos estructurales es el mecanismo de cofinanciación: la Unión contribuye con una cobertura de los gastos que oscila entre el 50% y el 75%, según los objetivos perseguidos. El resto corre a cargo de los Estados nacionales y de las entidades subnacionales.

Como se puede observar la distancia entre las políticas regionales de la UE y América Latina es enorme, sin embargo, debe subrayarse que se asiste a una mayor convergencia entre los dos enfoques. En particular, resulta fundamental el reconocimiento del principio de concertación, tanto en su acepción institucional entre los varios niveles de gobierno, que en su acepción de concertación social entre las instituciones y los actores de la sociedad civil.

⁷ OECD, (2006), "The Mesoamerican Region. Southern Mexico and Central America", OECD Territorial reviews, Paris.

⁸ Ibid.

⁹ Cfr. (2007) Ponencia del Presidente de la CAF, Enrique García, al seminario "Integrazione Latinoamericana e Reti Infrastrutturali" (26 de junio), Seminario preparatorio III Conferenza Nazionale Italia - America Latina e Caraibi, Ministero de Asuntos Exteriores, Roma.

3. El desarrollo regional y las Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes). Las bases para una colaboración Euro-latinoamericana

Actores fundamentales del desarrollo regional son las Pymes. Su peso numérico y su relevancia ocupacional están estrechamente relacionados a su fuerte vinculación al territorio. En particular, la promoción de esta dimensión de empresas se ha convertido en un objetivo compartido por los decisores de las políticas económicas de numerosos países latinoamericanos. En el caso de la Unión Europea, la Dirección General Empresa de la Comisión Europea le ha prestado cada vez mayor atención a los conglomerados de Pymes y a las políticas de innovación territorial¹⁰, como se verá con mayor detalle más adelante. Por lo que respecta los países de América Latina y Caribe, el indicador más evidente de la importancia de las Pymes en las políticas públicas lo constituye la proliferación de instituciones, estructuras e instrumentos que se han constituido con este propósito¹¹.

Debe ser dicho, sin embargo, que en el caso latinoamericano, la creciente atención política hacia las Pymes no se ha traducido aún en recursos significativos y políticas amplias¹² para este objetivo. La promoción de las Pymes continúa siendo una actividad secundaria dentro de las políticas económicas de la mayor parte de los países del área, si bien se registran algunas importantes señales de cambio.

Una primer factor relevante de la mayor atención hacia las Pymes se debe imputar al impacto negativo de las graves y frecuentes crisis económicas, sociales y políticas que han afectado buena parte de los países de América Latina y Caribe. Los decepcionantes resultados del desarrollo endógeno y creación de empleo, han puesto en discusión algunas de las bases del modelo económico que, por casi veinte años, ha hegemonizado las políticas latinoamericanas de desarrollo. Específicamente, la profundización del dualismo económico, que ha llevado amplios estratos de la población a la exclusión social y económica, ha confirmado la necesidad de acompañar las políticas de estabilidad macroeconómica con políticas industriales y de empleo adecuadas a un desarrollo con equidad. Así por ejemplo, la preponderancia de las políticas dirigidas a la gran empresa, en particular modo a la empresa transnacional, como eje propulsor del proceso de “goteo” ya mencionado y dinamizador de la transferencia y la innovación tecnológica, ha mostrado límites muy significativos en términos de transformación de la estructura productiva, aumento de la ocupación y cobertura del déficit social.

Otra factor importante de este nuevo e incipiente “consenso latinoamericano” que redescubre la importancia del desarrollo regional y de las Pymes se debe buscar en los procesos de descentralización política y administrativa que han caracterizado el último ventennio latinoamericano. Más allá de los sistemas institucionales, federalistas o unitarios, que caracterizan los países latinoamericanos, los procesos de descentralización –y desconcentración de funciones– han dado relevancia a las estructuras políticas y económicas locales y regionales, transformando los anteriores pactos nacionales y los equilibrios entre el centro y la periferia.

Esta doble determinación se ha manifestado, en el plano externo, como condición clave para la inserción de las economías latinoamericanas en el mercado globalizado, y, en el plano interno, en la necesidad de reordenar las relaciones institucionales de los varios niveles de gobierno.

Todo ello ha abierto el espacio para nuevas políticas e instrumentos de intervención pública a favor de lo hoy conocemos como cohesión social y territorial (desarrollo de las Pymes, empleo, lucha a la

¹⁰ Cfr. los trabajos del Observatory on SMEs, promovido por la DG-Enterprise, CE, Bruselas.

¹¹ En la mayor parte de los países latinoamericanos la política hacia las Pymes ha obtenido rango de Ministerio o Viceministerio.

¹² Cfr. la ponencia de Wilson Pérez de la CEPAL en las Memorias del II Foro Italo-latinoamericano. Alianzas para el desarrollo de las PyMEs (Guadalajara, México, 6-7 de mayo de 2002), editado por el Istituto Italo Latinoamericano (IILA) de Roma (2003).

pobreza y a la exclusión social, desigualdades regionales¹³), así como ha abierto espacio a nuevos actores sociales y económicos, precedentemente considerados sólo en forma marginal (sobre todo los actores asociados a las temáticas de la gobernabilidad democrática y al desarrollo participativo).

No debe sorprender que la primera atención pública hacia el desarrollo económico local, en particular modo hacia las microempresas, se haya concentrado en sus funciones sociales y políticas, antes que económicas. En el «arte de la sobrevivencia» de amplios sectores de la población que integran la vastísima economía informal y muestran capacidad para crear ocupación. La promoción de las Pymes ha sido ligada, en primera instancia, a las políticas de reducción de pobreza. A la promoción de una especie de cámara de compensación para reducir los efectos sociales negativos producidos por las políticas macroeconómicas.

Esta visión no-económica del desarrollo local continua siendo dominante en América Latina y la idea que las micro y, sobre todo, las Pymes puedan convertirse también en un sujeto económico relevante del desarrollo es todavía un proceso en construcción.

En el caso europeo, la nueva atención hacia el desarrollo económico local ha sido motivada por factores diferentes. En cierta forma por un proceso inverso al latinoamericano. Los sistemas productivos locales han representado –y todavía representan- uno de los principales actores del modelo europeo: la economía social de mercado y el Estado de Bienestar. La actual reflexión europea sobre el desarrollo local surgido por la pérdida de competitividad de las Pymes frente a la embestida del proceso de globalización y los procesos de reconversión de las economías europeas para hacer sostenibles los estándares de las políticas sociales.

En la Unión Europea, por consiguiente, la reflexión se ha concentrado en la capacidad innovadora de los sistemas productivos locales, en sus posibilidades para enfrentar la competencia global, incluyendo la discusión sobre los límites estructurales y la capacidad propulsiva de las empresas de pequeñas dimensiones¹⁴.

Esta doble valencia de la reflexión sobre el desarrollo local en la Unión Europea y en América Latina, resumida aquí en forma muy esquemática, simplemente tiene como objeto identificar algunos de los términos del diálogo euro-latinoamericano en este campo. En el caso latinoamericano se trata de ver si los sistemas productivos regionales pueden constituirse en protagonistas de una nueva fase de desarrollo¹⁵, mientras que en el caso europeo el punto es si pueden mantenerse protagonistas en el nuevo contexto internacional¹⁶.

4. Del concepto de Pymes al concepto de *cluster*

Un primer punto clave es que el papel de las Pymes como actor protagonista del desarrollo económico está estrechamente asociado a la idea de conglomerado de empresas, a los *clusters*. Esto es, a “la concentración de empresas ‘interdependientes’ dentro de un mismo o adyacente sector industrial en una pequeña área geográfica”¹⁷. Las Pymes, en cuanto tales, se caracterizan por contener numerosas fragilidades competitivas para constituir actores económicos relevantes. El *cluster*, en cambio, ha demostrado una notable capacidad competitiva, manteniendo simultáneamente una especialización flexible capaz de adaptarse al mercado

¹³ Un seminario organizado por el BID y la Comisión Europea (Bruselas, 5 y 6 Junio, 2003) sobre la cohesión social en América Latina ha permitido una amplia reseña sobre las nuevas políticas sociales en el sub-continente. Ver también el boletín del BID, *IDEA (Ideas for Development in the Americas)*, Vol. 1, Second Quarter 2003.

¹⁴ Por ejemplo, la Banca de Italia, en los informes anuales de los últimos años ha indicado en las reducidas dimensiones de las empresas uno de los factores clave de la pérdida de competitividad de la economía italiana.

¹⁵ Memorias del II Foro Italo-latinoamericano, op.cit.

¹⁶ Observatory on SMEs, “Regional Clusters in Europe”, n.3, 2002, Enterprise publications, DG-E, CE, Bruxelles.

¹⁷ Aquí se adopta la definición de cluster propuesta por la DG-Empresa de la Comisión Europea.

En realidad, el concepto de *cluster* a diferencia del de pequeñas empresas individuales expresa sistemas productivos locales integrados que comprenden las dimensiones social, política y cultural. Con la idea de *cluster* no se indica solamente un mecanismo de política económica o un instrumento de promoción empresarial. Se propone también un modelo de desarrollo que se articula territorialmente (local o regionalmente) y se basa en la cohesión social y territorial.

Este enfoque basa el diálogo euro-latinoamericano en la cooperación entre sistemas productivos locales bi-regionales, más que en las colaboraciones individuales entre Pymes de los dos continentes. Este enfoque lleva a privilegiar los esfuerzos analíticos y operativos en los sistemas locales de producción e innovación. Esto significa, en primer lugar, afrontar seriamente el poco conocimiento –estadístico *in primis*- que se tiene del variado y complejo universo de las Pymes en América Latina. Baste recordar que las estadísticas territoriales y los análisis sobre bienes relaciones continúan siendo escasos y defectuosos.

La identificación de los principales *clusters* regionales latinoamericanos, incluyendo los potenciales y embrionarios, puede constituir una primera base de relaciones de cooperación con los *clusters* regionales europeos.

5. Las alianzas estratégicas euro-latinoamericanas

La experiencia madurada en estos años por los *clusters* regionales europeos, en modo particular por los distritos industriales italianos, ofrece algunos elementos de reflexión que pueden contribuir a dar un salto de calidad a los mecanismos de cooperación entre *clusters* regionales euro-latinoamericanos.

- (a) En primer lugar, el conocimiento mutuo logrado en los últimos años ha permitido la constitución de un lenguaje común y de una comunidad de operadores que continuamente se intercambian información y conocimiento de buenas prácticas. Las actividades de los centros tecnológicos europeos para *clusters*, por ejemplo, son cada vez más conocidos en América Latina y no son pocos los acuerdos de colaboración existentes con diversos procesos del desarrollo regional latinoamericano. Lo mismo puede decirse de asociaciones empresariales, cámaras de comercio, universidades, centros de investigación y consultoras europeas que trabajan sobre este campo.
- (b) El conocimiento mutuo ha buscado, tanto en forma espontánea como organizada, “modelos” de actuación e instrumentos metodológicos replicables. No sin cierto abuso el desarrollo local latinoamericano ha importado una serie de conceptos (incubadora de empresas, agencia local de desarrollo, centro de servicios empresariales), así como instituciones públicas y legislaciones para la promoción de las Pymes. Estructuras e instituciones que con diversa fortuna han poblado los procesos locales europeos de las últimas décadas¹⁸. Además del “modelo” italiano, en América Latina han llamado fuertemente la atención los más recientes procesos de desarrollo local de España, Gales e Irlanda.
- (c) Si bien la metodología de los “modelos” y su replicabilidad en América Latina, todavía tiene numerosos seguidores, comienza a abrirse camino, tanto en Europa como en América Latina, un enfoque distinto para afrontar la cooperación euro-latinoamericana en este terreno. La hipótesis de trabajo es la construcción de alianzas territoriales euro-latinoamericanas. Alianzas estratégicas entre *clusters* para afrontar conjuntamente problemáticas comunes, en primer lugar el mercado global. A la base de esta hipótesis están, precisamente, los elementos estructurales mencionados anteriormente. Esto es, la pérdida de competitividad de numerosos *clusters* regionales europeos¹⁹ que operan sobre todo en los sectores más maduros y tradicionales de la economía (textil y confección, calzado y

¹⁸ La fortuna de los trabajos divulgativos de Bianchi, Putnam y Krugman, entre otros, han popularizado la conceptualización de los clusters y de los distritos industriales de la llamada «Tercera Italia».

marroquinería, madera y muebles, etc.) y los espacios de oportunidad, en términos de mercado y de costos, que ofrecen los países latinoamericanos.

- (d) La necesidad europea de «desterritorializar» pedazos de la cadena productiva y del valor de los *clusters* regionales está acelerando los procesos de internacionalización. Es evidente que la primera meta de este proceso son los países de contigüidad geográfica. Los «vecinos pobres» de Europa central, oriental y sud-oriental y la ribera sur del Mediterráneo aparecen como destinos naturales de la internacionalización de los *clusters* tradicionales.

La internacionalización de los *clusters* europeos, sin embargo, no se concluye con los procesos de deslocalización de tipo maquiladora (México y Centroamérica) o con los enclaves de distritos en parques industriales de Rumanía o Marruecos. En particular, para todos aquellos *clusters*, tradicionales o nuevos que sean, cuyo objetivo principal es la ampliación del mercado, los procesos de deslocalización presentan numerosos límites. Los países de proximidad geográfica cuentan en su mayoría con mercados estrechos por lo que su motivación principal es la reducción de costos.

- (e) En este cuadro dinámico, los países latinoamericanos, gracias a los procesos de integración subregional y sobre todo por la perspectiva de construir un espacio fundamental para el mercado norteamericano y asiático, se presenta como un objetivo interesante de los procesos de internacionalización de los *clusters* regionales europeos.

6. Condicionantes de la internacionalización de los clusters europeos. El caso de los distritos italianos

Los distritos industriales italianos han mostrado una elevada capacidad competitiva hasta el momento que el contexto competitivo se ha presentado fundamentalmente estático²⁰. Su internacionalización se basaba en la exportación de los bienes producidos. La aparición en escena de los competidores asiáticos, en particular de China e India, ha aumentado notablemente la presión competitiva y ello ha determinado la necesidad de revisar profundamente sus tradicionales sistemas de producir, no obstante el gran éxito conseguido hasta la fecha. Una primera fase fue caracterizada por la simple deslocalización productiva (exportar el distrito en los países vecinos), pero como ya se ha señalado se trata de un proceso de internacionalización no sustentable en el tiempo y limitado por las dimensiones de los mercados de destinación de la deslocalización productiva.

A diferencia de las transnacionales, los sistemas productivos basados en las Pymes presentan mucho mayores dificultades para afrontar la internacionalización productiva. El fuerte carácter territorial que define los *clusters* regionales hace que se pierda una de sus principales ventajas competitivas, esto es, su flexibilidad productiva para responder con innovación de proceso y de producto a los cambios rápidos del mercado²¹.

Con la internacionalización productiva el cluster sufre un proceso de «desterritorialización», sea adoptando mecanismos virtuales –mediante las tecnologías de información y comunicación (ICT)– sea transfiriendo a otro territorio fases de la cadena productiva.

Si se considera la experiencia italiana, se podrían hipotizar dos modalidades posibles de internacionalización de los *clusters* regionales hacia América Latina. Se trata de modalidades que no son excluyentes y, por consiguiente, en la realidad operativa se pueden presentar combinados en múltiples formas.

¹⁹ La pérdida de competitividad es causada principalmente por dos razones: la entrada de nuevos países productores con un diferencial substancial de costos de producción y por los retrasos en la incorporación de innovación, no sólo tecnológica, en los procesos productivos.

²⁰ Para un análisis detallado y completo sobre los problemas de competitividad y la evolución reciente de los distritos industriales italianos se vea Luciano Consolati (2006), “Dove vanno i distretti industriali?”, en Fabio Antoldi (Coord.), *Piccole imprese e distretti industriali. Politiche per lo sviluppo in Italia e in America Latina*, il Mulino, Bologna.

²¹ Cfr. Andrea Saba (1997), *El Modelo Italiano: Las Especialización flexible y los distritos industriales*, La Plata, Editorial de la Universidad Nacional de la Plata.

Por un lado, en aquellos distritos industriales donde han emergido medianas empresas²², tales unidades pueden ejercer, como ya lo hacen en el distrito italiano, la función de empresas-líder o empresas-motor de la internacionalización. Esto es, estas empresas sirven de punta de un más amplio proceso de internacionalización productiva que involucra a las numerosas pequeñas y micro empresas del distrito.

La política de atracción de inversiones de las medianas empresas europeas ha constituido una de las principales líneas de acción de las representaciones económicas (embajadas y agencias de comercio exterior) de los gobiernos latinoamericanos. Este es debido precisamente a la capacidad de arrastre que se le atribuye a las medianas empresas.

Por el otro lado, en aquellos distritos donde la composición del distrito está caracterizada por la presencia de numerosas empresas de pequeñas dimensiones, lo que normalmente coincide con un distrito fuertemente territorializado, resulta más difícil hipotizar un proceso basado en el sólo dinamismo empresarial. Una línea posible de acción en este caso es la propuesta por los responsables de las políticas distrituales del centro de Italia (Toscana y Marche en particular). Se trata en síntesis de promover, en primera instancia, la internacionalización de los centros de servicios empresariales de los distritos industriales. Tales centros, de carácter público-privado, tienen una fuerte connotación sectorial (calzado, muebles, confección, etc.) y ofrecen una multiplicidad de servicios empresariales (organización, marketing, tecnología, innovación, etc.).

Una de las dificultades mayores que enfrenta este modelo es que no todos los centros de servicios empresariales funcionan correctamente. No son pocos los que tienen problemas de sostenibilidad, de adherencia a las necesidades de los empresarios, de capacidad profesional, de experiencia internacional, etc. En el caso de los distritos de la Región Marche los centros de servicios empresariales gozan de mucho prestigio entre los empresarios y mantienen un buen nivel de funcionalidad. De ahí la propuesta de servir como «punta de lanza» de la internacionalización de las empresas del distrito.

La idea que subyace en el modelo es que la presencia del centro de servicios en el nuevo territorio constituye la clave para atraer y construir la confianza de los empresarios distrituales.

El éxito de este mecanismo presupone la existencia, con un mínimo de madurez, de sistemas productivos locales como contraparte en América Latina. En ese sentido es un modelo, al menos teóricamente, menos invasivo porque presupone un verdadero partenariado con los conglomerados regionales latinoamericanos. En efecto, las ventajas para los socios de la alianza se pueden manifestar de inmediato: los clusters latinoamericanos reciben tecnología y know how competitivos y los clusters italianos ofrecen una asistencia técnica que les permite preparar las alianzas empresariales con el conocimiento directo de las fortalezas y las debilidades de los clusters latinoamericanos. Una primera experimentación de este modelo está en la primera fase de actuación entre los centros tecnológicos COSMOB (madera y muebles) y MECCANO (mecánica) con el SEBRAE en Brasil (ver Anexo).

Un corolario de la experiencia italiana es que las regiones italianas que cuentan con los elementos de ambas modalidades (empresas-motor y centros de servicios adecuados), como es el caso de la Región Lombardía, parecen presentar mejores condiciones objetivas para desarrollar una estrategia de internacionalización de los distritos industriales en América Latina. No es casual, que sean precisamente los clusters de la Lombardía, a través de PROMOS, su agencia para la internacionalización, los más activos en América Latina, en particular en Brasil y México.

²² La Comisión Europea considera medianas empresas, aquella que tienen un volumen de ventas entre 10 y 50 millones de euros y un número de dependientes entre 50 y 249 personas (clasificación vigente desde el 01.01.2005), Cfr. Mediobanca – Unioncamere (2004), *Le Medie Imprese Industriali Italiane*, Milano.

7. Condicionantes de los clusters regionales latinoamericanos para promover las alianzas territoriales internacionales

En América Latina el desarrollo de los clusters regionales y las políticas públicas para su promoción son todavía muy incipientes. Sin embargo, los procesos de desarrollo regional que han emprendido numerosos territorios latinoamericanos han incorporado con cada vez mayor frecuencia la temática de los clusters como elemento caracterizante.

La promoción del desarrollo local en América Latina ha tenido en los empresarios y en las autoridades regionales y locales sus principales actores. De las nuevas alianzas entre público y privado han surgido las experimentaciones más interesantes y prometedoras.

Como ya se ha señalado, en América Latina el principal condicionante del desarrollo de los clusters reside en el hecho que esta prioridad todavía no es debidamente reconocida por las políticas públicas. Se pueden destacar una serie de ejemplos y casos exitosos, pero no logran constituir una masa crítica suficiente para mostrar su impacto económico y social. “Hoy en día no se pueden seguir teniendo políticas que incidan sobre el 2-3% de las empresas, se debe pensar en políticas que incidan sobre el mayor número posible de las empresas”²³.

Es, sin duda, relevante que en la mayor parte de los países del área hayan sido creados ministerios y viceministerios destinados específicamente a las Pymes, pero los recursos disponibles, las inciertas políticas y la ausencia de estrategias sistémicas, no han logrado cambiar el curso de los sistemas locales de producción. Como muestran las experiencias más maduras, los sistemas productivos locales requieren de un proceso de descentralización efectivo.

Las experiencias de las agencias locales de desarrollo tampoco muestran una perspectiva optimista. Con mayor gravedad aún que los dicasterios de Pymes, las agencias locales carecen de recursos suficientes y de competencias adecuadas²⁴. No es casual que las experiencias con mejores resultados, como el SEBRAE brasileño y la CORFO chilena, cuenten con recursos financieros y personal calificado bastante superiores al promedio latinoamericano.

No menos graves son los problemas del financiamiento de las Pymes latinoamericanas. En particular, el acceso al crédito por parte de este tipo de empresas continúa siendo una “misión imposible”.

En el corto plazo, por consiguiente, el desarrollo regional descansa sobre todo en los propios actores locales. En su capacidad para enganchar sus territorios al mercado nacional e internacional, mediante la incorporación de innovación organizativa y tecnológica. En modo tal que permita a los clusters regionales mejorar substancialmente su competitividad.

En términos meso e micro-económicos resulta indispensable que el concepto de cluster guíe tales procesos de desarrollo. Partiendo de las exigencias y vínculos del mercado, se trata de construir o reconstruir los encadenamientos productivos y de valor, mediante las agregaciones de -y las relaciones entre- Pymes. La base de estos encadenamientos es el propio territorio, pero conscientes que se trata de encadenamientos fracturados y que los «eslabones perdidos» se deben buscar también en el exterior.

²³ W. Peres, CEPAL, en Memorias del II Foro Italo-latinoamericano, op. cit.

²⁴ Un cuadro lúcido y desencantado sobre la experiencia de las agencias de desarrollo local en Argentina ha sido preparado por Noemí Saltarelli al Seminario RECAL “El desarrollo local en América Latina. Logros y desafíos para la cooperación europea”, Roma 11 de abril de 2003 y publicado en el volumen antológico José Luis Rhi-Sausi (coord.) (2005), *El Desarrollo Local en América Latina*, Ed. Nueva Sociedad, Caracas.

8. Los Sistemas Regionales de Innovación. Base para los partenariados territoriales Euro-latinoamericanas

Particularmente interesante es el enfoque que propone una evolución de los actuales sistemas productivos locales hacia un tipo de estructura de conglomerados con características innovadoras y que en ese proceso puedan encontrar el terreno de colaboración con los conglomerados latinoamericanos ²⁵. En esta óptica se propone pensar los conglomerados de Pymes como parte fundamental de un Sistema de Innovación Regional. Los sistemas productivos locales, por un lado, deben integrarse en un conjunto articulado e interactivo de Instituciones del conocimiento (universidades, institutos de investigación y centros de desarrollo tecnológico), por el otro, comprende las Autoridades públicas que llevan al sistema sus capacidades locales de gobierno, y, por último, integran las Redes de asociaciones de categoría (industriales, comerciantes, trabajadores) que enriquecen el distrito con su capital social relacional.

Es evidente que los sistemas productivos locales latinoamericanos no presentan las características completas de tales sistemas. Se registra una cierta interacción entre las Pymes y con los gobiernos regionales y locales, pero falta casi completamente la interacción con las instituciones del conocimiento, las cuales son ellas mismas débiles si se considera su papel en las políticas públicas para el desarrollo de los cluster. La diversificación que emerge de las varias experiencias de sistemas productivos locales en América Latina vuelve esencial pensar en caminos diferenciados de desarrollo de los sistemas productivos locales.

Hasta ahora las experiencias que se han hecho han buscado promover relaciones y transferencias de conocimiento, en particular de tipo tecnológico, entre las grandes empresas, sobre todo multinacionales, y las pequeñas empresas de los cluster. Desde el punto de vista de la gama de políticas adoptadas para el desarrollo de los conglomerados, los instrumentos mayormente utilizados en América Latina han seguido las siguientes líneas:

- (a) Creación de centros de coordinación de actividades (sobre todo las agencias de desarrollo local y regional). Su objetivo ha sido desarrollar un tipo de red de relaciones que en el caso italiano han constituido uno de los elementos originales de los distritos industriales.
- (b) Constitución de centros para la transferencia tecnológica, en modo de permitir a las empresas de poder aprovechar los progresos de la investigación científica que ellas no pueden sostener por sus reducidas dimensiones.
- (c) Instrumentos de acceso al crédito

En el cuadro de una evolución de los conglomerados hacia sistemas de innovación regional, dos dimensiones deben ser consideradas: estructura y mecanismos para la transferencia tecnológica y estructura y mecanismos para la innovación territorial.

La evolución deseable para el desarrollo de sistemas de innovación regional en América Latina debe basarse en modelos locales capaces de promover relaciones e interacciones funcionales entre las empresas locales y extranjeras.

9. La agenda Euro-latinoamericana para fortalecer los sistemas productivos locales latinoamericanos

Una línea de cooperación euro-latinoamericana en este campo se podría proponer cuatro objetivos principales:

- (a) La promoción de los sistemas productivos locales en América Latina.

²⁵ Para mayores elementos de este enfoque se puede consultar: Alberto Brugnoli y Alessia Spairani (2006), "La realtà dei distretti industriali in Italia e in America Latina: alcune considerazioni di sintesi", in Fabio Antoldi (Coord.), *Op. cit.*

- (b) El fortalecimiento de las estructuras intermedias para el desarrollo económico regional.
- (c) El fortalecimiento de las instituciones públicas a nivel local²⁶.
- (d) El fortalecimiento de la relación universidad-empresa

Los contenidos de la cooperación euro-latinoamericana en este campo se podrían concentrar en:

- (a) Promover las complementariedades productivas en la cadena productiva y de valor, ofreciendo alternativas al sistema de la simple deslocalización productiva (maquila).
- (b) Promover las alianzas estratégicas para el acceso al mercado. Explotar el diverso posicionamiento de los sistemas productivos europeos y latinoamericanos en la cadena productiva y promover los consorcios (o clubs) de exportación.
- (c) Fomentar la inversión en infraestructura y en los servicios públicos a nivel local y regional.
- (d) Desarrollar programas definidos y específicos para la formación de los recursos humanos.
- (e) Fortalecer la asistencia técnica para mejorar las estructuras intermedias (en particular los centros de servicios empresariales)
- (f) Fortalecer los procesos de descentralización
- (g) Crear instrumentos financieros específicos destinados al desarrollo económico regional.

ANEXO

ALIANZAS TERRITORIALES PARA FORTALECER LA COMPETIVIDAD DE LOS SISTEMAS PRODUCTIVOS LOCALES A TRAVES DE LOS CENTROS TECNOLOGICOS PROGRAMA BRASIL – REGION MARCHE (ITALIA)

El programa se propone construir una colaboración permanente entre los centros tecnológicos de la Región Marche y una red de entidades de servicios tecnológicos brasileños para potenciar la colaboración entre los sistemas de Pymes de Italia y Brasil en las cadenas productivas consideradas. Las cadenas consideradas en la primera fase son: madera/mueble y mecánica. Los Estados brasileños involucrados son: Pará y Amazonas, por lo que respecta la primera cadena productiva, y Paolo para la segunda cadena.

Promotores del programa en Brasil son: el Sebrae, los gobiernos estatales correspondientes, los sistemas productivos locales (*Arranjos Produtivos Locais*, APL) y una red de universidades y centros tecnológicos.

Por parte italiana, los actores son el gobierno de la Región Marche y dos centros tecnológicos regionales: Cosmob (madera/mueble) y Meccano (mecánica). El CeSPI funge como consultor experto de la región.

²⁶ cfr. I. Finot (2002), “Descentralización y participación en América Latina: Una mirada desde la economía”, *Revista de la Cepal*, n. 78, diciembre, Santiago

El sujeto promotor externo es el FOMIN-BID (Fondo multilateral de inversiones del Banco Interamericano de desarrollo).

Los centros de servicios tecnológicos en Italia: instrumentos de apoyo a los distritos industriales

Los centros tecnológicos de la Región Marche son instrumentos de política industrial, en apoyo a los procesos de innovación, diversificación e internacionalización del sistema económico regional. Surgen entre finales de los años '80 y comienzos de los '90 como estructuras impulsadas por las administraciones regionales para responder a la demanda de servicios reales que no estaban siendo ofrecidos por las fragmentarias políticas industriales del gobierno nacional.

En los últimos años se han convertido en instrumentos estratégicos para la investigación aplicada, la innovación y la certificación de calidad, factores clave para la mantener altos niveles de competitividad de los distritos industriales.

Debido a su carácter regional y su organización público-privada (gobiernos regionales y locales, asociaciones del mundo económico, universidades y centros de investigación, las Pymes de los distritos), los centros tecnológicos en Italia guardan grandes diferencias en organización, dinamismo y calidad entre las varias regiones italianas.

De particular valor son los centros tecnológicos de la Región Marche, una región donde predominan los clusters de PyME de alta calidad que ha sabido afrontar los desafíos de la globalización.

En los años '60 y '70, la región Marche ha sido el destino de inversiones numerosas empresas italianas y extranjeras. Las competencias y habilidades adquiridas, la disposición hacia la innovación y la consistencia de sus sistemas productivos locales han creado el llamado "modelo Marche".

A partir de los años '90, se inicia el proceso de internacionalización productiva, sobre todo por el dinamismo de un grupo de medianas empresas competitivas (Merloni, Scavolini, Pieralessi, etc.). Los principales sectores involucrados son: la metalmecánica, el mueble, el calzado, los materiales eléctricos, los componentes mecánicos.

Este contexto ha permitido a los centros tecnológicos jugar un rol fundamental en la articulación entre pequeñas y medianas empresas: la dinamicidad de las medianas empresas impulsa a los centros tecnológicos a lo largo de un camino de excelencia, con efectos positivos en todo el territorio. En particular, elevados estándares de calidad se transmiten a las pequeñas empresas.

Las Pymes adquieren conciencia de la necesidad de su propia proyección internacional para poder encarar los desafíos del mercado global y el tema de la internacionalización se convierte en parte esencial de la innovación organizativa, gestional y comercial de todo el sistema de empresas de la región.

Objetivos estratégicos de la internacionalización de los sistemas productivos locales de la Región Marche

En la construcción de partenariados territoriales internacionales permanentes, se busca superar el desarrollo económico regional circunscrito a un territorio definido (redes cortas) mediante su expansión hacia un desarrollo "translocal", de modo tal de insertar la economía regional en redes largas de la cadena de valor. Este objetivo se persigue a través de las múltiples dimensiones de la cooperación translocal (producción, tecnología, instituciones) y se concretiza en la colaboración con otros espacios territoriales. Se trata de vincular de manera estructural procesos correspondientes a diferentes fases del encadenamiento productivo.

Para integrarse en las redes largas, los sistemas de empresas necesitan territorios equipados, redes de sujetos homólogos, instituciones locales dinámicas, un entorno empresarial dinámico y abierto a la innovación.

Los centros tecnológicos de la Región Marche trabajan para generar las condiciones adecuadas en los países en los cuales los sistemas productivos de Marche desean operar, invertir y promover alianzas estratégicas.

La alianza con los sistemas productivos del Brasil

Para Brasil el interés en el “modelo” tecnológico y de innovación de la Región Marche se inscribe en las políticas de Sebrae para promover y fortalecer los sistemas productivos locales brasileños (los APL), mediante la incorporación de servicios tecnológicos dirigidos a las Pymes. Así mismo, para el Sebrae esta colaboración internacional les permite apalancar los procesos de innovación de los APL con el objetivo de hacerlos más competitivos. La cooperación estratégica con centros tecnológicos más maduros son favorecidos por una misma concepción de los sistemas productivos locales (enfoque cluster) y por un objetivo común: insertar los APL en las redes largas de los encadenamientos productivos internacionales.

Los proyectos en curso en Brasil

- (a) Mejoramiento de la calidad, innovación tecnológica, certificación registrada, formación especializada y programas de diseño para la industria del mueble y madera en los Estados amazónicos de Pará y Amazonas
- (b) Investigación, innovación tecnológica, calidad y formación especializada para la industria mecánica del Estado de São Paulo

La acción propuesta para el encadenamiento productivo madera/muebles

Promover la creación de una red de servicios tecnológicos entre institutos ya existentes y creación de puntos de atención a las Pymes que articulen la relación entre las empresas y la red de conocimiento. El sistema de puntos de atención y la Red tendrán una única dirección y un sistema coordinado de relaciones entre los sistemas productivos locales y los actores más avanzados de la industria del mueble en otras áreas de Brasil.

Contexto local

Hasta hoy, las empresas del sector se han dedicado únicamente a las fases iniciales de la elaboración de la madera, aquellas con menor valor agregado. Por lo que se registran:

- Tecnologías ineficientes y ambientalmente insostenibles para la extracción y procesamiento de madera
- Dificultades en la aplicación del marco normativo para manejo forestal sostenible y las certificaciones de la madera
- Escasez de madera legal adecuada a la industria del mueble
- Preeminencia de la producción por encargos
- Bajos niveles de formación básica y técnica

Estrategia adoptada

- Generar una nueva visión y asociación público-privada basada en la explotación sostenible de la selva y el desarrollo de la cadena productiva
- Desarrollar la oferta de madera legal adecuada para la industria del mueble
- Fortalecer las capacidades para la innovación de proceso y producto de la industria del mueble

Componentes

- Desarrollo del mercado de servicios tecnológicos (Red de Servicios Tecnológicos, Puntos de Atención a las empresas)
- Fortalecimiento tecnológico de la micro y pequeña empresa de la cadena productiva
- Capacitación de los recursos humanos en la cadena productiva y campañas de educación pública
- Acciones de alcance nacional y transnacional

La acción propuesta para el encadenamiento productivo de la industria mecánica del Estado de São Paulo

Acción propuesta

Facilitar la internacionalización del sistema productivo de Marche y la inserción de los sistemas de Pymes paulistas en la cadena productiva internacional, a través de un aumento de los estándares de calidad de la producción local. Para ello se propone la construcción de un centro de coordinación y enlace que, a través de la catalogación y ordenamiento de los servicios existentes en el territorio (y la eventual prestación de servicios todavía faltantes) permita el acceso a la innovación por parte de un número creciente de Pymes. A partir de la demanda de las empresas, el centro podrá recurrir a las instituciones presentes en el territorio que tengan la tecnología correspondiente, siempre quedando como interlocutor único de la empresa.

El contexto local

La mecánica cuenta con una importante demanda potencial por parte de empresas líder internacionales (multinacionales) que actúan en el mercado latinoamericano (automotores y electrodomésticos principalmente) que requieren de partes y componentes de alta calidad. Las empresas locales tienen dificultad en satisfacer dicha demanda, la cual se dirige a menudo hacia el extranjero. En el contexto local se registra:

- Escaso desarrollo competitivo de las Pymes
- Oferta de servicios tecnológicos insuficiente y dispersa
- Escaso interés hacia las Pymes por parte de los departamentos tecnológicos universitarios
- Servicios caros y con plazos de respuesta dilatados

Estrategia adoptada

- Fortalecer la colaboración entre las instituciones públicas y privadas para generar mejores condiciones para el desarrollo productivo de los sistemas productivos locales
- Favorecer el acceso a la innovación tecnológica (articulación del sistema de oferta tecnológica)
- Favorecer relaciones estables entre empresas paulistas y empresas de Marche
- Organización/consolidación de la demanda de servicios tecnológicos por parte de las Pymes (objetivo: reducir costos)

Componentes

- Identificación del mercado de servicios tecnológicos
- Apoyo a los centros de servicios e implantación de un Punto de Atención a las empresas

- Promoción de servicios tecnológicos dirigidos a las empresas de los sistemas productivos locales