Algunas reflexiones acerca de las posibles formas que asume el desarrollo económico local en Italia

Fabio Boscherini

Fabio Boscherini es Presidente de la fundación EGIDA de Florencia, Italia.

Este artículo se basa en muchas reflexiones desarrolladas en los últimos años y en dos papers *diferentes presentados en dos seminarios, el primero en Buenos Aires, en octubre de 2006, y el segundo en Montevideo, en noviembre de 2006. Por su participación en estos seminarios el autor agradece a Italia Lavoro (agencia técnica del Ministerio del Trabajo y de otras instituciones del Estado Nacional Italiano). Finalmente el autor agradece a Marco Bellandi por sus sugerencias y a Gabriel Yoguel por sus comentarios.*

En este trabajo se analizan los factores que definen la competitividad de los sistemas productivos locales, el rol que tienen las instituciones en el desarrollo local y la existencia de una multiplicidad de senderos para el desarrollo local.

Para un desarrollo efectivo y equilibrado de la comunidad local, se concluye que el enfoque de política que resulta oportuno adoptar sería *desde abajo y sistémico,* que considere la concertación entre los agentes públicos y privados del sistema local. En este sentido, resulta clave identificar qué instituciones, públicas y/o privadas, pueden hacerse cargo del proceso de concertación entre los actores locales tendiente a definir los caminos a seguir para fortalecer al sistema local.

Por otro lado, los sistemas locales tienen que renovar y/o ajustar los bienes públicos colectivos y las economías externas al nuevo contexto competitivo y a los nuevos competidores. Además, resulta importante definir bien el nivel de *governance* que se necesita para que las políticas de desarrollo local funcionen de la mejor manera. Asimismo, el sistema institucional público y privado debe intensificar su participación en el desarrollo local a través de la profundización de su capacidad de diseño de estrategias para el territorio y de la redefinición de su perfil.

1. Introducción

Existe un amplio reconocimiento en relación al rol que desempeñan las instituciones públicas y privadas en los ámbitos locales, en especial cuando la presencia y la concentración de microempresas y Pymes es muy fuerte. Esto es cierto tanto en los países desarrollados como en los menos desarrollados.

Al mismo tiempo, existe consenso con respecto al profundo cambio del contexto competitivo y de mercado en el cual dichas instituciones se han desempeñado. En el caso de Italia, el sistema institucional ha cumplido plenamente con su papel de *movilizador* del desarrollo y ha representado un aporte fundamental para fortalecer la competitividad de las empresas en un escenario económico y competitivo caracterizado por una economía nacional cerrada y protegida, y una economía internacional en la cual las complejidades no eran muchas, los roles de los agentes eran suficientemente claros y los factores competitivos relativamente estáticos.

Desde hace unos quince años, cuando el escenario comienza a modificarse muy rápidamente, los ajustes y los cambios que se requieren para competir involucran al sistema productivo en su conjunto y se discuten también las acciones que han desarrollado las instituciones hasta aquel momento.

En este sentido, cabe observar que los intensos y profundos procesos de interacción entre las economías y los agentes en el nivel global, conducen a una revalorización del territorio y de los ámbitos locales para el fortalecimiento de la competitividad de las empresas[1]. Esta situación impulsa, por un lado, a repensar en las acciones de las instituciones, en especial las locales, y en la actualización de sus competencias y capacidades; por el otro, a reconocer que el desarrollo de los ámbitos productivos locales no tiene un sentido único, ya que se *descubre* (o, mejor dicho, se *redescubre*) que pueden existir diversos senderos evolutivos para el desarrollo local (Becattini *et al.*, 2001). Todo esto pone de manifiesto la presencia de diferentes formas de sistemas productivos, lo que se puede indicar sintéticamente con el término "multiplicidad de los senderos del desarrollo local": es decir, no existen solamente los Distritos Industriales y las empresas distritales, sino que existe mucho más, tanto en términos de posibles formas de sistemas productivos e instituciones locales, así como distintas tipologías posibles de empresas.

En relación al tema institucional, la actualización de las competencias y capacidades de las instituciones se torna clave para apreciar su rol en el proceso de apoyo en los ámbitos locales a las empresas, en especial a las más débiles y menos estructuradas. A partir de la década de los '90, esta exigencia aparece claramente en todas las opiniones de los *policy-makers,* funcionarios públicos, empresarios, políticos, consultores e investigadores. En ese momento, se pone de relieve la necesidad de un sistema institucional que contribuya a renovar los bienes públicos colectivos[2] y genere economías externas[3], lo cual resulta clave para la competitividad de los ámbitos locales y de sus respectivos sistemas productivos, ya que podría fomentar el desarrollo de actividades y servicios de mayor contenido innovativo, y, por lo tanto, favorecer los procesos innovativos en los ámbitos locales como factor competitivo básico en el actual contexto de mercado (Trigilia, 2005).

En este sentido, el funcionamiento de la economía y de las empresas depende cada vez más de factores ajenos al mercado: las simples relaciones contractuales son menos importantes que las condiciones del contexto que facilitan la cooperación entre actores individuales y colectivos. La competitividad no depende sólo de las capacidades de las empresas individuales o del sistema institucional, sino de la capacidad colectiva de construcción social de la innovación. La innovación radica cada vez más en la capacidad del contexto institucional local para brindar un ambiente favorable para empresas y trabajadores; es decir, favorecer la presencia y renovación continua de las economías externas *materiales e inmateriales* que los actores locales necesitan, pero que no pueden producir individualmente. Entre las economías externas *materiales*, por ejemplo, se pueden recordar las infraestructuras y los servicios específicos que existen en el ámbito local, la presencia de instituciones de investigación y de centros de servicios para la transferencia tecnológica a las empresas, el diseño y el desarrollo de actividades de capacitación, la presencia de una mercado laboral que provea recursos humanos a las empresas etc.; entre las economías externas *inmateriales*, se pueden mencionar el buen nivel de la calidad social del ámbito local, la presencia de redes de cooperación entre empresas, la presencia de colaboraciones entre agentes públicos y privados para el gobierno del territorio, etc.

A partir de estas premisas, en este artículo se analizarán dos factores centrales en el debate actual, que representan las variables decisivas para entender la diversa evolución que tienen los distintos sistemas productivos locales en Italia:

1. el rol que desempeña el sistema institucional en los ámbitos locales, lo que impulsa a profundizar la reflexión acerca de los bienes públicos colectivos gene-

[1] Como señala Gabriel Yoguel en Boscherini y Poma (2000) *"se reconoce que el territorio tiene un rol mucho más significativo que el de simple generación de externalidades* (para una definición de externalidad véase más adelante) *considerado usualmente en la literatura de los Distritos Industriales marshallianos. En el marco de los procesos de globalización, el territorio cumple una función clave en la producción de los conocimientos"* necesarios para generar ventajas competitivas dinámicas. Por otro lado, Poma (Boscherini y Poma, 2000) señala que *"...cuando el proceso de apertura y globalización se difunde a un ritmo muy rápido, la diversidad* (es decir la especificidad que tiene cada sistema productivo local) *se convierte en el nuevo factor clave para la competitividad", "...lo que favorece la recuperación del rol del territorio como elemento de identidad"* en el marco de la competencia globalizada. Finalmente, Trigilia (2005) releva que la evidencia empírica en Europa pone de manifiesto que la globalización estimula la concentración territorial de las actividades manufactureras en ámbitos especializados porque éstas encuentran en el territorio las ventajas competitivas más apropiadas que les permiten producir con más calidad y más contenido tecnológico. Además, desde un punto de vista institucional, siempre Trigilia (2005) observa que *"...la globalización parece estimular el rol más relevante de los gobiernos locales"* porque *"...la gestión de políticas más complejas (como requiere el marco competitivo definido por la globalización) necesita instituciones fuertes en las periferias".*

[2] *Un bien público* no puede producir beneficios privados para el individuo que lo consume porque se caracteriza por: i) la ausencia de rivalidad en su consumo –el consumo de un bien público por parte de un individuo no implica la imposibilidad de que otro individuo pueda consumirlo al mismo tiempo (por ejemplo, este es el caso

de las artes, de la educación)–; ii) la imposiblidad de excluir algún individuo de su consumo –una vez que el bien público es producido, resulta imposible o muy dificil impedir el consumo por parte de algún sujeto (por ejemplo, este es el caso del alumbramiento de las calles)–. Los bienes públicos pueden ser consumidos por la totalidad de la sociedad o solamente por una parte de la misma. Cuando solamente una grupo limitado de la sociedad goza del bien público, éste se define como **bien público colectivo.**

[3] *"Las economías generadas por el aumento de la escala productiva de cierto producto se pueden dividir en las que dependen del desarrollo general del sistema productivo, y en las que dependen de los recursos de las empresas individuales, de su organización y de la eficiencia de su gestión. Podemos definir a las primeras como* ***economías externas*** *y a las segundas como* ***economías internas"*** (Marshall, 1890).

[4] En especial, véase Becattini *et al.*, 2001.

rados por las instituciones públicas y privadas y por las interacciones entre los distintos agentes; todo esto produce economías externas a las empresas, pero internas a los sistemas locales;
2. la presencia de varias tipologías de empresas que operan en los ámbitos locales, junto a las diferentes relaciones que las empresas tienen con el territorio en el cual operan.

El análisis conjunto de estos dos factores permite apreciar el distinto sentido que puede llegar a tener el desarrolo económico local en cada ámbito territorial y, por lo tanto, reconocer la existencia de una multiplicidad de formas que puede asumir el desarrollo local, con variables que lo condicionan y definen sus características específicas. La diversa calidad e intensidad de la interacción entre el sistema productivo (las microempresas, las Pymes, las grandes empresas, los trabajadores, los empresarios, los artesanos) y el sistema institucional (los gobiernos locales, las cámaras empresariales, los centros de servicios, las Universidades, las instituciones de la sociedad civil, etc.), constituyen el eje interpretativo clave para entender la presencia de varias tipologías de sistemas locales, con perfiles de empresas e instituciones locales que varían, así como varía también su capacidad para renovar las ventajas competitivas locales que permiten enfrentar la competencia en los mercados. Dado que la utilidad que asume la profundización de las distintas formas que puede asumir el desarrollo local está estrechamente vinculada a cuestiones que explican las dinámicas internas (en especial en términos de bienestar de la sociedad civil) y las ventajas competitivas de los distintos sistemas productivos, los investigadores y *policy-makers* latinoamericanos deberían considerar con sumo interés esta reflexión, sobre todo a partir de algunas investigaciones desarrolladas en los últimos años en Italia[4] y de las enseñanzas que se pueden aprovechar en términos de diseño de políticas para el desarrollo local y de resultados esperados.

En este artículo, después de presentar algunas consideraciones acerca del rol que las instituciones desempeñan para favorecer la competitividad de los sistemas productivos locales, se profundizan las ventajas competitivas que se generan a nivel local en los sistemas productivos, considerando en especial los bienes públicos colectivos y las consecuentes economías externas. La presencia de estos factores, además, se produce en un contexto que evoluciona de acuerdo a los cambios y estímulos externos, lo que pone en evidencia la capacidad que tienen los sistemas locales para autorreproducirse continuamente, ajustándose a las nuevas modalidades de la competencia global. Por lo tanto, en la cuarta sección el artículo sigue analizando los cambios recientes que han experimentado los sistemas locales en Italia, reconociendo que el modelo de los Distritos Industriales, si bien todavía es muy importante en el marco de la economía del país, no representa la única forma de desarrollo local: el renovado rol del territorio y de los ámbitos locales frente a la globalización, impulsan en los ámbitos locales el surgimiento y/o la revaloración de otras formas de organización colectiva para la producción. La presencia de distintas formas del desarrollo local requiere un análisis específico a partir de la construcción de su taxonomía, que se basa en las distintas tipologías de empresas y en las relaciones que éstas tienen con el sistema institucional y, más en general, con el territorio en el cual operan. Se presentan también algunos ejemplos concretos de cada una de las formas individualizadas a través de la taxonomía. Finalmente, en la última sección se discuten algunas reflexiones en términos de recomendaciones para posibles políticas y acciones a desarrollar en los sistemas locales, las cuales, creemos, pueden servir también para estudiar y entender las problemáticas que hoy en día enfrentan los *policy-makers*, los funcionarios públicos locales y los investigadores en la Argentina.

2. Las instituciones y su rol en los sistema locales

En el contexto actual, el potencial competitivo que tienen los sistemas productivos locales en términos de desarrollo de actividades y servicios de elevado contenido innovativo depende de la capacidad de construcción social de la innovación que existe en cada sistema: esta situación fortalece la importancia de los factores vinculados al desarrollo local, porque el sistema local representa el *ámbito* en el cual se producen, se ajustan y se actualizan los procesos de innovación (Trigilia, 2005).

Las empresas tienen problemas crecientes para mantener su competitividad en términos de innovación, ya que resulta necesario introducir cambios con continuidad (en los productos, en los procesos, en la organización, en el enfoque de mercado, etc.) que requieren cantidades de recursos humanos, cognitivos, financieros y de tiempo que cada vez menos pueden encontrar en su interior. Por lo tanto, se torna fundamental la presencia de un ambiente dinámico, definido a partir de la colaboración público/privado y de las relaciones territorio local/redes más extensas, susceptibles de crear aquellos conocimientos que las empresas puedan usar en sus procesos para incrementar el nivel cualitativo de su producción y *ocupar* nichos de mercado de elevado valor agregado persiguiendo el objetivo de generar oligopolios.

En síntesis, asumiendo que en el actual contexto global la competitividad de las empresas depende básicamente de tres factores fundamentales (la innovación, la calidad y la relación costos/precios[5]) (Poma *et al.*, 2002), las políticas que se necesitan para su fortalecimiento se articulan en distintos niveles de *governance* (gobernanza) que deben ser considerados a la hora de definir el contenido y las acciones a implementar. Hoy en día, las complicadas interacciones que se producen entre las diversas intervenciones y políticas llevadas a cabo en los distintos niveles de *governance* resultan un factor clave para la competitividad de los destinatarios.

[5] De los cuales la innovación es, sin duda, el más importante.

Resumiendo, se pueden individualizar los siguientes niveles de *governance:*

- El primero es un micro-nivel, ya que opera en el **interior de cada empresa.** Dado que se refiere a las temáticas clásicas de la reducción de los costos, del aumento de la calidad y del fortalecimiento de los procesos de innovación, la organización productiva y la gestión de la empresa impacta básicamente a través de la introducción de tecnologías avanzadas y más eficientes o de nuevas formas organizacionales;
- el segundo concierne a los ***clusters* y las redes entre empresas.** A través de la participación en un *cluster,* las empresas individuales pueden extender las posibilidades productivas y relacionales repartiéndolas y desarticulándolas entre más empresas; de esta manera logran economías de escala[6] por medio, por ejemplo, de la participación en consorcios de compra o venta, o de colaboraciones tendientes a complementar distintas producciones para atender un mercado más amplio (Schmitz, 1995; Nadvi y Schmitz, 1999; Di Tommaso y Rabellotti, 1999);
- el tercero se refiere al nivel **territorial;** es decir, al nivel local en el cual operan e interactúan una multiplicidad de agentes (empresas, instituciones públicas y privadas, agentes sociales, agentes políticos). En este nivel local, las acciones del sistema productivo e institucional generan bienes públicos colectivos *dedicados*[7], que incrementan significativamente la competitividad de los agentes empresariales locales a través de la presencia de economías externas (Trigilia, 2005);
- el cuarto corresponde siempre a un concepto territorial, pero de extensión más amplia que el ámbito local porque se refiere al nivel **regional** que, en Italia y en Europa, define políticas y acciones con el objetivo de mejorar las condiciones

[6] Con el término **economía de escala** se indica la relación que existe entre el aumento de la escala productiva y la disminución del costo promedio unitario de producción. Con el término **economía de scope** (o de diversificación) se indica el ahorro generado por la producción conjunta de productos diferentes o por la búsqueda de otros objetivos aprovechando los mismos factores productivos.

[7] Es decir, los bienes públicos de los cuales goza solamente un grupo limitado de la sociedad (bienes públicos colectivos) y que responden a exigencias específicas de creación de economías externas para el desarrollo de un ámbito local definido **(bienes públicos colectivos dedicados).**

del entorno regional, con referencia especial a las exigencias de cada ámbito local ubicado en la región y a la necesidad de coordinar las intervenciones en el contexto regional;

> los demás, que no consideramos expresamente en este artículo, son el **nacional** (importante en términos de incentivos para la demanda interna, la logística, el antitrust, las políticas de internacionalización de las empresas y el involucramiento de las empresas en los programas y fondos europeos), el **europeo** (con las herramientas que antes pertenecían a los Estados Nacionales –política monetaria, inversiones, políticas comerciales etc.–) y el nivel **internacional.**

No caben dudas de que los conocimientos generales que se necesitan para innovar, para mejorar la gestión de la calidad de los productos, procesos y organizaciones, y competir definiendo una buena relación costos/precios, dependen del contexto internacional europeo y nacional. Pero estos factores encuentran su *génesis* y su continua *renovación* en los niveles 1 a 4 recién mencionados; es decir, en los ámbitos locales y en los regionales. Estos últimos cumplen (o deberían cumplir) con la función de *coordinadores* de los ámbitos locales en la región.

De acuerdo a lo anterior, se observa que a diferencia del pasado, los senderos de desarrollo local dependen cada vez menos de elecciones del *centro* (es decir, las políticas keynesianas del Estado Nacional asociadas al fordismo) y de ventajas *geográficas.* Dependen en mayor medida del rol protagónico de los agentes institucionales locales, que desarrollan experiencias de cooperación innovativa a través de acuerdos más o menos formales entre ellos.

Sin embargo, no se pueden definir situaciones homogéneas cuando se observan estas interacciones, ya que la distinta calidad de las interacciones y los diferentes perfiles de las instituciones, empresas y demás agentes que interactúan representan el factor clave que define la multiplicidad de formas que puede asumir el desarrollo local.

Finalmente, la multiplicidad de las formas y senderos del desarrollo local se produce en una etapa en la que la variedad de los bienes públicos colectivos y de las economías externas para las empresas individuales son más relevantes respecto de la etapa fordista, en la cual prevalecían empresas más autónomas del ambiente. La difusión y la calidad de las economías externas a las empresas individuales, pero internas al sistema local, adquieren una importancia crucial para las firmas y le otorgan una renovada relevancia a la relación entre *economía y territorio.*

3. Los factores que definen la competitividad de los sistemas productivos locales: bienes públicos colectivos y economías externas

¿Cómo se genera en el nivel local un ambiente favorable para la competitividad del sistema productivo y de las empresas? Es decir, ¿cómo se generan, cómo surgen, los bienes públicos colectivos que definen las economías externas?

La presencia en los ámbitos locales de bienes públicos colectivos puede representar tanto el resultado de procesos no planificados, espontáneos y que dependen básicamente de los recursos cognitivos y normativos que se han formado históricamente, como también constituir el efecto de elecciones no coordinadas entre actores locales (tanto institucionales, como empresariales) o externos (por ejemplo, una gran empresa que se radica en un ámbito local), hasta ser la consecuencia de

específicas intervenciones intencionales de los agentes institucionales públicos y/o privados, lo que implica, en todos los casos, una relevante actividad de cooperación y concertación entre ellos.

Como consecuencia de estas modalidades de generación, los bienes públicos colectivos producen economías externas que, en términos generales, pueden ser *semi-automáticas o planificadas* (Dei Ottati, 2006).

Las economías externas *semi-automáticas* se generan a través del funcionamiento ordinario de los procesos productivos y cooperativos que se desarrollan entre los agentes en el nivel local. Entre ellas se pueden distinguir:

a. **economías de especialización,** que devienen de la división del trabajo en un nivel espacial limitado. Esta situación incrementa la eficiencia y la productividad de las empresas y de los trabajadores, porque los agentes se especializan en ciertas fases de los procesos productivos, lo que reduce los costos de producción y, además, fortalece la capacidad que el sistema tiene para ajustarse *automáticamente* a los cambios del mercado;
b. **economías de *filiera*,** que devienen de la presencia de empresas especializadas que pueden atender las necesidades del sector productivo principal; es decir, empresas que producen bienes de capital para el sector productivo principal del sistema (por ejemplo, máquinas para la industria indumentaria, máquinas herramientas para la industria mecánica) y empresas de servicios (por ejemplo para el abastecimiento de insumos, para la logística y el transporte, la informática, los servicios financieros etc.);
c. **economías de integración flexible,** que se producen da manera casi automática para ajustarse a los cambios en la división del trabajo inducidos por la demanda de mercado. Las diferentes condiciones de mercado que enfrentan las empresas impulsan el sistema a adaptar los volúmenes de producción en las distintas fases en las que está dividido el proceso productivo y los correspondientes requerimientos en términos de mano de obra;
d. **economía de aprendizaje:** la concentración local de empresas y recursos humanos produce interacciones que, a su vez, generan aprendizajes continuos: Marshall (1919) usó el término *atmósfera industrial* para ilustrar esta tipología de economía externa;
e. **economías de innovación:** las innovaciones devienen, también en este caso, de la atmósfera industrial que favorece el flujo de conocimientos, habilidades y aprendizajes que definen innovaciones, entre otras, en los productos, en los materiales, en los procesos característicos de la producción local;
f. **economías de empresarialidad:** la presencia de conocimientos y capacidades y, por otro lado, el potencial brindado por la división del trabajo facilita y favorece la creación continua de empresas. En este contexto, la creación de nuevas empresas depende positivamente de las capacidades que los sistemas territoriales han desarrollado para funcionar como *incubadoras* de los conocimientos necesarios para forjar y preparar nuevos empresarios. La *riqueza* y *complejidad* del sistema de relaciones (no necesariamente formales) entre los distintos agentes locales económicos e institucionales, establecen importantes externalidades[8] para la creación de nuevas empresas y para el fortalecimiento y crecimiento de las que se encuentran en una etapa de expansión; esto porque se han definido formas de interacción no jerárquicas que impulsan la formación (y el fortalecimiento) de capacidades empresariales autónomas y de competencias económicas y proyectuales (Boscherini, 2003 y 2005)[9].

[8] El concepto de **externalidad** alude a la presencia de acciones inconscientes que producen consecuencias (negativas o positivas) sobre terceros, sin que a estas consecuencias les corresponda algún tipo de compensación en términos monetarios (es decir, se pague un precio definido a través del mecanismo de libre negociación del mercado). En este sentido, la externalidad constituye un bien para el cual no existe un precio de mercado. En relación a un ámbito productivo, un ejemplo de externalidad negativa está representado por una empresa que contamina, uno de externalidad positiva está constituido por la presencia de un frutal cerca de un criadero de abejas o por las ventajas para los servicios ubicados en un barrio (bares, restaurantes, fotocopias etc.) generadas por la apertura de una universidad.

[9] Por lo tanto, en estos ámbitos, en el marco de intensos procesos de renovación/regeneración/recambio de las capacidades empresariales, existen muchos estímulos para la creación de nuevas empresas, en especial los vinculados a la búsqueda de economías de especialización. Es decir, la creación de nuevas empresas está estrechamente vinculada a las ventajas que produce la externalización hacia otras unidades productivas de algunas fases productivas que anteriormente se llevaban a cabo en el interior de una empresa integrada. Además, a lo largo de su sendero evolutivo, las empresas producen conocimientos y oportunidades innovativas que exceden sus capacidades internas; el aprovechamiento de esta situación puede darse en nuevas empresas en las que los potenciales empresarios se beneficien de los senderos de aprendizaje que han acumulado y que resultan redundantes para la estructura organizacional de las empresas que los han generado. Finalmente, la presencia de Pymes independientes y de una amplia gama de trabajadores autónomos, permanentemente renovadas por un continuo flujo de *nacimientos* y *cesaciones,* representan un claro ejemplo de la fuerte actitud que existe en Italia hacia el *self-employment* (autoempresarialidad), lo que constituye un estímulo incontrovertible hacía el desarrollo de nuevas iniciativas

empresariales, a menudo maduradas en contextos laborales similares que sirven de punto de partida para el éxito de las nuevas empresas.

[10] De esta manera, el desarrollo local favorece la construcción social de la innovación brindando bienes colectivos que enriquecen continuamente las economías externas que necesitan los distintos agentes, reconociendo que ellos solos no pueden producirlos.

[11] También el aumento en la variedad de los agentes locales, tanto empresariales como institucionales, puede impulsar la diferenciación entre las distintas formas de desarrollo local. La mayor variedad de los agentes locales se puede apreciar, por ejemplo, analizando: a) la creciente importancia de las empresas medianas con un enfoque innovativo y caracterizadas por un sostenido crecimiento cualitativo (en Italia en 2003 había alrededor de 4.000 empresas medianas que generaban el 18% del valor agregado con *performances* entre 1996 y 2006 del +40% para facturación y +50% para exportación), b) el fortalecimiento de la formación de grupos de Pymes como respuesta a la mayor presión competitiva (en Italia en 2003 existían 71.300 grupos de empresas, que involucraban 170.000 empresas –147.800 de las cuales en posición de controladas–, 20% de los ocupados y 25% del valor agregado), c) la presencia de empresas líderes locales de tamaño reducido que asumen el rol de instituciones de naturaleza *privada* catalizadoras y coordinadoras de redes de relaciones y cooperación entre agentes locales, d) el fortalecimiento de los sistemas locales basados en sectores diferentes de la manufactura (turismo, agro, cultura etc.), e) la presencia de grandes empresas que establecen unidades en ámbitos locales específicos y que se insertan en las redes de relaciones existentes, f) el renovado rol de los centros urbanos en la producción de servicios avanzados y de conocimientos innovativos para los sistemas productivos locales, e) el continuo aumento de instituciones públicas y privadas para el desarrollo.

Las economías externas *planificadas* se generan a partir de acciones colectivas, tales como, por ejemplo, el establecimiento de un centro de servicio para las empresas dedicado a la transferencia tecnológica y a la difusión de las innovaciones; la creación de un consorcio garantía para los créditos; el desarrollo de acciones para mejorar la logística del sistema local. Cuando los cambios en el contexto externo no son graduales, las economías externas semi-automáticas no son suficientes para asegurar el mantenimiento de la competitividad del sistema local. Frente a cambios drásticos y profundos, solamente una acción conjunta y planificada de los agentes locales puede producir aquellos bienes públicos específicos que se necesitan para generar nuevas y más adecuadas economías externas, antes que se disperse el patrimonio local de capacidades (empresariales, de conocimientos productivos, de cohesión social), perjudicado por formas de competencia destructiva o por la prevalencia de algún interés particular. La concertación entre los agentes locales puede lograr esto, porque se necesita una coordinación eficaz y una mediación entre los distintos actores[10].

Por lo tanto, el distinto *mix* y contenidos de bienes colectivos favorecen la presencia de diferentes sistemas productivos en los que operan distintas tipologías de empresas y agentes institucionales. Todo esto pone de manifiesto la existencia de varias modalidades de desarrollo local *que no se identifican* con especializaciones productivas específicas o con ciertos modelos institucionales de regulación de la economía o, sobre todo, con un modelo específico de organización productiva. Por esta razón no parece apropiado ni correcto asociar el desarrollo local exclusivamente con el modelo de los Distritos Industriales. Existen otros sistemas productivos locales que asumen características diferentes a partir de: el involucramiento de grandes o medianas empresas-red que organizan juntas proveedores localizados en un mismo territorio, las aglomeraciones de Pymes *(clusters)* con un menor grado de integración y cooperación respecto del Distrito, las renovadas relaciones de colaboración/cooperación entre Pymes y Grandes Empresas en ámbitos territoriales específicos, la creciente presencia de *clusters* de Pymes *high-tech*, y mucho más[11].

3.1 Los factores que caracterizan el desarollo local

Desde una perspectiva teórica, la interpretación de la multiplicidad y de las distintas formas que asume el desarrollo local requiere abrir un breve paréntesis para analizar el diferente equilibrio y *mix* entre algunos factores que caracterizan el funcionamiento de los ámbitos locales. Si bien el objetivo de este artículo es poner en evidencia cuales son los senderos que pueden existir en la realidad, estamos convencidos que vale la pena reflexionar sobre aspectos teóricos que nos provean algunas herramientas conceptuales indispensables para comprender mejor y más en profundidad las distintas situaciones.

En esta dirección, el desarrollo local puede ser interpretado analizando tres factores cuya heterogénea presencia e intensidad permiten definir las distintas situaciones y, por lo tanto, interpretar el sentido que asume el desarrollo local en diversos ámbitos y en los respectivos sistemas productivos (Becattini y Bellandi, 2006).

El primer factor alude al hecho que el desarrollo local puede ser *específico* o *genérico: específico,* cuando el sistema local se basa principalmente en una sola actividad productiva que prevalece respecto de las demás. Por el contrario, se habla de desarrollo *genérico* cuando no existe una actividad productiva principal, sino que el sistema local se caracteriza por la presencia de muchas actividades productivas.

El segundo se refiere al grado de *endogeneidad* o *exogeneidad* del sistema local. Éste puede ser *endógeno* cuando se caracteriza por el aprovechamiento y la valoración del potencial interno del sistema local en términos de capacidades empresariales, laborales, institucionales etc.; y *exógeno* cuando depende básicamente de las capacidades de organizaciones externas (empresas y/o instituciones).

Finalmente, el tercer factor define el desarrollo local como *orgánico* si representa el resultado de la convergencia de acciones privadas, colectivas y públicas definidas por una variedad (relativamente independiente) de centros de decisiones y de la presencia de convenciones acumuladas a lo largo del tiempo; *centralizado* si, por el contrario, en la definición de las estrategias y en las jerarquías sociales locales prevalecen unos pocos centros de decisión y sus rutinas internas organizacionales.

Por ejemplo, resulta fácil reconocer que un Distrito Industrial que funciona *bien* (es decir de acuerdo a sus modalidades clásicas), representa un desarrollo específico, endógeno y orgánico. Por otro lado, los cambios durante las etapas de ajuste y los procesos de innovación requieren cierto grado de generalidad, exogeneidad y centralización, lo que conforma realidades locales que no coinciden con las de los Distritos Industriales[12].

Más allá de estas observaciones, la reflexión acerca de estos elementos teóricos pone en evidencia el carácter autónomo del desarrollo local, bien diferente del simple localismo encerrado en sí mismo, o de un dinamismo de apertura simplemente basado en la atracción de empresas externas que tengan sólo ventajas de costos o en los recursos naturales, perjudicando de antemano la autonomía del sistema local. Y, sobre todo, pone en evidencia que más allá de las especificidades que siempre asume el desarrollo local en cada ámbito en el cual se produce, existen algunos mecanismos y algunas condiciones que merecen ser tenidos en cuenta también en ámbitos sumamente distintos.

En este sentido, si se analiza el distinto peso de los tres factores mencionados junto a los diversos mecanismos y condiciones que conducen a distintos senderos de desarrollo local, se puede entender el potencial que presenta un territorio específico en términos de su capacidad de evolucionar, es decir, de *autorreproducirse*. En efecto, los procesos de cambio que se producen en los distintos sistemas locales ponen de manifiesto signos de cohesión y coherencia, ya que evolucionan reproduciéndose de acuerdo a una lógica propia que depende, además de las características específicas del capital social[13], de las condiciones externas (tecnologías, mercado) que definen cierto sendero de desarrollo local[14].

4. La interpretación de los cambios recientes: la multiplicidad de los senderos del desarrollo local

La comprensión del concepto de multiplicidad de las formas que puede asumir el desarrollo local conduce necesariamente a la construcción de una taxonomía de los posibles senderos locales. Además, acompañaremos la definición de esta taxonomía, que constituye una herramienta interpretativa fundamental para comprender la realidad y los cambios, con algunos ejemplos concretos de los sistemas italianos, de modo que podamos claramente apreciar el sentido de las diferencias entre distintas formas de desarrollo y el contenido de dichas diferencias.

[12] Más adelante, en la sección 4.3, se ilustran algunos ejemplos concretos acerca de los distintos senderos de desarrollo local en Italia. Si se observa el caso del "Sistema local con economía dependiente", se puede ver que el caso de Piaggio constituye un desarollo específico, sólo parcialmente endógeno y sumamente centralizado; el "*cluster* tecnológico" del Etna Valley puede representar un desarrollo génerico, exógeno y parcialmente centralizado; mientras que el "*cluster* tecnológico" del Arno Valley puede representar un desarrollo génerico, endógeno y orgánico.

[13] El capital social está representado por las instituciones, las relaciones, los comportamientos y los valores que gobiernan las interacciones entre los agentes sociales y económicos y que constituyen los cimientos del desarrollo local. De acuerdo a Trigilia (2005) se define como *"...las redes de relaciones sociales personales entre agentes individuales"*. En este sentido, el capital social se identifica con el conjunto de relaciones de distinto tipo (institucional, económico, productivo, social, etc.) que se llevan a cabo en un ámbito local específico.

[14] En Italia, los sistemas locales han demostrado la capacidad de autorreproducirse frente a distintas condiciones del contexto externo. Por ejemplo, durante los últimos años, los sistemas locales (en especial los Distritos Industriales) han experimentado serios problemas debido a la intensidad creciente de la competencia externa. Los últimos 4-5 años fueron difíciles (sobre todo, han sufrido mucho las microempresas artesanales que operaban en sectores tradicionales). Pero a pesar de todo esto, la reducción fue mínima y compensada por una tendencia a la *migración* hacia otros sectores, como el del terciario innovativo de servicios a las empresas. Y también hay que considerar que el número de empresas siempre se incrementa en todos los últimos años (entre 2000 y 2005 +7,5%) y que la tasa de desempleo está en sus niveles más bajos desde hace años (menor al 7%). Todos estos ajustes son simplemente la manifestación de un camino evolutivo natural y esperable.

De todos modos, más allá de la interpretación de los cambios, la construcción de una taxonomía resulta útil para apreciar de manera suficientemente clara las distintas situaciones que se generan en cada ámbito: nuestra taxonomía se centra en el análisis diferencial de las diversas tipologías de empresas radicadas en un ámbito local y de las relaciones que las empresas mantienen con el territorio en el cual viven y operan. Finalmente, cabe subrayar que los distintos sistemas, las distintas tipologías de empresas, se sobreponen y coexisten en los mismos lugares. Los investigadores, los funcionarios públicos y los *policy-makers*, en el momento de diseñar las políticas o tomar decisiones, necesitan herramientas interpretativas para darse cuenta de que la definición "desarrollo local" conlleva muchas situaciones específicas y heterogéneas. Ya lo hemos señalado: en los ámbitos locales, no solamente existen Distritos Industriales, sino mucho más.

4.1 Las Empresas en los Distritos Industriales

Si bien estamos afirmando que cuando hablamos de sistemas locales no tenemos que mencionar o pensar solamente en los Distritos Industriales, hay que reconocer que los mismos y las empresas que operan en ellos[15] siguen teniendo un peso relevante en el contexto de las economías locales en Italia. En 2005, los Distritos Industriales contenían 22% de la población del país (12.591.000 residentes), generaban 25% de la ocupación del país (4.930.000 puestos de trabajo) y tenían un peso sobre la industria manufacturera italiana que era de 39% (1.928.602 puestos de trabajo). Como se puede apreciar en el *Cuadro 1,* la especialización productiva de los Distritos Industriales italianos sigue siendo focalizada en los sectores tradicionales.

[15] Para una ilustración de las características de las empresas distritales, véase Becattini (1987 y 1989) y Brusco (1989); en español, Boscherini (1996 y 1997) y Ministerio de Industria, Turismo y Comercio de España (2006).

En la actualidad, los Distritos Industriales presentan algunos cambios respecto del pasado. Siendo sistemas que evolucionan y que claramente se autorreproducen, resulta interesante analizar algunas tendencias de los últimos años y algunas criticidades, así como desafíos que les plantea el futuro. La tipología de empresa distrital evoluciona continuamente para ajustarse al contexto competitivo global, y el análisis de las tendencias y criticidades recientes nos ayuda para comprender el contenido y las especificidades de esta tipología de empresa y actualizar el mismo sentido de Distrito Industrial.

4.1.1. Tendencias y criticidades recientes en los Distritos Industriales

En primer lugar, en los sistemas locales caracterizados por la presencia de Distritos Industriales ha disminuido la participación relativa del sector manufacturero sobre el total de las actividades económicas locales, en paralelo a un aumento del

Cuadro 1. Italia (año 2005): ocupados en los distritos industriales por sector

Sector	Nº Distritos	Puestos de trabajo	Nº Distritos (%)	Puestos de trabajo (%)
Industria mecánica	38	587.320	24,4	30,5
Textil y confección	45	537.435	28,8	27,9
Productos para el hogar	32	382.332	20,5	19,8
Piel, cuero y calzado	20	186.680	12,8	9,7
Joyería, instrumentos musicales y juguetes	6	116.950	3,8	6,1
Química y petroquímica	4	48.585	2,6	2,5
Papel, edición, artes gráficas	4	35.996	2,6	1,9
Industria alimentaria	7	33.304	4,5	1,7
Total	**156**	**1.928.602**	**100,0**	**100,0**

Fuente: elaboración propia del autor.

peso del sector terciario avanzado y de servicios a las empresas. En relación al sector manufacturero, se registraron fuertes bajas de empresas micro y Pymes, a menudo artesanales y familiares, que operan en las fases del ciclo productivo llevando a cabo producciones de reducido valor agregado; por otro lado, se fortalecen las empresas más cercanas al mercado final y las que centran su *core business* en producciones y servicios de elevado valor agregado (es decir, de fuerte contenido en diseño, de asistencia y servicios para los clientes, de coordinación de redes productivas y comerciales, de fuerte contenido en marketing y en técnicas de venta, de uso de marcas, de la búsqueda y uso de nuevos materiales, etc.).

De acuerdo a esta situación, se consolida también una mayor jerarquía en las relaciones entre las empresas en función de su posicionamiento a lo largo del ciclo productivo y de las funciones que desempeñan; en especial se afirma el rol cada vez más relevante de empresas líderes que coordinan redes y que se caracterizan por desarrollar actividades de elevado valor agregado. En este contexto, un factor competitivo clave está representado por las estrategias orientadas a fortalecer los procesos de afirmación de marcas reconocidas, también de carácter local, lo que conduce a reflexionar no sólo acerca del rol de las empresas líderes, sino también acerca de la renovada presencia de empresas medianas y grandes en los sistemas locales, que ponen de manifiesto un modelo de radicación diferente respecto al pasado y que trata de insertarse en el territorio como agente coordinador y movilizador de los recursos y de los conocimientos del Distrito (Bacci, 2004).

Adicionalmente, los Distritos Industriales han experimentado una apertura de sus límites hacia afuera, no necesariamente hacia países extranjeros, sino también a otros sistemas productivos italianos. En este sentido, se reconoce que el proceso de apertura puede tener lógicas diferentes y recorrer caminos distintos.

Por ejemplo, puede tener que ver con las distintas estrategias de internacionalización, sobre todo comerciales pero también productivas, que dependen del perfil empresarial y sectorial de las firmas involucradas. De acuerdo a un estudio reciente sobre los procesos de descentralización hacia Rumania de las empresas de la región Veneto (Tattara *et al.*, 2006), se destaca que en el sector calzado las empresas desarrollan relaciones de subcontratación con las empresas rumanas para aprovechar las diferencias en el costo laboral; en el sector del mueble[16] se realizan inversiones directas; mientras que en el sector de la refrigeración las empresas, más intensivas en capitales y conocimientos, producen directamente en el exterior a través de inversiones directas (sobre todo, para mejorar su posicionamiento comercial en nuevos mercados de elevado potencial).

[16] Donde el interés principal de las empresas está representado por la materia prima.

Otra estrategia de apertura tiene un sesgo especificadamente nacional, ya que considera todos los procesos que involucran el incremento de relaciones con los demás Distritos Industriales (y también con sistemas productivos no distritales) y sus empresas, aprovechando especializaciones de fase que, en el marco de una misma producción, se han desarrollado mejor o con mayor eficiencia en sistemas locales específicos. Este es el caso, por ejemplo, del sector del mueble con las sinergias que se han desarrollado entre los Distritos Industriales de Pesaro (en la región Marche, en el centro de Italia), de la Brianza (en la región norteña de Lombardía) y del Véneto. Las relaciones interdistritales se desarrollan a partir del aprovechamiento de las mejores especializaciones en algunas producciones o servicios que cada Distrito tiene respecto de los demás. Las empresas del distrito del Véneto se especializan en la producción de componentes de los muebles, mientras que compran las máquinas herramientas

en Pesaro. Las empresas de la Brianza tienen un reconocimiento como proveedores de servicios calificados tales como *design* industrial, desarrollo de nuevos productos, investigaciones de mercado, publicidad, marketing, mientras que depende de los demás dos distritos en relación a las tecnologías y las maquinarias y la automatización de los procesos (Zagnoli, 2001).

Al mismo tiempo, juntos a estos procesos de apertura, se destacan algunos procesos importantes que van en una dirección opuesta y que contribuyen de manera importante al fortalecimiento del sistema productivo local. Por un lado, se fortalece la radicación territorial de las especializaciones y de los conocimientos más estratégicos para el Distrito; por el otro, se profundiza la estructura del sistema productivo a través de la diversificación hacia sectores cercanos a los principales, situación que incrementa la presencia de otros espacios productivos en el marco del territorio del Distrito. Este último ha asumido una relevancia particularmente especial: por ejemplo, en Toscana este es el caso de las producciones mecánicas que han pasado de ser complementarias a los sectores productivos distritales (entre otros textil, indumentarias, curtiembre, mármol), para llegar a asumir una autonomía propia, hasta representar en los últimos años uno de los sectores líderes de la región.

Tendencias y criticidades recientes se cruzan y sobreponen en un tema central, que constituye al mismo tiempo un progreso y una carencia actual. Estamos hablando de los recursos humanos y de sus perfiles, en especial de los nuevos perfiles que los cambios recientemente ilustrados requieren. Nuevos y/o renovados recursos humanos capacitados y preparados para los procesos en curso: todo esto tiene que ver con la reproducción de los conocimientos y de los saberes tácitos locales y con el rol de la capacitación. En este sentido, resulta clave fortalecer la capacidad para atraer a los jóvenes y estimular el crecimiento de las competencias recíprocas entre los agentes locales. Dichos aspectos están fuertemente vinculados al fortalecimiento de las relaciones entre sistema educativo y sistema productivo, y entre sistema de investigación público y sistema productivo. La transferencia tecnológica en un sentido amplio se convierte en un eje estratégico para el fortalecimiento de la competitividad de los Distritos Industriales.

Fortalecer la competitividad implica la necesidad de adecuarse a las nuevas modalidades de la competencia y a los nuevos competidores recorriendo un camino basado en la innovación y en la calidad. Esta situación tiene como consecuencia el abandono de los segmentos de los ciclos productivos más pobres en términos de valor agregado y de conocimientos para transitar hacia actividades más innovativas y más intensivas en conocimientos. Pero este proceso requiere una planificación y un diseño estratégico para evitar las tensiones sociales que necesariamente se generan cuando algunas producciones retroceden y ceden el paso a otras: lamentablemente, dicha planificación y diseño está, en buena medida, aún ausente (Trigilia, 2005).

Esta ausencia pone de manifiesto otra criticidad importante: las fallas en las modalidades operativas y la menor efectividad, respecto del pasado, del rol que desempeña el sistema institucional tanto público (en especial, las instituciones que operan en el marco de la *governance* regional y los centros de servicios) como privado (en especial, las cámaras empresariales). Durante los últimos años ha disminuido el reconocimiento que el sistema productivo le otorga a las instituciones como catalizadores y promotores del desarrollo local: una amplia porción de empresas está cada vez más alejada de las instituciones que, por otro lado, focalizan sus acciones solamente en

grupos muy limitados y estáticos de empresas. Esta situación les plantea un desafío enorme a las instituciones públicas y privadas en términos de los requisitos necesarios para que éstas puedan desempeñar su rol de catalizadores del desarrollo local, recuperando su capacidad de diseño de estrategias para el territorio, su reconocimiento por parte de los actores locales y su capacidad para crear consenso[17].

[17] Este desafío no es marginal porque cuestiona profundamente un aspecto muy delicado, es decir, el perfil de los recursos humanos que trabajan en las instituciones. En el nuevo contexto competitivo global, la calidad de los recursos humanos resulta el factor clave para diseñar acciones de fomento y apoyo (y, luego, implementarlas) que correspondan a las necesidades del sector productivo local.

Las fallas en las acciones de las instituciones ponen de manifiesto las fallas en las políticas y la necesidad de ir más allá de las simples políticas para los Distritos e insertarse en el marco más amplio de las políticas para el desarrollo local. A menudo las políticas se ocupan de favorecer los procesos de internacionalización, innovación, transferencia tecnológica, creación de nuevas empresas, capacitación, paliar el desempleo, mejorar la calidad y la logística, fortalecer el sistema institucional y su organización interna, pero sin considerar las relaciones sistémicas entre estas variables y las relaciones entre los distintos sistemas productivos que pueden coexistir en el mismo ámbito local de los Distritos. Por lo tanto, se definen esquemas interpretativos y se diseñan políticas separadas y autónomas que no tienen un marco de referencia común. Esto también pone de manifiesto que de esta manera disminuye la capacidad de *leer* e *interpretar* lo que pasa en un Distrito, lo que tiene que ver con el hecho de que a estas variables hay que considerarlas como *dependientes* y no *independientes* de las dinámicas de los lugares en los cuales se ubican los Distritos Industriales.

De todos modos, seguiremos tratando estas últimas dos temáticas en las reflexiones finales.

4.2 Otros senderos de desarrollo local

Los procesos de desarrollo local y, por supuesto, de cambio, evolución y autorreproducción de los sistemas productivos, operan también en ámbitos diferentes a los Distritos Industriales, ámbitos que, a menudo, se ubican en los mismos lugares de los Distritos. En este sentido, se puede producir una superposición entre sistemas locales que pueden coexistir en el mismo lugar y desarrollar interacciones y complementariedades. Los factores característicos del funcionamiento de los sistemas locales que ilustramos en la sección 3.1 (específico/genérico, endógeno/exógeno, orgánico/centralizado) asumen rasgos y equilibrios diferentes para responder al contexto competitivo y de mercado. Este contexto requiere una fuerte adaptabilidad de los sistemas locales para mantener una siempre renovada capacidad competitiva y un elevado nivel cualitativo de la sociedad civil. Por lo general, se trata de sistemas locales, no necesariamente manufactureros, que tienen capacidad de autorreproducción y, por lo tanto, de evolución, y que ponen en evidencia la presencia de múltiples caminos en el desarrollo local (Bellandi y Sforzi, 2001).

A continuación definimos algunas tipologías de empresas no distritales, individualizadas en el marco de dos macro-agrupaciones de empresas:
1. *los ámbitos de la gran empresa y*
2. *los ámbitos de las Pymes y micro empresas no distritales.*

Al igual que para las empresas que se encuentran en los Distritos Industriales, estas dos tipologías se definen a partir de las relaciones y de los vínculos que las empresas mantienen con el territorio en el cual operan; es decir, analizando las modalidades que caracterizan la ubicación de las distintas empresas en un ámbito específico.

4.2.1 Los ámbitos de la gran empresa

En los Distritos Industriales, o en una porción de estos, y/o en los ámbitos locales que no tienen estas características, las grandes empresas han fortalecido su presencia, desarrollando el rol de empresas líderes y/o de coordinadoras de redes de empresas. Se debe reconocer que, durante los últimos diez años, las grandes empresas han cambiado el enfoque hacia las modalidades de interacción con el territorio en el cual se ubican[18].

[18] Para profundizar las modalidades de radicación de las grandes empresas en los sistemas locales, véase Bellandi (1992 y 2001), Labory y Zanni (2002) y Bacci (2004).

En términos muy sintéticos, se observa que la organización de las grandes empresas asume la estructura de empresa a red multilocal, a partir de la cual distintas divisiones de la gran empresa se radican en distintos sistemas locales para aprovechar sus habilidades específicas a través del desarrollo de relaciones productivas, comerciales y de subcontratación con una red de otras empresas locales. Las empresas locales pueden tener relaciones distintas con la gran empresa, desde la dependencia más estrecha, en un rol de pasiva subcontratación vinculada por ejemplo a ventajas de costo o de reproducción de modelos de productos/insumos definidos por la gran empresa, hasta tener cierto grado de autonomía que les permite, por ejemplo, vender su producto con marca propia y funcionar al mismo tiempo como proveedor de la gran empresa.

Las relaciones de las grandes empresas red con el sistema local son diferentes de acuerdo a la forma con la cual se vinculan con los agentes locales. Se pueden individualizar dos situaciones opuestas: por un lado, la gran empresa puede optar por relaciones jerárquicas con las demás empresas, lo que hace que el sistema local dependa totalmente de sus decisiones y estrategias; por el otro, puede radicarse en condiciones de paridad con los demás actores empresariales para aprovechar no solamente las competencias productivas locales (como en el primer caso), sino también la combinación e interacción entre las competencias, los conocimientos y las habilidades tácitas del sistema local y las más codificadas de la gran empresa. En este segundo caso es más probable que la presencia de la gran empresa estimule el crecimiento y la evolución de las empresas del sistema local, poniendo en evidencia y fortaleciendo su carácter autónomo. Por supuesto, en la realidad, entre estas dos situaciones opuestas existe una amplia zona gris, es decir, un conjunto de situaciones que mezclan los elementos recién ilustrados.

La presencia de grandes empresas en los sistemas locales productivos representa un aspecto que solamente durante los últimos años ha vuelto a ser analizado, dejando de lado prejuicios y tratando de evaluar objetivamente el rol que desempeña la gran empresa red para el sistema productivo, su impacto en términos de construcción de conocimientos y de bienestar de la sociedad civil.

4.2.2 Los ámbitos de la Pyme y microempresa no distrital

La definición de estas tipologías de empresas locales parte del reconocimiento de que no todas las Pymes y micro son empresas distritales, y no todos los sistemas locales integrados por Pymes o microempresas constituyen Distritos Industriales. En el curso de este artículo este tema ya fue mencionado varias veces, si bien rápidamente y sin especificar. Ahora tratamos de ver en detalle qué tipologías de empresas podemos individualizar.

En primer lugar, se pueden identificar **las empresas de servicios innovativos y de alta tecnología.** Esta tipología incluye empresas que fundamentan su competitividad en el uso de conocimientos innovativos de carácter tecnológico,

organizacional, de diseño, de marketing. Se trata de empresas que operan apoyando el sistema productivo, definiendo el contenido y fortaleciendo importantes funciones de las empresas/clientes. Las empresas de servicios innovativos y de alta tecnología pueden pertenecer a la red de algunas empresas más grandes, como pueden colaborar con redes distintas, también integradas por Pymes o de carácter virtual. Lo que siempre hay que averiguar como factor distintivo, es cuál es su grado de autonomía respecto de las empresas grandes clientes, cuáles son las relaciones con las empresas que integran los demás sistemas productivos locales (por ejemplo, un Distrito) y cuáles son las relaciones con los centros públicos de producción de los conocimientos. Los ámbitos de esta tipología de empresas pueden ser los barrios de las ciudades, los ámbitos metropolitanos, los entramados de las grandes empresas, los Distritos Industriales, las sedes de los politécnicos y de las universidades, los parques tecnológicos, los *clusters* tecnológicos etc.

En segundo lugar, podemos definir las empresas que operan en **los así llamados barrios de artesanía artística:** este caso concierne una tipología de empresa que lleva a cabo producciones y/o servicios estrechamente vinculados a las tradiciones culturales de los distintos lugares. Se trata, en la mayoría de los casos, de empresas caracterizadas por la presencia de competencias y conocimientos de artesanía artística tales como la orfebrería, la decoración, las pinturas, la reparación de obras de artes, las producciones de artículos de hierro, entre otros. La competitividad de estas empresas radica en la capacidad individual que cada empresa tiene para actualizar continuamente el patrimonio común histórico/artístico/monumental, más que en la complementariedad entre las competencias y las especializaciones de los distintos agentes como en los Distritos Industriales. Este representa el factor competitivo clave, que no puede ser codificado y, por lo tanto, transferido. Las empresas de los barrios de la artesanía artística pueden operar en distintos sistemas locales porque la presencia de un patrimonio histórico/artístico/monumental estimula la creación de concentraciones geográficas internas a los mismos sistemas locales. No existe una relación distrital entre empresas y entre éstas y la sociedad local, porque las relaciones productivas, si bien son alimentadas necesariamente por la presencia de economías externas en términos de conocimientos y capacidades de los recursos humanos, no se difunden por todo el sistema local, definiendo su evolución, sino que quedan en un lugar específico del sistema local como, por ejemplo un barrio.

La tercera tipología de empresas Pyme y micro no distritales se refiere a **las empresas radicadas en los ámbitos rurales.** El sector primario, que ha representado la necesaria premisa para generar la empresarialidad en los Distritos Industriales (Boscherini, 1996), ha sido revalorizado durante los últimos años a través de la recuperación de muchos lugares caracterizados por una tradición rural. La tradición rural se recupera a la luz de un renovado interés por producciones locales asociadas a productos típicos, a lugares gastronómicos, al paisaje; y todo esto genera un interés y movimiento de turismo enogastronómico y cultural que, al mismo tiempo, fortalece el proceso que en el nivel local se desarrolla para asegurar la tutela y protección de los recursos humanos y medio ambientales que la globalización puede poner en peligro[19]. Las empresas se caracterizan por una experiencia laboral y social común que ha sido desarrollada en ámbitos locales específicos y que está vinculada al uso de los recursos naturales a través de una agricultura de tipo no intensivo.

Finalmente, la última tipología corresponde a **las empresas no radicadas en los ámbitos locales;** estas empresas, si bien se ubican en un sistema productivo local, no interactúan y no desarrollan relaciones con el territorio porque pertenecen a

[19] Véanse aquellos procesos que claramente convierten el territorio en *producto* y no más en simple recurso, a través de la implementación de vínculos más estrechos entre tipicidad y turismo. Las así llamadas *"Strade del Vino e dei sapori"* (Caminos del vino y de los sabores) representan el clásico ejemplo de turismo enogastronómico organizado, que en la región Toscana involucra 49 ciudades y pueblos y unas mil empresas, en Emilia-Romagna 29 ciudades y pueblos y unas mil empresas. En cada región estos caminos contribuyen a fortalecer la identidad y la tipicidad de muchos Distritos del vino (D'Amico y Pulejo, 2006).

redes vinculadas estrechamente al control vertical y jerárquico de grande empresas; no están radicadas porque no se insertan en las relaciones socioeconómicas e institucionales que definen el lugar, a menudo un Distrito o un ámbito cercano. Estas empresas pueden tener un carácter muy diferente, tanto agrícola como manufacturero o comercial, de servicios genéricos tanto internos como externos a las grandes empresas. La relación con las grandes empresas clientes es muy pasiva, dado que se fundamenta en pedidos definidos externamente a la realidad de las empresas que los reciben y que los deben cumplir aceptando las condiciones impuestas. Por lo tanto, esta tipología de empresa no goza de ninguna autonomía y depende de las *performances* y de las decisiones de la empresa grande o depende pasivamente de una demanda local de bienes y servicios.

En el *Cuadro 2* se resumen las tipologías de empresas que acabamos de ilustrar en las páginas anteriores.

Si cruzamos las tipologías de empresas con la tipología de posibles formas que los sistemas locales pueden asumir en la realidad italiana (Bellandi y Sforzi, 2001) se obtiene el *Cuadro 3* que define el contenido de los distintos (múltiples) senderos del desarrollo local en Italia, mostrando qué tipologías de empresas se encuentran en cada uno de los sistemas locales.

Cuadro 2. Tipologías de empresas

Empresas multi locales
(a) empresas-red
Empresas locales radicadas
(b) distritales
(c) de servicios innovativos y de alta tecnología
(d) artesanas de elevado contenido histórico-cultural
(e) vinculadas a la valoración de los recursos naturales
Empresas locales no radicadas
(f) subproveedores dependientes y unidades controladas de las empresas-red
(g) empresas vinculadas a la demanda local de bienes y servicios y a la oferta local de trabajo e infraestructuras

Fuente: elaboración propia del autor

Cuadro 3. Taxonomía de los senderos del desarrollo local

Tipología de sistema local	**Principal tipología característica de las empresas ubicadas en el sistema local**	**Tipología secundaria de empresas**
Polos industriales	- empresas-red (a)	f, c
Sistemas locales con economía dependiente	- subproveedores dependientes (f) - empresas vinculadas demanda local (g)	e, b
Sistema local rural	- vinculadas valoración recursos naturales (e)	d, b, f, g
Gran ciudad dinámica	- de servicios innovativos y alta tecnología (c) - artesanas elevado cont. histórico-cultural (d) - empresas-red (a)	f, b, g
Cluster tecnológico	- de servicios innovativos y alta tecnología (c)	a, f, g
Distrito industrial	- empresas distritales (b)	c, f, a

Fuente: elaboración propia del autor a partir de Bellandi-Sforzi (2001)

4.3 Algunos breves ejemplos acerca de los distintos senderos de desarrollo local en Italia

A partir de las definiciones desarrolladas en las secciones anteriores, resulta oportuno presentar algunos ejemplos concretos de las distintas formas de desarrollo local en Italia para entender mejor la taxonomía presentada. Sin embargo, no se mencionarán los ejemplos de los Distritos Industriales, dado que se consideran suficientes las observaciones presentadas en la *sección 4.1.*

Con respecto a los **Polos Industriales,** un ejemplo interesante está constituido por el sector de la marroquinería en los alrededores de Florencia, en el cual se nota claramente cómo la gran empresa, aprovechando los conocimientos productivos locales, combina eficientemente economías de escala y de *scope* a través de una organización a red. En este ámbito local existen al mismo tiempo algunas grandes empresas que operan en mercados caracterizados por oligopolios (Gucci, Prada, Ferragamo, Dolce & Gabbana entre otras) y un grupo más amplio de Pymes que ocupan nichos de mercado. Por ejemplo, en relación a Gucci, esta gran empresa focaliza su producción especialmente en la municipalidad de Scandicci, en las cercanías de Florencia, ámbito en el cual opera un conjunto de empresas que colaboran en forma de subcontratistas de acuerdo a distintas modalidades.

El caso de la empresa Gucci ayuda a ilustrar la situación de estos sistemas productivos. Gucci (Labory, 2002) adoptó la estrategia de no poseer fábricas productivas para poder concentrarse en las actividades que generan más valor; es decir, el *design,* el desarrollo de nuevos productos, la coordinación de la producción, la compra de insumos y componentes, la asistencia a los clientes, la logística. Por otra parte, Gucci se asegura producciones de elevado estándar cualitativo y mucha flexibilidad aprovechando las empresas manufactureras del sistema local a través de distintas formas de colaboración que se desarrollan en distintos niveles. En el primer nivel, Gucci tiene relaciones exclusivas y muy estrechas que llegan a constituir una verdadera *partnership* con unas 6 empresas, en el segundo, con alrededor de 40 empresas y en el tercero con unas 15 empresas (que incluyen curtiembres y productores de accesorios). El sistema no depende totalmente de la gran empresa, y las Pymes (excepto algunas), tienen cierto grado de autonomía (si bien están obligadas a cumplir con los estrictos estándares de la gran empresa) y existe un intenso intercambio de conocimientos, informaciones e innovaciones entre las empresas que operan el ámbito local. La ventaja es recíproca, porque la gran empresa utiliza el *know-how* local, las empresas locales pueden acceder a nuevos mercados por medio de la gran empresa que, al fin y al cabo, mantiene el control sobre las fases productivas estratégicas, incrementando su competitividad global. Para no caer en una situación de control total por parte de la gran empresa, con un consecuente empobrecimiento del sistema productivo, a menudo las empresas Pymes locales implementan acciones tendientes a mantener su autonomía, por ejemplo, a través de la creación de consorcios para vender marcas propias o del fortalecimiento de las estructuras empresariales[20].

Diferente es el caso de los **Sistemas locales con economía dependiente,** en los cuales las empresas dependen de un solo cliente y tienen un grado de autonomía muy limitado. Un caso muy interesante para ilustrar esta tipología se encuentra en el sistema local que se desarrolla alrededor de la Piaggio, gran empresa que se dedica a la producción de motocicletas en la zona de Pisa (en Toscana). Las empresas mecánicas subcontratistas se encuentran en una situación de fuerte dependencia

[20] Como señala Labory (2002) en Monsummano Terme, cerca de Pistoia y a pocos kilómetros de Florencia, las empresas en los '90 se han convertido en subcontratistas de muchas marcas importantes (siempre Gucci, Prada, Ferragamo) perdiendo mucha de su autonomía (en especial, en las actividades de mayor valor agregado como el *design* y la comercialización) debido a una fuerte crisis que estaban experimentando. La colaboración con las grandes empresas les ha permitido sobrevivir y fortalecer su estructura empresarial, lo que ha conducido, posteriormente, a la creación del Consorcio *Export Shoes* para comercializar marcas propias o a ejemplos como el de la empresa de calzado Calzaturificio Meg que, además de producir con marcas propias, ha invertido en un departamento interno de I&D para brindar servicios y consultorías a las demás empresas que no pueden disponer de dicha estructura.

de su principal cliente, es decir, Piaggio. El así llamado sistema de las 2-3 ruedas de Pisa (Nomisma, 2006) está integrado por unas cien empresas, con más de 4.000 ocupados y 1.000 millones de euros de facturación. Piaggio, con sus 3.000 ocupados, constituye el actor principal, mientras que las demás empresas son Pymes o, en menor medida, filiales de empresas trasnacionales. Piaggio ha organizado a las empresas subcontratistas jerárquicamente alrededor de tres *filieras* complementarias para el aprovisionamiento de componentes mecánicos: la primera concierne a los componentes de mayor contenido en conocimientos (por ejemplo, sistemas de freno completos, amortiguadores, faroles) para los cuales es clave la calidad; la segunda concierne a los componentes de contenido medio en conocimientos (por ejemplo, chasis, algunas elaboraciones mecánicas específicas, palancas) para los cuales resultan fundamentales la relación precio/calidad y los tiempos de entrega; la tercera, concierne a componentes de bajo contenido en conocimientos cuyo abastecimiento puede también proceder de mercados internacionales. El proceso de innovación y de diseño de los productos, además de las estrategias comerciales, se desarrolla internamente en Piaggio y no se relevan formas de colaboración con otras empresas, por lo que el sistema resulta totalmente dependiente de las elecciones de Piaggio.

En relación a la tipología de **Sistema local rural,** un caso clásico de sistema local basado en la tipicidad de la producción rural está representado por los ámbitos del queso Parmigiano Reggiano, cuyo sistema (más bien *filiera*) productivo se ubica en Emilia Romagna, en el área de las provincias de Parma, Módena y Reggio Emilia. El sistema está integrado por unas 6.700 empresas agrícolas que en 2001 producían leche a través de alrededor de 270.000 vacas; con la leche se elaboraba queso en cerca de 600 empresas que producían 108.425 toneladas de queso, lo que correspondía a 1.345 millones de euros y una producción agrícola de alrededor de 815 millones de euros (D'Amico y Pulejo, 2006). Sistemas parecidos (es decir, basados en el potencial brindado por los productos típicos), se encuentran en Montefalco (Umbría), en Montalcino (Toscaza) y en Franciacorta (Lombardía) en relación al vino, en la Val di Non (Trentino) en relación a las manzanas.

Otro ejemplo interesante de evolución de un sector primario clásico hacia formas más evolucionadas que conforman un sistema local rural se encuentra en la región Marche, en el centro de Italia. En este ámbito, en especial en las provincias de Pésaro, Urbino y Macerata, existe un sistema local rural basado en la llamada "agricultura terciarizada"; o sea, basada en la diversificación del sector primario que incentiva, por un lado, el fortalecimiento de las especializaciones típicas del sector agrícola y, por el otro, estimula la generación de fuentes alternativas de ingresos. En 2003, en este sistema local existían 433 empresas, dedicadas al Agroturismo; es decir actividades de hotelería junto a actividades recreativas, culturales y didácticas, y también de degustación de los productos típicos elaborados, con criterios biológicos, en las mismas empresas. En lugar de empresas se habla también, con mucho énfasis, de *granjas didácticas* que involucran a los huéspedes en los cultivos y en la ganadería, en la ecología del medio ambiente local a través de talleres interactivos en los cuales se elaboran conjunta y cotidianamente los alimentos que se comen en las mismas estructuras hoteleras (Pretini, 2006).

En lo que concierne a la **Gran ciudad dinámica** se pueden mencionar muchos ejemplos y, en especial, se puede recordar que en esta forma de desarrollo local se encuentran tanto empresas de artesanía artística, empresas red y empresas de alta tecnología, así como las demás tipologías que hemos ilustrado. La razón es fácil de entender: en muchas regiones del centro/norte de Italia, las ciudades constitu-

yen históricamente los centros de referencia cultural y comercial. En este sentido, Florencia representa un ámbito en el cual se ubican muchas empresas, la mayoría artesanales, de artesanía artística: las orfebrerías y los artesanos que trabajan el oro y la plata se remontan a 400 años atrás. Ya en la Edad Media (desde el año 1322) existía la corporación de los orfebres. Esta tradición ha permanecido, ha pasado de generación en generación, hasta llegar al día de hoy siempre en la misma ubicación, es decir en el Ponte Vecchio y alrededores, donde se encuentran todavía decenas de laboratorios de microempresas que elaboran los metales a mano de acuerdo a las antiguas técnicas.

Por otro lado, en la misma Florencia se encuentran algunas grandes empresas red que, si bien desarrollan relaciones con Pymes de los sistemas productivos ubicadas en las afueras, tienen sus sedes, sus establecimientos y hasta algunos centros de diseño en la ciudad. Este es el caso, entre otros, de la misma Gucci, que recientemente reestructuró un edificio histórico al lado de Palazzo Vecchio en el centro de Florencia, edificio en el cual además de la administración se encuentra el departamento dedicado al diseño; o de la Nuovo Pignone, empresa metalmecánica que se dedica a la producción de bombas para la industria petrolera; o la Officine Galileo, que se dedica a las telecomunicaciones; y la Menarini, empresa transnacional que opera en el sector farmacéutico.

Finalmente, vale la pena mencionar que en muchas ciudades grandes, tales como Milán, Roma, Turín, Florencia, se ubican partes importantes de los *clusters* tecnológicos, algunos de los cuales vamos a ilustrar a continuación.

Un ejemplo interesante de ***cluster* tecnológico** está constituido por la aglomeración de empresas que opera en el sector de las telecomunicaciones que se encuentra en Catania, en la región Sicilia, y que se denomina Etna Valley. Este cluster está integrado por unas mil empresas en las cuales trabajan unas 4.000 personas, si bien el agente clave y catalizador del desarrollo del mismo cluster es uno solo, la ST Microelectronics. En 1997, esta empresa transnacional italo-francesa estableció en Catania un centro de producción, lo que constituyó un estímulo para la creación de las demás empresas que al principio trabajaban solamente para ST Microelectronics; y luego algunas comenzaron a desarrollar producciones autónomas[21]. A partir de esta radicación se ha generado una red de relaciones entre empresas de alta tecnología, centros de investigación, centros de capacitación, Universidades, Instituciones locales, cuyas sinergias han estimulado la creación de nuevas empresas *high-tech*, de sus proveedores y también la radicación de los establecimientos de investigación en *mobile technology* de algunas transnacionales tales como Vodafone-Omintel, Nokia, IBM, Alcatel, Telespazio.

En Toscana, en las ciudades de Florencia y Pisa y, sobre todo, en sus alrededores y en las zonas entre las dos ciudades a lo largo del río Arno, se ha desarrollado en los '90 un *cluster* de empresas ICT, el así llamado Arno Valley, en el cual operan unas 2.000 empresas especializadas en informática y en telecomunicaciones, incluyendo Internet y las aplicaciones/servicios vinculados. En el marco de un contexto caracterizado por un sistema de innovación integrado por polos universitarios y grandes empresas *high-tech*, en la década de los '90 el *cluster* se ha desarrollado básicamente a través de: *spin-offs* de las empresas pertenecientes al sector *high-tech* del área florentina y pisana; *spin-offs* del sector de investigación público (universidades y centros de investigación); la evolución de empresas que en la década de los '80 vendían y/o distribuían productos informáticos y que han aprovechado los

[21] Entre otras, se recuerdan Antech, proveedor de los equipamientos de los mayores canales televisivos nacionales, Teleservice S.p.A., system partner de Matra-Nortel, Nextel, Albacom, Zetel, que diseña *hardware* y *software* para la automatización industrial y las telecomunicaciones, además de algunas *software house* (ProtoByte, SeaSoft S.p.A, Sistemi Data s.p.a., S.T.S. s.r.l.), Cities on Line *(e-commerce)*, Telecolor (primera televisión italiana que funciona por Internet).

nuevos adelantos tecnológicos para lanzar una producción autónoma y/o renovada; y *spin-offs* de grandes empresas de la región. Por lo tanto, el proceso de génesis del Arno Valley está estrechamente vinculado al sistema de relaciones territoriales, tanto con el sector institucional como con el resto del sistema empresarial. Sin embargo, excepto este momento inicial de creación/nacimiento, el Arno Valley se caracteriza por su carácter introvertido, ya que se presenta como escasamente vinculado con el resto del territorio, en especial con el sistema institucional local; y este aislamiento es particularmente acentuado en las fases sucesivas a la creación de las empresas. Esto se debe fundamentalmente al perfil de los recursos humanos que opera en estas firmas y que se caracteriza por ser centrado básicamente en las cuestiones tecnológicas, lo que favorece la vinculación que existe en la etapa inicial entre empresas y sistema de innovación regional, pero no provee a los recursos humanos los instrumentos y las herramientas empresariales necesarias para desarrollar colaboraciones y actividades cooperativas con otros agentes e instituciones (Boscherini, 2003).

5. Algunas reflexiones finales sobre recomendaciones para políticas

El análisis de las temáticas ilustradas en las secciones anteriores, junto a la profundización de las distintas características que asume el desarrollo de los sistemas locales de producción y a la necesidad de entender cómo actuar para favorecer la competitividad de dichos ámbitos[22], sugiere la necesidad de efectuar algunas reflexiones finales acerca de las posibles políticas para el fortalecimiento y la mejora de la competitividad de los sistemas productivos, con el objetivo de asegurar el desarrollo efectivo y equilibrado de la comunidad local y, al mismo tiempo, actualizar el rol y las funciones que el sistema institucional desempeña.

[22] Y esto en un marco en el cual los ámbitos locales se diferencian por sus marcadas heterogeneidades, tanto en relación a las tipologías de empresas como a las relaciones entre ellas.

Estas breves reflexiones finales, si bien son efectuadas a partir de la experiencia italiana, se pueden extender fácilmente a ámbitos diferentes, como por ejemplo el argentino, ya que se discuten enfoques de políticas que van más allá de la especificidad local; sin embargo, y no cabe dudas, cada enfoque de política necesita ser enmarcado localmente para que sea realmente efectivo y tenga un impacto que se ajuste a la realidad que pretende mejorar.

En primer lugar, parece importante reflexionar acerca del enfoque de política que resulta oportuno adoptar en un contexto en el cual aumentan las complejidades externas y, al mismo tiempo las internas (representadas por la multiplicidad de los agentes y de las formas de los sistemas locales). Sin dudas, existe consenso en afirmar que un enfoque desde abajo y sistémico constituye la elección más apropiada. Por un lado, un enfoque desde abajo que considere la concertación entre los agentes públicos y privados del sistema local a partir de una visión inclusiva es el más recomendable, porque focaliza sus acciones en el desarrollo local a partir de su potencial y de sus criticidades específicas. De acuerdo a este enfoque, no se definen los instrumentos que se pueden usar, sino se define un proceso a través del cual surgen los instrumentos a usar[23]. Por otro lado, hay que subrayar con fuerza que las actividades e iniciativas orientadas a fomentar el desarrollo local requieren un enfoque sistémico, sobre todo cuando se trata de individualizar los componentes en los cuales se fundamenta la competitividad del mismo sistema y sus criticidades. Como ya observamos, los *policy-makers* demuestran cierta tendencia a separar los distintos componentes que integran los mecanismos de funcionamiento y la competitividad de los sistemas locales (tales como la innova-

[23] Vale la pena recordar que los Pactos Territoriales en Italia constituyen un ejercicio bueno de política para el desarrollo local. Para profundizar las características de los Pactos territoriales véase Boscherini (2002) en el número 309 del Boletín Techint y, en especial, Magnatti *et al.* (2003) y Trigilia (2005).

ción, la calidad, la internacionalización, la logística, etc.), sin que *comuniquen* entre ellos y se creen las condiciones para que actúen juntos y contemporáneamente. Se observa, en otras palabras, el recurso a intervenciones regulatorias y de política basadas en esquemas de incentivos individuales; es decir que se dirigen a las empresas individuales, en lugar de definir y diseñar políticas para el desarrollo local que involucren al sistema y no sólo a la empresa individual.

En este sentido, el rol de las instituciones locales se torna clave, y en especial se torna clave la individualización de cuáles instituciones, públicas y/o privadas, pueden hacerse cargo del proceso de concertación entre los actores locales tendiente a definir los caminos a seguir para fortalecer el sistema. De antemano, no se puede individualizar cuál es el agente institucional al que le corresponde este rol de catalizador del desarrollo local, dependiendo esto de las características específicas de cada ámbito local. Por ejemplo, el rol de catalizador puede ser desempeñado también por empresas locales líderes que a menudo asumen un rol institucional porque son las que se encargan de poner en marcha y llevar adelante dichos procesos[24]. Estas empresas pueden representar el agente institucional intermedio clave para fortalecer y difundir por el territorio los procesos de *institutional bulding*. Si analizamos la cuestión en términos de posibles políticas, la tarea más importante consistiría en fomentar y fortalecer los procesos de *governance* susceptibles de contribuir a estimular la emergencia de las empresas líderes. Estas empresas, por su perfil de *coordinadores* de amplias y complejas redes empresariales, pueden orientar las acciones de los sistemas y alentar la participación de otras firmas en los procesos sistémicos de ajuste que necesariamente producen las acciones de las empresas líderes.

En este marco, resultan importantes dos temáticas. La primera destaca la capacidad que los sistemas locales necesariamente tienen que desarrollar para poder renovar y/o ajustar los bienes públicos colectivos y las economías externas al nuevo contexto competitivo y a los nuevos competidores. La segunda alude al nivel de *governance* que se necesita para que las políticas de desarrollo local funcionen de la mejor manera. En efecto, para su éxito resulta importante definir bien el nivel de las instituciones involucradas y la definición de los roles que tiene que desempeñar cada nivel. Si bien el valor agregado para el desarrollo local deviene de la participación de una multiplicidad de agentes e instituciones que operan en ese ámbito a través de los procesos de concertación, al mismo tiempo hay que reconocer que este proceso por sí mismo no asegura éxitos ya que pueden prevalecer, por ejemplo, coaliciones regresivas que premien sus intereses específicos y perjudiquen los de la comunidad local. Por lo tanto, las instituciones de *governance* de nivel superior al local deberían desempeñar la función de estímulo de la *institucionalidad concertada* local y de control, de provisión de (eventual) asistencia técnica a los agentes e instituciones locales, de selección de los proyectos de desarrollo local otorgándoles una prioridad, de monitoreo y control de la implementación en pos de premiar los proyectos y las políticas que en la realidad se llevan adelante como se ha planeado y que cumplan con sus objetivos[25].

Otra reflexión se refiere al debate acerca del renovado rol que deberían desempeñar las instituciones locales. Frente a los cambios en el contexto externo y las complejidades que conlleva el reconocimiento de la multiplicidad de los senderos de desarrollo local, el sistema institucional público y privado necesita profundizar su rol y su participación en el desarrollo local a través de la profundización de su capacidad de diseño de estrategias para el territorio y de la redefinición de su

[24] A veces las empresas líderes desempeñan su rol "institucional" de manera muy informal y desapercibida; o sea, sin darse cuenta de que lo están desempeñando, ya que es la misma naturaleza de su actividad que los lleva a actuar como instituciones catalizadoras del desarrollo local. Una de las principales fallas de las políticas desarrolladas en los ámbitos locales consiste en que no se tratan de diseñar acciones para estimular la emergencia de líderes locales susceptibles de guiar el sistema y acompañar los procesos de innovación e internacionalización; y esto a pesar de que la evidencia empírica demuestre que, por ejemplo, en muchos casos las empresas líderes representan los agentes claves en la *governance* de estos procesos (Corò y Volpe, 2003; Corò y Micelli, 2004).

[25] Para un análisis de las problemáticas concernientes a los riesgos de una concertación local en la que prevalecen coaliciones regresivas y el rol de las instituciones de nivel superior, véase Bianchi y Miller (2000) y Trigilia (2005).

perfil, como ya hemos discutido a propósito del rol de las empresas líderes. En este sentido, el sistema institucional tiene que renovar y fortalecer su reconocimiento por parte de los agentes locales y crear consenso sobre las acciones a implementar (y cómo implementarlas). Por esta razón, se convierte cada vez más central el perfil y las capacidades de los recursos humanos que trabajan en las instituciones. Los recursos humanos se convierten en los recursos estratégicos necesarios para acompañar las acciones de fomento y apoyo; además, resultan claves para crear las condiciones para la difusión de la cultura de una concertación que tenga un enfoque inclusivo y que conduzca a la formación de coaliciones progresivas entre agentes y no coaliciones regresivas que pueden bloquear el desarrollo a través de la protección de intereses específicos y clientelares.

En este sentido, se aprecia hoy en día la exigencia de favorecer la emergencia de instituciones líderes para que coordinen el sistema y eviten la competencia entre instituciones, la superposición y duplicación de las acciones de las instituciones, el alejamiento del sistema productivo y el menor reconocimiento por parte de las empresas hacia muchas instituciones, en especial las cámaras empresariales y muchas instituciones públicas que se dedican al fomento de las actividades de las empresas y del territorio. Y, para ampliar la reflexión, convendría favorecer la emergencia de líderes locales que no sean necesariamente y únicamente instituciones sino, como ya adelantamos anteriormente, también empresas con un rol reconocido de liderazgo y coordinación de otros agentes.

Directamente vinculado a lo anterior, llegamos a una ulterior reflexión, que sintéticamente se puede indicar como *"capacidad de auto organización del sistema empresarial versus acciones del sistema institucional"*. Este es un tema que merecería un espacio mucho más amplio de lo que nos concede esta última sección; en especial porque tiene mucho que ver con la segunda reflexión; o sea, la necesaria renovación y actualización de las acciones y estrategias del sistema institucional. Durante los años recientes, el sistema empresarial, a través de empresas líderes locales o a través del fortalecimiento de las redes de empresas o de grandes empresas red, ha demostrado claramente que tiene una fuerte vitalidad y que no se queda esperando *ayudas* que no llegan o que si llegan o lo hacen con atraso y/o no se ajustan a sus necesidades. Lo que queremos subrayar es que, hoy en día, otro factor clave se encuentra en la búsqueda del equilibrio más apropiado entre las acciones del sistema institucional versus la capacidad de auto organización del sistema empresarial. Se trata de un aspecto muy delicado pero que pone en evidencia un debate profundo entre los distintos agentes del sistema local. Por un lado, no hay que olvidar nunca la importancia del sistema institucional *clásico:* existe un idea acerca del desarrollo de los Distritos Industriales y que se refiere a las primeras etapas de desarrollo de los mismos, que se perciben como espontáneas, todas *path dependency, animal spirits* y puro mercado. Pero esto no fue cierto porque existe amplia evidencia sobre cómo las políticas y las instituciones locales siempre desempeñaron un rol clave. Sin duda, tanto durante las etapas de fuerte crecimiento y éxito, como durante las etapas de tranquilidad, las instituciones pueden pasar desapercibidas porque se encuentran escondidas y mezcladas en el flujo de relaciones económicas y sociales de la realidad local. Por otro lado, y lo volvemos a repetir, nunca hay que subestimar la capacidad que tiene un sistema productivo para ajustarse y evolucionar autónomamente frente a los cambios, usando sus fuerzas internas endógenas, es decir, su capacidad de auto organización, más allá de las acciones del sistema institucional clásico.

Finalmente, hay que recordar la importancia de dos herramientas que consideramos indispensables para crear las condiciones para que las políticas puedan funcionar y tener éxito.

La primera alude a la necesidad de que los agentes locales que se hacen cargo de guiar el sistema tengan una suficiente capacidad interpretativa del sistema productivo y del territorio más en general. Semejante capacidad interpretativa puede permitir la individualización de los factores críticos del sistema productivo local y puede representar un insumo clave para el diseño de políticas más apropiadas. Vinculada a la capacidad interpretativa se encuentra la presencia de un sistema informativo local que provea informaciones y datos con un flujo constante y continuo en el tiempo.

La segunda herramienta se refiere a la necesaria adopción de procesos de evaluación y monitoreo de las políticas, con el objetivo de comprobar el grado de cumplimiento y las problemáticas relevadas. La mejora de las políticas pasa necesariamente por la implementación de instrumentos y metodologías de evaluación y monitoreo apropiadas, y que no se basen solamente en indicadores cuantitativos, sino también cualitativos.

No existe una política que de por sí asegure su éxito. Su éxito depende claramente de las condiciones del contexto y de los actores involucrados tanto en su diseño como en su implementación. Una apropiada capacidad interpretativa, asociada a igualmente apropiados sistemas informativos y metodologías de evaluación adecuados, pueden ayudar mucho a los *policy-makers* locales en la toma de sus decisiones.

Referencias bibliográficas

Bacci L. (2004) (Eds.), *Distretti e imprese leader nel sistema moda della Toscana,* Franco Angeli, Milán;

Bagnasco A. (1977), *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano,* Il Mulino, Bolonia;

Becattini, G. (1987), *Mercato e forze locali: il Distretto Industriale,* Il Mulino, Bolonia;

Becattini, G. (1989), *Modelli locali di sviluppo,* Il Mulino, Bolonia;

Becattini G., Bellandi M., Dei Ottati G. y Sforzi F. (2001) (Eds.), *Il caleidoscopio dello sviluppo locale. Trasformazioni economiche nell'Italia contemporanea,* Rosenber & Sellier, Turín;

Becattini G. y Bellandi M. (2006), *Distretti Industriali: un paradigma socio-economico,* en Fortis M. y Quadro Curzio A. (Eds), Industria e distretti. Un paradigma di perdurante competitività italiana, Il Mulino, Bolonia;

Bellandi M. (1992), *The incentives to decentralised industrial creativity in local systems of small firms,* en Revue d'Economie Industrielle, Nº59;

Bellandi M. (2001), *Local development and embedded large firms,* en Entrepreneurship and Regional Development, vol. 13;

Bellandi M. y Sforzi F. (2001), *La molteplicità dei sentieri dello sviluppo locale,* en Becattini G., Bellandi M., Dei Ottati G. y Sforzi F. (Eds.), Il caleidoscopio dello sviluppo locale. Trasformazioni economiche nell'Italia contemporanea, Rosenber & Sellier, Turín;

Bianchi P. (1997), *Construir el Mercado. Lecciones de la Unión Europea: el desarrollo de las instituciones y de las politicas de competitividad,* Universidad Nacional de Quilmes, Bernal (Buenos Aires);

Bianchi P. y Miller L. (2000) *Innovación, acción colectiva y crecimiento endógeno: un ensayo sobre las instituciones y el cambio estructural,* en Boscherini F. y Poma L. (Eds), Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas. El rol de las instituciones en el espacio global, Miño & Davila, Buenos Aires;

Bianchi P. y Labory S. (2006) (Eds), *International handbook on Industrial policy,* Edward Elgar Publishing Limited;

Boscherini F. (1996), *La experiencia de los Distritos Industriales italianos: el proceso de adaptación frente a los cambios de los '80 y la renovada competitividad en los '90,* en Boletín Informativo Techint, Nº288, Buenos Aires;

Boscherini F. (1997), *Qué es un Distrito Industrial: elementos característicos y modalidades de desarrollo,* en Desafío Industrial, Unión Industrial Tres de Febrero, Buenos Aires;

Boscherini F. (2002), *Políticas e instrumentos de apoyo para las Pymes en Italia,* en Boletín Informativo Techint, Nº309, Buenos Aires.

Boscherini F. (2003), *Algunas reflexiones acerca de las TICs y la creación de sectores productivos no tradicionales: el caso del Arno Valley,* en Boscherini F., Novick M. y Yoguel G. (eds.), Nuevas tecnologías de información y comunicación. Los límites de la economía del conocimiento, UNGS/EGIDA, Miño y Davila, Buenos Aires;

Boscherini F., (2003), *Estudio del proceso emprendedor en Italia,* Banco Interamericano de Desarrollo BID- EGIDA, Informe de trabajo, Washington, junio;

Boscherini F. (2005), *Processi di creazione di nuove imprese in Toscana: alcune riflessioni relative ai profili imprenditoriali in settori tradizionali ed ICT* in Economia e Politica Industriale, Nº1/2005;

Brusco S. (1989), *Piccole imprese e Distretti Industriali,* Rosenberg & Sellier;

Corò G. y Volpe M. (2003), *Modelli di integrazione internazionale della produzione nelle Pmi: implicazioni per l'analisi e la politica economica,* Nota di Lavoro 2003.03, Università Cà Foscari di Venezia.

Corò G. y Micelli S. (2004), *Quale futuro per i Distretti Industriali?,* en ZeroUno, Nº265;

D'Amico A. y Pulejo L. (2006), *La tipicità come materializzazione del prodotto-territorio: un'opportunità di sviluppo ad elevato rischio di inflazione,* en Franco M. y Reitano A. (Eds.), Il territorio: da risorsa a prodotto, Franco Angeli, Milán;

Dei Ottati G. (2006), *El efecto distrito: algunos aspectos conceptuales de sus ventajas competitivas,* en Economía Industrial, Nº359, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio de España;

Di Tommaso M.R. y Rabellotti R. (1999), *Efficienza collettiva e sistemi d'impresa,* Il Mulino, Bolonia;

Fortis M. y Quadro Curzio A. (2006) (Eds.), *Industrie e distretti. Un paradigma di perdurante competitività italiana,* Il Mulino, Bolonia;

Franco M. y Reitano A. (2006) (Eds.), *Il territorio: da risorsa a prodotto,* Franco Angeli, Milán;

Hirst P. y Zeitlin J. (1988), *Reversing industrial decline,* Berg;

Labory S. (2002), *Relazioni tra grandi imprese e reti di Pmi: considerazioni generali con particolare riferimento al settore moda,* en Labory S. y Zanni L. (Eds.), Il sistema moda in Toscana, Irpet, Florencia;

Magnatti P., Ramella F., Trigilia C. y Viesti G. (2003), *Lezione dei Patti Territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno,* Il Mulino, Bolonia;

Marshall A. (1890), *Principles of Economics,* McMillan, Londres;

Marshall A. (1919), *Industry and trade,* McMillan, Londres;

Ministerio de Industria, Turismo y Comercio de España (2006), *El Distrito Industrial marshalliano: un balance crítico de 25 años* en Economía Industrial, Nº359, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio de España;

Nadvi K. y Schmitz H. (1999), *Clustering and industrialization: introduction,* en World Development, vol. 27, Nº9, Washington D.C.;

Nomisma (2006), Analisi e ricerca sulla riorganizzazione dei Distretti Industriali e dei sistemi produttivi locali, Docup-Regione Toscana, Florencia;

Pike F. y Segenberger W. (1992), *Industrial districts and local regeneration,* International Institute for Labour Studies, Ginebra;

Piore C. y Sabel M. (1984), *The second industrial divide,* Basic Books, Nueva York;

Poma L., Freddi D. y Nicolli F. (2002), *Il ruolo del territorio nella competizione internazionale,* Centro Studi Antares, mimeo;

Pretini N. (2006), *Diversificazione e multifunzionalità in agricoltura.* Un'analisi per le Marche, Associazione Alessandro Bartola;

Schmitz H. (1995), *Collective efficiency: growth path for small-scale industry* en The Journal of Development Studies, Nº4, Londres;

Tattara G., De Giusti G. y Constantin F. (2006), *Il decentramento produttivo in Romania in tre distretti del Nord-Est,* Studia dell'Economia Veneta - Dipartimento Scienze Economiche, Università Ca' Foscari, Venecia;

Trigilia C. (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia,* Editori Laterza, Bari;

Viesti G. (2003), *Come nascono i Distretti Industriali,* Editori Laterza, Bari;

Von Tunzelman N.(2003), *High-tech industries and intermediate countries,* paper presentado en la Conference on "Technological Innovation and Globalization - Implications for Intermediate Developed Countries", Lisboa 23/24 de Octubre de 2003;

Zagnoli P. (2001), *La media impresa distrettuale tra tradizione e innovazione,* en Becattini G., Bellandi M., Dei Ottati G. y Sforzi F. (Eds.), Il caleidoscopio dello sviluppo locale. Trasformazioni economiche nell'Italia contemporanea, Rosenberg & Sellier, Turín.