

Revista

# APORTES

*para el Estado y la  
Administración Gubernamental*

## **MODELOS DE DESARROLLO LOCAL Y PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS:**

LA EXPERIENCIA ITALIANA

Roberto Bensi<sup>(\*)</sup> y Giovanni Scanagatta<sup>(\*\*)</sup>

El presente trabajo intenta focalizar algunos elementos básicos para un análisis actualizado del problema del desarrollo local, concentrando la atención en las agencias de desarrollo local y en la evolución de los sistemas productivos italianos que se apoyan en la pequeña y mediana empresa.

El caso italiano ha sido y es objeto de estudio para numerosos científicos del desarrollo y analistas de posibles caminos de salida de la crisis. En particular, las formas de difusión y capilaridad de las estructuras productivas y sus articulaciones territoriales -cuyo ejemplo más famoso es el distrito industrial- están suficientemente difundidos en Argentina, por lo cual no merecen una particular profundización en su descripción y sus resultados. Sí interesa entender cuál es la posible evolución de estas formas de organización de la producción, cuáles los obstáculos que deben enfrentar y cuales las posibles soluciones.

También es interesante analizar cómo la historia y la evolución de los distritos industriales y -más aún- el denso entramado productivo han generado (y están en condiciones de seguir haciéndolo) novedosos mecanismos que articulan las fuerzas productivas con el entorno. En una clara superación del fordismo que establecía relaciones entre la empresa y los lugares donde se hospedaban sus trabajadores, un amplio tejido de micro, pequeñas y medianas empresas pone como segundo factor de la relación no ya a la ciudad satélite de la compañía, sino al territorio en el que la empresa opera. Esto significa una transformación sustancial del desarrollo, en cuanto es el conjunto del territorio -y no sólo por una parte de él- fuente de riqueza, de inteligencia, de recursos y de conflictos y sólo a partir de él y en función de su vocación y especificación productiva puede pensarse el tipo de empresas capaz de generar un desarrollo sustentable.

Es así que en Italia, como en otros países europeos, han tomado vida formas de concertación entre las distintas fuerzas que comparten un espacio geográfico, cultural y productivo llamadas Agencias de Desarrollo Local (ADL), una denominación que puede variar debido a las profundas diversidades culturales y económicas italianas.

### **Las Agencias de Desarrollo Local**

Algunos fenómenos posibilitaron el nacimiento de las ADL en Italia. El primero -y quizás el más importante- ha sido la crisis del modelo productivo centrado en la gran empresa y el progresivo incremento de una difusa capacidad de hacer y crear empresa, conjuntamente con formas de articulación entre ellas que se expresa en los distritos industriales.

En segundo lugar, en esta visión de lo local como fulcro del desarrollo jugó y juega un papel importante el creciente rol que las administraciones públicas regionales<sup>1</sup> o municipales han tenido luego del

importante aporte a la descentralización hecho por la ley Bassanini que delegó políticas e instrumentos de desarrollo industrial desde el estado central a las administraciones descentralizadas. Sin ese aporte no puede pensarse en procesos planificados, sino sólo casuales y con frecuencia de corto alcance.

En este proceso resulta relevante el hecho de que las entidades más cercanas al territorio fuesen llamadas a administrar los recursos de promoción empresaria y, por lo tanto, tuviesen una relación directa y densa con sus ciudadanos-electores. Al mismo tiempo -tras la crisis del *welfare*- esas mismas administraciones debieron pensar en cómo manejar los recursos para conjugar desarrollo empresario y actividades asistenciales y sociales.

En tercer lugar, al pensarse al territorio como recurso y riqueza desde donde generar desarrollo, nació y se difundió la necesidad de una participación amplia de todas las fuerzas económicas y sociales para planificar y gobernar la gestión mediante nuevas formas de control y de aplicación de la democracia, que - en muchos casos- fueron superadoras de las diferencias ideológicas o de pertenencia partidaria. Esta tercera dimensión asumió particular relevancia si se considera que las comunidades locales tradicionales desaparecen progresivamente por obra de la globalización y que son crecientemente sustituidas por redes de portadores de intereses que trascienden los límites de un territorio e, incluso, de un país. La atomización y la fuerza centrífuga que esto genera no sólo pone en peligro la identidad cultural, sino también la capacidad de un territorio para desarrollar su propia vocación productiva y para innovar a partir de sus conocimientos; con lo cual surge la amenaza de la desintegración.

En sus distintas modalidades, las ADL responden justamente a la capacidad de realizar una *governance territorial* capaz de actuar por objetivos y producir coaliciones de actores orientados al mismo interés.

## **Características sobresalientes de las ADL**

Dada la multiplicidad de experiencias existentes en Italia y más aún en Europa, interesa trazar casi un perfil ideal utilizando como referencia las problemáticas que las ADL son llamadas a resolver y los objetivos que éstas tienen en común. Claro que por su fuerte anclaje territorial, cada experiencia tiene particularidades y especificidades difíciles de resumir sin hacer un profundo análisis del territorio en el que está inserta, algo que no puede ser objeto del presente texto.

No obstante y aunque los territorios presentan grados variables de no homogeneidad, es posible indicar la coexistencia espacial y temporal de -al menos- las siguientes características:

- Todos los territorios adolecen de grupos, más o menos consistentes, que son débiles frente a los inevitables fenómenos de globalización y la consecuente exclusión social. La capacidad de integrarlos a través de la redistribución en servicios (salud, asistencia, formación, capacitación, desarrollo de oportunidades de inserción laboral, programas de inclusión social, etc.) resulta vital en un discurso de desarrollo local. No considerar a estos grupos en las estrategias, restaría aval a las instituciones públicas y sobreincrementaría los costos y los riesgos del territorio para las instituciones privadas.
- La presencia de un tramado denso de instituciones privadas o no gubernamentales, caracterizadas por carecer de fines de lucro y expresar intereses sectoriales con una fuerte capacidad de articulación sobre la población. Estos sujetos de la sociedad civil abarcan aspectos económicos, culturales y sociales y desarrollan una fundamental labor de mediación entre los intereses particulares y los intereses colectivos, poniéndose con frecuencia como bisagra y/o articuladores entre las políticas públicas y los individuos a los que representan. La creciente capacidad de autonomía e independencia de estas instituciones es un recurso importante al momento de pensar en el desarrollo territorial.
- La presencia de una tensión no resuelta entre lo local y lo global que, con particular dramatismo, viven los sectores más pujantes de la economía local: las micro y pequeñas empresas. Estos sectores, fuertemente anclados a la vocación productiva del territorio en el cual recaban experiencia, conocimiento y creatividad, al mismo tiempo se orientan cada vez más hacia el mercado para poder sobrevivir y desarrollarse. Si se considera que alrededor del 40% de la producción de las empresas industriales se destina a la exportación, puede comprenderse la importancia de generar instrumentos

válidos de conexión entre lo local y lo global.

Dada esta composición no homogénea del territorio y en función de la posibilidad de gobernar las transformaciones, las ADL resumen su caracterización alrededor de grandes objetivos comunes, entre ellos:

- La reorganización del contexto territorial y urbanístico, en particular en presencia de fuertes fenómenos de *desindustrialización* o de transformación productiva.
- La experimentación de modelos de desarrollo sostenibles desde el punto de vista ambiental.
- El empuje y la recalificación de la ocupación y en general del capital humano del territorio.
- La definición de nuevos perfiles productivos centrados en la innovación tecnológica.
- La innovación de las actitudes y prácticas de las administraciones públicas.

La ADL se estructura entonces sobre la capacidad de crear redes territoriales y extraterritoriales, teniendo como referencia las enunciadas caracterizaciones generales de los territorios y siendo impulsora de una estrategia de desarrollo multidimensional de características *down-top*.

De este modo, la ADL es un espacio donde se conjugan las posiciones de portadores de intereses distintos y en el cual la creación de una comunidad virtual responde a los objetivos comunes de desarrollo del territorio en el que estos intereses conviven.

## **El sistema de las pequeñas y medianas empresas**

El tema de las relaciones entre empresas como fuente de ventaja competitiva ha sido encarado desde diversos aspectos: cooperación y difusión tecnológica, circulación informal de las profesionalidades, *outsourcing*, conocimientos compartidos, distritos industriales, etc. En la fase actual, el desarrollo de las distintas tecnologías de la información y de la comunicación ofrecen nuevos instrumentos para apoyar la cooperación entre empresas dentro de la lógica del modelo basado en las pequeñas y medianas empresas y en las grandes redes, reduciendo los costos de transacción y ampliando la complejidad informativa de gestión de las empresas que integran el distrito.

Desde este punto de vista, las tecnologías de la información y de la comunicación ofrecen la posibilidad de conjugar eficazmente los puntos de fuerza del localismo y de las pequeñas y medianas empresas del modelo italiano con los mandatos imperativos de la competencia y de la globalización.

Al respecto, los distritos industriales representan un caso emblemático. Por un lado, las empresas líderes volvieron a proponer para su desarrollo la estructura productiva fuertemente descentralizada, lo que representa una de las principales razones de mantenimiento ante las cíclicas crisis de mercado y los aumentos de la competencia. Por otro lado, el enfrentarse a la globalización competitiva impone una tendencia permanente a mejorar la eficiencia y la eficacia, dentro de la empresa y dentro de la red de sus relaciones.

El nuevo modelo de funcionamiento de un sistema de distrito podría mantener las prerrogativas que lo han hecho exitoso y, al mismo tiempo, estar a la altura de desplazar el desafío de la competitividad hacia un nivel más alto, buscando la eficiencia y la eficacia al encarar el mercado de todo el distrito, entendido como un complejo sistema productivo.

## **La localización de las empresas en general**

Desde hace tiempo, el problema de la localización territorial de las actividades productivas ha sido motivo de estudio, sobre todo por parte de geógrafos, para quienes los factores que explican la elección de una localización pueden ser de índole natural, técnica, demográfica, histórico-cultural, económica o política.

Los economistas han elaborado distintos modelos para explicar los fenómenos de la localización de las empresas que, en general, han resultado de escasa aplicabilidad; sobre todo a causa de la hipótesis de completa información a nivel funcional, sectorial y demográfico.

En este sentido, von Thunen fue un pionero con sus trabajos referidos a la disposición por anillos concéntricos de las actividades productivas. Pero el aporte clásico más original es, ciertamente, el de A. Weber, sucesivamente reelaborado e integrado a la obra de otros economistas. Weber se propuso individualizar un punto en el espacio al que pudiera considerarse como localización óptima. La construcción del modelo se efectúa dentro de la hipótesis de perfecta uniformidad, tanto de las tasas de remuneración de los factores de la producción (capital y trabajo), como de los costos de elaboración y de adquisición de terrenos. También se consideran uniformes los costos de transporte, que varían sólo en proporción directa con la distancia. De hecho, con el modelo de Weber se trata de encontrar el punto mínimo del costo del transporte. Pero los mercados de aprovisionamiento y los de despacho no son puntiformes, sino que se colocan en un área más o menos extensa. Por tanto, el problema de la localización no se resuelve eligiendo un punto en el espacio, sino que requiere de un análisis de las áreas. Ello indujo a Weber a circunscribir junto a las *isopadan*s todos aquellos puntos para los que el costo total del transporte resultase idéntico. Dicho problema hace retomar el de la gravitación comercial. El principio inspirador de esta orientación de estudios es que la localización de los puntos de venta no obedece tanto al mínimo costo del transporte, sino a la importancia y a la dirección de los flujos de venta. Por tanto, el objetivo es segmentar la demanda de los consumidores y delimitar las áreas de venta de los varios grupos de productos comerciales.

## El marketing territorial

De lo expuesto, emerge claramente la utilidad de dar un panorama real del territorio de cada provincia o circunscripción, en cuyo ámbito se irán evidenciando las conveniencias de localización de las ofertas de los potenciales inversores nacionales o internacionales. Por ello, será oportuno introducir una estrategia de marketing territorial que puede definirse como *el conjunto de las acciones puestas en marcha para atraer nuevas actividades económicas y productivas en un área o territorio específicos, para favorecer el desarrollo de las empresas locales y promover una imagen favorable en el exterior.*

Recoger, clasificar, elaborar y analizar los datos estadísticos que expresen los puntos de fuerza y de debilidad de los territorios de cada provincia o circunscripción para establecer cuál será la mejor ubicación de las plantas de producción no es tarea fácil.

Es necesario, sin duda, distinguir entre las informaciones generales y aquellas más específicas que sólo pueden adquirirse con una investigación en el área.

Las informaciones estadísticas pueden subdividirse en cuatro partes:

- Condiciones ambientales (baricentro demográfico, baricentro económico, disponibilidad de infraestructuras económicas y sociales, calidad de vida, densidad demográfica, densidad de las empresas).
- Caracteres individuales (fuerzas de trabajo disponibles, nivel de instrucción de los habitantes, asociativismo, productividad del trabajo).
- Performances empresariales (tasas de natalidad y mortandad de las empresas, nivel de aglomeración, grado de apertura al comercio internacional).
- Factores anti-económicos de localización (criminalidad, riesgos de insolvencia, accidentes de trabajo, intervenciones extraordinarias del fondo de desempleo, conflicto sindical, edificación impropia).

## La evidencia empírica concerniente a Italia

La evidencia empírica sobre los aspectos de localización de las empresas italianas se basa en el estudio

muestral de 4.500 empresas manufactureras de más de 10 años de antigüedad cuyos datos fueron tomados trienalmente por el Observatorio sobre Pequeñas y Medianas Empresas del *Mediocredito Centrale*. La elección de las empresas que integran la muestra es casual y se estratifica por clases de empleados, áreas geográficas y sectores según la taxonomía de Pavitt (sectores tradicionales, de escala, especializados, de alta tecnología).

En la composición de la muestra por clases dimensionales, las empresas septentrionales (Noroeste y Noreste) presentan un menor peso por parte de las pequeñas empresas (11-20 empleados) con respecto al Centro-Sur. En las empresas de Italia Central es relativamente más elevado el porcentaje de empresas dentro de la franja de los 21-50 empleados, mientras que dentro de la misma zona es notablemente inferior el porcentaje de empresas dentro de la franja de los 51-250 empleados. En cambio, en el Mezzogiorno se observa una frecuencia relativamente baja de las empresas en la franja de 21-50 empleados y más elevada en la de 51-250. El Noroeste se caracteriza por la presencia relativamente mayor de las empresas grandes y medio-grandes. Se trata del área tradicionalmente más industrializada, respecto del Noreste y de toda la franja de industrialización adriática cuyo desarrollo, mucho más reciente, se remonta a los años cincuenta y sesenta.

Sectorialmente, las diferencias son aún más marcadas. El peso de los sectores tradicionales en el Centro-Sur es netamente superior al registrado para las empresas septentrionales. Simétricamente, la frecuencia concerniente a los sectores especializados es netamente más elevada en el Norte respecto del Centro-Sur. La presencia significativa de las empresas de alta tecnología en el *Mezzogiorno* es contenida por una dimensión significativamente inferior respecto de las otras áreas geográficas. De la comparación Noroeste/Noreste, emerge una mayor caracterización de esta última área en los sectores tradicionales y de oferta especializada (bienes de capital). En cambio, es baja la presencia de las empresas del Noreste en los sectores de escala.

Las variables discriminantes que a nivel de zonas resultan más significativas son las siguientes: edad de las empresas, integración productiva, movilidad del trabajo, composición de la ocupación, acumulación del capital, utilización de la capacidad productiva, calidad de las inversiones, tendencia a la exportación, rentabilidad operativa.

*Edad de las empresas:* La demografía de las empresas del Norte se diferencia netamente de la correspondiente a las del Sur, las cuales, en promedio, presentan una edad inferior. Respecto a lo que sucede en el Norte, resulta evidente que en el Noroeste existe una industrialización anterior a la presencia de un *núcleo duro* de empresas nacidas entre las dos guerras mundiales y aún con anterioridad a la primera. Las empresas del Noreste, en cambio, nacieron principalmente a partir del milagro económico de fines de los '50 y principios de los '60.

*Integración productiva:* Más de un cuarto de las empresas del Noroeste trabaja enteramente con sub-proveedores, contra el 15% del Noreste, el 20% del Centro y el 5% del Sur. La integración entre grandes empresas y pequeñas y medianas empresas por sub-proveeduría es, por tanto, muy fuerte en el área de anterior industrialización, mientras que en las demás áreas la integración resulta mucho más baja por la simple razón de que es decididamente menor la presencia de empresas de mayores dimensiones. Respecto a la concentración de la clientela (peso del primer cliente y de los primeros tres sobre el total de la facturación), ésta resulta mayor en las empresas meridionales, aumentando así sus riesgos de mercado.

*Movilidad del trabajo:* Es relativamente más alta en las áreas septentrionales, con el Noreste netamente superior en la movilidad *de entrada* y el Noroeste en la *de salida*. Las empresas meridionales presentan una movilidad en entrada y de salida, netamente inferior a la de las otras áreas. Las empresas del Centro se ubican en una posición intermedia.

*Composición de la ocupación:* El porcentaje de los obreros sobre la ocupación total decrece desde el Sur hacia el Norte. En el Noroeste hay una cuota proporcionalmente mayor de empresas con una presencia obrera mucho más reducida.

*Acumulación de capital:* Los indicadores utilizados, ya sea del flujo como del stock, señalan al Noroeste y al *Mezzogiorno* como las áreas con mayor intensidad de procesos de acumulación. En una clasificación por grados, el Sur se ubica en el primer lugar.

*Utilización de la capacidad productiva:* El Noreste registra la tasa más alta de utilización de la capacidad productiva. El Noroeste y el Centro se encuentran en la misma ubicación, mientras que el *Mezzogiorno* se ubica en el último lugar.

*Calidad de las inversiones:* La introducción de equipamientos innovadores resulta relativamente más difundida en el Noreste y en el *Mezzogiorno*". En cambio, en el Noroeste prevalece la sustitución de maquinaria con equipamientos equivalentes.

*Tendencia a la exportación:* Es significativamente más elevada en el Noreste y menor en el Noroeste. El análisis revela también la existencia de un consistente núcleo de empresas meridionales con elevada tendencia a la exportación.

*Rentabilidad operativa.* Las empresas de las provincias septentrionales presentan valores netamente más elevados que los alcanzados por las empresas del Centro y del Sur. Al mismo tiempo, se observa una significativa recuperación de la rentabilidad operativa de las empresas meridionales.

## **Conclusiones**

Al analizar las causas del desarrollo local, los estudiosos y los responsables de las políticas industriales se interesan cada vez más en las formas organizativas de las relaciones entre las empresas -con particular referencia en los distritos industriales- y las instituciones intermedias (basta con pensar en las distintas tipologías de consorcios). Dichas instituciones brindan servicios reales y financieros para promover el desarrollo, la innovación y la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas geográficamente aglomeradas.

Adoptadas de modo eficiente y eficaz, las tecnologías de la información y de la comunicación constituyen el vehículo para reducir las desventajas de las pequeñas y medianas empresas respecto de las grandes, dentro del ámbito de un modelo *pequeñas empresas-grandes redes*. De esta manera, dichas tecnologías permiten conjugar positivamente los desafíos de la globalización con los del desarrollo local fundado sobre una red de pequeñas y medianas empresas que fortalecen el tejido de las relaciones económicas y sociales.

La evidencia empírica concerniente a las empresas industriales italianas señala, como los puntos de fuerza de los distritos, la reducción de las asimetrías informativas en la relación entre empresa y banco local y una mayor eficacia en la utilización de los incentivos públicos. Entre las limitaciones surge la dificultad de cooperación en la actividad de investigación y desarrollo, en lugar de la cual se opta por formas menos estructuradas de producción y de difusión de la innovación como lo son la imitación y el progreso técnico incorporado en los bienes de capital que la empresa adquiere. Emerge la importancia en el distrito del *learning on the job* y la capacitación mediante la movilidad de la mano de obra especializada.

En el nivel de los sistemas locales de producción, se revela una mayor tendencia a cooperar mediante los entes intermedios y la consiguiente capacidad de mayor desarrollo cuando prevalecen los indicadores que figuran en el activo del balance del marketing territorial. Los mismos indicadores positivos, además de favorecer el crecimiento de las empresas ya existentes en el distrito, desempeñan un rol fundamental en la atracción de nuevas inversiones provenientes de otras provincias y del exterior.

La evidencia empírica más reciente muestra una disminución en el impacto positivo del distrito tradicional, al neto de los indicadores del desarrollo provincial y en un contexto en el que se deterioraron en gran parte los factores de competitividad de precio debido a la tasa de cambio.

En el contexto de acentuada globalización y de competencia en los mercados, parece haberse vuelto prominente el rol de la capacidad de innovación como fuente de ventajas competitivas, evidenciando la debilidad del distrito tradicional.

El sendero de la competitividad de las empresas italianas, y en particular de aquellas de pequeñas y medianas dimensiones, es en definitiva, más bien angosto y el rol fundamental de las políticas industriales

es el de promover dentro de los sistemas locales de producción una innovación en el sentido *schumpeteriano*, combinándola con los tradicionales puntos de fuerza de los distritos para compartir la vocación empresarial, la calidad del trabajo y la circulación activa de las informaciones.

(\*) Responsable del Programa Integrado de Cooperación Técnica Italia / Argentina financiado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Italia.

(\*\*) Miembro de la Comisión Científica del Observatorio Italiano de las Pequeñas y Medianas Empresas.

1 Administrativamente en Italia las regiones corresponden a las provincias Argentinas