
gestión pública

Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local

Antonio Elizalde Hevia

ILPES



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social (ILPES)

Santiago de Chile, febrero de 2003

Este documento fue preparado por el consultor Antonio Elizalde Hevia, bajo la coordinación de la Dirección del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). El autor agradece al señor Roberto de Andrade, investigador y docente de la Universidad Bolivariana, sin cuya colaboración este trabajo no habría sido posible. Las personas interesadas pueden dirigirse al e-mail: fsanchez@eclac.cl.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1854-P

LC/IP/L.217

ISBN: 92-1-322137-1

Copyright © Naciones Unidas, febrero de 2003. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.03.II.G.24

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Síntesis y conclusiones	7
I. De la planificación centralizada a la identidad local como base del desarrollo territorial	11
A. La planificación regional y su relación con el ámbito nacional.....	12
B. Planificación estratégica y desarrollo productivo local.....	13
C. Fomento y financiamiento del desarrollo local	18
D. Culturas locales y regionales como base del desarrollo territorial	22
II. Aglomeraciones industriales como elementos del desarrollo territorial	25
A. Enfoques teóricos sobre las aglomeraciones industriales....	28
B. Los distritos industriales como base del desarrollo local	29
C. Identificación y caracterización de las aglomeraciones	30
D. Elementos para la reproducción de los distritos industriales en América Latina	34
III. Las políticas de fomento productivo como base del desarrollo local	37
A. Características de las políticas de fomento productivo	38
B. Áreas de actuación para el desarrollo local	39
C. Políticas para el desarrollo local.....	39
IV. Las aglomeraciones industriales en el mundo y en América Latina	43
A. Ejemplos de distritos industriales europeos	44
B. Distritos asiáticos.....	53

C. Aglomeraciones industriales en América del Norte.....	55
D. América Latina	58
Bibliografía	65
Serie Gestión pública: números publicados	69

Índice de recuadros

Recuadro 1	Los diferentes enfoques teóricos de las aglomeraciones.....	27
Recuadro 2	Índice de especialización.....	31
Recuadro 3	Coefficiente de especialización	32
Recuadro 4	Resumen de potencialidades	46
Recuadro 5	Resumen de carencias	47

Resumen

En este inicio de siglo, América Latina debe plantearse cómo retomar el crecimiento, aprovechando los avances que se han producido en la gestión macroeconómica, especialmente en materia de control de la inflación. Sin embargo, dichos avances no han bastado para impulsar el desarrollo, sobre todo en el ámbito local; de modo que es preciso encontrar un nuevo enfoque, que rescate la identidad local con sus rasgos culturales propios. Al mismo tiempo, habrá que renovar los mecanismos de fomento y financiamiento que faciliten la conformación de redes empresariales y fortalezcan el tejido social en el plano territorial.

Como parte de este proceso, cabe destacar el fomento de las aglomeraciones industriales como formas de organizar la producción en un determinado territorio, en particular los distritos industriales, que, con sus rasgos de acción colectiva, posibilitan una mayor flexibilidad de la industria frente al fenómeno de la globalización.

En América Latina, las condiciones culturales y espaciales no son las más adecuadas para concretar aglomeraciones industriales del tipo distritos, al estilo europeo. No obstante, existe la posibilidad de inducir estos procesos, para lo cual se requiere la formulación de políticas públicas destinadas a la creación de redes empresariales y al fortalecimiento de las alianzas estratégicas entre el sector público y el privado. Sólo así será posible posicionarse en los mercados de un mundo conformado por bloques comerciales.

En los casos analizados en este estudio se observa que la ubicación de las aglomeraciones industriales y sus características obedecen a tres factores: la presencia de empresarios innovadores (los llamados pioneros); el apoyo de centros tecnológicos o universidades con una fuerte relación de investigación y desarrollo con las empresas situadas en el territorio; y la mano de obra barata, principalmente en las aglomeraciones asiáticas y en la migración industrial hacia el nordeste de Brasil.

Síntesis y conclusiones

En el presente trabajo se describe y analiza una serie de acontecimientos registrados en la actualidad en la región que merecen plantearse aquí como conclusiones generales. En primer lugar, hay que reconocer que las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) están revolucionando la forma de definir políticas destinadas a impulsar el desarrollo y la organización productiva de los países de América Latina.

Por otro lado, se advierte un cambio en el modo de planificar el desarrollo. La planificación regional solía ser una réplica de la nacional, que no permitía que los líderes locales dispusieran de autonomía en la asignación de fondos públicos. Hoy ya existe una pequeña pero progresiva descentralización, que es preciso acelerar ya que propicia que algunas decisiones se tomen en el ámbito local. En las últimas décadas se introdujo el concepto de planificación estratégica para definir lineamientos y metas, con la finalidad de lograr el desarrollo territorial. Gracias a esta herramienta se incorporaron a la planificación elementos de participación de los actores locales, lo que se ve reflejado en los planes de desarrollo regional de varios países.

Otro elemento destacable es que en América Latina la estabilidad macroeconómica no es suficiente para crear una dinámica económica en el ámbito local. Surge así la preocupación por formular políticas públicas destinadas a generar empleo y renta, a fin de combatir el aumento del desempleo en localidades pobres.

Sin embargo, los planes estratégicos necesariamente deben estar ligados al surgimiento de instituciones de financiamiento flexibles, la integración entre agentes públicos y privados y la innovación en las formas de gestión y organización productiva. Luego cabe a los gobiernos locales adoptar una visión más estratégica del problema del desarrollo, cuya actividad debe reorientarse para incidir en la colaboración con los agentes económicos y financieros en la búsqueda de diferencias competitivas vinculadas al territorio y a la utilización de recursos endógenos, auspiciando además la concertación estratégica entre el sector privado y el público, necesaria en un mundo globalizado y competitivo como el actual.

El desarrollo local se logra mediante un fomento productivo responsable y el fortalecimiento de la sociedad. A estos elementos, hay que sumar los aspectos ambientales para alcanzar un desarrollo sostenible.

Abogar por el desarrollo local pareciera un contrasentido que, sin embargo, tiene su lógica al advertir que integrarse dentro de las dinámicas globales, desde una posición periférica o desfavorecida, sólo es posible a partir de la potenciación de los recursos con los que cuenta cada territorio, especialmente aquellos que pueden ofrecer alguna característica singular e identificados con un área concreta, o sea, agregar valor a la producción a través de sus rasgos culturales.

Por otro lado, la conformación de aglomeraciones industriales tiene su fundamento en los aspectos culturales de las localidades donde se instalan. De esa forma es crucial generar tejido social y empresarial para consolidar el desarrollo de un determinado territorio.

Los espacios en crisis, ante las nuevas premisas de la globalización y de la internacionalización de las economías, no son los espacios locales y regionales, sino los estatizados, los espacios clásicos con una fuerte especialización y concentración urbano/industrial. En ese sentido, los espacios locales sobrevivirán económica y socialmente a la globalización.

Asimismo, las administraciones locales deben impulsar la creación de ambientes industriales aprovechando las ventajas competitivas a nivel global para atraer capitales a su territorio y permitir el desarrollo de los recursos endógenos disponibles.

Todas los gobiernos subnacionales, de una manera u otra, están siendo presionados para ajustarse y adaptarse a las nuevas condiciones de la economía mundial. Sus alternativas de éxito están directamente determinadas por factores como la capacidad para adaptar o crear tecnología, los niveles de inversión nacional y extranjera que pueden captar, la disponibilidad de mano de obra capacitada, el desarrollo de infraestructura, el uso de subcontratación, la flexibilidad de las empresas, el tipo y la calidad de las exportaciones, el nivel de penetración de las importaciones y la capacidad de acceso a los mercados mundiales. Sin estas condiciones, los niveles de vida de la población y los niveles de empleo pueden deteriorarse.

La globalización en sus varias dimensiones, las reestructuraciones productivas en curso en todo el mundo y los nuevos requerimientos tecnológicos exigen nuevas intervenciones públicas en el espacio nacional. Estas deberán orientarse a dotar a las regiones y empresas que en ellas se encuentran de un ambiente económico e institucional favorable, capaz de volverlas ágiles, flexibles y eficientes.

Otro punto importante es la democratización y modernización del aparato público en la región. Esto permite conformar relaciones y estrategias entre el sector público y el sector privado para fortalecer núcleos locales empresariales y sindicatos de trabajadores que asuman una actitud colaborativa para enfrentar las oportunidades que ofrece la producción flexible y por ende la subcontratación en los procesos de globalización. Este proceso genera una institucionalidad que propicia la conformación de redes empresariales que a la larga pueden traducirse en aglomeraciones industriales con rasgos de distritos industriales.

Los distritos son un modelo de organización de la producción en el que, claramente, el papel de las fuerzas sociales locales es muy importante y surgen oportunidades para procesos particulares de desarrollo a nivel local y regional, de carácter endógeno. Aunque los países en desarrollo no tienen las mismas condiciones en las cuales surgieron los distritos industriales en Europa, es posible tomar medidas en esa dirección, a través del establecimiento de redes empresariales, fase preparatoria para la acción conjunta y cuyo crecimiento puede dar como resultado el tejido industrial necesario para la creación de dichos distritos.

Cabe preguntarse por qué y para qué incentivar los distritos industriales; quizás sea importante recordar algunas de sus ventajas. Estas aglomeraciones constituyen una estrategia colectiva que permite a las empresas que las integran encarar exitosamente algunos desafíos. Por lo general pueden contar con precios competitivos, elevar la calidad de los productos y servicios debido a la intensa competencia, mejorar la comercialización en los mercados internos y externos como consecuencia de la utilización de las nuevas tecnologías de la información, perfeccionar la gestión administrativa y fomentar la innovación.

Las aglomeraciones de empresas, espacialmente concentradas y sectorialmente especializadas, tienen hoy más posibilidades de éxito en un ambiente competitivo y de constante cambio tecnológico si forman parte de un distrito en lugar de operar aisladamente en el mercado.

Al diseñar políticas destinadas al desarrollo local es pertinente recordar que este es un proceso donde se organiza el futuro de un territorio. Un elemento importante, pues, es la planificación que realicen los agentes locales que intervienen en el proceso, con el fin de aprovechar los recursos humanos y materiales que allí se encuentran. Además, la negociación y el diálogo entre los agentes económicos, sociales y políticos asentados en el territorio son fundamentales para lograr ambientes propicios para las inversiones y mejorar el clima organizacional.

Por último, es posible concluir que, en cuanto a las políticas públicas diseñadas para asistir a las PYMES, las experiencias son diversas, con un mayor componente de intervención en los países del este asiático y una orientación hacia la solución de fallas del mercado en los países europeos (el Estado actúa favoreciendo la difusión tecnológica, el acceso a los mercados extranjeros, la disponibilidad de infraestructura). En todos los casos en revisión, las dificultades de acceso al crédito de las PYMES constituyen un denominador común. Las soluciones han sido muy imperfectas, dominando actualmente la tendencia a asistir a las empresas pequeñas para la preparación de sus proyectos, con mecanismos de aval público para los créditos con fondos públicos; la distribución se efectúa a través de los bancos privados y el subsidio implícito en la tasa de interés es muy modesto.

I. De la planificación centralizada a la identidad local como base del desarrollo territorial

Las profundas transformaciones que sufre la sociedad actual obedecen en gran medida a la globalización, que se ha acelerado gracias al uso de las tecnologías de la información y de la comunicación. Este fenómeno ha generado una mayor relación e interdependencia territorial, sobre la base de redes, de manera que es preciso interrogarse sobre el papel que lo local en cuanto tal ha de jugar en este nuevo universo de economía de mercado.

Lo que se observa en la región es que el viejo paradigma del desarrollo inducido por el crecimiento de las grandes industrias entró en crisis, junto a las respectivas políticas sectoriales llevadas a cabo por los gobiernos centrales de América Latina. Ese modelo dio como resultado la formación de grandes centros urbanos. Además, la gran mayoría de las localidades y regiones enteras no cuentan con la presencia de grandes empresas capaces de constituirse en el núcleo central de lo que en la década de los cincuenta y sesenta se llamaron los “polos de desarrollo” (Göske, 2001).

Con relación a los análisis más recientes sobre la globalización, es posible observar en la literatura dos corrientes. Para algunos esta mundialización de la actividad económica compromete la autonomía e identidad de las regiones y de las naciones. Para otros autores, es todo lo contrario; la globalización hace emerger el cuadro local y lo valoriza, pues es en la escala local que las formas de organización productiva se consolidan, generando un fenómeno de territorialización como elemento determinante de la competitividad de los sistemas de producción.

Además, una de las características más destacadas de la historia reciente de América Latina y el Caribe es la rápida descentralización de las decisiones políticas y fiscales. Los gobiernos regionales están desempeñando una función más amplia en la gestión de los asuntos locales y tienden a una participación democrática cada vez mayor. En menos de 15 años, la proporción media del gasto público que gestionan los gobiernos regionales se incrementó de 8% a casi 15% (BID, 2002).

Algunos países han avanzado considerablemente en la tarea de traspasar funciones y recursos a los gobiernos regionales y locales, mientras otros recién comienzan a analizar el tema. Sin embargo, en todos los países el marco fiscal y normativo en que se desarrolla el proceso es sumamente imperfecto y en muchos casos las instituciones regionales no tienen la capacidad necesaria para desempeñar las nuevas funciones. Es preciso pues introducir reformas para alcanzar los objetivos fijados por los gobiernos.

Se requieren también cambios simultáneos y coordinados en otros ámbitos de la administración pública, entre otros, la formulación de políticas y la planificación estratégica, la gestión y supervisión fiscal, y los sistemas de evaluación.

Frente a los cambios que se están produciendo en la región debido a la globalización y los procesos de descentralización en curso, en el presente capítulo se abordarán las nuevas tendencias de la planificación regional, poniendo énfasis en los vínculos entre la planificación nacional y los niveles locales y regionales.

Asimismo, se realiza una reflexión sobre la importancia que asume la planificación estratégica territorial para el desarrollo productivo local, para enseguida analizar e indicar las formas de definir el fomento y financiamiento del desarrollo local. Para finalizar se discute el papel de las culturas locales y regionales como base del desarrollo territorial y la importancia de la ubicación geográfica de la producción y de las redes de interdependencia social y cultural.

A. La planificación regional y su relación con el ámbito nacional

En América Latina la planificación nacional tiene sus inicios en los años de la posguerra; por su parte, la planificación regional surge en América Latina a fines de los años cincuenta del siglo pasado. En el caso de Brasil la creación de instituciones específicas para llevar adelante el desarrollo regional consistió en iniciativas para estimular el desarrollo económico y social en áreas más pobres del territorio nacional.

Se observa que la planificación regional siguió el mismo modelo en el ámbito nacional, o sea, la optimización de la asignación de recursos económicos. Sin embargo, contaba con ciertas particularidades: las zonas geoeconómicas de las regiones abarcadas por los planes muchas veces no coincidían con las fronteras geográficas y los instrumentos de política económica eran de carácter nacional. Esto trajo dos consecuencias principales: los efectos de las políticas globales no se propagaron equitativamente entre las diferentes regiones y los líderes regionales tuvieron poca autonomía en la asignación de los fondos públicos.

El plan regional debe adecuarse a los objetivos nacionales. Dentro de esta lógica, es necesario compatibilizar los objetivos de maximización del producto nacional con la minimización de las disparidades regionales. La coordinación entre las diferentes entidades nacionales es fundamental para la consecución de este objetivo.

La estrategia de adoptar la planificación regional requiere la definición de instrumentos de fomento productivo y de incentivos fiscales para resolver la desigualdad entre las regiones, siendo en definitiva una solución de carácter político y técnico.

En su concepción original, el gobierno utilizó las nuevas instituciones como elemento de planificación y de administración de los recursos públicos, con la intención de promover el desarrollo, financiando proyectos que inducirían el crecimiento económico y corregirían las desigualdades.

El proceso de regionalización que se trató de implementar en América Latina, a partir de los años sesenta, no logró articular en un mismo marco los problemas conceptuales y de definición con aquellos de naturaleza política y de orden práctico. Hasta los años setenta, todavía perduraba el crecimiento de la posguerra y la planificación regional respondía a problemas fundamentales que el desarrollo latinoamericano enfrentaba en el periodo, entre ellos su naturaleza de concentración en las zonas metropolitanas.

La planificación regional adoptó entonces un enfoque en que las metas de equidad social fueron transplantadas a la política territorial, asumiendo las premisas de la distribución futura de los beneficios que se estaban generando y del mantenimiento de aquel crecimiento en el largo plazo.

La incompatibilidad entre las políticas regionales propuestas y las políticas macroeconómicas que, una vez definidas, limitaban los patrones espaciales de variación tecnológica y del régimen de trabajo, ponía de manifiesto la debilidad del marco teórico utilizado por la planificación regional, pues no incluía las relaciones explícitas entre las transformaciones estructurales, la composición interna de los sectores y la formación y evolución de los patrones de localización espacial. Esto dificultaba el análisis de la compatibilidad entre las estrategias recomendadas y el marco general de las políticas nacionales (Echeverría, 1990).

B. Planificación estratégica y desarrollo productivo local

Las metodologías y técnicas de la planificación estratégica son consecuencia de una evolución histórica que tiene sus inicios en la revolución industrial (siglo XVIII) en Inglaterra y Alemania. Fueron los pensadores económicos de las teorías clásicas, y posteriormente los pensadores de las teorías neoclásicas, quienes influyeron en el proceso histórico de los sistemas de planificación en los ámbitos micro y macro.

Más tarde, las teorías de la planificación estratégica fueron desarrolladas y transformadas en herramienta microeconómica por una serie de investigadores y estudiosos que perfeccionaron este instrumento y su metodología.

El concepto de planificación estratégica como lo conocemos en la actualidad surge en los años ochenta en la Escuela de Negocios de Harvard y fue aplicado en primera instancia a la empresa privada, con el fin de que a partir de ella ésta alcanzara un alto grado de competitividad en el mercado, teniendo presentes siempre los movimientos de la competencia para alcanzar un único objetivo, el éxito empresarial.

Hoy esta herramienta sirve para elaborar planes de desarrollo regionales en que se utilizan métodos participativos, se trabajan las debilidades y fortalezas de un territorio y se trazan los posibles caminos o los denominados lineamientos estratégicos para que sean regiones competitivas. Así, esta herramienta se aplica para rescatar ciertas características especiales de algunas localidades y sus fortalezas para que sean la base de un desarrollo local.

De cualquier forma, los principios que rigen la planificación estratégica del territorio resultan en gran medida distintos de los que alientan a las empresas privadas: máxima participación en la selección de objetivos y acciones, máxima divulgación de las estrategias seleccionadas, organización específica para la puesta en marcha de una política de planificación urbana, organización mixta en la que participen los máximos responsables del gobierno local junto a los

máximos responsables de los actores económicos y sociales, realización de acciones emprendidas sectorialmente con proyección multi o transectorial y búsqueda de bienestar colectivo fundado en la satisfacción de intereses diversos.

El desarrollo local aparece como una nueva forma de mirar y de actuar desde el territorio en este nuevo contexto de globalización. El desafío para las sociedades locales está planteado en términos de insertarse en forma competitiva en lo global, capitalizando al máximo sus capacidades endógenas, a través de las estrategias individuales pero articuladas de los diferentes actores en juego.

Una forma de entender la realidad de lo local es hacerlo usando como referencia la comunidad, en la cual esencialmente existen elementos compartidos entre miembros de un grupo de personas; es decir, todos los miembros tienen una misma idea generalizada en las vivencias de cada uno.

En la década de 1980 varios países de la región que estaban sujetos a regímenes autoritarios de gobierno empiezan una transición hacia la democracia. En este contexto se da inicio a una nueva institucionalidad, creándose nuevas leyes y normas que delegan a los municipios mayor poder de planificación. En Brasil, por ejemplo, surgen los planes directores municipales, en Chile los Planes de Desarrollo Comunal, en Bolivia la ley de participación ciudadana. En Centroamérica el proceso de paz trajo consigo un trabajo asociativo de municipios, como es el caso de Guatemala, entre otras reformas llevadas a cabo en la región.

En otros países, como el Perú, en algunas regiones la presencia de la subversión y el narcotráfico crea un clima de violencia política y social que obliga al Estado a replegarse en amplias zonas del país. Los desastres naturales y las epidemias como el cólera, el dengue, la malaria y la fiebre amarilla, sumados al deplorable estado de las vías de comunicación, configuran un escenario crítico en el país.

Surge así un enfrentamiento entre algunas regiones y el poder central; en el caso de San Martín, la crisis económica y la Ley de regionalización que anexaba este territorio a Libertad creó un descontento regional con movilizaciones y huelgas (1985 y 1989). En este proceso se observó la necesidad de organizar mejor las propuestas y negociaciones con el Estado nacional. Al lograrse la región autónoma, el gobierno regional y las organizaciones representativas deciden embarcarse en el primer intento de planificación participativa (Plan Sauce: 1992) con herramientas de carácter normativo y tradicional.

Lo anterior demuestra que en América Latina no existe un proceso único de planificación regional; los caminos han sido diferentes. Sin embargo, existe una tendencia en la región de ir incorporando planes estratégicos como fórmula para ordenar el desarrollo, ya sean regionales o locales, como ha ocurrido recientemente.

Por otro lado, ante las reformas estructurales realizadas en los países de la región, se advierte que la estabilidad macroeconomía no es suficiente para generar una dinámica económica en el ámbito local. Con la reestructuración económica y con una estructura empresarial en que gran parte de las empresas de los países de América Latina son micro, pequeñas y medianas, las ciudades comienzan a preocuparse por una política específica de generación de empleo y renta. Es necesario dar una respuesta urgente a los niveles crecientes de desempleo.

Esa corrida contra el desempleo, que se concreta en la búsqueda de una política de generación de empleo y renta, puede ser entendida como un generador de la experiencia de desarrollo local.

En un primer momento correspondió a las administraciones públicas locales la responsabilidad de estructurar un proceso de desarrollo local. Sin embargo, los planes que

comprendían esa estructuración ponían mayor énfasis en los asuntos relativos a intervenciones urbanísticas, de control y regulación del uso del suelo urbano, demostrando así los límites de su actuación. Para empezar a hacer frente a la crisis era necesario superar los límites de los planes de desarrollo tradicionales; surge entonces la concepción de realizar planes estratégicos. Así se da inicio a la planificación estratégica como una forma de posicionar los municipios en un mundo globalizado y competitivo.

El desarrollo local no ha sido en la región algo automático, producto de medidas de descentralización. El confeccionar un plan estratégico no significa que se generará una dinámica local que permita el desarrollo de un territorio. El ejercicio de planificación debe venir asociado con las políticas de fomento productivo y los instrumentos de financiamiento de las iniciativas locales. Solo con el surgimiento de instituciones flexibles de financiamiento, la integración entre los agentes públicos y privados y la innovación en las formas de gestión y organización de los emprendimientos se generan condiciones para financiar y apoyar el desarrollo de los pequeños emprendedores y de experiencia de producción comunitaria. Eso lleva a las primeras experiencias de desarrollo local en América Latina.

Los gobiernos locales han logrado desempeñar un papel importante en todo este proceso. Son ellos los mayores responsables de la ejecución de las estrategias regionales y locales de desarrollo y logran realizar esa función con cierta tranquilidad debido a su proximidad con los agentes locales y con grupos de la sociedad civil.

1. El papel de los gobiernos subnacionales en el desarrollo local

Los gobiernos subnacionales influyen en el desarrollo local de distintas maneras, que sirven de complemento a las políticas nacionales. Pueden reducir las barreras normativas a la inversión privada y crear un entorno propicio para el pleno aprovechamiento de recursos locales no utilizados o utilizados insuficientemente. Pueden elevar la capacidad de sus territorios para competir con otros y atraer inversiones directas mediante:

- Infraestructura local de buena calidad;
- Políticas y reglamentos que realcen la eficiencia de las empresas (abarcando desde la capacitación laboral hasta la regulación de los recursos naturales, incluido el funcionamiento de los mercados inmobiliarios);
- El fomento de servicios fundamentales para el desarrollo en la economía local (contabilidad, mantenimiento, informática); y
- El fomento de la cooperación entre empresas a fin de lograr más rápidamente economías de escala en el suministro de ciertos bienes y servicios, como se verá más adelante.

En el crecimiento y la productividad de los sistemas de producción rural también influyen factores que dependen de los gobiernos locales, como la existencia de caminos de acceso y el manejo adecuado del agua, entre otras medidas.

La planificación del desarrollo regional y local tiene que considerar la prestación de servicios sociales. Dada su capacidad para adaptar los servicios a las necesidades y las preferencias de las comunidades, los gobiernos regionales están en condiciones de prestar servicios públicos cuyos beneficios se manifiestan en territorios definidos, especialmente en los casos en que la prestación desde el gobierno central plantea problemas de falta de flexibilidad e ineficiencia administrativa.

Esto es lo que ocurre en el caso de los servicios sociales orientados a la población, cuyos beneficiarios deben estar bien determinados, y en aquellos cuya prestación exige la administración

de múltiples unidades pequeñas. Sin embargo, para hacer frente a factores externos y problemas de desigualdad, puede ser necesario que algunos de esos servicios sean financiados por el gobierno central.

Los planes e instrumentos de fomento deben propender a la creación de empresas proveedoras de servicios regionales y locales o empresas autónomas, además de organizaciones privadas con o sin fines de lucro. Para mejorar los servicios y aprovechar plenamente las economías de escala y lograr un mayor alcance y eficiencia mediante la coordinación entre distintos niveles de gobierno, puede ser preciso descentralizar ciertas funciones y centralizar otras.

Otro elemento que hay que tener presente en los planes regionales es el cambio que se viene produciendo en el suministro de infraestructura. Esta tarea constituye un ámbito tradicional de actividad de los gobiernos regionales y locales, y comprende variados servicios esenciales (abastecimiento de agua, alcantarillado y recolección de basura, caminos y drenaje, alumbrado público, mercados, mataderos, terminales de transporte). Enfoques recientes sobre la provisión de infraestructura tratan de elevar la eficiencia mediante privatizaciones y el cobro de una tarifa a los usuarios, siempre que sea posible.

Lo anterior representa un cambio en el papel de los gobiernos regionales y locales que dejan de actuar como proveedores directos de servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado para convertirse en entidades fiscalizadoras de los servicios privados, y dejan de administrar mercados y mataderos municipales para regular y supervisar los del sector privado. Esto hace que también sea necesario cambiar la forma de elaborar los planes locales de desarrollo.

La fuerte reestructuración productiva en curso en varios países de América Latina viene provocando la necesidad de implementar políticas de generación de empleo o reconversión laboral, para sostener los logros sociales de determinados grupos de trabajadores.

Por otro lado, los gobiernos municipales empiezan a experimentar una fuerte sensibilización por las debilidades del propio tejido empresarial, que se ve amenazado por dicha reestructuración productiva y los nuevos requerimientos de los mercados. Se da inicio entonces a una redefinición de las necesidades colectivas, lo que requiere una modificación en sus ámbitos de actuación y las prioridades presupuestarias.

En este sentido, los gobiernos locales requieren adoptar una visión más estratégica del problema del desarrollo y su actividad debe ser reconducida para incidir en la colaboración con los agentes económicos y financieros en la búsqueda de diferencias competitivas vinculadas al territorio y a la utilización de recursos endógenos. La adopción de dicho enfoque estratégico permite contextualizar acciones concretas vinculándolas a las tendencias generales de los mercados y las nuevas necesidades colectivas, buscando fórmulas de cooperación en el ámbito privado. Surgen de este modo alianzas estratégicas entre el sector público y el privado en el desarrollo local, imprescindibles para el éxito de cualquier iniciativa en éste ámbito.

2. Elementos para lograr un proceso de desarrollo local exitoso

- Es necesario adoptar un enfoque multidimensional para escapar de los planes tradicionales que ponían mayor énfasis en lo sectorial, sin olvidarse de nutrirse de experiencias anteriores.
- Debe existir una participación de todos los actores para poder contar con una masa crítica que pueda repensar lo local y además lleve a un proceso que se oriente a la cooperación y negociación de los diferentes interesados a fin de construir en consenso una visión común de desarrollo.
- Es imperativo contar con agentes e instituciones de desarrollo que ponga a disposición de los actores locales los instrumentos y las herramientas para que dinamicen sus actividades, sean

económicas, sociales o culturales. Además no hay que perder de vista la necesidad de lograr una unidad de criterio entre los procesos inducidos y los procesos endógenos.

- El agente público debe provocar contextos de desarrollo, ambientes industriales y espacios de innovación para que la iniciativa privada encuentre atractivas localizaciones para la inversión. Es necesario por otra parte la elaboración de una estrategia común y consistente, validada financieramente por la institucionalización de fórmulas de financiación público-privadas que no sean exclusivamente tributarias de los presupuestos públicos.
- El gobierno local es capital para trasladar los valores, principios y criterios de la globalización a lo concreto del municipio o provincia. El desarrollo local pasa necesariamente por la potenciación de mesoestructuras urbanísticas y el fortalecimiento del tejido social empresarial local, el aprovechamiento de los recursos endógenos, la eliminación de las desigualdades territoriales y la movilización del ciudadano a través de nuevas fórmulas participativas en los ámbitos político, social y obviamente en el económico.

3. Algunos elementos que retrasan el desarrollo local

- Debilidad y poca convicción en el Gobierno Central sobre el papel de la planificación estratégica.
- Autoridades locales con débil percepción de la necesidad de crear en consenso una visión de futuro.
- Sectores productivos desvinculados de reales oportunidades de desarrollo y del consenso local.
- Líderes sectoriales con una visión cortoplacista y excesiva dependencia del nivel central.
- Temor de abrir espacios de debate por posiciones políticas, autoridades con una visión del desarrollo y estilo de gestión tradicionales.

Cuando se habla de desarrollo local, debe incorporarse al discurso una visión estratégica de un territorio y definir la forma en que se va lograr el bienestar de todos los habitantes allí asentados. La formación de actores es fundamental, en caso de que exista capacidad de iniciativa endógena, será necesario sistematizarla de forma participativa y a través de facilitadores. Otro elemento que veremos más adelante es considerar la identidad cultural como un elemento que impulsa los procesos de desarrollo. Finalmente la interacción público-privada debe centrarse en torno a un proyecto colectivo.

En la medida que los espacios locales se posicionan en el escenario nacional e internacional, recaen sobre la comunidad e instituciones nuevas exigencias. Esto requerirá que exista ajuste en todos los ámbitos del quehacer de los habitantes y de los gobiernos locales. Como reflejo de lo anterior el gobierno central también tendrá que adaptarse a los nuevos desafíos y definir políticas que sean consecuentes con los nuevos tiempos, así, las políticas de fomento productivo deben ser flexibles para poder adaptarse a la especificidad de cada territorio.

Además, considerando que existe muchas veces una gran fragilidad de los sistemas productivos locales, es preciso asegurar la introducción de innovaciones tecnológicas y de gestión en los diferentes sistemas productivos locales, con lo cual es imperativo definir políticas de innovación tecnológica y empresarial descentralizadas. Cabe recordar que los centros de investigación y desarrollo se localizan en centros urbanos de cierta envergadura y no existe en muchos países una cobertura ni regional y menos local de estas instituciones.

Otro aspecto no menos relevante en un mundo competitivo es que exista una concertación estratégica entre el sector público y el privado. Este es el momento de cultivar las alianzas

estratégicas para poder salir a competir en el exterior o en los mercados regionales e incluso nacionales; de forma aislada será muy difícil para las empresas locales posicionarse en los diferentes mercados.

Un tema no menor que se discutirá más adelante es la necesidad de crear una institucionalidad territorial para la promoción empresarial y productiva como forma de aumentar las potencialidades locales, así como optimizar el uso de las potencialidades existentes y tratar de obtener un desarrollo equilibrado y equitativo en el ámbito local.

Se debe considerar que la formación de un territorio otorga a las personas que en él habitan la conciencia de su participación, llevando al sentimiento de la territorialidad, responsable de la aparición de una confraternización entre sus habitantes. El término territorialidad expresa, por lo tanto, todo aquello que se encuentra en un espacio geográfico con dimensiones económicas, sociales y culturales determinadas y está sujeto a su gestión, además del proceso subjetivo de concientización de la población de formar parte de un territorio.

C. Fomento y financiamiento del desarrollo local

Un elemento esencial para el desarrollo regional y local es la existencia de un sistema adecuado de crédito para inversión, lo que depende de la existencia de una estructura de fomento, una vez que este se caracteriza por la práctica de tasas de interés inferiores a aquellas aplicadas en el mercado y a operaciones con plazos adecuados. Debido a esas tasas de interés inferiores a los plazos relativamente largos con que se opera, el fomento se presenta fundamentalmente en el ámbito de las atribuciones del Estado. La idea de un sistema de fomento en el ámbito del poder público encuentra respaldo en la práctica de varios países, dado que la mayoría de los bancos de fomento en todo el mundo están en la esfera estatal (Duarte, 1998).

Se puede contraponer al fomento las prácticas de competencia adoptadas por los bancos, agentes que actúan con expectativas sobre el futuro incierto y que, por eso mismo, procuran conformar un portafolio conciliando expectativas de lucro con su escala de preferencia por la liquidez. La elección entre lucro y preferencia por la liquidez depende parcialmente de la creación de crédito y depósito bancario, esto es, la oferta de moneda en la economía. Desde esta óptica, los bancos son considerados agentes activos que administran los dos lados de su balance, adoptando procedimientos capaces de influenciar la preferencia de los depósitos previos, a través de la creación de moneda bancaria, (Paula, 1999).

Como agentes capaces de otorgar crédito, los bancos poseen un papel importante en las condiciones de financiamiento de una economía capitalista, pues esas instituciones financieras establecen el volumen y las condiciones de la oferta de crédito, y de eso depende la creación de poder de compra para adquirir bienes de capital.

La rentabilidad de los bancos es determinada por las ganancias líquidas de sus activos, que por lo general equivalen a la diferencia entre el rendimiento de sus activos y el costo de los depósitos. Por eso, las instituciones bancarias buscan sostener el margen entre las tasas de aplicación y de captación de recursos, aplicando tasas más elevadas que aquellas que pagan en sus operaciones pasivas (Paula, 1998).

Esa rentabilidad es definida en la competencia bancaria, en la cual aparece el carácter simultáneamente dinámico y desestabilizador de los bancos, pues son agentes económicos sometidos a la lógica de la valoración en un mundo de incertidumbre y al mismo tiempo ocupan un lugar central en el proceso de creación monetaria de moneda de crédito, el principal medio de liquidación de los contratos económicos. Los bancos son creadores de moneda e intermediarios financieros, combinando por un lado la gestión de los medios de pago con la gestión del capital de

préstamo, o del capital dinero productor de interés. Las características institucionales y legales de la actividad bancaria que prevalece en los países interfieren en la competencia bancaria, pero no eliminan la posibilidad de que asuma formas destructoras que amenazan el conjunto del sistema de crédito (Freitas, 1997).

Si bien no existe mucha evidencia empírica sobre las posibles restricciones financieras del proceso de concentración bancaria llevado a cabo en América Latina, es posible suponer que esto ocurra en el caso de los clientes más dependientes de la financiación bancaria. Algunos estudios realizados en Estados Unidos e Italia muestran cierta tendencia a que las entidades bancarias fusionadas reduzcan el peso de la cartera de préstamos a clientes de pequeñas dimensiones tras la operación de fusión. No obstante, los efectos no son muy claros y en algunos casos dicha reducción queda compensada por la entrada al mercado de nuevos participantes.

Luego, el fomento productivo debe ser pensado al margen de la oferta de crédito en las condiciones en que se da la competencia bancaria y retomando la idea de que el sistema de fomento debe estar en el ámbito del poder público; aunque esto no ocurra, es necesario tener en mente que las intensas transformaciones de la actividad financiera en los países desarrollados no desarman esas estructuras de intermediación financiera, representada por instituciones especiales de crédito, desconectadas, en general, de los mercados financieros libres, en lo que se refiere a tasas activas practicadas.

En estos países, las instituciones especializadas en el financiamiento de largo plazo de los sectores prioritarios son, en su gran mayoría, entidades públicas o con patrimonio gubernamental. En general, ellas cuentan con una base de *funding* adecuada al perfil de sus aplicaciones, financiando sus operaciones activas por intermedio de la emisión de títulos de mediano y largo plazo. Adicionalmente, esas instituciones de fomento tienen presencia activa en los mercados de capitales nacionales e internacionales, en los cuales, en virtud de sus excelentes calificaciones, cuentan con una amplia base de inversionistas que obtienen financiamiento en condiciones favorables (Ferreira, 1990).

El fomento no puede ser confundido con la actividad comercial típica de una institución financiera. Esa diferencia no está en la postura empresarial, que es esencial a las instituciones de fomento, pues el lucro no debe ser ajeno a ellas, considerando que el buen negocio del fomento es aquel que es rentable y rinde retornos al capital invertido. La diferencia es cultural, pues el fomento solo tiene sentido en un contexto de planificación, lo que requiere un horizonte de largo plazo. De esa forma el fomento adquiere su verdadero sentido en el ámbito político regional (Ferreira, 1995).

En este contexto, se refuerza la autonomía local en términos de presupuestos y competencias, y se atribuye a los responsables y agentes sociales un papel protagonista en la promoción y gestión de su propio desarrollo. Son ellos quienes deben elaborar sus planes estratégicos de desarrollo local, dando participación a todos los interesados.

Por otro lado, los programas de fomento y financiamiento deben ser coherentes con lo planificado por las comunidades en el ámbito local, así los instrumentos deben tener como objetivo fundamental fomentar la cohesión económica y social.

Las políticas de fomento del desarrollo local deben contener lineamientos para financiar fondos estructurales cuyos objetivos deben ser los siguientes:

- Apoyar las inversiones productivas que permitan la creación y el mantenimiento de puestos de trabajo;
- Apoyar la creación o modernización de infraestructura que contribuya al desarrollo o reconversión de las regiones deprimidas;

- Apoyar las acciones que tengan por objeto el desarrollo del potencial endógeno de la región;
- Potenciar acciones de investigación y desarrollo;
- Apoyar las inversiones en los ámbitos educativos y sanitarios.

Las principales líneas de actuación deben concentrarse en:

Inversiones en infraestructuras que contribuyan a un aumento del potencial económico; el desarrollo, ajuste estructural y el empleo duradero de las regiones; la ordenación de las zonas industriales en crisis, la revitalización, integración y articulación territorial entre zonas rurales y de las que dependen de la pesca y las inversiones cuya modernización y ordenación condicionan la creación o desarrollo de actividades económicas que creen empleos.

Inversiones productivas que permitan la creación o el mantenimiento de puestos de trabajos duraderos.

Desarrollar el potencial endógeno mediante medidas que incentiven y apoyen iniciativas de desarrollo local y empleo y las actividades de las pequeñas y medianas empresas, tales como: ayudas a los servicios a empresas; financiación de transferencias de tecnología; mejora del acceso de las empresas a financiamiento y créditos, mediante la creación y desarrollo de instrumentos de financiamiento apropiados; ayuda directa a la inversión; realización de infraestructuras de pequeñas dimensiones.

Un elemento importante en el desarrollo local son los aspectos sociales, así se desprende que es necesario contar con un financiamiento de aquellos aspectos de índole social. Es necesario entonces crear instrumentos financieros para apoyar las medidas de desarrollo de recursos humanos a fin de promover un elevado nivel de empleo y protección social, la igualdad entre hombres y mujeres, un desarrollo sostenible y la cohesión económica y social.

La creación de fondos sociales debe tener los siguientes objetivos:

- Facilitar la inserción profesional de personas desempleadas, amenazadas por desempleo de larga duración;
- Facilitar la inserción profesional de jóvenes en busca de empleo;
- Integrar a personas amenazadas de exclusión del mercado laboral;
- Adaptar a los trabajadores a las mutaciones industriales;
- Fomentar la igualdad de oportunidades en el mercado laboral;
- Desarrollar las competencias, aptitudes y calificaciones profesionales;
- Favorecer la creación de empleo;
- Favorecer la estabilidad y mantener el crecimiento del empleo;
- Reforzar el potencial humano en materia de investigación, de ciencia y tecnología.

Para lograr estos objetivos es necesario contar con tres lineamientos estratégicos:

- a) Desarrollo local y promoción del empleo;
- b) Integración social, y
- c) Sostenimiento del medio ambiente

El primer lineamiento deberá contar con las siguientes líneas de acción para que sea eficaz:

- a) Conocimiento de la realidad socioeconómica local y definición de las estrategias de actuación para la promoción del empleo.
- b) Promoción económica local;

- c) Adaptación entre la oferta y la demanda de trabajo en el ámbito local;
- d) Fomento de determinadas ocupaciones no tradicionales.

La integración social deberá estar orientada a un trabajo con los gremios más necesitados a fin de facilitar una integración sociolaboral. Luego se debe trabajar en las siguientes líneas:

- a) Mejor conocimiento de las necesidades sociales y definición de líneas estratégicas de actuación local;
- b) Calificación inicial, en cuanto a la formación necesaria para que una persona adquiera los conocimientos y habilidades oportunas para acceder a un puesto de trabajo;
- c) Recalificación de trabajadores desempleados;
- d) Mejora de la inserción, destinada a mujeres y personas en situación de desempleo de larga duración;
- e) Acciones positivas de lucha contra la exclusión de determinados grupos de riesgo;
- f) Acciones positivas para la igualdad de oportunidad entre hombres y mujeres.

A los lineamientos anteriores hay que sumar los aspectos ambientales que son fundamentales actualmente. Es posible trabajar planes ambientales que generan elementos para lograr un desarrollo productivo limpio y socialmente sostenido al generar empleos.

Es posible afirmar que el desarrollo local sostenible requiere del compromiso financiero de tres agentes genéricos que permitirán una gestión más eficiente del mismo: la administración local en colaboración con otros organismos públicos supralocales (gestión de la garantía pública); las entidades financieras (gestión del riesgo) y las empresas (gestión de la innovación).

Sin el compromiso de estos tres agentes los proyectos de desarrollo local emprendidos adolecerán de importantes debilidades, manteniéndose claras disonancias y asintonía entre la obtención de recursos financieros (estructura de financiamiento del desarrollo local) y las asignaciones y uso efectivo de dichos recursos (estructura económica del desarrollo local). Las empresas del ámbito local, en su mayoría pequeñas y medianas empresas y empresas familiares con una débil estructura financiera, tanto desde el punto de vista del endeudamiento, del riesgo crediticio, como de la financiación propia, no pueden acometer por sí mismas proyectos de inversión de cierta envergadura.

La consecuencia final del compromiso tripartito de los tres agentes citados anteriormente es la creación de una institucionalización y creación de un marco de carácter estructural para la fijación de recursos al territorio y el fomento de la disposición de recursos financieros en el ámbito local.

Dicha institucionalización financiera además permitirá dotar al capital que se fije al territorio de las premisas básicas de rentabilidad, seguridad y liquidez. Una institucionalización óptima permitirá el contacto necesario entre los recursos de capital y los mercados. El desarrollo local no será sustentable si se plantea de espaldas a los mercados, que son los institutos últimos que proveen los elementos dinamizadores de las economías. Y esto se logra con elementos e instrumentos de financiación flexible y perfectamente comunicados y compatibles con los requerimientos de los mercados.

Para que se haga realidad una política de fomento productivo para el desarrollo local y que se viabilice el financiamiento de los diferentes instrumentos, los países de la región deberán contar con el apoyo financiero de entidades de fomento de carácter internacional. Una de las que está hoy más cercana y en sintonía con el desarrollo local es el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Hay otras instituciones multilaterales de desarrollo que prestan apoyo a los gobiernos regionales y locales de América Latina. Las propuestas y estrategias de financiamiento deben buscar cofinanciamientos que aprovechan de esta forma las sinergias. El Banco Mundial apoya la descentralización en América Latina y ha cofinanciado con el BID préstamos para el desarrollo municipal y provincial en varios países. El documento de políticas más recientes se refiere al desarrollo municipal e insiste en la necesidad de promover ciudades y pueblos sostenibles que concreten la promesa de desarrollo para sus habitantes, en particular mejorando la vida de los pobres y promoviendo la equidad, al tiempo de contribuir al progreso del país en su conjunto. Otras entidades que están en la tarea de financiar el desarrollo local son el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT), que presta apoyo a una ordenación urbana eficiente y el Programa de la Comisión Europea para las Zonas Urbanas de América Latina (URB-AL), que apunta a establecer asociaciones entre ciudades de Europa y de América Latina a fin de promover el intercambio de experiencias y examinar cuestiones de interés común.

Otros organismos de cooperación bilateral trabajan en cuestiones relacionadas con el desarrollo regional y local en América Latina y algunos tienen importantes programas. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) se centra en cuestiones relativas al estímulo del crecimiento económico en el plano local, la prestación económica de servicios urbanos, la protección del medio ambiente y la gobernabilidad. El Organismo Alemán de Cooperación Técnica (GTZ) tiene un activo programa de desarrollo municipal tendiente a mejorar la participación de los ciudadanos en la adopción de decisiones en el plano local, la realización de proyectos de inversión y el desarrollo económico local. La Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (SIDA) colabora con municipalidades pobres de países de bajos ingresos de América Latina para mejorar las condiciones de vida de la población de bajos ingresos. La Agencia de Canadá para el Desarrollo Internacional (CIDA) ha prestado asistencia a varios países, especialmente países en desarrollo. Otras instituciones se dedican a realizar diagnósticos, estudios de casos y asistencia técnica en el ámbito del desarrollo local.

D. Culturas locales y regionales como base del desarrollo territorial

En un momento en que la escala mundo adquiere un creciente protagonismo en todos los aspectos sociales y económicos, las orientaciones programáticas para superar los desequilibrios adquieren, sin embargo, una dimensión territorial local. Pareciera un contrasentido que, sin embargo, tiene su lógica al advertir que integrarse dentro de las dinámicas globales, desde una posición periférica o desfavorecida, sólo es posible a partir de la potenciación de los recursos con los que cuenta cada territorio, especialmente aquellos que pueden ofrecer algún carácter poco común e identificado con un área en concreto, o sea, agregar valor a la producción a través de sus rasgos culturales. Por ello se cita constantemente a la artesanía, al turismo de base local, a los productos únicos, como una de las estrategias a seguir a la hora de implementar un proyecto de desarrollo de estas características.

De acuerdo con Arroyo (2002) el tema de **la cultura** no ha sido siempre un tema central ni en el análisis ni en la implementación de la temática del desarrollo. Es un tema que ha cobrado importancia con el pasar de las décadas, pero a su vez, en cuanto concepto, ha ido adquiriendo un uso y al mismo tiempo una dispersión más frecuente y a la vez mayor confusión. Sin embargo, vivimos inmersos en ella y esa es quizás la primera dificultad que debemos enfrentar para percibirla con claridad pues nos resulta más difícil estar conscientes del fenómeno.

Por otro lado, el término cultura, en función de su uso interactivo y aleatorio en las más diversas áreas del conocimiento, se tornó vago y ambiguo como pocos.

Es cada vez más frecuente en la literatura científica y en los discursos políticos recurrir a términos como sustentabilidad, endógeno, durable, integrado, desde la base. La identidad forma parte fundamental de la historia de la comunidad. Hay una identificación con algo, se construye una autodefinición colectiva como grupo. Se edifican ciertas características sobre la base de un contexto de vivencias, de historias y experiencias.

Este proceso de valorización de lo local tiene estrecha relación con los cambios que se vienen produciendo en el patrón económico occidental que se vislumbra en una profunda crisis de los estándares de su modelo productivo, replanteándose la producción masiva y la integración vertical de grandes empresas y corporaciones. El capital financiero se descontextualiza a pasos agigantados en la etapa de la globalización y de la nueva economía, y las dedicaciones/empleos económicos se fijan al territorio a través de la especialización flexible y las pequeñas unidades de producción que han sufrido fuertes externalizaciones productivas. El lugar, que había sido referente de trámite, soporte de las grandes corporaciones industriales y de fuerte especialización fordista, retoma su papel a través de la desespecialización y la recuperación holística del espacio (endogenización de los recursos productivos, que no es otra cosa que la conversión en valores de cambio de los valores de uso locales).

Los espacios en crisis, ante las nuevas premisas de la globalización y de la internacionalización de las economías, no son los espacios locales y regionales sino los espacios estatizados, los espacios clásicos con una fuerte especialización y concentración urbano/industrial. En ese sentido, los espacios locales sobrevivirán económica y socialmente a la globalización.

Si los Estados en los últimos tiempos, al tenor de la universalista vocación privatizadora que trasciende las fronteras, han ido perdiendo parte de sus conglomerados y corporaciones industriales fuertemente localizadas, inducidos por el proceso de tercerización inexorable de las sociedades avanzadas, las administraciones locales deben tomar relevo en la etapa de globalización a través de la creación de ambientes industriales lo suficientemente contextualizados como para fijar el capital financiero al territorio y permitir el desarrollo económico global del espacio a través de los procesos de endogenización de los recursos disponibles.

La cultura popular local, por otro lado, por ser oriunda de las relaciones profundas entre comunidad local y su medio natural y social, simboliza al hombre y su entorno. Esa relación implica un tipo de conciencia y de materialidad social que evidencia una afición y apego a un lugar, factor de extrema importancia para el desarrollo local, pues permite la configuración de la identidad local y de su población.

Asimismo, la cultura erudita local refleja el grado de autoestima de la población en la medida que esta recupera elementos de la cultura popular en detrimento de lo exógeno. Se percibe entonces la existencia de lazos afectivos con las clases dominantes, precisamente aquella clase que son en última instancia los detentores de los bienes y medios de producción.

Sin embargo, hay que tener presente que la discusión entre cultura popular y erudita es estéril e inoportuna, la preocupación se debe centrar sobre la aplicación del acceso de la población a todas las formas de manifestación cultural. Aquí se presentan dichas categorías para destacar que existe incluso en localidades muy apartadas una cierta heterogeneidad social producto de una gran interculturalidad latinoamericana.

La cultura es algo vivo, por estar integrada por gente. Compuesta por elementos heredados del pasado como por influencia exteriores adoptadas y novedades inventadas localmente, ésta ejerce importantes funciones en la sociedad.

De acuerdo con Thierry Verhelst (citado en Kashimoto 2002), la cultura cumple determinadas funciones sociales. En primer lugar, proporciona una estimación de sí mismo, que es

la condición indispensable para cualquier desarrollo, sea este personal o colectivo. Sin disponer de un mínimo de conciencia de su propio valor y capacidades, sin que el individuo posea confianza serena en sus propios recursos y medios, permanecerá mudo e inerte, tanto en el sentido figurado como en el propio. Este silencio, esta apatía, son producto, entre otros, de una pérdida de la autoestima en cuanto sociedad. Si una determinada población recibe hasta el cansancio un mensaje que la define como atrasada, ignorante, incapaz, no competitiva, perezosa, marginal, subdesarrollada, arcaica, etc., ésta terminará por interiorizar dicho mensaje y comenzará a comportarse de acuerdo con esa imagen negativa. Por el contrario, afirmar su valor y su potencial la hará más creativa y propensa a la acción (Kashimoto y otros, 2002).

La cultura también es un mecanismo de selección en relación con numerosas influencias exteriores. La capacidad de seleccionar los aportes externos, de poder escoger, es extremadamente importante. Toda comunidad debe poder escoger en plena libertad aquello que juzgue útil y bueno y desechar lo que considere superfluo o nefasto.

La cultura inspira estrategias de resistencia bajo formas de contrapoderes. La resistencia a todo lo impuesto, que se estima como algo perjudicial e inaceptable, es un componente esencial del desarrollo armonioso de toda comunidad. Así, los actores locales, unidos por una voluntad solidaria, toman a su cargo el desarrollo de su territorio, en función de las necesidades y de los recursos locales. Su proyecto cultural global supera consideraciones economicistas y debería crear nuevas relaciones sociales, las cuales derivan en aspectos relacionados con la mejora en la calidad de vida.

En el contexto de lo local, las estrategias de desarrollo deben ser conceptualizadas de una manera más integral, incorporando las dimensiones relacionadas con el mundo social de lo comunitario, la evolución social de un grupo humano reflejada en su historia y sus símbolos culturales. Hay que comprender que el crecimiento económico constituye sólo otra dimensión a insertarse en la dinámica de una población local.

Se ha visto que la cultura local, como elemento que debe incorporarse a las estrategias de desarrollo local, requiere de una activa participación de la comunidad. Cabe entonces recordar que en los países de la región la participación ciudadana está en crisis, existe hoy una automatización social, producto de una serie de eventos ocurridos en las últimas décadas y de la ruptura del tejido social como consecuencia de gobiernos autoritarios y de los conflictos armados, que hasta hoy existen en algunos países.

Es importante tener presente lo anterior, porque una primera tarea para incorporar elementos endógenos al desarrollo de un territorio es trabajar los aspectos relacionados con el fortalecimiento comunitario. De esta forma, será posible reforzar potencialidades, estimular cualidades y capacidades presentes en la población. Se trata de generar participación para que la comunidad pueda entender sus propias necesidades y definir las en función de su realidad.

Luego, la creatividad que surge de la interlocución interna de la comunidad instrumentaliza el desarrollo de proyectos que se adecuan a las condiciones socioculturales locales. En conjunto, estudios técnicos-científicos y proyectos de largo plazo se suman al saber empírico local, y hacen realidad y producen el conocimiento sobre el lugar. La afirmación de la identidad cultural es imprescindible para el fortalecimiento de la comunidad en su ambiente, posibilita escoger las mejores soluciones y consecuentemente la conducción del proceso de desarrollo local.

II. Las aglomeraciones industriales como elementos del desarrollo territorial

El interés creciente que surge en los últimos años por las aglomeraciones industriales proviene de las condiciones que proporcionan ventajas competitivas a las empresas que integran estos sistemas industriales locales, principalmente aquellas relacionadas con las externalidades específicas de ámbito local.

Además, el desarrollo territorial es una materia que hoy cobra relevancia como consecuencia de la globalización, como se analizó en el capítulo I. Hay que tener presente que la preocupación por las cuestiones espaciales no es reciente y se remonta al pensamiento económico del siglo XVIII. La relación ciudad-campo, la localización de las actividades productivas y la relación entre mano de obra y espacio ya estaban presentes en las obras de los autores clásicos, incluido Adam Smith.

El pensamiento económico espacial en el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX presenta en su teoría una importante contribución sobre la movilidad de la mano de obra, la formación del mercado de trabajo y el desarrollo económico regional (Juncal, 2001).

En aquella época el interés de los diferentes autores fue explicar la localización de explotaciones agrícolas con relación a las ciudades. Así, la característica principal de los escritos pioneros fue explicar en términos espaciales diversos temas relacionados con el intercambio económico, con la influencia de las ciudades y su entorno, la localización de los cultivos y el transporte, y como estos influyeron en la formación de los precios, la renta y los salarios.

Entonces, el desarrollo de un territorio a través de la industrialización tenía como requisitos esenciales la existencia de una agricultura evolucionada, un consumo diversificado y refinado, una densidad demográfica capaz de permitir la división del trabajo compleja, oferta de capital y medios de transporte desarrollados (Wilhem Roscher, 1865 citado en Juncal 2001). Los autores representaban una época de transición del modelo de localización de actividades agrícolas hacia una realidad más urbana e industrial.

Es posible concluir que para los autores del siglo XIX existen dos tendencias opuestas que se manifiestan constantemente en un territorio: la centralización y la descentralización. Sobre la base de estas características fueron creadas tipologías de las distintas industrias, tipologías que condicionarían su ubicación. En aquellas industrias en que el capital es intensivo y especialmente aquellas que necesitan mano de obra muy especializada, la tendencia sería la concentración. En aquellas otras donde el factor humano fuera menos importante estas tenderían a localizarse por influencia de otros factores, como la materia prima o las fuentes de energía.

Actualmente, por paradójico que parezca, la globalización ha hecho que el territorio cobre otra vez gran relevancia. Surge así un importante desarrollo teórico y de producción de nuevas evidencias estadísticas sobre la localización de la producción en el espacio geográfico. Sin embargo, es necesario afrontar el reto de la mejora del entorno empresarial y de la pequeña y mediana empresa e incorporar el análisis al plano del desarrollo local y así poder definir estrategias de largo plazo en lo relativo a los aspectos de competitividad.

Además de la consecuencia de la revolución tecnológica existe una tendencia a una nueva forma de organización de la producción. El modelo taylorista/fordista está dando paso a lo que se ha llamado “producción flexible” de grandes empresas multinacionales, lo que favorece a las localidades que poseen aglomeraciones o capacidad para ser centros coordinadores de la producción y principalmente de la comercialización. Lo anterior es posible por el uso cada vez más intenso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC), que amplía la conectividad, disminuyendo los costos de coordinación a distancia, lo cual va en beneficio directo del desarrollo local.

La movilidad que ofrecen los avances tecnológicos ha transformado la forma de organizar la producción, generando redes de producción y distribución integradas en los ámbitos local, regional y global. En estas redes, las empresas pueden adquirir localmente insumos que necesitan producir para el mercado nacional o internacional. Así, las características de la dimensión local adquieren particular importancia para que las empresas se inserten como actores transnacionales en la globalización. Las estrategias de esas empresas se centran en el aprovechamiento de nichos que se generan o fortalecen en los mercados globales con fuerte tendencia de homogenización. En ellos, esas empresas tienen ventajas sobre los competidores globales, en particular por su mejor capacidad de monitoreo de los cambios en los mercados locales y la posibilidad de operar con mayor flexibilidad.

En este capítulo se realizará una recapitulación de los enfoques teóricos que existen sobre aglomeraciones industriales para luego analizar una de las aglomeraciones donde existe una gran flexibilidad y la interacción en redes de empresas similares, que se ubican en una misma localidad, cuyo ejemplo más destacado son los distritos industriales. Asimismo, se discutirán las metodologías para analizar las aglomeraciones y la existencia del llamado “efecto distrito” en estas aglomeraciones. Finalmente se analiza si existen las condiciones en América Latina para replicar el modelo de los distritos industriales existentes en los países europeos.

A. Enfoques teóricos sobre las aglomeraciones industriales

De acuerdo con Suzigan (2001), los enfoques teóricos de análisis de las aglomeraciones industriales poseen como base algunas categorías de análisis entre las que se incluyen las siguientes:

- La simple existencia de una aglomeración industrial en un determinado local puede ser resultado de un “accidente histórico” (historia),
- Pequeños eventos, tales como innovaciones comerciales o tecnológicas, o nuevos desarrollo en la organización industrial. Estos eventos pueden crear una ruptura en la tendencia de la evolución de las aglomeraciones industriales (innovación),
- Asociación de empresas locales, cooperativas, sindicatos y otras organizaciones, así como otros tipos de instituciones locales, generalmente juegan un papel importante en el desarrollo de aglomeraciones exitosas (instituciones)
- Existencia de confianzas y de liderazgo local, que son esenciales para la construcción institucional y la cooperación entre agentes privados y de éstos con el sector público (capital social y cultura), y
- El apoyo del sector público, aunque no exclusivamente local, es también fundamental para el éxito de una aglomeración.

Por otro lado Suzigan define la existencia de por lo menos cinco corrientes en el análisis de las aglomeraciones industriales: la llamada Nueva Geografía Económica, cuyo principal exponente es P. Krugman (1998); la Economía de Empresas, en la cual se destaca M. Porter (1998); la economía regional, en la cual existen varias tendencias, pero la que más se aproxima al tema específico de los clusters es aquella liderada por A. Scott (1998); el enfoque de la Economía de la Innovación, para el cual contribuyen muchos autores, entre los cuales se destaca Audretsch, por el abordaje en políticas; y finalmente el enfoque que trata de las Pequeñas Empresas/Distritos industriales, donde se destacan las contribuciones de H. Schmitz (1987; 1999) (recuadro 1).

Recuadro 1

LOS DIFERENTES ENFOQUES TEÓRICOS DE LAS AGLOMERACIONES

Nueva Geografía Económica (P. Krugman, 1998): Elaborada a partir de las contribuciones pioneras de A. Marshall. Las aglomeraciones resultan de la acción acumulativa inducida por la presencia de economías externas locales. Las economías externas son incidentales, y la estructura espacial de la economía es determinada por procesos de mano invisible que opera fuerzas centrifugas y centrípetas. Poco espacio para políticas públicas.

Economía de los negocios (M. Porter, 1998): enfatiza la importancia de economías externas geográficamente restrictivas (concentraciones de habilidades y conocimientos altamente especializados, instituciones, rivales, actividades correlacionadas y consumidores sofisticados) en la competencia internacional. Las estrategias locales nacionales son parte de la estrategia de los negocios. Las fuerzas de los mercados determinan el desempeño de los clusters. El gobierno debe proveer educación, infraestructura física y reglas para la competencia.

Economía Regional (A. Scott, 1998): Geografía económica y desempeño industrial están interrelacionados. Existe una tendencia endémica en el capitalismo en dirección a compactos clusters localizados. Esos clusters son constituidos como economías regionales intensivas en transacciones que a su vez son enlazadas por estructuras de interdependencia que están dispersas por todo el globo. Coordinación extra mercado y políticas públicas son esenciales en la construcción de ventajas competitivas localizadas.

Economía de la innovación (D. B. Audretsch, 1998): La proximidad local facilita el flujo de información y la diseminación del conocimiento. Actividades económicas con base en nuevos conocimientos tienen una gran propensión a agruparse dentro de regiones geográficas. Esto ha desencadenado un cambio desechándose las políticas que coactan.

Pequeñas empresas y distritos industriales (H. Schmitz, 1997; 1999): Además de las economías externas locales incidentales o espontáneas, existe también una fuerza deliberada en acción, derivada de la cooperación consistente entre agentes privados, y del apoyo del sector público. El concepto de eficiencia colectiva combina los efectos espontáneos (o no planificados) y aquellos conscientemente buscados (o planificados), y es definida como “La ventaja competitiva derivada de las economías externas locales y de la acción conjunta”.

Fuente: Suzigan W. y otros; Aglomeraciones no Estado de Sao Paulo. Unicamp 2001.

Los dos primeros enfoques son similares en el sentido de que ambos tratan las aglomeraciones como resultado natural de las fuerzas del mercado. En ese sentido no habría mucho que hacer, solamente corregir imperfecciones del mercado e implementar medidas generales de política. Los otros tres enfoques son similares en el sentido opuesto. Los tres enfatizan fuertemente el apoyo del sector público por medio de medidas específicas de política y la cooperación entre empresas. Lo esencial de la distinción entre los dos grupos puede resumirse en la comparación de tres pares de categorías analíticas: economías externas de naturaleza incidental versus deliberada; la caracterización de economías externas como capacitantes (*enabling*) versus incapacitantes (*disabling*), y procesos de mano invisible versus apoyo del sector público en el desempeño y en la dinámica de las aglomeraciones. El enfoque de la “eficiencia colectiva”, de H. Schmitz (1997; 1999), tiene como base, pero no estrictamente, esa comparación (Suzigan et al., 2001).

Por otro lado el enfoque de la eficiencia colectiva reconoce la importancia de economías externas locales Marshallianas, pero argumenta que tales economías no son suficientes para explicar el crecimiento y la competitividad de las empresas en las aglomeraciones.

Por otro lado Dávalos (2002) indica que se podría esquematizar cuatro estilos de regiones que han surgido debido a las presiones y las transformaciones económicas y tecnológicas a que han estado sujetas los territorios:

- a) Los complejos científicos-productivos, que incluyen actividades con altos niveles tecnológicos, creadoras de tecnología.
- b) Aglomeraciones justo a tiempo: aquí se contemplan las aglomeraciones de proveedores para la planta terminal, que se organizan en redes de empresas.
- c) Distritos industriales: estarían contempladas aquí las áreas regionales de producción especializada, por lo general con abundantes pequeñas y medianas empresas, que se concentran territorialmente.
- d) División del trabajo regional bajo esquema neofordista: se refiere a situaciones en las que se fragmenta el proceso productivo desde el punto de vista del territorio, a través de mecanismos como la subcontratación internacional.

Todas las localidades y regiones, de una manera u otra, están siendo presionadas para ajustarse y adaptarse a las nuevas condiciones de la economía mundial. Sus alternativas de éxito están directamente determinadas por factores como la capacidad para adaptar o crear tecnología, los niveles de inversión nacional y extranjera que pueden captar, la disponibilidad de mano de obra capacitada, el desarrollo de infraestructura, el desarrollo de subcontratación, la capacidad de las empresas de realizar ajustes, tipo y calidad en las exportaciones, nivel de penetración de las importaciones y capacidad de acceso a los mercados mundiales. Sin estas condiciones, los niveles de vida de la población y los niveles de empleo regionales pueden verse en dificultades.

B. Los distritos industriales como base del desarrollo local

El distrito industrial, resultante de una estrategia colectiva de aglomeración de pequeñas y medianas empresas, constituye un exitoso fenómeno de desarrollo industrial, de carácter local, que se ha presentado en países industrializados como Italia, España y Alemania, como reflejo de sus condiciones económicas, políticas, sociales y culturales.

No existe un consenso absoluto sobre la definición de distrito industrial y se han manejado diferentes palabras para denominarlos. Incluso los distritos industriales difieren de los clusters porque estos últimos consideran un claro perfil de especialización con una fuerte interrelación entre las empresas. En cambio los distritos son redes más locales de negocios donde existe en el territorio un tejido social basado en normas y valores culturales compartidos. Los aspectos culturales están muy arraigados en la conformación de los distritos.

Por otro lado, Consentino (1996) define los distritos industriales como aquella aglomeración de cientos y a veces miles de empresas de tamaño pequeño y mediano orientadas al mismo sector industrial y concentradas en la misma área. Típicamente, se incluyen dentro del distrito varias etapas del proceso productivo así como servicios a los productores.

A su vez otra definición corriente en la literatura es que los distritos son un grupo integrado por empresas de un territorio líderes en su ramo, apoyados por otras que proveen productos y servicios, y tanto unas como otras están, a su vez, sustentadas por organizaciones que proveen profesionales calificados, tecnología de punta, recursos financieros, ambiente propicio para los negocios e infraestructura física.

En esta lista de definiciones Becattini citado en Soler (2000) dice que los distritos son una aglomeración local de PYMES (pequeñas y medianas empresas) industriales independientes, todas especializadas en una actividad y que disfrutan de economías externas idiosincrásicas dependientes del entorno.

Estas economías externas o externalidades propias de los distritos industriales se obtienen porque las empresas pueden conseguir especializarse en determinadas fases de la producción gracias a la red de relaciones interempresariales que se establece en el seno de estas aglomeraciones. Además se cuenta con un mercado laboral denso y de trabajadores calificados, con una atmósfera que propicia la innovación y el carácter emprendedor del empresario, y una importante fluidez de información de todo tipo entre las propias empresas. Un entorno, en definitiva, que combina competencia y colaboración interempresarial.

Frente a lo anterior surge el enfoque que Schmitz (1997) denomina de eficiencia colectiva, que reconoce la importancia de las economías externas locales marshallianas, pero argumenta que estas economías externas no son suficientes para explicar el crecimiento y la competitividad de las empresas en las aglomeraciones. Un segundo factor y quizás el más importante es la acción deliberada, tanto de las empresas en el sentido de la cooperación (entre las mismas empresas y con agentes comerciales y de marketing, cooperación empresarial, sindicatos, centros de investigación tecnológica y de diseño, entre otros) como del sector público en la implantación de políticas. El concepto de eficiencia colectiva combina los dos efectos, estos son, las economías locales espontáneas o no planificadas y las acciones deliberadas o planificadas de las empresas y del sector público, para explicar las ventajas competitivas de empresas aglomeradas.

De acuerdo con Dini (1997) los elementos que en la experiencia italiana constituyen dicha atmósfera industrial son los siguientes:

- La familia opera como unidad económica independiente;
- La historia y la tradición de independencia política, administrativa y militar de numerosas ciudades sedes de distritos industriales ha contribuido a generar un fuerte sentido de pertenencia y una fuerte identidad común entre sus miembros;
- La estructura urbana policéntrica, caracterizada por la presencia de numerosas ciudades de pequeña y mediana dimensión, en las que se han mantenido más vivas la tradición y la identidad cultural;
- El clima político y la tradición de cooperación para la realización de las actividades productivas, potenciándose con los elementos anteriormente descritos, ha sido la base para el desarrollo de movimientos sociales masivos, que han contribuido a generar un espeso tejido de instituciones e instancias de participación en las que las comunidades han podido consensuar y reproducir una visión común de su propio desarrollo;
- El papel del gobierno local ha sido muy significativo a lo largo de las distintas etapas del proceso de industrialización de estas áreas, favoreciendo en primera instancia la realización de

la infraestructura básica y creando después instrumentos de apoyo no financieros, destinados a valorizar estas peculiares ventajas competitivas localizadas de naturaleza sistémica.

Por otra parte Dini añade que los distritos industriales presentan ventajas competitivas entre las que se encuentran:

- Economías de concentración que producen un efecto de atracción hacia proveedores de insumos y profesionales especializados, mejorando la oferta de estos factores y aumentando la eficiencia de los respectivos mercados. Además generan un efecto positivo sobre los costos de las empresas ubicadas en estas áreas.
- Ventajas de especialización mediante el aprovechamiento de economías de escala que las empresas no podrían alcanzar en un escenario de diversificación de las funciones productivas; reducción de las fuentes de costos, como por ejemplo la reducción de inventarios; aceleración de los procesos de aprendizaje, posibilitada por la simplificación y focalización de las tareas productivas.
- Ventajas de integración mediante un estado superior de articulación que posibilita el intercambio de experiencias, la ampliación de redes de contactos y el desarrollo conjunto de conocimientos estratégicos, estimulando la difusión de las nuevas tecnologías. Se potencian las capacidades de los empresarios de captar y procesar la información y tomar decisiones estratégicas.

En el caso italiano para explicar el éxito de los distritos industriales existen varias teorías; algunas de ellas encontraron una serie de características que dan forma a un estilo empresarial original. Por ejemplo, una gran competencia interna, debido a que en cada distrito hay decenas de empresas que pelean por cuotas de mercado; una gran habilidad para fabricar las máquinas empleadas para cada parte de la producción; y el contar con un conocimiento técnico y organizativo.

Por otro lado las áreas industriales toman gran fuerza del tejido de relaciones presentes en una determinada área. Las relaciones entre empresas y las instituciones locales, públicas y privadas (administración, banca, entre otras) que resultan a menudo facilitadas justamente en virtud de la cercanía y de la convivencia.

C. Identificación y caracterización de las aglomeraciones

El primer paso para poder identificar y caracterizar una aglomeración es contar con una buena base de datos. En el caso de Sao Paulo, Suzigan (2000) utilizó la relación anual de informaciones sociales (RAIS) del Ministerio del Trabajo. De acuerdo con el autor, a pesar de sus limitaciones, esa base de datos posibilita identificar cualitativamente —tomando como base los datos de empleo por microrregión y municipios— la concentración o especialización locales en industrias clasificadas a cinco dígitos (de acuerdo con el catastro nacional de empresas del Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística -IBGE).

El interés de identificar aglomeraciones, especialmente distritos industriales, subyace porque esta forma de organización productiva ha sido fundamental para explicar el crecimiento de algunos de los sectores industriales más representativos de países no centrales, caso de Italia y España y, más concretamente de Valencia, en España. Esto indica que existen las precondiciones para la existencia de distritos industriales. El gobierno valenciano, observando las posibles ventajas competitivas que se generan en los distritos industriales, ha definido como uno de los ejes centrales de su política la promoción de la pequeña y mediana empresa.

Verificar si existe o no “efecto distrito” en las aglomeraciones representa un campo de investigación relativamente reciente y novedoso. También puede resultar provechoso tanto para los agentes privados como los públicos que podrán, así, conocer mejor el entorno productivo para llevar a

cabo los ajustes necesarios microeconómicos y de políticas ante el cambio que se está operando en los escenarios económicos internacionales.

Los distritos, al reunir empresas que operan con una especialización flexible como una solución viable a las vicisitudes de la economía global, pueden liberarse de la ruinosa competencia de precio de las producciones masivas, al especializarse y ser más flexibles y utilizar trabajadores calificados, renovando constantemente productos, inclusive por la incorporación de nuevos diseños, además de elaborar productos semipersonalizados que se venden a mejor precio en los mercados.

Los distritos son un modelo de organización de la producción en el que, claramente, el papel de las fuerzas sociales locales es muy importante y surgen oportunidades para procesos autónomos de desarrollo a nivel local y regional, de carácter endógeno.

En el análisis del efecto distrito, las variables clave, como la atmósfera social y los flujos de información del entorno, son difíciles de medir y, además, los procesos causales no son directamente observables.

El primer paso para detectar el efecto distrito es analizar las características de modelo de localización industrial, incluyendo variables asociadas con la presencia de externalidades, es decir, definir una geografía de las externalidades potenciales. Interesa sobre todo constatar la existencia de aglomeraciones industriales y de qué tipo son. Las que supongan una especialización sectorial conducirán directamente a las precondiciones para la existencia de un distrito industrial y de externalidades marshallianas. Las que supongan diversidad sectorial pueden generar otro tipo de externalidades, las de urbanización, que no están contempladas en el efecto distrito.

Como se mencionó anteriormente, Suzigan y otros (2000) realizaron una investigación para determinar aglomeraciones en el Estado de Sao Paulo, Brasil, para lo cual utilizaron el índice de especialización (recuadro 2)

Recuadro 2
ÍNDICE DE ESPECIALIZACIÓN

$$I_i = \frac{NL_{i,A} / \sum_{i=1}^n NL_{i,A}}{NL_{i,SP} / \sum_{i=1}^n NL_{i,SP}} = \text{Índice de especialización}$$

$NL_{i,A}$	=	N empleados en el sector i en la microrregión A
$\sum_{i=1}^n NL_{i,A}$	=	N empleados en todos los sectores en la microrregión A
$NL_{i,SP}$	=	N empleados en el sector i en el Estado de São Paulo
$\sum_{i=1}^n NL_{i,SP}$	=	N empleados en todos los sectores en el Estado de São Paulo

Fuente: Suzigan y otros, 2000.

Los autores destacan que en las estimaciones solamente fue considerada la industria de transformación y no se incluyeron los sectores como el de la industria procesadora de productos minerales y agrícolas, que se localizan por lo general cerca de la fuente de materia prima.

Es un índice bastante simple, y su propósito no tiene mayores pretensiones que indicar la especialización relativa de una determinada microrregión en una industria específica, con relación al grado de concentración de la misma industria en todo el Estado. Así, cuanto mayor es el índice, mayor es la especialización local.

Es importante agregar que este índice no es estrictamente comparable entre micro regiones. Una región muy pequeña en términos de concentración industrial, en la cual se destaca y es relativamente concentrada en comparación al Estado, tiende a producir un índice extremadamente elevado para aquella industria, sin embargo no necesariamente se caracteriza como una aglomeración. Por otro lado, una micro región tiende a producir índices menores, aunque pueda contener aglomeraciones significativas. Para resolver este problema habría que trabajar con municipios.

El análisis sobre distritos industriales debería basarse en información estadística lo más concreta posible en el sentido de conseguir la máxima desagregación sectorial, en un ámbito territorial municipal o supramunicipal. A su vez, siempre que sea posible, se aconsejaría utilizar datos al nivel de empresa. Esta sugerencia choca muchas veces con la falta de información estadística adecuada que permita llevar a cabo estudios de esta índole.

Soler (2000) utiliza un índice similar al usado por Suzigan, en su caso el estudio fue sobre las aglomeraciones industriales valencianas en España. La variable utilizada en este caso también fue el empleo. Los instrumentos básicos empleados son el coeficiente de especialización (CE) y el índice de Herfindahl (IH).

El primero valora la mayor o menor presencia del sector i en el territorio j respecto a la presencia del sector en el conjunto del territorio de referencia. El segundo cuantifica el grado de especialización (o diversificación) productiva de un territorio. Su valor se sitúa entre 1 (máxima especialización) y $1/n$ (máxima diversidad). Su inversa indica la cantidad de sectores equivalentes en ese territorio, es decir la cantidad de sectores diferentes de igual tamaño que es posible encontrar teóricamente en ese territorio (recuadro 3).

Recuadro 3 COEFICIENTE DE ESPECIALIZACIÓN

Sus expresiones matemáticas son las siguientes:

Coeficiente de especialización

$$CE_{ij} = (X_{ij} / X_j) / (X_i / X_t)$$

Índice de Herfindahl (IH)

$$IH_j = \sum (X_{ij}/X_j)^2$$

Siendo:

X_i valor de la variable empleo para el sector i

X_j valor total del empleo en el territorio j

X_{ij} valor del empleo del sector i en el territorio j

X_t valor total del empleo la región, estado.

Fuente: Soler, 2000.

Una vez realizado el análisis de localización de los sectores industriales, la segunda etapa consiste en averiguar si éstas participan de las características de los distritos industriales, verificando la existencia de los elementos básicos o hipótesis que deben caracterizar el distrito industrial.

En su estudio Soler utilizó las siguientes hipótesis para verificar el efecto distrito, utilizando para cuantificar varias relaciones.

Hipótesis 1: Mayor especialización en fases o menor grado de integración, que supone que la cooperación interempresarial en el seno del distrito industrial permite que las empresas se especialicen en fases del proceso de la producción y con ello se pueda aumentar la productividad. La relación utilizada es, Valor agregado sobre ingresos de explotación.

Hipótesis 2: Menor tamaño de las empresas dentro del distrito, considerando que la especialización en fases conduce a una dimensión media de las empresas más reducidas. La relación utilizada es, ingreso de explotación sobre número de empresas del municipio. Esta hipótesis podría explicar, a su vez, que las empresas fuera del distrito sean mayores para compensar, mediante economías de escala internas, las desventajas competitivas de su ubicación.

Hipótesis 3: Mayores beneficios operacionales, como la consecuencia de las ventajas competitivas de las empresas dentro del distrito sobre las empresas que están fuera, de manera que es previsible que las empresas que están fuera, *ceteris paribus*, vayan desapareciendo o que se reduzca su número. La relación utilizada es beneficio antes de interés e impuesto sobre activo total a final de ejercicio.

Hipótesis 4: Mayor nivel de productividad global, como consecuencia de la especialización en diferentes fases de la producción y las ventajas competitivas de las empresas dentro del distrito. El indicador utilizado es la relación entre el valor agregado sobre gastos de personal más activo fijo por personal. Esto expresa el uso más frecuente del factor trabajo en aquellas empresas que están en los distritos.

Hipótesis 5: Mayores niveles salariales en el distrito, por cuanto el mercado laboral más denso y con trabajadores más cualificados supondrá unos niveles medios salariales más altos dentro del mismo distrito. El indicador utilizado, a falta de información específica sobre salarios y número de trabajadores, es la relación entre gastos de personal sobre valor agregado (costo laboral unitario).

Lo que se pretende verificar con estas hipótesis es si existe un modelo de organización de la producción, es decir, aglomeraciones locales de PYMES independientes industriales, todas especializadas en una industria y que disfrutaran de economías externas idiosincrásicas dependientes del entorno, tal como lo definía Becatini en su artículo seminal.

Un modelo de organización de la producción en el que el papel de las fuerzas sociales locales es muy importante se da cuando surgen oportunidades para incorporar procesos endógenos de desarrollo en el ámbito local y regional.

Para el análisis del efecto distrito una de las hipótesis relevantes es el supuesto de externalidades espaciales generadas por este modelo de organización industrial que puede ser observada cuando existe mayor rentabilidad operativa de las empresas dentro del distrito.

El análisis del efecto distrito es reciente y es un campo importante para seguir investigando; ya que hay que establecer nuevos objetivos e incorporar nuevas técnicas de análisis. En concreto, entre las líneas de investigación futura es posible apuntar las siguientes: extensión de la actual metodología a nuevos sectores; el uso de indicadores de eficiencia y exploración de las posibilidades en los análisis de segunda etapa de estos indicadores; la aplicación y mejora de la

información estadística con el fin de construir nuevos indicadores de comportamiento empresarial, así como abordar un análisis de tipo evolutivo en la configuración de distritos, (Soler, 2000).

D. Elementos para la reproducción de los distritos industriales en América Latina

Los distritos industriales en Italia, España, Alemania y Francia han surgido debido a una peculiar y compleja combinación de elementos históricos, políticos y culturales que han permitido que en ciertas regiones se generen ambientes locales propicios para el desarrollo de sistemas productivos dinámicos que difícilmente son reproducibles en otro lugar (Cerdán 1999).

El mismo autor añade que, aunque los países en desarrollo no tienen las mismas condiciones bajo las cuales surgieron los distritos industriales en Europa, es posible iniciar acciones en la dirección de crear distritos industriales, a través del desarrollo de redes empresariales, fase preparatoria para la acción conjunta y cuyo crecimiento puede dar como resultado el tejido industrial necesario para la creación de dichos distritos.

Como vimos anteriormente en la experiencia italiana los distritos surgen con una fuerte participación de empresas familiares, una red de pequeñas ciudades urbanizadas que mantenían la identidad cultural y un clima de cooperación para la realización productiva.

Si observamos en América Latina existe una gran cantidad de pequeñas empresas de carácter familiar, pero a diferencia de los países europeos la urbanización en la región se dio en grandes centros urbanos que se transformaron en polos de atracción, por ser el centro de las decisiones financieras y políticas. Las empresas se instalan en los barrios para luego desplazarse a la periferia de las grandes ciudades, formando verdaderos cordones industriales.

Con los cambios en la desindustrialización de las grandes ciudades de América Latina existe un desplazamiento de la industria hacia pequeñas ciudades interiores, iniciándose así aglomeraciones de empresas con cierta especialización (véase al respecto Suzigan y otros, 2000).

Los procesos de descentralización en curso y los programas de fortalecimiento institucional de los municipios son otro elemento que estaría beneficiado la relocalización industrial en América Latina. Todavía en algunos países el freno a la descentralización está en el sector financiero ya que no existe todavía una banca local.

Por otro lado, existen elementos macro que pueden ayudar a la configuración de aglomeraciones, entre éstos se encuentra la internacionalización, mediante la apertura económica y comercial hacia otros países y regiones a través de tratados económicos y de libre comercio. Dicha apertura internacional debería estimular la necesidad de la integración industrial como una estrategia de fortalecimiento competitivo del tejido empresarial local.

Otro punto importante es la democratización y las políticas de modernización del aparato público en la región. Esto permite conformar relaciones y estrategias entre el sector público y el sector privado para fortalecer núcleos locales empresariales y sindicatos de trabajadores que asuman una actitud colaborativa para enfrentar las crisis externas. Este proceso genera una institucionalidad que permite la conformación de redes empresariales que a la larga pueden traducirse en aglomeraciones industriales con rasgos de distritos industriales.

Cabe preguntarse por qué y para qué incentivar los distritos industriales, quizás sea importante recordar algunas de sus ventajas. Estas aglomeraciones constituyen una estrategia colectiva que permite a las empresas que las integran encaren exitosamente algunos desafíos. Por lo general pueden contar con precios competitivos, elevar la calidad de los productos y servicios debido a la intensa competencia, mejorar la comercialización interna y externa como consecuencia

de la utilización de las nuevas tecnologías de la información, perfeccionar la gestión administrativa y fomentar la innovación.

Además los distritos poseen una serie de ventajas tales como: el logro de mayores niveles de eficiencia y destreza en la producción a través de la especialización; disponibilidad y fácil acceso a la gama de especializaciones de la cadena productiva; disponibilidad de talentos y capacidades locales; presencia de una atmósfera industrial que permite diseminar rápidamente las nuevas ideas; existencia de una mezcla de relaciones de cooperación y competencia entre las empresas; fomento de una cultura emprendedora; presencia de un medio ambiente que promueva el consenso y fomento de un tejido social de instituciones de apoyo.

La mayoría de los autores indican que un paso previo a la consolidación de los distritos industriales es el incentivo a la formación de redes empresariales que puede dar como resultado el tejido industrial y social necesarios para poder promover aglomeraciones locales y regionales.

III. Las políticas de fomento productivo como base del desarrollo local

En las últimas décadas, con las reformas estructurales realizadas en América Latina, fueron limitadas las posibilidades de implementación de políticas sectoriales en el ámbito nacional. De esta manera se abrió un espacio para la definición de políticas industriales cuyo foco central son las aglomeraciones localizadas en determinados territorios. Así cobran relevancia la aplicación de políticas públicas que fomentan nuevas inversiones, crecimiento económico, aumento del empleo, exportaciones y desarrollo tecnológico.

Las restricciones a las políticas destinadas al sector productivo vienen de la mano con el manejo macroeconómico, ya que la necesidad de mantener una inflación baja, muchas veces, requiere adoptar tasas de interés muy elevadas. Súmase a lo anterior la necesidad de restringir todos los incentivos a la industria que se asemejen a subsidio directo por motivo de los acuerdos internacionales.

Por otro lado, el proceso de globalización de las economías, unido al de descentralización de las funciones públicas, introduce nuevas responsabilidades al gobierno y al sector privado para afrontar el reto de la mejora de la productividad y la generación de rentas locales que hagan sostenible el desarrollo en cada territorio subnacional.

En el presente capítulo se discutirá la trascendencia de las políticas públicas en América Latina como elemento necesario para el logro del desarrollo local. No cabe aquí discutir las razones que justifican que se incorporen decididamente acciones para mejorar las condiciones económicas y sociales en el ámbito local. Muchas localidades requieren de una redefinición de sus ventajas competitivas para poder enfrentar un mundo globalizado. Además, existe la necesidad de romper con los círculos viciosos provocados por los graves desequilibrios territoriales al interior de cada país. Lo anterior lleva a tensiones sociales y económicas resultantes de los procesos de urbanización y de migración.

Por otra parte, los procesos de descentralización en curso, en la región, deben perfeccionarse y avanzar en una real participación de los gobiernos locales en la decisión de las metas de desarrollo, con la finalidad de asumir plenamente la responsabilidad del desarrollo local. Asimismo, los mercados de factores requieren de una maduración en el ámbito local, esa ha sido una de las explicaciones al éxito de los distritos industriales italianos.

A. Características de las políticas de fomento productivo

Las recientes evaluaciones sobre políticas de desarrollo regional y local muestran que los instrumentos tradicionales de acción gubernamental centrados en controles de localización e incentivos fiscales y financieros indiscriminados no están en sintonía con las necesidades actuales de las regiones menos desarrolladas. Esta afirmación tiene como fundamento lo ocurrido en los últimos años, en que las políticas presentan una baja relación entre efectividad y costos de los recursos públicos, porque no son capaces de promover en las regiones un verdadero proceso de crecimiento permanente y sustentable.

La globalización en sus varias dimensiones, las reestructuraciones productivas en curso en todo el mundo y las nuevas exigencias tecnológicas están generando la necesidad de nuevas formas de intervención pública en el espacio nacional. Estas deberán orientarse a dotar las regiones y a las empresas que en ellas se encuentran de un ambiente económico e institucional favorable, capaz de transformarlas en ágiles, flexibles y eficientes.

La experiencia internacional de los distritos industriales y los conceptos de los nuevos espacios industriales y de aglomeraciones de actividades especializadas vienen propiciando en los años recientes la conceptualización de un abordaje más promisorio para la formulación de nuevas políticas públicas de desarrollo local.

En esta concepción, las empresas localizadas en estos espacios, especialmente las pequeñas y medianas, deben organizarse en redes, desarrollar sistemas de integración con base en la cooperación y la solidaridad, la cohesión y en la valoración del esfuerzo colectivo.

Las aglomeraciones de empresas, espacialmente concentradas y sectorialmente especializadas, tienen hoy más posibilidades de éxito en un ambiente competitivo y de constante cambio tecnológico si forman parte de un distrito en lugar de operar aisladamente en el mercado.

Esos nuevos espacios exigen un gran arreglo de colaboración entre las instituciones públicas y privadas, tanto al interior como fuera de las aglomeraciones, ofreciendo apoyo y soporte a los agentes productivos. Las políticas regionales, en este contexto, pasan a tener como objetivo central el generar en las regiones un ambiente favorable a la atracción de inversiones, desarrollo y fortalecimiento de instituciones que conduzcan al aumento de sus capacidades de transformación o de aceptación de innovaciones tecnológicas, principalmente, que provea un mayor grado de integración y cohesión espacial dentro de la región y entre las demás regiones del país.

En esta perspectiva, los agentes gubernamentales deben utilizar su poder de apalancamiento, por intermedio de incentivos fiscales y financieros y de inversión en infraestructura económica y

social (especialmente la formación de capital humano). Sin embargo, dichas intervenciones deben orientarse cada vez más al apoyo localizado de aglomeraciones, o sea, al conjunto de actividades identificadas capaces de responder de forma ágil y eficaz a los incentivos gubernamentales.

Las acciones deben ocurrir una vez identificadas las especializaciones de la aglomeración, de modo de garantizar sinergias colectivas que proporcionen el aumento de la capacidad de innovación y de introducción de nuevas tecnologías, incluyendo alianzas estratégicas entre gobiernos, comunidad y agentes productivos.

B. Áreas de actuación para el desarrollo local

De acuerdo con Llisterri (2000), las áreas de actuación para el desarrollo económico local son tan diversas como las posibles situaciones específicas que pretendan afrontar. El autor realiza la siguiente clasificación de modo descriptivo:

- a) Instituciones o agencias de desarrollo económico local, que comprende desde la creación de condiciones para la concertación público-privada hasta la constitución y fortalecimiento de una institucionalidad que cuente necesariamente con participación privada ya que son muy importantes para la planificación estratégica y el diseño de planes específicos para el desarrollo local.
- b) Dinamización empresarial, que asume que la casuística de programas de impulso y dinamización empresarial es muy alta, casi siempre tendiente al fortalecimiento del tejido productivo local, la formación de redes de empresas y encadenamientos productivos y la formación de aglomeraciones competitivas internacionales. Los programas de mejora de proveedores, centros de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, centros de innovación empresarial y desarrollo tecnológico, fondos para la creación de nuevas empresas, incubadoras de empresas, mecanismos de financiamiento de inversiones productivas locales, atracción de inversiones exteriores directas, y el desarrollo del sector servicios, son algunos de los programas internacionales que han mostrado un mayor impacto en el desarrollo de las empresas locales.
- c) Mejora del entorno de los negocios, que implica que la competitividad de las regiones y localidades de cada país y los costos de transacción de la actividad empresarial depende en gran parte de aspectos críticos como la calidad de sus recursos humanos y, por lo tanto, de sus sistemas educativos y de capacitación laboral, así como del eficaz funcionamiento del sector público en todo lo relacionado con los negocios (sistema de concesiones de servicio, autorizaciones administrativas, transparencia en la gestión y otros).
- d) Financiamiento de pequeña infraestructura física local, ya que cada entorno territorial requiere de inversiones en infraestructura, que deben cubrir los costos directos de su operación pero que pueden generar economías externas importantes en el conjunto de la economía local. La creación de fondos concursables a nivel subnacional por inversores públicos y privados puede ser una forma de financiamiento de ese tipo de infraestructura.
- e) Financiamiento de iniciativas locales de empleo, en que la experiencia de los Fondos de Inversión Social puede ser de gran utilidad para el diseño de nuevos fondos de creación de empleo sostenible que financien actividades productivas de micro, pequeñas y medianas empresas.

C. Políticas para el desarrollo local

En los países de la región, la estrategia establecida para el apoyo al desarrollo local tiene como elemento central elevar la competitividad de la industria, como una forma de fortalecer su

participación en los mercados nacionales e internacionales, siendo el principal objetivo el crecimiento económico y la generación de empleo.

Para ello la mayoría de los instrumentos utilizados tienen como objetivos:

- Fomentar y apoyar la realización de negocios corporativos por intermedio de formas innovadoras de asociación y alianzas estratégicas;
- Centrar el focus de la promoción de inversiones en los factores condicionantes de las ventajas competitivas de la localidad;
- Modernizar e incentivar las empresas para competir internacionalmente;
- Fomentar junto al sector en especial en las micro y pequeñas empresas las prácticas de ecoeficiencia;

Al diseñar políticas destinadas al desarrollo local es importante recordar que este es un proceso donde se organiza el futuro de un territorio. Parte importante entonces es la planificación que realicen los agentes locales que intervienen en el proceso, con el fin de aprovechar los recursos humanos y materiales que allí se encuentran. Además, la negociación y el diálogo entre los agentes económicos, sociales y políticos asentados en el territorio es fundamental para lograr ambientes propicios para las inversiones y mejorar el clima organizacional.

Las políticas de desarrollo deben propender a la búsqueda del bienestar social y la mejora de la calidad de vida de la comunidad local. Por otro lado, lo público y lo privado deben movilizarse para responder a las estrategias definidas de forma consensuada.

En los procesos de desarrollo intervienen los agentes sociales, económicos e institucionales que forman parte del entorno donde se realizan las actividades productivas, generando un sistema de relaciones que comprende todas los ámbitos de la sociedad, que favorecen los procesos de crecimiento y cambio estructural.

En el proceso de desarrollo se utilizan el potencial y oportunidades que se generan en el entorno local. El control que por parte de los agentes socioeconómicos locales realizan a través de sus respectivas instituciones favorecen los procesos de transformación de las ciudades y regiones.

Así es posible señalar que la política de desarrollo local consiste en un conjunto de iniciativas que surgen del estudio estratégico de los agentes locales y cuyo objetivo es hacer competitivas a las ciudades y regiones, mediante la mejora de sus recursos y factores potenciales, combinado las inversiones e iniciativas de los agentes locales y externos.

Es importante tener presente que no existe un único modelo de desarrollo local, existen tantos modelos como experiencias, realizadas en cada ámbito local, teniendo en cuenta las peculiaridades de cada zona.

Por lo general las políticas de desarrollo local persiguen las siguientes ventajas para el territorio:

- Mejorar la calidad de vida y bienestar social de los ciudadanos;
- Reducción de la dependencia exterior;
- Reforzamiento del espíritu colectivo;
- Crecimiento y generación de empleo;
- Conservación del medio natural;
- Desarrollo cultural de la comunidad.

Como es posible observar la principal preocupación en América Latina con relación al desarrollo local es transformar los territorios en áreas competitivas. Esto implica que las políticas destinadas a promover el desarrollo local deberían dar énfasis a la creación de un ambiente propicio a las innovaciones y a su difusión, siendo las agencias de desarrollo local uno de los instrumentos para llevar a cabo este tipo de política.

Por otro lado las políticas locales de generación de empleo por lo general están enfocadas a las micro, pequeñas y medianas empresas, por su flexibilidad frente a cambios en el medio ambiente económico y su potencial de generar empleo. Otro elemento esencial es la adopción de medidas a favor del desarrollo de servicios de apoyo a la producción, como es la infraestructura.

En varios países de la región se habían abandonado las políticas para promover el desarrollo sectorial. Hoy se percibe una reanudación paulatina de la definición de políticas diseñadas para privilegiar el desarrollo territorial. En el caso de México el objetivo central de la política industrial es fomentar la competitividad. Su Plan Nacional de Desarrollo señala que el mayor reto es asegurar que un número creciente de regiones, sectores, cadenas productivas y empresas aprovechen todas las ventajas competitivas de la economía mexicana.

Uno de los pilares de este Plan es crear mecanismos que aceleren el desarrollo de aglomeraciones industriales, tanto regionales como sectoriales de alta competitividad internacional, y fomentar la creciente integración de las micro, pequeñas y medianas empresas, lo que no es exclusivo de México sino que atañe a varios países de la región.

En este contexto las políticas destinadas a consolidar procesos de desarrollo local muchas veces se ven facilitadas por la aparición de instituciones flexibles de financiamiento, la opción de algunos gobiernos, principalmente los municipales y la integración entre agentes públicos y privados. Además de las nuevas formas de gestión y organización de los emprendimientos, crean condiciones para que se financie y apoye el desarrollo de emprendedores y de empresas de producción comunitaria.

Los gobiernos locales han desempeñado un papel importante en este proceso. Ellos son los responsables de la ejecución de estrategias regionales y locales de desarrollo y logran cumplir esa función debido a su proximidad con los agentes económicos locales y con grupos de la sociedad civil.

Los principales límites que se imponen a la plena evolución de este proceso se relacionan no solamente con las restricciones financieras de los pequeños municipios, sino también con la ausencia de patrones de gestión eficientes, la poca credibilidad social de muchos gobiernos locales, el desconocimiento de experiencias alternativas de producción y tecnología de bajo costo y el aislamiento en relación con los centros de investigación y la capacitación de pequeños emprendimientos.

Por otro lado, no se puede dejar de considerar la ausencia de una cultura emprendedora, principalmente en regiones en las que se hace más necesaria. Entre otros factores, ese perfil cultural también expresa el predominio de prácticas asistencialistas, generando inmovilismo social e inflexibilidad frente a propuestas de carácter innovador.

IV. Las aglomeraciones industriales en el mundo y en América Latina

Las experiencias internacionales donde las PYMES se desempeñan con éxito muestran algunos aspectos a tener en cuenta en el plano local. Primero, el funcionamiento de las PYMES en el marco de distritos industriales, donde se establecen entre las empresas elementos de competencia y de colaboración y aprovechamiento de redes de información, tecnológicas y de infraestructura, ha sido el elemento distintivo de varias experiencias exitosas. El caso prototípico más conocido es el italiano, pero no son menos importantes el alemán (Baden-Württemberg), el británico (Cambridge) o el norteamericano (Silicon Valley y Los Angeles) o el valenciano en España, entre otros. Segundo, existe una importante relación entre las empresas pequeñas y las grandes. Por ejemplo, en Taiwán, donde las PYMES son dominantes, las empresas grandes han asumido el rol de capacitar a los empresarios más pequeños y de facilitarles el acceso al crédito por medio de la subcontratación.

Por último, y en cuanto a las políticas públicas diseñadas para asistir a las PYMES, las experiencias son diversas, con un mayor componente de intervención en los países del este asiático, y una orientación hacia la solución de fallas del mercado en los países europeos donde el Estado actúa favoreciendo la difusión tecnológica, el acceso a los mercados extranjeros, la disponibilidad de infraestructura. En todos los casos en revisión, las dificultades de acceso al crédito de las PYMES constituye un denominador común. Las soluciones han sido muy imperfectas, dominando actualmente la tendencia hacia asistir a las empresas pequeñas para la preparación de

sus proyectos, con mecanismos de aval público para los créditos con fondos públicos; la distribución se efectúa a través de los bancos privados y el subsidio implícito en la tasa de interés es muy modesto.

En el presente capítulo se realiza una descripción de las principales aglomeraciones industriales que poseen fuerte efecto distrito industrial a nivel mundial y de América Latina. Sabemos que en el caso de América Latina son de difícil identificación pero igual existe constatación empírica de la existencia de distritos industriales.

B. Ejemplos de distritos industriales europeos

1. El caso de Valencia (España)

a) Diagnóstico general de la industria valenciana

La industrialización valenciana es relativamente reciente. Este proceso de industrialización ha ido configurando un modelo de industria que mantiene señas de identidad propia. Se trata de pequeños establecimientos dedicados a la fabricación de productos manufacturados, en especial de bienes de consumo semiduraderos, con fuerte utilización del factor trabajo, con tradición exportadora y, por tanto, dependientes de las variaciones del tipo de cambio.

Otra de las características de este modelo industrial es su fuerte especialización territorial, lo que, por una parte, ofrece las ventajas asociadas a los denominados "distritos industriales" y, por otra, supone riesgos relativos a un desarrollo económico equilibrado de la región y a la dependencia de determinadas comarcas valencianas de sus monocultivos industriales y del carácter cíclico de algunas de sus producciones, especialmente en los sectores tradicionales de bienes de consumo.

El sector industrial define la especialización productiva de la comunidad valenciana. La participación de la industria en el PIB total (24.2%) es 2.6 puntos superior en el caso de la comunidad valenciana que en el conjunto de España (21.6%), mientras que los demás sectores contribuyen al PIB en proporción inferior, en el caso valenciano, respecto al español.

La producción industrial de la comunidad valenciana cuenta con una variada gama de actividades, con predominio de sectores productores de bienes de consumo tradicionales: industria agroalimentaria, industrias del calzado y del cuero, productos cerámicos, textiles, madera y mueble, juguete y otros artículos de caucho y plástico e industrias de transformación de metales principalmente.

Estas actividades se caracterizan en general por una elevada intensidad en trabajo, una intensidad tecnológica relativamente baja que supone una productividad igualmente inferior a otros sectores, y por el empleo de tecnologías transparentes. Al mismo tiempo estas actividades afrontan la competencia de nuevos países en proceso de industrialización que compiten ventajosamente en costes. Ambos factores —baja productividad estructural relativa, y una situación de mercado que presiona a la baja sobre los precios— determinan una productividad por persona ocupada, en la industria de la comunidad valenciana, inferior a la del conjunto de España y que además crece a menor ritmo.

Otra característica de la industria valenciana es la atomización empresarial. La comunidad valenciana cuenta con más de 30 000 empresas industriales, de las cuales el 80.8 % cuenta con menos de 10 empleados y un 16.7 % tiene entre 10 y 50 empleados. Sólo 248 empresas (0.8% del total) superan los 100 empleados por empresa.

Sin embargo, la atomización y la fuerte competencia interna no dificultan el establecimiento de relaciones espontáneas de cooperación entre las empresas para dotar a estos distritos de

servicios de alto nivel que actúen en campos como innovación, transferencia de tecnología, de conocimientos y de información.

La economía valenciana tiene un componente exportador elevado. Las ventas fuera del territorio español equivalen al 25.7% del PIB, superando por 6.5 puntos porcentuales la proporción correspondiente al conjunto de la economía española.

La comunidad valenciana generó en 1997 el 13.48% de las ventas españolas al exterior, porcentaje 3.4 puntos superior a la participación de la región en el PIB español. Dos tercios de las ventas de la comunidad valenciana fuera del territorio español tienen como destino los restantes países de la Unión Europea y el conjunto de la OCDE absorbe el 81 % de las ventas exteriores, lo que implica competir en mercados con altos grados de exigencia de calidad y de apertura comercial con respecto a terceros países.

El tejido industrial de la comunidad valenciana adolece de una suficiente capacidad tecnológica para introducir continuas innovaciones en sus procesos y productos tradicionales y para fomentar actividades industriales hasta el momento poco representadas en la región que cuenten con mejores perspectivas de mercado y mayor valor añadido. El potencial emprendedor de la comunidad valenciana, que genera gran número de iniciativas emprendedoras, no va acompañado de una dedicación significativa de medios a la investigación y el desarrollo.

La composición estructural de la industria orientada hacia sectores de bajo contenido tecnológico y la reducida dimensión de las unidades empresariales permite explicar esta circunstancia, pero a la vez refleja la dificultad de obtener cambios significativos en esta situación en plazos cortos.

Por otra parte, la importancia de la infraestructura industrial y energética como factor de apoyo a la actividad productiva queda patente en la estructura de costos de las empresas y en ser determinantes para la localización industrial y la expansión a nuevas comarcas con potencial de desarrollo.

Las condiciones cada vez más exigentes de la economía mundial requieren mayores rendimientos a los factores de producción, incluyendo la energía, como elemento indispensable en el proceso productivo, al que se le exige mayor producción por unidad de energía consumida.

No solo los aspectos económicos intervienen en la política energética actual. Los tres pilares sobre los que se fundamenta dicha política son la competitividad, la protección del medio ambiente y la seguridad de abastecimiento.

b) Potencialidades de la industria valenciana

Podemos resaltar que una de las potencialidades es el carácter emprendedor del empresariado valenciano, así como la existencia de una buena cultura y tradición empresarial que le permite adaptarse a circunstancias cambiantes.

El tejido empresarial se caracteriza por un fuerte dinamismo de pequeñas y medianas empresas. Esto implica que una proporción importante de la población tiene experiencia propia o muy próxima sobre cómo crear y gestionar una empresa.

La economía tiene un alto grado de apertura al exterior. Con un PIB que supone el 10 % de España, la región genera el 14% de las exportaciones nacionales. Los sectores industriales tradicionales exportan más del 50 % de su producción. Con todo ello existe una cultura industrial y empresarial consolidada. La gran vocación exportadora y la tradición de comerciar con el exterior es un factor muy positivo de cara a la adaptación a los mercados globalizados.

El saber hacer, el buen conocimiento y experiencia, que caracteriza en general a todos los sectores, así como sistemas organizativos, hacen al tejido industrial de la Comunidad Valenciana

generar productos con una buena relación calidad-precio que le permiten mantener su posición competitiva.

La diversificación del tejido industrial valenciano en múltiples sectores puede ser un factor positivo de desarrollo dada la multidisciplinariedad de la tecnología y la sinergia existente entre sectores.

La existencia de una amplia red de centros tecnológicos sectoriales es una característica que distingue a la comunidad valenciana y le hace ser pionera a nivel estatal, junto con la comunidad autónoma vasca. Estos centros son un instrumento muy valioso para ayudar a las empresas a hacer frente al desafío tecnológico del nuevo siglo.

La existencia de un tejido asociativo e institucional de apoyo, extenso y descentralizado, a través de asociaciones empresariales, agencias de desarrollo, cámaras de comercio, instituciones feriales y otras, son un elemento diferenciador y una potencialidad clave para el tejido industrial.

Todas estas fortalezas señaladas pueden proporcionar apoyos sólidos para superar los retos que plantea el mercado abierto y un entorno tecnológico avanzado.

Recuadro 4
RESUMEN DE POTENCIALIDADES:

- Carácter emprendedor y tradición empresarial
- Vocación exportadora
- Flexibilidad de adaptación a la demanda
- Buena relación calidad-precio de sus productos
- Tejido industrial muy diversificado
- Red de centros tecnológicos específicos de cada sector
- Tejido institucional (asociaciones empresariales, cámaras, etc.), muy descentralizado

Fuente: Elaboración propia

c) Carencias del sector industrial valenciano

El sector industrial está configurado mayoritariamente por actividades maduras, de demanda débil (fabricación de calzado, muebles, juguetes, productos cerámicos, textiles).

Los principales sectores industriales adolecen de un nivel tecnológico bajo ya que son usuarios de tecnologías tradicionales relativamente simples y disponen de un nivel de calificación técnico-científico también bajo, que agrava las dificultades de modernización tecnológica en la industria tradicional y limita las posibilidades de diversificación de la estructura industrial. La escasa implantación local de los sectores generadores de tecnología dificulta la difusión y adaptación de novedades tecnológicas.

La gran atomización de las empresas debido al pequeño tamaño de un gran número de ellas, aunque positivo de cara a la flexibilidad, no permite llegar muchas veces a tener la masa crítica suficiente para desarrollar actividades importantes como el desarrollo tecnológico y la internacionalización.

Asimismo, la baja formación en técnicas de gestión empresarial se combina con una serie de dificultades de cooperación entre empresas con características muy similares, que con frecuencia son competidoras más que complementarias.

Las características señaladas en el tejido industrial valenciano definen una serie de dificultades con las que se enfrentan las empresas valencianas para su desarrollo futuro.

Recuadro 5
RESUMEN DE CARENCIAS

- Atomización de las empresas
- Dependencia de demanda cíclica
- Canales de comercialización
- Baja actividad de I+D
- Dificultad de acceso a tecnología y financiación
- Formación baja en las nuevas técnicas de gestión
- Poca cooperación entre empresas
- Déficit de aprovechamiento por parte de las empresas de la capacidad tecnológica de los centros tecnológicos de la región

Fuente: Elaboración propia

2. Distritos industriales italianos

a) Región de Emilia Romagna

Emilia-Romagna, como pocas regiones de Europa, ha logrado unir en el transcurso del tiempo tradición con innovación, labores artesanales con tecnología. Así Emilia Romagna se ha convertido en la actualidad en una región fuerte y próspera situada en el corazón de Europa.

Con respecto a concentración de la industria es la tercera de Italia, únicamente superada por la Toscana y el Valle de Aosta. El ingreso per cápita es bastante superior a la media nacional. Aún así, Emilia Romagna no se considera una región cerrada al exterior sino que, por el contrario, está completamente abierta a Europa, manteniendo estrechas relaciones comerciales, posibles gracias a una gran red de infraestructura que ella misma ha desarrollado. Las exportaciones representan el 23.4% de los ingresos totales de esta región, cifra que se sitúa nuevamente muy por encima de la media nacional (17.8%). Asimismo, el secreto del éxito de esta región también puede deberse a la flexibilidad de su tejido empresarial, caracterizado por la considerable presencia de la pequeña y mediana empresa.

La estructura productiva de Emilia Romagna hace posible que esta región se encuentre totalmente abierta a cualquier tipo de relación con el exterior; la exportación representa el 23.2% del PIB de esta región, cifra muy superior a la media de Italia (17.8%). Una de sus características es la presencia masiva de pequeñas empresas; por ejemplo, la artesanía supone el 14.4% del PIB, mientras que en el resto del país es de tan sólo un 11.4%.

La fuerza del sistema económico de esta región procede de las características de sus habitantes: emprendedores, con iniciativa empresarial y capacidad de trabajo. Sobre esta base, además de una adecuada administración estatal y un clima social afable, se ha desarrollado un sector agrícola fuerte y productivo así como una industria muy amplia y variada, todo ello respaldado y enriquecido por la gran actividad del sector terciario relacionada con la producción y

la comercialización. Se trata pues, de un sistema capaz de expresar especialización e innovación en un clima de gran competencia empresarial, sin excluir las ventajas de formas innovadoras de cooperación y colaboración.

b) El distrito textil de Biella en el Piemonte Italiano¹

Italia es considerada la tierra de los distritos industriales. El caso de Biella, que se expone a continuación, es el ejemplo de distrito textil exitoso en ese país.

El distrito industrial de Biella está localizado en un área montañosa al nordeste de la región del Piemonte. Cuna de la revolución industrial italiana, y denominado por muchos analistas como la Manchester de Italia, el distrito de Biella comprende un área de 83 pequeñas villas y poblados, donde residen alrededor de 200 000 habitantes. Con más de 90 000 personas activas en el mercado de trabajo, el distrito de Biella posee más de 5 000 empresas, que emplean a 44 000 trabajadores. Gran parte de estas empresas (alrededor de 3000) y también sus trabajadores (alrededor de 35 000) están dedicados a la actividad textil. El área de influencia de la pequeña ciudad de Biella también cuenta con una floreciente industria de producción de máquinas y equipamientos textiles, que empleaban, al inicio de la década de 1990, cerca de 2 500 trabajadores.

En los años sesenta y setenta, prácticamente todo el sector industrial italiano sufrió grandes reestructuraciones. La industria textil en Italia es considerada en la literatura como uno de los sectores con mayor éxito durante el proceso de reestructuración. De lo que era una industria al borde de la quiebra, a inicios de los años setenta, y ampliamente identificada como símbolo de atraso industrial de Italia, ya en la década de 1980 la marca “made in Italy” pasó a dominar la industria internacional de la moda.

El caso de la industria textil y de confecciones tiene particular relevancia por tratarse de un sector que, en prácticamente todos los países industrializados, pasó por una fuerte crisis a partir de los años sesenta. Como resultado de un conjunto variado de circunstancias, el modelo tradicional de la industria textil –con base en bajos sueldos, en mano de obra poco calificada y en la producción en serie de gran cantidad de productos estandarizados de mediana y baja calidad, en su gran mayoría en fábricas integradas– se volvió ineficiente y obsoleto, tanto en países europeos como en los Estados Unidos.

Con la aparición de los productos de la industria textil y de confecciones de los países del sudeste asiático en el mercado internacional, el proteccionismo de los países desarrollados no fue lo suficientemente drástico para contener el avance de lo llamados NICs –las naciones de industrialización reciente–, lo cual generó una profunda crisis en países tradicionalmente exitosos en la industria textil.

La industria textil italiana fue duramente afectada por la crisis. De acuerdo con los analistas del sector textil italiano, la principal razón de la crisis de esta industria radicaba en su propia estructura productiva, que estaba integrada por un lado de grandes empresas integradas, que producían grandes cantidades de bienes estandarizados de mediana y baja calidad y, por el otro, de un gran número de pequeños establecimientos de tamaño subóptimo, que no disponían de recursos financieros suficientes y de contactos adecuados con el mercado para desarrollarse como empresas autónomas y viables económicamente.

Al final de la década de 1980, sin embargo, la situación de la industria textil italiana había cambiado radicalmente. Las grandes empresas integradas, como los pequeños y medianos establecimientos, enfrentaron con éxito los nuevos desafíos impuestos por un mercado altamente competitivo y exigente. La reestructuración industrial implica, inicialmente, el desmembramiento de las grandes fábricas integradas que producían bienes estandarizados y, posteriormente, la

¹ Este caso fue descrito por Galvao 2000.

creación de una extensa red de pequeñas y medianas empresas especializadas trabajando en esquemas cooperativos. En la década de 1990, la ciudad de Biella y su área de influencia, considerada en la década de 1970 una región cuyas empresas tenían como base la explotación de mano de obra barata y que enfrentaba serios problemas en el área sindical, se había transformado en un distrito industrial extremadamente próspero que producía los mejores y más finos productos de cachemira y lana fría de todo el mundo.

El proceso de reorganización provocó la aparición de un gran número de nuevas empresas pequeñas y especializadas en fases específicas del circuito productivo, como los servicios de tintura, de arreglos y reparaciones y de terminaciones. Esa creciente especialización propició, por su parte, innovaciones en tecnologías de productos y de procesos, tanto en los antiguos establecimientos como en las nuevas empresas que se instalaban.

Un factor de especial significación fue el surgimiento de una compleja red de relaciones entre las diferentes empresas involucradas en las diferentes etapas del proceso productivo. Se crearon mecanismos de cooperación y solidaridad entre las fábricas antiguas y las empresas que operaban como proveedoras, o que actuaban en régimen de subcontratación, lo que llevó a una mayor cooperación entre los propios competidores, propiciando un aumento en la tasa de innovación, tanto a nivel de productos como de procesos, en la medida que diferentes empresas compartían sus experiencias con la utilización de nuevas tecnologías, nueva maquinaria, nuevas fibras y nuevos procesos de terminaciones.

Por el hecho de operar de forma coordinada y solidaria, se produjo un círculo virtuoso de desarrollo, en el cual las empresas biellenses se volvían cada vez más capaces de ofrecer productos de mejor calidad y a un costo menor y al mismo tiempo de responder con agilidad a los desafíos planteados por la volatilidad de la demanda y de la disminución del ciclo de vida de los productos, que vinieron a transformarse en una característica común del sector textil en los tiempos modernos.

3. Los distritos industriales textiles de Hering-Ikast, y de muebles de Salling, en West Jutland, Dinamarca

Los casos de los distritos industriales de West Jutland son un ejemplo para mostrar cómo la combinación de elementos económicos, políticos, sociales e institucionales pueden conducir a procesos de dinamismo y crecimiento de la producción y del empleo, además de la innovación y el progreso tecnológico, y del aumento sustancial en los niveles de bienestar de importantes fracciones de las poblaciones de regiones menos desarrolladas, a partir de la expansión de las micro, pequeñas y medianas empresas, actuando en rubros más tradicionales de la actividad económica.

Dinamarca, con una población de aproximadamente de 5 millones de habitantes, tiene como una de sus características de su economía el hecho de depender de las actividades de pequeñas y medianas empresas. Noventa y nueve por ciento de los establecimientos del país emplean menos de 100 trabajadores y la gran mayoría de su población (alrededor de 60%) trabaja en esas pequeñas y medianas empresas.

Aun poseyendo un gran número de pequeñas y medianas empresas, Dinamarca, a diferencia de Italia, nunca desarrolló una conciencia colectiva o la percepción estratégica de la importancia de sus pequeñas empresas como fuente de dinamismo y revitalización de la economía frente a los nuevos desafíos que el mundo industrializado experimentó a partir de los años sesenta.

Por el contrario, la ideología predominante de las asociaciones patronales y del propio gobierno, después de la segunda guerra mundial e incluso en fechas recientes, era que el futuro de Dinamarca estaba en la adopción de prácticas de organización industrial con base en la producción en masa y verticalizada, conforme enseñaba la doctrina del fordismo-taylorismo. Además de los

líderes empresariales, los propios líderes de la Social Democracia dinamarquesa criticaban el sistema dominante en la economía del país, cuya base era la utilización de una mano de obra altamente calificada, pero trabajando en un gran número de establecimientos especializados de pequeño porte. Esas empresas eran consideradas parte de una cultura industrial en extinción, que debería ser sustituida por organizaciones productivas de gran escala, y las grandes corporaciones, principalmente las que operaban en las grandes ciudades, eran vistas como las verdaderas expresiones de la modernidad, al estilo americano. Las recomendaciones de políticas educacionales y vocacionales, que resultaban de esta percepción de la realidad dinamarquesa, eran modificar todo el sistema de educación profesional del país –centrado en la mejoría de la formación de trabajadores especializados en las actividades dominantes en las industrias nacionales– en la dirección de nuevos sistemas de entrenamiento y formación de mano de obra, pero orientada a la realización de tareas repetitivas y altamente especializadas y de esquemas de gestión jerarquizados, y que serían necesarios e imprescindibles para la introducción del fordismo y del taylorismo en los establecimientos industriales de Dinamarca.

Aunque las nuevas políticas de posguerra no hayan destruido las pequeñas y medianas empresas, parte del objetivo de los modernizadores dinamarqueses de socavar el complejo sistema en que ellas se asentaban fue alcanzado.

En el período de 1935 hasta el inicio de los años sesenta, alrededor de 20 000 pequeñas empresas que empleaban hasta 20 trabajadores desaparecieron, y 30 000 empleos se perdieron, mientras el porte medio de los establecimientos manufactureros aumentó de 35 en promedio, a 66 empleados.

Con la crisis de los sistemas fordistas-tayloristas que se inició en los años sesenta y se agudizó en las dos décadas siguientes, toda la economía dinamarquesa fue afectada, pero ocurrieron algunos fenómenos dignos de mencionarse. Si bien en el período de 1960 a 1990, tanto las empresas grandes como las pequeñas han sufrido pérdidas en el número de empleo y muchas han entrado en proceso de quiebra, las empresas grandes fueron mucho más afectadas que las pequeñas y medianas. Además, al contrario de la expectativa general de los especialistas dinamarqueses –de que las áreas periféricas del oeste de Dinamarca fuesen las más perjudicadas por la crisis que afectó a Europa y el país– fueron estas áreas las que más rápidamente experimentaron recuperación, pasando incluso a liderar el crecimiento de la economía nacional.

El argumento ampliamente difundido era que las comunidades menores de la periferia dinamarquesa, donde había mayor actividad industrial intensiva en mano de obra y predominaban las llamadas industrias tradicionales, deberían perder espacio frente a la industria del tercer mundo, y que las industrias de alta tecnología y empleadoras de mano de obra más calificada del este y centro del país –especialmente en la capital, Copenhague– y su vecindad revelarían mayor capacidad para enfrentar más fácilmente la crisis.

Sin embargo, ocurrió lo opuesto. Durante los años setenta y en las décadas siguientes, las áreas de la región de West Jutland ganaron tanto en empleo como en el número de empresas instaladas, al contrario de lo ocurrido en los municipios del este y del centro más desarrollado de Dinamarca.

West Jutland es una pequeña área del oeste de Dinamarca, constituida por pequeñas ciudades y villas, con una población que no supera los 5 000 habitantes. Esa región, que viene presentando un crecimiento continuo y sostenido en las últimas décadas, debe su desarrollo a una compleja red de actividades, siendo su base dos rubros industriales, que se organizaron en muchas formas similares a la de los distritos industriales de las regiones del norte y nordeste italiano.

Cabe señalar que el desarrollo alcanzado en esa región no se debió a la transferencia de actividades productivas de otras regiones del país ni a la instalación en cualquiera de sus varios

pequeños municipios de subsidiarias de empresas extranjeras. El crecimiento de West Jutland se debió, esencialmente, a la expansión de las empresas que ya existían en la región, constituyendo, por lo tanto, un caso de desarrollo endógeno, con base en un conjunto de relaciones generadas por actores económicos locales y apoyado por sistemas institucionales específicamente volcados a los intereses y a las necesidades de las actividades desarrolladas en la región.

En West Jutland se destacan dos tipos de industria, geográficamente concentradas en pequeñas ciudades de la región. Se encuentran en el área de Salling, un distrito industrial de muebles y artefactos de madera, y en la de Herning-Ikast, otra aglomeración de empresas que producen artículos de malla. El área de Salling está constituida por un sistema de villas y pueblos habitados por una población de 1000 a 1500 personas y que reúnen una aglomeración de 7 a 11 fábricas de muebles, además de otras pequeñas empresas que producen equipos y herramientas industriales para el sector. En esa área existen 36 fábricas y la producción está concentrada especialmente en los condados de Viborg, Ringkøbing y Ribe. El área de Herning-Ikast también está formada por pequeñas ciudades y poblados, y concentró, en 1980, la mayoría del empleo y del número de establecimientos textiles y de confecciones del país, principalmente localizados en el condado de Ringkøbing, donde funcionaban 264 pequeñas y medianas fábricas textiles, sólo en la localidad de Herning.

En ambos distritos, la estructura organizacional de la industria se desarrolló de forma descentralizada, por medio de la cual las empresas buscaban especializarse en ciertas actividades del ciclo productivo, siendo capaces de responder de forma flexible a los constantes cambios de la moda y de la exigencia de los consumidores. Pero este proceso de descentralización ocurrió solamente después de la década de 1960, puesto que antes las empresas operaban en régimen de producción integrada y verticalizada, cada una buscando recorrer todas las etapas del proceso productivo. A partir de los años sesenta, principalmente en la década de 1970, el sistema de fábricas totalmente integradas fue siendo sustituido por otro, constituido por una red de productores especializados.

En el caso particular de la industria textil, se amplió considerablemente el número de pequeños establecimientos especializados en hilado, tejeduría, teñido, estampado, talleres de costura, productores de botones, fábricas de confecciones y oficinas de diseño, utilizando computadores y conformando una verdadera aglomeración de actividades integradas, realizando funciones complementarias.

Tanto la industria textil como la de muebles de la región adoptaron estrategias deliberadas para la generación de productos de alta calidad, utilizando diseños sofisticados y buscando vender sus productos en el mercado externo. La actividad de diseños fue de especial importancia. El “made in Denmark”, tanto para muebles como para textiles, se transformó en símbolo de calidad ampliamente asociado a los productos originados por los dos distritos mencionados. Alrededor de los años ochenta, Herning se había transformado en el principal centro de exhibición de productos textiles de Dinamarca, mientras que los muebles del área de Salling se destacaban en las ferias nacionales de productos de mueblería.

Otro tipo de mecanismo de interacción entre las empresas de los distritos industriales de West Jutland es lo que ocurre con firmas de otros rubros, que producen máquinas y herramientas para las dos industrias. Ese es especialmente el caso de los sectores metalúrgico y metal mecánico, que estarían siempre dispuestos a atender encargos especiales, y en plazos cortos, de las empresas textiles y de muebles de la región. Este tipo de cooperación tiene gran significado para el desarrollo de las aglomeraciones de West Jutland, por posibilitar la producción de nuevas máquinas y herramientas de trabajo, siempre que las empresas de los distritos requieran innovaciones en procesos y productos.

En el último tiempo, el éxito de los distritos industriales de West Jutland viene proporcionando una revalorización de las pequeñas y medianas empresas y de las prácticas organizacionales en ellas desarrolladas. Los distritos a su vez son apoyados por instituciones privadas y semipúblicas (como el Instituto Dinamarqués de Tecnología) que dan soporte a las empresas mediante un programa nacional de redes bajo la responsabilidad del Ministerio de Industria del Gobierno de Dinamarca.

4. Aglomeraciones forestales en Finlandia

El sector forestal en Finlandia concita gran interés para los estudios de aglomeraciones geográficas de industrias especializadas, por presentar también un ejemplo de cómo un sector evoluciona paulatinamente a lo largo del tiempo, transformándose de un conjunto de empresas que operaban inicialmente casi exclusivamente en el ámbito de la extracción del proceso productivo, en un sofisticado complejo industrial de actividades derivadas de la explotación de un recurso natural.

En Finlandia, país que presenta una de las industrias más desarrolladas de productos forestales de Europa y del mundo, ese rubro es considerado un verdadero núcleo de conocimiento, ya que está conformado por empresas especializadas en una determinada actividad económica específica.

Las aglomeraciones forestales de Finlandia evolucionaron lenta y gradualmente a lo largo del siglo XX, recorriendo cuatro fases distintas, hasta transformarse en un cluster maduro. La primera fase se caracterizaba por la simple extracción y exportación de la madera – fase en la cual gran parte de los insumos, los bienes de capital y los mismos conocimientos de ingeniería forestal eran importados; en la segunda se inician actividades de procesamiento y de exportación de bienes con mayor valor agregado y se desarrolla la industria de la celulosa, papel y cartón; en la tercera fase se da inicio a la exportación de insumos y maquinaria básica para otros países, además se desarrolla una ingeniería casi totalmente de base local y se procede a la exportación de productos procesados, cada vez más sofisticados, como papeles finos y especiales; y en la cuarta y última fase, que coincide con la finalización del complejo forestal (a partir de los años setenta), la industria exporta prácticamente todo del complejo, desde productos procesados de mayor complejidad, maquinaria e insumos más sofisticados, hasta servicios de ingeniería de diseño y consultoría especializada.

En esa última fase, las empresas locales también comienzan a realizar inversiones en el exterior, en las mismas actividades desarrolladas en el complejo, exportando tecnologías de punta hacia otros países con abundantes recursos forestales, que inician la formación de sus propios clusters exportadores de derivados de la madera, especialmente en Brasil, Chile y Taiwán.

Como resultado de este largo proceso de desarrollo, la actividad de exportación de madera tiene hoy escasa importancia para la economía del país. La industria forestal de Finlandia, en los días actuales, no es una simple aglomeración en torno de la extracción de recursos naturales, sino esencialmente un gigantesco complejo, orientado a la exportación de bienes de capital, de servicios especializados y de conocimiento.

Las aglomeraciones finlandesas comprenden cadenas productivas horizontales y verticales y funcionan como una economía organizada en una extensa red de relaciones dentro de la industria, y entre otras industrias asociadas. A esa interacción entre las empresas obedeció, en gran medida, el extraordinario éxito de la industria forestal finlandesa en la conquista de mercados internacionales. Gracias a la intensa interacción entre proveedores, clientes, instituciones de investigación básica y de desarrollo de productos, y empresas de consultoría técnica, las aglomeraciones forestales de Finlandia operan un sistema productivo abierto a constantes innovaciones y a la introducción frecuente de nuevas tecnologías de desarrollo de productos y procesos. Esa industria se dedica íntegramente a la acumulación de conocimiento y de saber especializado.

Por otro lado, los mecanismos de cooperación mutua entre la industria forestal y los productores de máquinas y equipos para esa industria en Finlandia son considerados los más avanzados en todo el mundo, y esa es una de las razones que explica el éxito del complejo forestal en ese país. El alto nivel de competitividad de la industria tiene como base el desempeño de las empresas individuales, que operan de forma concertada como un grupo homogéneo, que trata sus intereses como si formaran una colectividad. La interacción y el esfuerzo colectivo resultante contribuyen a promover y fortalecer todavía más los factores que ayudan a las aglomeraciones forestales a alcanzar índices cada vez mayores de progreso y prosperidad.

Los sistemas de información y bancos de datos, además de las redes de telecomunicación, ejercen un papel muy importante en la difusión de flujos de información y de conocimientos sobre las actividades de las empresas, reforzando todavía más los lazos de intereses que conectan a esas firmas. Además, las empresas que operan en la industria forestal también actúan en régimen de intensa cooperación con diversas instituciones y centros de investigación, como el Instituto Finlandés de Investigación de papel y celulosa, el Centro Finlandés de Desarrollo Tecnológico, el Instituto Finlandés de Investigaciones Forestales y varias universidades del país. Esas instituciones han actuado con gran eficiencia en el desarrollo de tecnologías ambientales, especialmente en el área de conservación de energía y en la de procesos industriales no contaminantes.

B. Distritos asiáticos

1. El caso de los textiles de Tiruppur, en el Sur de India

El caso que se presenta a continuación es un buen ejemplo de cómo se mezclan varias características atribuidas a los llamados distritos industriales de países desarrollados con las particularidades de estos nuevos espacios industriales en economías atrasadas. Además, sirve para ilustrar las ventajas de sistemas productivos que se benefician de las economías de aglomeración, resultantes de las formación de distritos de actividades especializadas, y sus limitaciones, como forma alternativa de desarrollo económico para naciones en desarrollo.

Los distritos industriales de tela de algodón de Tiruppur, ciudad localizada al sur de la India, en el Estado de Coimbotore, son hoy uno de los principales centros de producción de tejidos y confecciones de algodón del país. Tiruppur está situada en un área que tradicionalmente ha sido productora de algodón, donde se desarrollaban, por más de dos siglos, actividades rudimentarias de descaroamiento e hilado. La producción de tejidos y confección, sin embargo, es una actividad relativamente reciente en Tiruppur, ya que el desarrollo de esa industria tiene inicio solamente a partir de la década de 1970.

En dicha década y sobre todo en la siguiente, la ciudad de Tiruppur registra un notable crecimiento. Su población, de poco más de 100 000 habitantes en 1970, casi se duplica en el inicio de la década posterior. La producción de tela de algodón se expande a tasas elevadas, una proporción creciente y significativa de la producción de sus fábricas pasa a ser exportada, tanto al mercado nacional como al exterior, y la población empleada crece más de seis veces entre los años 1975 y 1985.

En el distrito de Tiruppur, un amplio número de micro, pequeñas y medianas empresas coexisten con establecimientos de gran envergadura, empleando a millares de trabajadores. La variedad de tecnologías y procesos productivos es amplia y existen desde telares y sembradores manuales a equipos sofisticados, operados por empresas que comercializan la mayoría de sus productos en los mercados de países desarrollados.

La organización productiva existente en el distrito es extremadamente compleja, presentando las más variadas formas de relaciones sociales y de gestión dentro de las empresas y entre estas. Aquí solo se mencionarán algunos aspectos más relevantes de la operacionalización de dicho distrito.

Las actividades de desmolido e hilado constituyen la principal fuente de empleo formal en Tiruppur, y varios de esos establecimientos son de gran envergadura. En contraste, las actividades de confección de telas y ropa están a cargo mayormente de las pequeñas y medianas empresas, que emplean a menos de 100 obreros. Una investigación de campo, realizada a fines del año 1986, encontró cerca de 65 firmas consideradas grandes en el área de la confección, mientras el número registrado de pequeñas empresas dedicadas a esa actividad superaba las 1500, sin considerar en esta cifra a un amplio conjunto de otras pequeñas empresas no oficialmente registradas, muchas de las cuales operan sobre una base familiar y utilizan sus propias residencias como taller de trabajo.

En Tiruppur se encontraron evidencias suficientes de la existencia de una aglomeración altamente concentrada de firmas especializadas y organizadas de acuerdo con muchos de los principios consagrados en la literatura teórica. Numerosas empresas son operadas por ex trabajadores de grandes empresas y la gran mayoría trabaja en régimen de subcontratación. Las relaciones de trabajo son bastantes flexibles, ya que permiten la expansión o contratación de la producción, según la demanda o los pedidos contratados; un gran número de firmas operan con esquemas de interconexión, realizando tareas especializadas, promoviendo la generación del efecto de encadenamiento hacia adelante y hacia atrás. Se constató asimismo la presencia de una base cultural y social común, a diferencia de la poca institucionalidad que conectaba a los agentes económicos, por medio de códigos de comportamiento algunas veces explícitos pero frecuentemente implícitos, y se observó el desarrollo de relaciones especiales de colaboración y cooperación dentro de las empresas y entre estas, con alguna diseminación de conocimiento tecnológico y de informaciones sobre el mercado y las demandas de los clientes y consumidores.

Es posible concluir que el dinamismo de la región de Tiruppur está vinculado a la totalidad del sistema industrial implementado y del contexto social e institucional que fue creado con ese sistema. Existen evidencias que demuestran que tanto las grandes empresas y las pequeñas se benefician, de varias maneras, de la alta concentración geográfica y sectorial de la producción en el distrito. Los trabajadores, aunque menos, también se beneficiaron del crecimiento del distrito, en la medida que su desarrollo proporcionó una gran expansión del nivel de empleo, oportunidades para los que demostraron tener alguna capacidad empresarial de instalarse independientemente como propietarios de pequeñas firmas, y alguna posibilidad de ascenso social, por intermedio del aprendizaje y adquisición de calificación y habilidades.

La naturaleza de la organización social existente en el distrito de Tiruppur –las relaciones entre las empresas e internamente, y entre ellas y los trabajadores– es extremadamente compleja, como no podría ser de otra manera, dadas las características de la sociedad india. Varios tipos de arreglos o sistemas de organización social funcionan en Tiruppur, y se derivan de dos aspectos característicos del propio sector textil: la amplia fragmentación del proceso productivo de la industria (desmolido del algodón, hilado, tejido, teñido, terminaciones y la actividad de confección propiamente, entre otras) y la gran segmentación del mercado, que incluye desde los varios tipos de productos y su diversidad de calidad, hasta el destino final del producto, que puede ser un consumidor local, un cliente de otra región del país o del exterior, en los casos en que el producto es fabricado específicamente para la exportación. Estos arreglos tienen relación con las prácticas de subcontratación, o tercerización, que son ampliamente utilizadas por las firmas grandes y las pequeñas, y tanto entre empresas como dentro de estas.

En Tiruppur, todavía, el nivel de evolución es muy bajo, los sueldos han presentado una tendencia de crecimiento bastante modesta y los incrementos de la productividad se deben

prácticamente a las mejoras en la gestión de la mano de obra, a la división del trabajo practicada entre las empresas y dentro de estas, a una mayor utilización de la capacidad instalada y a las presiones sobre el trabajo tanto de los hombres como de las mujeres y de los niños. Los arreglos sociales existentes en Tiruppur operan, también, como un expediente para que las empresas eviten la creación de lazos jurídicos formales con sus trabajadores. La forma de remuneración de la mano de obra es básicamente por medio del sistema de trabajo ejecutado (dentro o fuera de la fábrica), habiendo, en la mayoría de los casos, contribuciones previsionales o seguro de salud. Las jornadas de trabajo son de 12 horas por día, seis días por semana, incluso en el caso de los niños.

Sin embargo, no se puede negar que Tiruppur es un ejemplo exitoso de una aglomeración en una nación del tercer mundo; su caso se encuadra dentro de la categoría de “low road” de los procesos de reestructuración productiva. O sea, a pesar de su gran dinamismo, de haber logrado realizar significativas exportaciones de bienes de calidad intermedia hacia varias naciones industrializadas, y de haber propiciado un sustancial crecimiento de los niveles de empleo, Tiruppur es un caso clásico de “sweat shop”, sobre la base de la explotación del trabajo barato, con reducido grado de innovación tecnológico, e incapaz, por lo menos hasta el presente, de ofrecer perspectivas de mejoras significativas de las condiciones sociales de su población.

C. Aglomeraciones industriales en América del Norte

1. El caso de Silicon Valley

Estados Unidos quizás sea el país donde se verifica la existencia del mayor número de aglomeraciones y en el cual opera el mayor complejo tecnológico industrial ya identificado en todo el mundo: Silicon Valley. En ese país existen aglomeraciones de actividades económicas especializadas en varios sectores, con menor nivel de sofisticación tecnológica que operan en régimen de organización en redes, con variados grados de interacción y cooperación, y que ya abandonaron las antiguas formas organizacionales del fordismo-taylorismo.

En Estados Unidos son de gran relevancia las aglomeraciones en el área no manufacturera con el surgimiento de complejos en el ámbito de los servicios en varios segmentos de la economía, que han demostrado gran capacidad de generar efectos multiplicadores de inversión y de generación de empleo bien remunerados. Un caso ejemplar en esa esfera es el complejo de servicios médicos en el Estado de Minnesota. En este Estado se desarrolló un polo de servicios médicos de alto nivel, con base en hospitales, clínicas y laboratorios especializados, que surgieron a partir de la iniciativa de un grupo de médicos empresarios, que fueron paulatinamente desarrollando una red de relaciones estrechas con las universidades e institutos de investigación médicos y biológicos locales.

A lo largo del tiempo esa asociación propició el surgimiento de un mercado para la instalación de diversas industrias en las cercanías del complejo de servicios médicos, destinadas a atender la demanda de máquinas, equipos y toda la diversidad de herramientas e instrumentos de uso en el área de la salud. La utilización intensiva de la microelectrónica –en los hospitales, clínicas, laboratorios y universidades– contribuyó a la creación de un amplio mercado para empresas productoras de programas computacionales especializados y para una red de talleres y oficinas técnicas de consultoría, especialmente destinadas para el montaje, operación y reparación de equipos. Una evaluación reciente de los impactos intersectoriales causados por las actividades médicas de Minnesota revela la existencia de significativos efectos de aglomerar, operando como multiplicadores de un conjunto amplio y variado de actividades, directas e indirectamente relacionadas con el complejo mencionado.

Con relación al Valle del Silicio, localizado en el área de la Bahía de San Francisco, en el sur de California, y que abriga como ya se ha señalado el mayor complejo industrial y de servicios especializados de todo el mundo, su desarrollo y consolidación constituyeron una larga historia. Las industrias del Valle, en ese proceso, recorrieron varios ciclos de expansión y algunas fases de casi retroceso, como resultado de factores internos como de otros provenientes de la competencia internacional.

Sus orígenes se remontan al año 1912, con el descubrimiento y producción, con fines comerciales, de la válvula de vacío, en la pequeña ciudad de Palo Alto, que trajo como consecuencia la invención, difusión y generalización de la radio, de la televisión, del cine y de otras tecnologías en el área de la comunicación y consecuentemente el desarrollo de varias empresas en estos nuevos sectores industriales. La instalación de la compañía Hewlett-Packard, en 1937, también en Palo Alto, que resultó de la iniciativa de dos estudiantes recién recibidos de la Universidad de Stanford, dio un nuevo impulso a la región, con el montaje de una pequeña industria de instrumentos electrónicos que empezó produciendo equipos de audio para los estudios de Walt Disney.

Pero es durante la segunda guerra mundial cuando se da inicio propiamente a la formación de un gran complejo industrial en Silicon Valley. La presencia de algunas industrias en el área de la electrónica en el valle y la existencia de universidades conceptuadas en la región posibilitaron un extraordinario boom industrial en California, cuando el gobierno americano creó un ambicioso programa de inversiones para la capacitación en el área bélico-militar, con énfasis particular en el desarrollo de una gran industria aeroespacial y de otros programas de defensa. Una de las mayores beneficiarias de los programas del gobierno fue la Universidad de Stanford, localizada en el valle del silicio, que comenzó a realizar investigaciones pioneras en tecnología de radares, en electrónica del estado sólido y en computación. Al recibir cuantiosos recursos para la investigación en el área militar, el Valle sufrió profundas transformaciones durante las décadas de 1940 y 1950, propiciando el surgimiento de aglomeraciones de empresas de alta tecnología y generando una comunidad tecnológica importante. Las aglomeraciones de actividades en torno a la Universidad de Stanford crecieron rápidamente durante los años cincuenta y sesenta, extensamente en función de los mecanismos de cooperación y de la continuidad de los programas de gastos militares del gobierno americano.

Paralelamente, gran número de pequeñas y medianas empresas especializadas iban emergiendo gradualmente, cuando se dio inicio al boom en la industria de semiconductores, en la década de 1960. A lo largo del tiempo, se iba creando una amplia red de firmas proveedoras, en gran medida originadas por ingenieros que dejaban las grandes empresas para instalar su propio negocio, principalmente en el área de bienes de capital y materiales utilizados para la concepción y fabricación de semiconductores.

El crecimiento de las industrias del Valle del Silicio fue transformándose poco a poco, menos dependiente de los encargos gubernamentales para fines militares. Con la extraordinaria expansión de la demanda de transistores y circuitos integrados para la industria de computación, las empresas del valle continuaron prosperando, habiendo realizado, con éxito, la transición de la producción inicialmente destinada en gran parte para el gobierno para atender los mercados de consumo civil.

A fines de la década de los setenta operaban en el Valle del Silicio alrededor de 3000 empresas solamente en la fabricación de componentes electrónicos, involucrando productores de semiconductores, de sistemas de computación, programas, periféricos, bienes de capital, instrumentos de test y medición, equipos de telecomunicación, equipos electrónicos para el área médica, además de los tradicionales productos para los sectores militares y aeroespacial. Un número incontable de otras empresas también existía, en el área de prestación de servicios técnicos

y de consultoría especializados. Cabe señalar que la mayoría de estas firmas era pequeña: 70% tenían menos de 10 empleados y 85% menos de 100.

El notable desarrollo del Valle del Silicio no podría haber ocurrido sin la existencia de una amplia red de relaciones interfirmas, que funcionaba como un sistema que promovía el aprendizaje colectivo y el ajuste flexible entre los productores especializados de una gigantesca organización de tecnología relacionadas. La densidad de las relaciones sociales y la presencia de un mercado de trabajo fluido alentaba la experimentación y desarrollo de una atmósfera empresarial en la región. Las empresas competían intensamente pero, al mismo tiempo, aprendían unas con las otras, intercambiando informaciones sobre los cambios de los mercados y de las tecnologías por medio de procesos informales de comunicación y de prácticas colaborativas.

A fines de los años setenta e inicio de los ochenta, la industria del Valle del Silicio entra en una profunda crisis. Las grandes empresas del sector, que habían prosperado en las décadas anteriores utilizando sistemas de producción en masa de productos estandarizados y organizándose en bases casi autárquicas, empezaron a sufrir la competencia de los fabricantes de semiconductores de memoria y de mini computadores más eficientes de Japón, que ya habían introducido, en esa época, sistemas de producción más flexibles y organizaciones productivas menos centralizadas y autosuficientes. Las firmas del Valle del Silicio de semiconductores se habían transformado, en las décadas de 1970 y 1980, en grandes corporaciones, abandonando las prácticas iniciales que llevaron al desarrollo de esas industrias, sobre la base de la cooperación y en la interacción interfirmas, en el mismo momento en que sus competidores japoneses estaban evolucionando hacia sistemas más flexibles de producción en masa. En Japón, las empresas de semiconductores desarrollaron una estructura productiva integrada, pero bastante flexible de producción en gran escala, cuyo eje central eran las altas tasas de innovación y la promoción de esquemas de colaboración con una amplia red de pequeños proveedores y subcontratistas, de la cual resultaba la generación de productos de mejor calidad, fabricados en menor tiempo y a costos más bajos.

El Valle del Silicio, después del casi colapso de su industria de semiconductores de memoria y de microprocesadores, logró recuperarse entre fines de los años ochenta e inicio de los noventa, pero esa industria fue obligada a sufrir una profunda reestructuración, tanto por los cambios radicales de organización de las grandes plantas como por la llegada de nuevas empresas a la industria. Las nuevas firmas que se instalaron en el Valle y su entorno, a partir de los años ochenta y principalmente los noventa, buscaban apartarse de los modelos adoptados por las grandes corporaciones y retornar a los antiguos sistemas con base en redes de relaciones cooperativas y más flexibles de las empresas pioneras del Valle del Silicio. Al mismo tiempo, se generaba un nuevo ambiente competitivo, una vez más como en el pasado, sobre la base de redes regionales de empresas que operaban de forma descentralizada, revalorizando la experimentación y el aprendizaje colectivo y promoviendo estrategias centradas en múltiples trayectorias tecnológicas.

En la medida que las empresas del Valle intensificaron sus redes locales de producción, reforzaron y recrearon el dinamismo tecnológico de la economía regional. Durante los primeros años de la década de 1990, las firmas fabricantes de computadores colaboraban intensamente con las empresas editoras, con las compañías de bienes electrónicos de consumo, para de crear nuevos productos en las áreas de multimedia, de entretenimiento interactivo y para fines educacionales, desarrollando tecnologías innovadoras de telecomunicaciones, y nuevas generaciones de equipos para conferencias en video, para el desarrollo del correo electrónico y una serie de otros sistemas avanzados de comunicación electrónica (Galvao, 2000).

D. América Latina

Los estudios de caso de aglomeraciones o distritos industriales en países en desarrollo son todavía relativamente escasos en la literatura. Eso no significa que no existan en esas naciones muchas de las experiencias de aglomeración de actividades económicas geográficamente concentradas y sectorialmente especializadas, ya que es posible encontrar muchos de los atributos existentes en los distritos de los países desarrollados.

1. Los distritos industriales del calzado de Franca y Vale dos Sinos (Brasil) y su tendencia de relocalización

Estudios de caso sobre distritos industriales y aglomeraciones en la industria del calzado vienen presentándose como una de las áreas más interesantes para la realización de análisis comparativos de experiencias internacionales sobre reestructuraciones productivas. La razón para ese interés proviene de una serie de características muy particulares, que marcaron el desarrollo de esta industria en las últimas tres o cuatro décadas, experimentando intensos y rápidos cambios en la forma de organización productiva, debiéndose destacar la velocidad de las alteraciones de localización geográfica que la industria del calzado sufrió, y que todavía continúa en la actualidad.

La industria del calzado es una de las que más sufrieron el impacto de las reestructuraciones productivas ocurridas a escala mundial, haciendo que países tradicionalmente productores y exportadores de esta industria (como los Estados Unidos, Alemania, Gran Bretaña y Francia) se transformasen en poco tiempo en grandes importadores.

A partir de la década de los sesenta, la producción de calzado se transfirió a países situados en diversos continentes, destacando Brasil y algunos países asiáticos tales como, Taiwán, Corea del Sur y Hong Kong. En la segunda mitad de los años ochenta ocurrió otro traslado espacial de esta industria, con la aparición de nuevos concurrentes en el mercado, afectando, ahora a las naciones que se habían transformado en exportadores de calzado en las décadas mencionadas—como Italia y Brasil—acarreando una intensificación de la competencia internacional y nuevos participantes, que se aprovechaban de las ventajas de poseer gran número de mano de obra, permitiendo el pago de sueldos todavía más bajos, en una industria que continuaba siendo altamente intensiva en trabajo. A fines de los años ochenta y sobre todo a lo largo de la década de los noventa, India, Indonesia, Tailandia, Malasia y más específicamente China, entraron al mercado de exportación de calzados, obligando a la industria Italiana y de Brasil a integrarse en nuevos ciclos de reestructuración productiva, para sobrevivir a la competencia de las naciones asiáticas.

A continuación se describirá a la industria de calzados de Brasil que ha despertado en los últimos tiempos gran interés en la literatura internacional. Es importante señalar que la industria del calzado en Brasil presentaba entre las décadas de los sesenta y ochenta, una gran dispersión geográfica, contando con establecimientos localizados en prácticamente todos los Estados del país. Sin embargo, bajo una óptica más detallada, se observa la existencia de grandes concentraciones de empresas en tres Estados: Minas Gerais, Rio Grande do Sul, y Sao Paulo. Todavía, solamente los Estados de Sao Paulo y de Rio Grande do Sul presentaban una distribución de firmas en la cual era particularmente notable la presencia de otras empresas que forman parte del complejo del calzado, como son los fabricantes de componentes y accesorios, insumos químicos, máquinas y equipos, curtiembres y beneficio del cuero y de artefactos diversos, además de la presencia de firmas prestadoras de servicios técnicos y de asesoramiento tecnológico, agentes de exportación y empresas de transporte, todas conectadas, directa o indirectamente, al sector de fabricación de calzado. En estos dos Estados, además, la gran mayoría de las empresas fabricantes de calzados, sus proveedores y las diversas otras firmas prestadoras de servicio se concentraban en dos áreas

geográficas bien definidas: en Sao Paulo, en la ciudad de Franca, y en Rio Grande do Sul, en la región denominada Vale dos Sinos, donde se destaca la ciudad de Novo Hamburgo.

En estas dos áreas, la industria del calzado se desarrolló de forma espacialmente concentrada y sectorialmente especializada, constituyendo verdaderos distritos, que se han revelado como casos ejemplares de nuevos patrones de reestructuración industrial y de surgimiento de nuevas estructuras organizacionales.

El extraordinario desempeño de Brasil, en términos de expansión de la producción y especialmente de las exportaciones, se debió, hasta el inicio de la década de los noventa, casi exclusivamente a los dos distritos, antes mencionados.

La región de Vale dos Sinos se transformó, a partir de los inicios de 1970, en el mayor centro productor y exportador de calzado de Brasil, teniendo como centro dinámico la ciudad de Novo Hamburgo. Esta región concentraba en 1991 más de 1800 empresas conectadas al sector del calzado, que empleaban a más de 150 000 trabajadores. De estas, 480 se dedicaban a la fabricación de calzados y las restantes estaban distribuidas en una amplia red de empresas conexas, entre las cuales había 45 fábricas de maquinas y equipos, más de 200 de componentes y accesorios, 135 curtiembres, 52 fábricas de artículos de cuero, 26 de insumos de caucho y más de 700 firmas prestadoras de servicios diversos (talleres y estudios), además de una gran diversidad de empresas dedicadas a otras actividades especializadas.

Al final de los años ochenta, correspondía a las ciudades de Vale dos Sinos, especializadas en la producción de calzado femeninos, el 30% de toda la producción de calzado en Brasil, más de la mitad destinada al mercado exterior, y alrededor del 60% de todas las exportaciones brasileñas de calzado. La ciudad de Franca, en Sao Paulo, era el segundo polo productor de calzado de Brasil, que empleaba alrededor de 24 000 operarios, en cerca de 400 empresas; también funcionaban en la ciudad diversas fábricas de máquinas y equipos, de componentes y accesorios y de otros insumos para la industria. Especializada en la producción de calzado masculino, Franca respondía por casi todas las exportaciones brasileñas del sector.

En una breve historia de la extraordinaria expansión de la industria de calzados en Brasil, se recorrieron tres fases: la primera se inició en los años sesenta y termina en la mitad de la década de 1970, cuando la industria estaba básicamente constituida por pequeñas y medianas empresas, la mayoría produciendo en régimen casi artesanal; la segunda se produce durante el boom de las exportaciones, entre los inicios de los años setenta y el final de los ochenta, en la cual las firmas aumentaron su tamaño y algunas se transformaron en empresas gigantes, revelando varias características del sistema fordista de producción en masa de bienes estandarizados; la fase actual, de crisis (que se inicia en la segunda mitad de los ochenta), está marcada por la competencia de una nueva reorganización productiva del sector, orientada al sistema de producción flexible, con mayor énfasis en la calidad y en la producción de bienes más diferenciados. Esa tercera fase también está altamente marcada, como se verificará más adelante, por el inicio de un amplio proceso de relocalización geográfica de la industria, de las regiones Sur y Sudeste hacia el Nordeste.

La aglomeración de firmas fabricantes de calzado y de proveedores, la integración entre el sector de bienes de capital y esas empresas y la presencia de los agentes exportadores fueron cruciales para el surgimiento, en Brasil, de los dos distritos exportadores aquí estudiados. Cabe señalar que, hasta finales de los años sesenta, casi todas las empresas en esos distritos eran pequeñas o medianas, y una gran proporción de ellas operaban con menos de 20 empleados. Al inicio de los años ochenta, sin embargo, ya existían solamente en el Vale dos Sinos 33 empresas con más de 500 obreros, varias con más de 2 000 y algunas con más de 3 000 trabajadores. En esas grandes empresas el sistema organizacional de la producción asumía características típicas del

modelo fordista-taylorista, al punto de que los dos distritos industriales brasileños fueron clasificados como super aglomeraciones.

Durante las dos primeras fases del desarrollo de esos distritos industriales del calzado en Brasil, y pese a los fuertes rasgos fordistas que presentaban algunas empresas de gran envergadura, predominaba un sistema productivo sobre la base de la interacción entre los diversos agentes productivos, que practicaban una extensa división del trabajo, puesto que siguió existiendo, en las dos áreas, una amplia red de empresas proveedoras de insumos, componentes y equipos y prestadoras de servicios. Entre esas firmas se practicaban sistemas de tercerización de tareas, utilizándose las más variadas formas de subcontratación, inclusive la doméstica, que se materializaba en la forma de trabajo domiciliario.

A partir de la segunda mitad de los años ochenta, sin embargo, la industria del calzado en Brasil entró en crisis, como consecuencia de varios fenómenos. Primero, el Gobierno Federal, por fuerza de acuerdos internacionales de comercio, inició un proceso gradual y, luego, de eliminación casi total de los subsidios a las exportaciones. Segundo, entraron en escena nuevos competidores internacionales, iniciándose otra fase de desplazamiento geográfico de la producción mundial de calzado, en la dirección de naciones donde la mano de obra era todavía más barata que en Brasil (especialmente China, Indonesia y Tailandia), con lo cual el país fue siendo sustituido, poco a poco, como proveedor de los Estados Unidos. Y tercero, las propias casas importadoras norteamericanas comienzan a adoptar prácticas organizacionales diferentes, pasando a utilizar sistemas “justo a tiempo”, cuya principal característica es el mantenimiento de bajos niveles de existencias y la eliminación del sistema anterior, sobre la base de grandes pedidos a las fábricas brasileñas de productos estandarizados.

Se da inicio, entonces, a un proceso de reacción a las nuevas realidades del mercado, que se manifestaba, principalmente, por volúmenes menores de pedidos, en la producción y entrega de lotes en menor espacio de tiempo y en mayores exigencias en cuanto a calidad de los productos. En este proceso de ajuste y de nueva reorganización industrial por la cual tuvieron que pasar las firmas brasileñas de calzado, algunas grandes empresas entraron en quiebra, otras cambiaron el énfasis de crecimiento de la producción a la reorganización interna, algunas grandes plantas descentralizaron sus actividades, transformándose en fábricas menores. Hubo un esfuerzo mayor de valorización de mano de obra, para tornarla más calificada y especializada y se buscó la diversificación de mercados. Las firmas intentaron reducir su dependencia de las ventas en los mercados americanos y abrir nuevos canales de comercialización en los países europeos. En esa tercera fase del desarrollo de la industria del calzado en Brasil, es importante señalar que ocurrió una revaloración de las pequeñas y medianas empresas que, frente a los nuevos escenarios mundiales, se volvían económicamente más viables que los grandes establecimientos. No deja de ser curioso observar que, en muchos casos, las pequeñas y medianas empresas lograron mantener, con más facilidad, sus exportaciones hacia Estados Unidos, en la medida que pudieron continuar, o incluso intensificar, sus procesos de producción flexible.

Otro aspecto importante de esta nueva fase es la existencia de un virtual retorno a la situación organizacional anterior al gran auge exportador. En el inicio de la expansión del sector del calzado, las acciones colectivas entre las firmas asumían mayor importancia –una importancia que fue gradualmente disminuyendo con el crecimiento del tamaño de las firmas y con la introducción de prácticas fordistas de producción. En la fase actual, se ha registrado un retorno al espíritu de cooperación, por medio de la renovación de mecanismos de interacción y colaboración interfirmas, que se manifiesta sobre todo en la mejoría de las relaciones entre fabricantes de calzado y sus proveedores, inclusive con una intensificación en la utilización del régimen de subcontratación.

Pero la industria de calzado en Brasil enfrenta, actualmente, grandes y variados desafíos. En primer lugar, se debe enfatizar el hecho que, a diferencia de la gran importancia que los agentes exportadores extranjeros desempeñaron en el extraordinario desarrollo de la industria, su actuación, por incluir desde las etapas de comercialización hasta la concepción de los modelos y diseño, terminó por transformar a las firmas fabricantes de calzado del Brasil en meros ejecutores de productos, comercializados en el exterior bajo la marca de los agentes importadores. Con la salida de muchos de estos agentes las firmas brasileñas tendrán que partir en busca de sus propios canales de comercialización y, principalmente, desarrollar conocimiento en la concepción de modelos y en la actividad de diseño.

Otro problema enfrentado por la industria es la baja calidad del cuero producido en Brasil. De acuerdo con informaciones de entidades especializadas en la industria, solamente 15% de los cueros brasileños son considerados de buena calidad, lo cual es resultado tanto de la propia forma extensiva de la crianza del ganado en el país como también del gran atraso tecnológico de las curtiembres. Este hecho transforma el Brasil competitivo en el segmento del mercado de calzado de patrón inferior o medio, que no exige cueros de primera calidad pero dificulta la conquista de los mercados de calzado de mejor calidad y con precios más elevados, que son exactamente aquellos dominados por los productos de los distritos italianos. Una solución reciente que han encontrado los fabricantes brasileños es la creciente importación de cueros de los países del MERCOSUR, especialmente Argentina, que produce cueros de mejor calidad que Brasil.

Otro problema muy grave con el que la industria brasileña tendrá que lidiar es la competencia con los nuevos productores asiáticos. Los calzados de baja calidad son precisamente los más intensivos en mano de obra. De ahí la ventaja de los países que están entrando en el mercado exportador en años recientes –como Indonesia, Tailandia y especialmente China, país que ya era el mayor productor mundial de calzado a mediados de los ochenta, pero que ocupaba la quinta posición entre los exportadores (en volumen) y asumió el primer lugar como exportador mundial en los inicios de los años noventa.

En este contexto, Brasil tendría dos caminos a seguir: trasladar parte de su parque industrial a regiones donde los sueldos son más bajos, quizás sin introducir grandes innovaciones tecnológicas, y continuar compitiendo en los segmentos de mercado de patrón medio; o adoptar en las antiguas regiones del calzado (Vale dos Sinos y Franca) nuevas tecnologías, sobre todo sobre la base de la microelectrónica, especialmente aplicando los sistemas CAD/CAM (*computer aided design/computer aided manufacturing*) que, por el momento, constituyen los principales vehículos de innovación utilizados en la industria del calzado. Tales tecnologías ya se aplican ampliamente en países industrializados, incluso en los distritos del calzado italianos que, todavía en los años recientes, continuaban liderando las exportaciones mundiales de calzado, como consecuencia de haber reorganizado sus industrias, dejándolas especializadas en la producción de calzado de alta calidad y, por lo tanto, con precios medios elevados.

A partir del inicio de la década de los noventa empezó a seguirse el primer camino y se intensificó a partir de la implementación del Plan Real, que trajo nuevas dificultades para los exportadores de calzado, en virtud de la valoración del cambio y de la intensificación del proceso de apertura comercial, que permitió la entrada al país de gran cantidad de calzado importado de los países asiáticos.

Según algunos analistas, el traslado de fábricas tradicionales de Rio Grande do Sul y Sao Paulo hacia el Nordeste es una verdadera revolución en la industria del calzado brasileña. Prácticamente todas las grandes empresas del sector –entre ellas Grendene, Azaléia, Dakota, Brochier y Dilly, sólo para citar algunas– ya están operando en varios estados del Nordeste, especialmente en Ceará, pero también en Paraíba, Bahia y Sergipe.

En la primera mitad de los años noventa, más de 15 firmas de calzado “gauchas” y varias de São Paulo se establecieron en estados del Nordeste, abriendo diversas unidades fabriles en las capitales de la región y en el interior, empleando gran contingente de trabajadores. En la segunda mitad de los años noventa, la corrida al Nordeste fue todavía mayor. Sólo la Grendene de Ceará— que constituía, según la Abicalzados, la cuarta mayor empresa de calzado en Brasil, en el año de 1996— opera nueve fábricas en el Estado (dos en Fortaleza y las demás en municipios del interior), produciendo más del 60% de toda la producción de la empresa en el Nordeste, gran parte de la cual está destinada a la exportación.

La explosión del crecimiento de las empresas del calzado que se instalaron y continúan instalándose en el Nordeste parece contribuir a resolver parte del problema de la industria, inclusive ya se ha registrado una cierta recuperación de segmentos del mercado internacional que habían sido perdidos por las empresas del Sur y Sudeste en los inicios de los años noventa.

Todavía, en las áreas tradicionales productoras de calzado, la situación de la industria, como era de esperarse, no parece tan favorable. Sólo en el período de 1994-1996, 40 000 trabajadores en Rio Grande do Sul perdieron sus empleos y más de 200 firmas cerraron sus puertas. El municipio de Franca, por su parte, ya está enfrentando serios problemas de recaudación tributaria, como consecuencia tanto de la reducción del número de firmas como de la producción de calzados en la ciudad.

Las informaciones del momento permiten inferir que las empresas nordestinas son competitivas, sobre todo por cuenta de los arreglos de la forma de trabajo que pasaron a regir con la llegada de la nueva industria. En la mayoría de los municipios donde las fábricas de calzado se instalaron, han sido predominantes los esquemas de subcontratación y tercerización, que constituyen formas de organización del trabajo también desarrolladas en varias partes del mundo, inclusive en los países industrializados (en Italia, España y Portugal, por ejemplo), pero esos nuevos arreglos institucionales son vistos más como expediente dirigido a la reducción de costos que como mecanismos de flexibilización de procesos productivos —caracterizando, así, quizás, por el camino de la reestructuración productiva que se viene observando en el sector es el “low road”— que provoca grandes impactos sobre el empleo y sobre la renta familiar donde antes había pocas oportunidades de empleo, pero que se presenta, por lo menos en mediano plazo, como una forma típica de explotación de mano de obra barata.

En el Nordeste, las empresas recibieron generosos incentivos fiscales de los gobiernos de los estados y gran parte de la producción es realizada por cooperativas de trabajo, que emplean decenas de millares de trabajadores, muchos de los cuales utilizan las instalaciones y los equipos de las empresas, pero no mantienen con ellas vinculación alguna de empleo, implicando, por lo tanto, la existencia de pagos de seguridad social y la inexistencia de derechos laborales.

2. Cantanduva, São Paulo²

La ciudad de Cantanduva, con una población cercana los 120 000 habitantes, está localizada en una región en que el fuerte de la economía son las usinas de azúcar y las destilerías de alcohol. Sin embargo, se tornó conocida recientemente como la capital de los ventiladores de techo, cuya producción dinamizó la microrregión. Entre 1989 y 1997 el número de empleos formales en la microrregión aumentó 16.8% comparado con una disminución de 43.8% en la microrregión de Sao Paulo y de 33.6% en el estado (Saboia, 1999).

¿Cómo se explica este caso? Quizás el factor climático haya tenido alguna importancia. La región posee clima caluroso en la mayor parte del año y, por eso, había un mercado local, por lo menos potencialmente para dar origen a la producción local de ventiladores, Pero en ese caso un

² Wilson Suzigan y otros; Aglomeracoes industriais en el Estado de Sao Paulo. Universidad de Campinas, Sao Paulo.

accidente histórico está en el origen del desarrollo de la industria y de su aglomeración. Es sabido que, en los años cincuenta, un habitante de la ciudad en viaje en el exterior (parece que en Italia) vio un ventilador de techo y de regreso a la ciudad, se interesó en fabricar un ventilador similar utilizando un motor de enceradora. No funcionó, como sería de esperar. Entre tanto, un mecánico local que había ayudado aquella persona asumió la idea y, luego de fabricar tres modelos igualmente mal sucedidos, inventó un nuevo modelo con motor de correa que tuvo gran éxito. El patentó ese modelo y estableció la primera fábrica de ventiladores de techo de la ciudad. Esa fábrica producía alrededor de 100 ventiladores por mes, vendidos a las tiendas, carnicerías, clubes y empresas industriales.

Así, la figura de un pionero cuya empresa era la única durante diez años, es fundamental para explicar porque aquella industria se desarrolló en aquel lugar. Subsecuentemente, empresarios imitadores empezaron a entrar en la industria, casi todos ex funcionarios de la empresa original. Actualmente existen por lo menos 10 empresas fabricantes de ventiladores de techo en la región, la mayor parte de ellas en la misma ciudad de Cantanduva. En conjunto, fabrican cerca de 2 millones de ventiladores por año, empleando aproximadamente 5 mil trabajadores. Las ventas se destinan básicamente al mercado interno, que las empresas locales dominan a pesar de la apertura comercial, pero las empresas mayores están empezando a exportar a países de América del Sur.

Los ventiladores son casi íntegramente fabricados internamente. Apenas parte del trabajo de montaje del motor es realizada fuera, así como las palas de los ventiladores, que son fabricados en caoba en Rondonia y ya vienen listas de las empresas subcontratadas. Tanto los productos como los procesos de fabricación son muy dinámicos en términos tecnológicos.

Las empresas están constantemente innovando por medio de la introducción de nuevos modelos y nuevos productos, aprovechando economías de ventas direccionadas y buscando reducir la ociosidad en los meses de invierno.

En el caso de esta aglomeración surge también la cuestión sobre si es posible o no caracterizarla como un distrito. Apenas en el sentido amplio. Las empresas no cooperan compiten ferozmente y no existe confianza para iniciativas conjuntas. Esto es explicado por la naturaleza de los *spin-offs* que dieron origen a las empresas fundadas por empresarios imitadores: en un caso se trata de división familiar y en otros de antiguos empleados de la empresa pionera. Además, no existen instituciones locales de apoyo a las empresas, tampoco asociación de empresas o de trabajadores; las empresas no se relacionan de ninguna manera. De este modo, las empresas aglomeradas no tienen cualquier posibilidad de realizar ganancias de eficiencia colectiva. Sin embargo, existe un lado positivo en este cuento: existe un gran espacio para estimular las acciones conjuntas y para implementar medidas de apoyo del sector público para fortalecer la capacidad de las empresas locales productoras de ventiladores de techo.

Bibliografía

- Arroyo, B. (2002); La cultura local como base del desarrollo territorial. En, Seminario, Distritos agroindustriales: la identidad local como base del desarrollo territorial en Chile. ILPES/CEPAL, marzo. Santiago
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2002; Estrategia de desarrollo subnacional. Serie de políticas y estrategias sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible. Marzo 2002. Washington D.C.
- Benko, G., 2001; A recomposição dos espaços. Em, Interacoes, revista internacional de desenvolvimento local. Vol.1 N° 2 Março 2001pp 7-12. Campo Grande, Brasil.
- Brito, A. F. de y Bonelli, Regis. 1997; Políticas industrias descentralizadas: as experiencias européas e as iniciativas subnacionais no Brasil. Texto para discussao N 492, IPEA, Brasilia Brasil.
- Camera di commercio industria artigianato e agricoltura di Lecco, 2000; Il distretto industriale di Lecco di fronte alle sfide dell'innovazione e della globalizzazione. Osservatorio economico provinciale . Quaderno Monografico N° 3. Marzo. Lecco Italia
- Cavestany, Fernando B. 2001; Desarrollo desde el territorio (A propósito del desarrollo local). Instituto Internacional de Gobernabilidad , Biblioteca de Ideas.
- Cerdán R., C. L., (1999); Distritos industriales: experiencias de acción conjunta y cooperación interempresarial para el desarrollo de la pequeña y mediana industria. Revista Espacios, Vol 20 (2) 1999. www.revistaespacios.com.
- Conssetino, F., F. Pyke y W. Sengenberger (1996); Local and regional response to global pressure: The case of Italy and its industrial districts, OIT (Organización Internacional del Trabajo), Suiza.
- Dávalos, E. 2002; Las economías externas, lo local y lo global en la teoría sobre región. http://redem.buap.mx/t1_Dávalos.html. México.

- Dini, M. (1997); Políticas públicas para el desarrollo de redes de empresas. La experiencia chilena, en *Redes y Regiones: Una configuración*, Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- Diniz, C. C. e Crocco, M. A. (1996) Reestruturação Econômica e Impacto Regional: o novo mapa da indústria brasileira”, *Revista Nova Economia*, v.6, no 1, pp.77-103, julho 1996.
- Diniz, C.; Lemos, M. (1999) Sistemas locais de inovação: o caso de Minas Gerais. In: Cassiolato, J. E.; Lastres, H. (eds) (1999) *Globalização & inovação localizada*. Brasília: IBICT, pp.245-278.
- Duarte, M. R. P.(1998) “Crédito de fomento/ uma alavanca da livre iniciativa”, in *Rumos do Desenvolvimento*, v. 20, n. 124,1998, Rio de Janeiro: ABDE, p.16-18.
- Echevarria, F. U.(1990) “Desarrollo regional en los años noventa: tendencias y perspectivas en Latinoamérica, in Alburquerque Llorens, Francisco; Mattos, Carlos A.; Jordan Fuchs, Ricardo (Ed.) *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 531 p., pp. 25-54
- Ferreira, C. K. L.. (1995). “Financiamento & Desenvolvimento/ O fomento tem cultura própria”, in *Rumos do Desenvolvimento*, v. 19, n. 111, Rio de Janeiro: ABDE, 1995, pp. 22/27 (entrevista) financeiras. São Paulo: FUNDAP, 64p.
- Ferreira, C. K. L.; Freitas, M. C. P.de.(1990) Mercado Internacional de crédito e inovações financeiras. São Paulo: FUNDAP, 64p.
- Freitas, M. C. P. de (1997). “A natureza particular da concorrência bancária e seus efeitos sobre a estabilidade financeira”, in *Economia e Sociedade.*, n.8, jun/1997. Campinas: Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) -Instituto de Economía (IE).
- Galvao, O.J. de A. 2000; Clusters e distritos industriales: estudos de casos em países selecionados e implicaciones de política. *Planejamento e Políticas Públicas N21- jun. Brasil*.
- Göske, J. 2001; Desarrollo territorial: hacia un enfoque sistémico e integrador. En, *La dimensión local del desarrollo*, pp 7-33. Fundación Friedrich Ebert. Santiago de Chile.
- Juncal, B. 2001; Territorio, movilidad de mano de obra y formación del mercado de trabajo. El pensamiento económico espacial hasta la segunda guerra mundial. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Universidad de Barcelona N94 (84), agosto. España.
- Hadad, P.R., 2001; Clusters e desenvolvimento regional no Brasil. *Clusters Revista brasileira de competitividade* Ano 1, N 2 Agosto-novembro. Brasil.
- Herrero Prieto, L. C., (1994); “Desarrollo económico municipal y organización del espacio en Castilla y León. Universidad de Valladolid – Caja Salamanca y Soria, ed. España.
- Kashimoto, E. M., M. Marinho, I. Russeff, (2002); Cultura, identidade e desenvolvimento local: conceitos e perspectivas para regioes em desenvolvimento. Em, *Interações*, Revista internacional de desenvolvimento local. Vol. 3 N° 4 pp.35-42, Mar. Campo Grande, Brasil.
- Kristensen, P. H. *Industrial Districts in West Jutland, Denmark*. In: Sengenberger & Pyke (Eds.): *Industrial Districts and Local Economic Regeneration*. International Institute for Labour Studies, ILO, Geneva. 1992.
- Llisterri, J.J. (2000); Competitividad y desarrollo económico local nuevas oportunidades operativas. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/SDS. Washington, D.C.
- Maillat, D. (2002); Globalização, meio inovador e sistemas territorias de produção. Em, *Interações*, Revista internacional de desenvolvimento local. Vol. 3, N° 4, pp9-16. Mar. Campo Grande, Brasil.
- Méndez, R. Innovación y redes de cooperación para el desarrollo local. *Interações*, revista internacional de desenvolvimento local. V.2 N3 setembro 2001. Brasil
- Meyer-Stamer, J. 2000; Estratégias de desenvolvimento local e regional: Clusters, política de localização e competitividade sistêmica. *Fundacao Empreder*. Documento criado no âmbito do projeto marketing municipal e projeto marketing regional. Março.
- Moreno, Mª G. H. 2002; Desarrollo productivo y pensamiento administrativo. Gestión y estrategia, edición Internet. www-azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num5/doco7.htm
- Moura, Suzana; 1998. A gestao do desenvolvimento local: estratégias e possibilidades de financiamento.
- Paiva, C. A. (2000); O que sao sistemas locais de producao. Secretaria de Coordenacao e Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul. Brasil
- Paula, L. F. R. de. (1998). “Comportamento dos bancos, posturas financieras e oferta de crédito: Keynes e Minsky”, in *Análise Econômica*, v. 16, n. 29, mar/1998, Porto Alegre: UFRS
- _____(1999). “Dinâmica da firma bancária”, in *Revista Brasileira de Economia*, v. 53, n. 3, jul-set/1999, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

- Plan Estratégico de Desarrollo: Región San Martín 1999 – 2008, Perú
- Pulejo, F. 1998; I distretti industriali tra gerarchia e decentramento il caso comas S.R.L. Tesi di Laurea. Università CA Foscari di Venezia, Facoltà di Economia. Italia.
- Roca Z., Mourão J. C.; (2001). Identidade Local, Globalização e Desenvolvimento Rural: à Procura de Verificação Empírica. Unidade de Estudos e Investigação em Ciências Sociais Aplicadas Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias. Portugal
- Rodríguez G., R., 2000; Similitudes y diferencias de los programas de desarrollo local en Europa y América Latina. ¿es posible establecer comparaciones? Em, Interações, Revista internacional de desenvolvimento local. Vol.1, N° 1pp 7-12, set. 2000, Campo Grande, Brasil.
- Saboia, Joao (2000a), Desconcentração Industrial no Brasil nos Anos 90 – Um Enfoque Regional”, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, IPEA, v. 30, n. 1, abril.
- _____(2000b) Aglomeracoes industrias especializadas no Brasil. IE da UFRJ. Nota Técnica N° 32/00.
- Schmitz, H. (1995) “Small shoemakers and fordist giants: a tale of a supercluster”, *World Development*, vol.23, no 1, p 9-28,
- _____(1997) “Collective efficiency and increasing returns”, *IDS Working Paper 50*, March, 1997
- Scott, A. (1998), The geographic foundations of industrial performance. In A. Chandler, jr., Hagstrom, p. and Solvell, o., (eds.), *the dynamic firm –The Role of Technology, Organization and Regions*. Oxford: Oxford University Press, Chapter 16.
- Soler, V., 2000; Verificación de las hipótesis del distrito industrial: una aplicación al caso valenciano. Economía industrial N334. Universidad de Valencia. España.
- Sousa, José N.de, 1999; Brasil: impacto da globalização em meu território. En, impacto de la globalización en el medio local. Centro internacional de formación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Uruguay.
- Suzigan, W., et alli, (2000) Aglomeracoes industrias no Estado de Sao Paulo. Instituto de Economía, niversidad de Campinas (UNICAMP). Sao Paulo Brasil
- Suzigan, W. 2001; Aglomeracoes industrias: avaliacao e sugestoes de políticas. NEIT/IE- UNICAMP. Sao Paulo Brasil
- Yory, C.M.; 2000. La planificación estratégica y la participación de los actores sociales locales. Em, Interações, Revista internacional de desenvolvimento local. Vol.1, N° 1, pp31-40. Set.2000. Campo Grande, Brasil

I L P E S



Serie

C E P A L

gestión pública

Números publicados

- 1 Función de coordinación de planes y políticas, Leonardo Garnier, (LC/L.1329-P; LC/IP/L.172) N° de venta: S.00.II.G.37 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 2 Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago, Iván Silva, (LC/L.1328-P; LC/IP/L.171) N° de venta: S.00.II.G.14 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 3 Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina, Marcos Makon, (LC/L.1343-P; LC/IP/L.173) N° de venta: S.00.II.G.33 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 4 Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos, Eduardo Wiesner, (LC/L.1370-P; LC/IP/L.175) N° de venta: S.00.II.G.49 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 5 Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional, Javier Medina, (LC/L.1385-P; LC/IP/L.176), N° de venta: S.00.II.G.58 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 6 Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes, Ricardo Martner, (LC/L.1394-P; LC/IP/L.177), N° de venta: S.00.II.G.67 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 7 La reestructuración de los espacios nacionales (LC/L.1418-P, LC/IP/L.178) N° de venta: S.00.II.G.90 (US\$ 10.00), 2000 [www](#)
- 8 Industria y territorio: un análisis para la provincia de Buenos Aires, Dante Sica, (LC/L.1464-P; LC/IP/L.185), N° de venta: S.01.II.G.52, (US\$ 10.00), 2001 [www](#)
- 9 Policy and programme evaluation in the english-speaking Caribbean: conceptual and practical issues, Deryck R. Brown (LC/L.1437-P; LC/IP/L.179) Sales number: E.00.II.G.119 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 10 Long-term planning: institutional action and restructuring in the Caribbean, Andrew S. Downes, (LC/L.1438-P; LC/IP/L.180) Sales number: E.00.II.G.120 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 11 The British Virgin Islands national integrated development strategy, Otto O'Neal, (LC/L.1440-P; LC/IP/L.181) Sales number: E.00.II.121 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 12 Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Iván Finot, (LC/L. 1521-P; LC/IP/L. 188), N° de venta: S.01.II.G.64 (US\$ 10.00), 2001 [www](#)
- 13 Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial, Edgard Moncayo Jiménez, (LC/L. 1587-P; LC/IP/L.190), N° de venta: S.01.II.G.129, (US\$10.00), 2001 [www](#)
- 14 Perú: gestión del Estado en el período 1990-2000, Carlos Otero, (LC/L. 1603-P; LC/IP/L.193), N° de venta: S.01.II.G.143, (US\$ 10.00), 2001 [www](#)
- 15 Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas: el caso de Argentina, Héctor Pistonesi, (LC/L. 1659-P; LC/IP/L. 196), N° de venta: S.01.II.G.193 (US\$10.00), 2001 [www](#)
- 16 Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú, Dolores María Rufián Lizana, (LC/L. 1701-P; LC/IP/L. 199), N° de venta: S.02.II.G.12 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 17 El sistema presupuestario en el Perú, Rossana Mostajo, (LC/L.1714-P; LC/IP/L.200), N° de venta: S.02.II.G.24 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 18 Competitividad, eficiencia energética y derechos del consumidor en la economía chilena, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1718-P; LC/IP/L.201), N° de venta: S.02.II.G.29 (US\$10.00), 2002 [www](#)

- 19 Perú: el Estado como promotor de la inversión y el empleo, Juan Carlos Lam, (LC/L.1727-P; LC/IP/L.202), N° de venta: S.02.II.G.37 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 20 La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino, Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan José Santieri y Darío Alejandro Rossignolo, (LC/L.1733-P; LC/IP/L.203), N° de venta: S.02.II.G.43 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 21 ¿La presupuestación tiene algún futuro?, Allen Shick, (LC/L.1736-P; LC/IP/L.204), N° de venta: S.02.II.G.46 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 22 El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período 1991-2002, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1762-P; LC/IP/L.207), N° de venta: S.02.II.G.75 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 23 Reformas y políticas sectoriales en la industria de telecomunicaciones en Chile y Perú, José Ricardo Melo, (LC/L.1768-P; LC/IP/L.208), N° de venta: S.02.II.G.83 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 24 Desarrollo local y alternativas de desarrollo productivo: el impulso de un *cluster* eco-turístico en la región de Aysén, Iván Silva Lira, (LC/L.1804-P; LC/IP/L.210), N° de venta: S.02.II.G.124 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 25 Competencia y conflictos regulatorios en la industria de las telecomunicaciones de América Latina, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1810; LC/IP/L.211), N° de venta: S.02.II.G.121 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 26 Identificación y análisis de oportunidades de inversión para la Región de Aysén, Varios autores, (LC/L.1745-P; LC/IP/L.205), N° de venta: S.02.II.G.57 (US\$10.00), 2002
- 27 Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización, Edgar Moncayo Jiménez, (LC/L.1819-P; LC/IP/L.213), N° de venta: S.02.II.G.131 (US\$10.00), 2002
- 28 Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un “nuevo consenso” en América Latina, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1827-P; LC/IP/L.214), N° de venta: S.02.II.G.134 (US\$10.00), 2002
- 29 Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local, (LC/L.1854-P; LC/IP/L.217), N° de venta: S.03.II.G.24 (US\$10.00), 2003

-
- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Dirección del ILPES, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
 - Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.

[www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:
Actividad:.....
Dirección:.....
Código postal, ciudad, país:
Tel.: Fax:..... E.mail: