

# El interés de los distritos para la formulación de una política regional

Verónica Silva  
Investigadora DPPR/ILPES

## A. UBICACION DEL TEMA

Las presentes notas se enmarcan en las preocupaciones por la gestión regional frente al nuevo contexto internacional que cambia aceleradamente. Este contexto representa nuevas configuraciones territoriales, nuevas oportunidades y riesgos para las regiones y, por lo tanto, un conjunto de desafíos para la acción y la reflexión sobre la gestión regional.

En esa perspectiva, el estudio sobre la teoría y experiencias en los Distritos Industriales (DI) parece relevante para abordar la nueva política regional, que responde a las nuevas realidades y que, por tanto, da cuenta de la profundización del nexo "mundial-local". Ello en el marco de procesos de descentralización y entendiendo que la política territorial—vale decir la del ámbito subnacional—se complementa e interactúa, no sin conflictos, con la política nacional (global) y, por supuesto, con la política privada de los diversos actores.

## B. LO QUE CARACTERIZA EL CONTEXTO: UNA NUEVA FORMA DE ORGANIZACION PRODUCTIVA

Para ser muy claros, dado que lo que se le pide a las regiones<sup>1</sup> es ser eficientes en su adaptación al

cambio, ello supone un profundo conocimiento de los fenómenos en que están insertas.

Se trata de un proceso de reestructuración e internacionalización, producto del cambio técnico, que en términos del territorio se expresa básicamente en un doble proceso: deslocalización (de actividades) y articulación (de diversos procesos y decisiones), derivando en efectos de diferente signo para cada una de las regiones.<sup>2</sup>

Estas transformaciones dan origen finalmente a nuevas formas de organización industrial, sistemas más innovativos y articulados, donde la "especialización flexible", con sus diversas variantes,<sup>3</sup> pareciera resumir tales configuraciones (Schmitz, 1990; Korzeniewicz, 1989). Esta organización se diferencia del modelo tradicional de producción masiva, por tener una menor presencia de integra-

1. Se entenderá aquí a las regiones en un sentido genérico, como entidades del espacio subnacional. Por lo tanto, puede referirse a distintos niveles territoriales (regiones, departamentos, provincias, comunas).
2. Sobre estos fenómenos hay abundante literatura, de la que sólo marcamos ciertas referencias que dan una visión global, especialmente útil para los fines de este trabajo: Stohr (1983), Gatto (1989), Castillo (1990), Amin y Robins (1991), Sabel y otros (1991), OECD (1992), de Mattos (1990, 1993).
3. Articulación entre pequeñas empresas, entre grandes y pequeñas, descentralización de la gran empresa, etc.

ción vertical, flexibilidad en proveedores y conexiones con plejas, horizonte temporal menor, etc.; en síntesis, por la presencia conjunta y tremendamente articulada de aglomeraciones locales y redes transnacionales o, puesto en otros términos, de concentración espacial y división internacional del trabajo (Amin, op.cit., Sabel, op.cit.).

En la especialización flexible el rol dominante es asumido más que por las empresas, cualquiera sea su tamaño, por la *relación entre las firmas*. En este escenario las PYME<sup>4</sup> han emergido constituyendo actores protagónicos de la dinámica industrial, lo cual se ha intentado explicar con diversos argumentos: cambio sectorial favorable a las menores escalas (de bienes a servicios), flexibilidad, ventajas en los costos, respuesta frente al ciclo económico o al proceso de liberalización, mejor adecuación al nuevo modelo de organización productiva. (Cortelesse, 1988; Loveman y Sengenberger, 1992).

El protagonismo de la PYME se articula con la reorganización de las grandes empresas. Según la tesis de convergencia, se estaría frente a una "pequeñización interna" con unidades funcionales más autónomas, una nueva cultura empresarial (descentralización-articulación) y una mayor confianza en el mercado constituyendo la red de empresas en una suerte de mercado comunitario (Castillo, op.cit.).

Este modelo permitiría aumentar la *eficiencia colectiva* por medio de: una mayor capacidad de adaptación (e innovación) y una mejor resolución de los *costos de transacción*. Se plantea entonces, como alternativa más eficiente, en términos de *organización industrial*, a los modelos puros de "mercado", donde se produce una división externa de trabajo y la información se logra vía precios, o de "jerarquía", con integración vertical, con información vía normas y relaciones vía autoridad.

Al respecto, en diferentes trabajos se ha argumen-

tado ya sobre los factores e importancia de las relaciones extramercado, enfatizando el significado de las nuevas formas de "cooperación", en el más amplio sentido de la palabra (Pietrobelli y Rabelotti, 1991; Yoguel y Kantis, 1990). Los factores son de distinta índole —internos, competitivos o estratégicos— pero se asume que, en general, la cooperación se realiza para "ganar tiempo, reducir costos, compartir o reducir riesgos, disponer de información, alcanzar poder tecnológico, conseguir economías de escala y/o economías externas, aumentar poder económico y ganar partes del mercado".

Entre esos nuevos mecanismos de cooperación, que pueden ser de carácter tanto competitivo como complementarios, se encuentran los ya conocidos: *joint-venture* (ámbito financiero), subcontratación y *spin-off* (ámbito productivo-técnico), franquicias y grupos de exportadores (ámbito comercial-distribución). (Hermosilla y Sola, 1989).

Sin embargo, la cooperación también tiene costos tales como los de información, comprensión entre agentes, pérdida de independencia o autonomía, e incertidumbre frente a la apropiación de las ventajas de la cooperación.

Se trata entonces de la coexistencia de formas intermedias entre la firma y el mercado: "cuasi-firma", "cuasi-mercado"; donde se articulan los *juegos de cooperación y competencia*.<sup>5</sup>

Tales formas revelan, en cierto sentido, la existencia de factores extraeconómicos que vinculan la competitividad y la reestructuración económica con la temática administrativa y social. (Castillo, op.cit., Korzeniewicz, op.cit.). A partir de ello, es importante reconocer, en la perspectiva de este trabajo, que el comportamiento económico está "arraigado en estructuras sociales", del mismo modo que la innovación tecnológica remite a una "génesis social", muy poco explorada.

## C. EL ATERRIZAJE TERRITORIAL

Las nuevas formas de organización toman expresiones diferenciadas y específicas en el territorio.

4. El estudio de estos actores no está exento de dificultades: por las múltiples variables con que se puede definir el tamaño (empleo, valor agregado, ventas, capital, grado de articulación al sistema económico, etc.), por su significado según el sector de que se trate y por su carácter jurídico (empresa versus centro de producción o empresa independiente versus filial). Vale decir, se trata de una categoría muy heterogénea, que sugiere cautela, para concluir sobre comportamientos y fenómenos en que está inserta.

5. Ver, entre otros: Trullén (1990), Pietrobelli y Rabelotti (1991), Dini (1992).

La proximidad geográfica posibilita la configuración de aglomeraciones y, en conjunción con la interdependencia técnica entre unidades productivas, permite maximizar el aprovechamiento de economías externas. El territorio entonces, da un nuevo contenido a las articulaciones entre firmas y, por lo tanto, al juego de cooperación y competencia entre ellas.

Deteniéndose brevemente en el esquivo concepto de "economías externas",<sup>6</sup> cabe recordar que éste representa un conjunto de "ventajas que, a título gratuito, procura un productor a otro, sin que cueste nada al primero y aún sin que éste tenga el propósito deliberado de hacerlo" y su presencia en términos territoriales se relaciona con cuestiones tales como:

- fenómenos ambientales, creación de "climas" que permiten difusión más rápida de información y progreso técnico
- factores no pagados que pueden utilizar los productores, por ejemplo, la formación de mano de obra o la infraestructura
- la formación de un mercado laboral (especializado) por concentración de empresas (en general o en un determinado sector industrial),
- encadenamientos o complementariedades técnicas.

Ahora bien, lo importante es que la *concentración* permite que dichas economías sean internalizadas por las empresas pertenecientes al territorio referido.

Pero la proximidad geográfica representa, además, en mayor o menor grado, proximidades culturales, una organización social sobre la que se estructura la organización económica, ciertos compromisos y lealtades, potenciación de la competencia (Porter, 1990). Y también representa determinadas especializaciones y, por tanto, una *cultura productiva* que puede transformarse, finalmente, en su principal capital dinamizador.

De acuerdo a tales elementos, los vínculos entre empresas en el territorio tomarán distintas formas e intensidades; por ello suele hablarse de distintos

tipos de organización, tales como complejos productivos, sistemas de producción local, áreas sistema y distritos industriales.

## D. LOS DISTRITOS INDUSTRIALES<sup>7</sup>

Tan esquivo como el de economías externas resulta el concepto de "Distritos Industriales", por ello, en este trabajo, intentaremos precisar sus elementos centrales o definitorios sin dejar de referirnos a sus diversas expresiones.

Para empezar se puede decir que los DI son "sistemas productivos definidos geográficamente y organizados en un entorno territorial determinado". Resultan además, *central a su funcionamiento*, dos elementos: la distribución del trabajo entre empresas y un tejido de apoyo de prácticas e instituciones sociales.

De estos elementos básicos se derivan las siguientes características para los distritos:

*Primero:* la organización económica de los distritos corresponde preferentemente a un *cuasi-mercado* o mercado comunitario, donde se minimizan los costos de relación, por medio de relaciones estables entre sujetos productivos y, por tanto, de un conocimiento de las funciones desarrolladas por las otras firmas.

*Segundo:* la concentración geográfica de empresas especializadas que asumen fases del proceso productivo, lo que supone sectores donde el trabajo puede dividirse temporal y espacialmente. La fragmentación de actividades es la determinante de ventajas de especialización, pero tiene un límite vinculado a la extensión del mercado. Por ello la apertura y crecimiento de mercados resulta un requisito básico para la sobrevivencia y dinámica de los distritos.

*Tercero:* vinculado al punto anterior, la presencia de *economías externas* y de *aglomeración* que compensan la falta de economías de escalas en las

7. Este punto y siguientes profundiza y discute la presentación realizada en el Seminario: Chile, la hora de las regiones?, organizado por CIPMA en Valparaíso el 8 de enero de 1993 (Silva, 1993). Además utiliza profusamente los trabajos de Quintar y Gatto (1992), Costa Campi (1992), Trullén (op.cit.), Becattini (1989), Dini (op.cit. y 1991), Pyke y Sengenberger (1992).

6. Al respecto se sugiere ver Scitovsky (1966), Flamant (1966) y Aydalot (1965).



empresas individualmente consideradas. La atmósfera industrial resultante constituye una externalidad para las empresas operando en DI, vale decir, un desplazamiento de sus costos medios y marginales hacia abajo.

*Cuarto: unidad socioterritorial*, donde se observa una fuerte interpenetración entre actividad productiva y vida cotidiana, así como se combinan el juego de mercado, relaciones de "confianza" y las sanciones sociales, que se traducen en una particular forma de articular la cooperación y la competencia.

*Quinto: una especialización genérica*, que recoge la vocación y cultura productiva local, configurando una identidad (marca del lugar, imagen colectiva) que tiene especiales connotaciones para la inserción internacional del colectivo.

El conjunto de relaciones presentes en un distrito se expresa finalmente en lo que podría considerarse uno de los elementos potencialmente más dinamizadores de éste, un "mercado local de trabajo" que cumple con dos características claves:

- un conocimiento especializado que se asocia a la cultura productiva local
- una habilidad técnica generalizada en la comunidad, con un conocimiento de base del conjunto del proceso productivo que otorga mayor potencialidad de respuesta al cambio.

Estos requisitos, junto al grado de competencia existente en el DI, definen una alta *movilidad de la fuerza de trabajo al interior* y entre las entidades productivas de éste. Y asociado a esto, puede producirse una mayor capacidad de innovación en este tipo de organizaciones. Esta capacidad se vincula con:

- la flexibilidad de la fuerza de trabajo
- la capacitación implícita en el conocimiento de diversidad (learning by doing)
- la difusión de información y progreso técnico en el interactuar (learning by interacting)

Respecto a la flexibilidad es necesario tener alguna cautela, puesto que en determinadas situaciones puede estar representando condiciones de explotación. Un nuevo tipo de trabajo: menos visible, más segmentado, de difusa localización y límites temporales, que articula economía formal y

economía "sumergida" tiene efectos en las relaciones laborales (Castells, 1987, Castillo, op.cit.). Pero no debe olvidarse que la atmósfera requerida para el buen funcionamiento de los DI se caracteriza por la cooperación y un clima de consenso como recurso productivo. (Quintar y Gatto, op.cit.)

Cabe reiterar entonces, que la forma de funcionamiento del mercado de trabajo es un aspecto constitutivo de los distritos y resulta de especial interés, en tanto determina un tipo de *innovación básicamente incremental y articulada*, donde se potencian las calificaciones existentes de recursos humanos. Por esto se dice que se trata de cambio tecnológico de tipo "evolutivo" y éste quizás sea el elemento central que hace considerar y observar los DI con fines de política regional (y tecnológica regional). Se está hablando del desarrollo de un potencial de "innovación endógeno" y, por tanto, de la construcción de una ventaja competitiva sistémica.

Finalmente, cabe reseñar que la asociación de los DI con las PYME se deriva del concepto original (Marshall) y de la difusión de varias experiencias de distritos en Italia donde predomina este estrato de empresas. Pero la concepción más amplia del tema incluye la participación de empresas de distintos tamaños y focaliza la atención en la *relación entre empresas*.

Sin embargo, deben remarcarse las implicancias positivas que puede representar una organización del tipo DI para las PYME; en tanto tales empresas dependen mucho más del entorno cercano (local) y puesto que su rendimiento se asocia, críticamente, tanto a su estrategia competitiva como a los vínculos con otros agentes (ver Boisier y Silva, 1992). Cabe señalar que las estructuras comunitarias o asociaciones de PYME, "base social de la especialización flexible", responden tanto a *criterios económicos* (economías externas de escala, disminución del costo de transacción, difusión de innovación) como a *criterios sociopolíticos* (aumento de la capacidad de negociación, sentido de pertenencia). (Loveman, op.cit.).

### 1. Acerca de las PYME

Como se insinúa al final del punto anterior, tanto la acción organizada/ cooperativa como el ambiente local resultan críticos para el desarrollo de este estrato de empresas. Esto supone la existencia de cierto tipo de infraestructura, información estratégica, servicios reales, promoción y otros, que abren un importante espacio para la política regional.

Pero debe entenderse aquí, que si bien los gobiernos territoriales pueden asumir funciones determinantes—como se mostrará en puntos posteriores—, la participación de otros actores locales tales como gremios empresariales y sindicales, centros de investigación y formación, ONG y otros, resultan también claves para el desarrollo de las PYME; y más importante todavía, la acción articulada de tales agentes.

Para no repetir ideas y experiencias ya comentadas en un trabajo anterior, se puede indicar que la asociatividad se traduce en importantes logros,<sup>8</sup> y el rol de actor del sector público regional ha sido también pieza clave en la dinamización. Esto último, por el conocimiento de los actores, la persistencia en su acción dentro de una estrategia de presidencia gradual—contribuyendo a mantener el grupo—y la adecuación de los instrumentos nacionales disponibles a las especificidades del caso (Boisier y Silva, op.cit.).

### 2. ¿Replicabilidad de los distritos?<sup>9</sup>

Sin duda que una forma perfeccionada de asociación/ articulación muy importante para las PYME, la constituyen los distritos, donde convergen di-

versos intereses de la comunidad y se logra un clima sinérgico que permite el "desarrollo de ventajas sistémicas de competitividad". De allí el interés en examinarlos.

Y, más allá de las condiciones socioculturales irreproducibles en que se han germinado experiencias exitosas de distritos, se entiende que es posible rescatar aspectos de su funcionamiento con fines de política para el desarrollo de capacidades locales. Pero esta tarea no está exenta de dificultades.

En primer lugar, aparece una *dificultad metodológica* de análisis, requisito para la formulación de políticas, derivada de la *simbiosis* entre actividad productiva y social, "población de empresa y comunidad de personas". Con tal objeto, los trabajos que han intentado separar los componentes claves de los distritos resultan de mucha utilidad; pero ello no salva la alta relación entre sus elementos, en especial con relación al sistema valórico que subyace a estas organizaciones productivas. Sin embargo, diferentes experiencias que se insertan en contextos y tipos de sociedades muy diferentes demuestran que no hay un "modelo" de distrito (Dini, 1991), pero sí algunos elementos básicos, como ya se indicara.

En segundo lugar, *no todos los sectores* permiten separar su producción en fases temporales y espaciales. En la experiencia, la posibilidad de fragmentación se observa, especialmente, en sectores tradicionales como el textil, calzado, cerámica, metalmecánica, muebles, electrónica; aunque también se habla de distritos especializados en sectores como minicomputadores y semiconductores (referencia a Boston y San Francisco).

Sin embargo, la fragmentación no depende sólo de las características técnicas del proceso—las tecnologías van modificando tales condiciones—sino también del contexto institucional. Hay una alta correlación entre fragmentación de la producción y desarrollo del tejido productivo; las expectativas sobre precios y plazos de entrega pueden determinar mayor o menor grado de integración; y estos son fenómenos que dependen más de climas empresariales y políticas macroeconómicas.

Finalmente, la eventual evolución de este tipo

8. Sintéticamente, para un caso específico esto se expresaba en cuestiones tales como convenios de abastecimiento (favorables en términos de precios), exposiciones colectivas en centros de negocios, encuentros con grandes empresas y *joint venture* con empresas extranjeras.

9. Para este punto han resultado especialmente útiles las investigaciones de Quintar y Gatto (op.cit.), Quintar y otros (1993) y Dini (1991, 1992)



de organización, frente al curso que tome la reorganización de la gran empresa y al rol del capital transnacional es una incógnita. Asimismo, se abren interrogantes sobre mayores formalizaciones y jerarquizaciones, con riesgos de polarización entre las entidades participantes de un distrito, frente a requerimientos de funciones planificadoras y de conducción estratégica para una más eficiente inserción internacional.

### 3. Distritos y política regional<sup>10</sup>

Como se desprende del punto anterior, la organización que caracteriza a los DI, parece atractiva para los fines de política regional, pero su replicabilidad está sujeta a cierta complejidad.

El principal atractivo de los distritos, en los términos planteados, es su potencial de desarrollo innovativo endógeno, debido al carácter incremental y articulado de la innovación que produce, la que al entremezclarse con aspectos culturales rescata una especialización histórica — un "saber hacer" — que supone, además, el desarrollo de sectores tradicionales. Si pudiera resumirse alegóricamente lo indicado, habría que decir que se trata (potencialmente) de una modernización respetuosa del conocimiento (especialización) e identidad regional.

Con tal motivación, un análisis del rol de la política regional para la conformación de conglomerados sinérgicos y para hacer más eficiente la relación "local-mundial", debe partir por reconocer la importancia de los marcos definidos por la política nacional. Nos referimos a la política macroeconómica (aranceles, tipo de cambio, política monetaria), el marco regulatorio (de mercados y, en especial, de las relaciones laborales), la política social y los instrumentos de fomento productivo (horizontales o sectoriales, para la PYME, etc.).

De un modo complementario, interactuante y/o en términos de negociación frente a tales orientaciones, puede definirse la acción de los gobiernos

territoriales (regionales o locales), cuya proximidad a los actores regionales posibilita —por medio de un rol animador— la generación de "ambientes" o "entornos" para la dinámica productiva (Boisier, 1992; Stohr, 1986; Uribe-Echevarría, 1991 y 1992).

Las ventajas para dichos agentes radican en su posibilidad de actuar directamente como intermediadores entre actores, como adecuadores de la política global a las especificidades regionales y como potenciadores de recursos, en tanto pueden recoger y retroalimentar iniciativas en curso (rol de promoción). Tales funciones se enmarcan en un nuevo estilo de relación sector público - sector privado, y por ello requieren, en general, de cierta permanencia para el cambio de mentalidades que esto supone. Detrás de lo anterior está la construcción de relaciones de "confianza" entre agentes, elemento clave para las articulaciones y conformación de conglomerados sinérgicos.

Se podría decir que la nueva política regional, que enfatiza el desarrollo de capacidades endógenas, es funcional a la construcción de articulaciones orientadas al desarrollo innovativo y puede, por lo tanto, resultar especialmente importante para el desarrollo de las PYME. Vale decir, más allá del cambio de estilo necesario, muchos de sus instrumentos pueden contribuir a estimular la configuración de conglomerados y aprovechar las externalidades, al estilo de los distritos; en particular, el desarrollo de infraestructura de información y comunicaciones y de servicios estratégicos a las empresas (diseño, análisis de mercado, asistencia financiera). Dentro de éstos, el estímulo a la oferta y la demanda de servicios, así como a la educación y formación, resultan especialmente funcionales para el desarrollo innovativo. (Cuadrado, 1988; del Río y Cuadrado, 1991). También los gobiernos regionales pueden colaborar con las tareas de marketing "del lugar", requeridas para la apertura de mercados.

No obstante la política regional también puede plantearse algún rol frente a las implicancias sociales de la flexibilidad y la turbulencia. Esto apunta más a los objetivos de "inclusión social" dentro las dimensiones del desarrollo regional (Boisier, op.cit.). Al respecto, puede tener algo que decir en

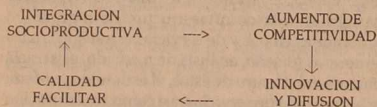
10. Se sugiere ver en Quintar y Gatto (op.cit.), el tratamiento exhaustivo sobre características de los DI y políticas pertinentes, cuya síntesis se encuentra en el Anexo 1.

las negociaciones sobre las condiciones de trabajo, en el clima de tales negociaciones, en la promoción de acuerdos y en la densificación del tejido social (organización "contagiosa"), etc.

Sin embargo, difícilmente la conformación de distritos puede constituirse en "la" política regional, y esto por varias razones:

- tales organizaciones productivas tienen normalmente una referencia a localidades de nivel subregional (municipal o menor)
- los distritos no constituyen la única forma de organización productiva; y para determinadas condiciones, pueden haber otras formas más eficientes
- como ya se dijo, se requieren condiciones de partida en términos de especialización sectorial y de tejido industrial (aunque sean incipientes), y finalmente
- cabe reconocer que muchas de las experiencias recientes se ubican en la periferia de las regiones urbanas consolidadas es decir, no en cualquier tipo de regiones (ver por ej. Trullén, op.cit, con referencias a Barcelona y Costa Campi, 1988).

Vale decir, la política de desarrollo de distritos donde existan gérmenes de ello, deben ubicarse en los contextos específicos de las regiones y promoviendo, como indica Dini, el siguiente círculo virtuoso (Dini, 1992):



Pero complementariamente, donde existan los requisitos planteados, puede pensarse en profundizar el carácter innovativo de los distritos, desarrollando instrumentos de política tecnológica regional. Estos instrumentos suponen, en general, acercar la producción, desarrollo y difusión del conocimiento —que se realiza en universidades, centros de investigación y de formación— a los requerimientos de desarrollo y modernización productiva regional; por ejemplo, parques e incubadoras tecnológicas (ver Silva, 1991).

## F. ALGUNAS REFERENCIAS A CHILE

### 1. Marco general

Actualmente en Chile, además de las condiciones de sobra conocidas, respecto a equilibrios macro e inserción internacional; están felizmente coincidiendo dos orientaciones que apuntan a los aspectos planteados.

*Primero*, en el marco de las políticas globales, hay una clara orientación, explícitamente definida, hacia las PYME. Esta política tiene un carácter horizontal e incluye instrumentos que apuntan al perfeccionamiento de cinco ámbitos de desarrollo de tal estrato de empresas:<sup>11</sup>

- financiamiento que contempla líneas especiales, subsidios, intermediación financiera
- asistencia técnica y desarrollo tecnológico a través de asistencia directa o con subsidios para la contratación de servicios; fondos especiales y programas de innovación y transferencia tecnológica
- capacitación directa o con becas para trabajadores y empresarios y franquicias para el estímulo de la demanda
- información que incluye, entre otros, sistemas de información empresarial, bolsas de subcontratación y, finalmente
- exportaciones, para lo cual se contemplan créditos especiales, fondos de garantía, organización de comités, etc.

Se han configurado además, instrumentos que apuntan especialmente a la acción asociativa o articulada, y ello tiene un particular interés para los fines de este trabajo. Se trata de instrumentos como los Proyectos de Fomento de SERCOTEC (PROFOS), los Centros de Iniciativa Empresarial del FOSIS (CIEM) y los Sistemas Integrados de Producción de MIDEPLAN (SIP).

*Segundo*, un fuerte proceso de descentralización que acerca importantes cambios en organización, competencias y funciones a los niveles territoriales, pero especialmente en los niveles municipal y regional.

11. Ver SERCOTEC (1992), Ominami (1991), MIDEPLAN (1992).



Respecto del *Gobierno regional* los aspectos principales, pertinentes al ámbito de este trabajo tienen relación con:<sup>12</sup>

- la adquisición de una personalidad jurídica y patrimonio propio junto a la constitución de verdaderas plantas de personal regional
- una diversificación de fuentes de financiamiento que aumentan también la autonomía y el rango de uso de tales fondos; esto incluye: Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR), Convenios de Programación y Fondos Propios.

Las dos características enunciadas suponen una ampliación y flexibilización en el espacio de acción pública regional y, en particular, para la coordinación con el sector privado.

- ciertas funciones de "fomento productivo" en términos de adecuación regional de las políticas nacionales, de capacitación y asistencia técnica, y de educación superior y técnica e investigación científico-tecnológica a nivel regional. A tales funciones, que explícitamente tienen una orientación productiva, se agregan las de "ordenamiento territorial" y de "desarrollo social y cultural", que indirectamente apuntan a la consolidación económica regional, a través de su acción en términos de infraestructura, asentamientos humanos y calidad de vida.

De todos modos, como se indica en varios trabajos, lo que finalmente ocurra en términos de desarrollo productivo regional, dependerá más de la calidad de la gestión que de los recursos e instrumentos disponibles (Boisier, 1992, Boisier y Zurita, 1993).

En cuanto al *Municipio*, que ya contaba (desde antes de la reforma) con mayor autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio; se aprecia un creciente interés por participar de la promoción económica, estimulando por ejemplo, los centros

de iniciativa empresarial de apoyo a pequeñas unidades productivas.

Por otra parte, se les otorga la atribución de conformar asociaciones para enfrentar ciertas tareas de interés o servicios comunes, lo cual puede potencialmente orientarse al fomento productivo. Pero la tarea que, sin duda, apunta más directamente a la promoción económica, es la "capacitación y promoción del empleo", que resultan centrales en el fomento de la PYME. En este campo, pueden jugar un rol de articulación, en tanto las Oficinas Municipales de Colocación conocen la información y deben poner en contacto a las empresas con la oferta de trabajo de la localidad.

Otras funciones preferentemente locales, vinculadas al desarrollo urbano, a la organización comunitaria, a la salud y educación, también tienen importantes efectos sobre las condiciones del "entorno" para el desarrollo productivo.

Y finalmente, se abren grandes espacios para la acción *mancomunada* entre niveles territoriales, donde pueden complementarse y aprovecharse las ventajas de escala o proximidad según corresponda, y potenciarse en su articulación/ negociación con entes nacionales o internacionales.

## 2. *Experiencias e instrumentos alentadores en la perspectiva de distritos*

Como se indicaba en un punto anterior, ya existen algunos instrumentos dirigidos a conjuntos de sujetos y que, por tanto, promueven la articulación y asociatividad. Hablábamos de PROFOS, CIEM y SIPs, y se puede hablar ya de interesantes experiencias al respecto.<sup>13</sup> En relación a esto, un breve comentario sobre los PROFOS, aprovechando la sistematización de la información existente y puesto que se trata de una iniciativa con mayor tiempo de maduración que los restantes.

13. Los CIEM se orientan a la pequeña producción con fines de modernización y se proponen constituir, en las localidades correspondientes, un centro de información y contactos empresariales, así como fomentar la asociatividad y contribuir a la materialización de estrategias de desarrollo local. Los SIPs, en cambio, se relacionan más con la articulación en el ámbito regional entre PYME y grandes empresas, a través de diversos mecanismos.

12. Cambios derivados de la Reforma Constitucional (noviembre de 1991), Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (marzo de 1992) y Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (noviembre de 1992).



Los PROFOS se definen como "... la acción coordinada de distintas instituciones de fomento productivo del Estado, en relación a un grupo de pequeñas y medianas industrias en un mismo rubro productivo o rubros complementarios, y de localización regional común, con vistas a apoyar el grupo de empresarios en su proceso de modernización" (Henríquez, 1991).

Se destaca que —tratándose de una estrategia de múltiples acciones y creación de ambiente de colaboración y coherencia— requiere de esquemas de trabajo descentralizado y flexible para valorizar las potencialidades de cada área. Se indica asimismo, que se trata de un sistema de relaciones preferenciales en torno a un grupo de empresarios que —vía "efecto imitación"— pueden dinamizar todo el tejido productivo local<sup>14</sup> (Dini, 1993). Resultan, por tanto, un instrumento de gran interés en la perspectiva de la política regional (ver también SERCOTEC/ R.Biobío, 1992; Boisier y Silva, op.cit.).

Sin embargo, además de la acción promovida por el sector público, hay algunas iniciativas, con similar orientación, emanadas del sector privado regional o de instituciones mixtas, como algunas Corporaciones Regionales, que se han planteado explícitamente apoyar la PYME y, en especial, el desarrollo de servicios e información. Esto ocurre con diversas modalidades, por ejemplo, en las regiones de Tarapacá, Antofagasta, Maule y Biobío. Pero se requiere bastante más investigación para sistematizar la información al respecto, porque pareciera haber una dinámica muy interesante en este sentido.

Finalmente, se podría hablar de algunos "gémenes" de distritos que, con excepción de La Ligua, están a la espera de análisis y sistematización. Entre ellos se podría mencionar a Pomaire, Chimbarongo, el Barrio Norte de Concepción (ver Anexo 2).

Para el caso de La Ligua —respecto a lo cual Dini está avanzando en investigación, y cuyo primer anticipo aparece en la referencia— basta señalar

que, si bien se encuentran condiciones y características de la organización productiva similares al exitoso distrito de Modena (Italia),<sup>15</sup> aparecen algunas diferencias importantes en términos de entorno regional en que se insertan, niveles educativos y de uso de tecnología, así como el tamaño del sistema. Pero las principales diferencias se encuentran en la estrategia de mercado y en la actitud a la asociatividad. En términos más globales, el autor indica que las PYME en América Latina participan de un círculo vicioso ilustrado como (Dini, 1992):



En síntesis, reconociendo que, tanto del lado de la política pública como de la privada y mixta, se ofrecen condiciones favorables para organizaciones productivas locales dinámicas, se puede decir que los gobiernos regionales y locales tienen la palabra. Pero desde diversos organismos: tales como la ONG, académicos, gremios y también públicos, se podría ir explorando y sistematizando información que puede mostrar indicadores o condiciones para configuraciones en el estilo de los distritos.

## G. UNA BREVE CONCLUSION

Recordando que el objetivo del trabajo se enmarca en la búsqueda de instrumentos para la gestión regional frente al nuevo contexto, se espera haber entregado elementos necesarios para demostrar que el análisis de la forma de funcionamiento de los DI entrega pistas motivadoras para la política regional.

El principal interés en esa perspectiva, se deriva del potencial innovador de los DI que rescata la especialización productiva de las localidades en

212 14. Desde su creación en 1991 a la fecha han logrado un alcance importante: 16 PROFOS en 10 de las 13 regiones, que aglutinan 306 empresas en sectores como: metalmecánico, textil, etc. (Dini, op.cit.)

15. Comparación que el citado autor realiza por tratarse del mismo sector de especialización (industria textil).

que se inserta, y puede apuntar de mejor forma a los objetivos del desarrollo regional (definidos en Boisier, op.cit.) en especial a los de crecimiento, sustentabilidad económica, inclusión social, identidad.

Si bien eso ya justifica una inmersión en el tema, como en todo, no puede considerarse una replicabilidad mecánica de experiencias en nuestras realidades y, por ello, será muy importante generar investigación de base para orientaciones más finas en la política regional.

De cualquier modo, no se puede perder de vista que el resultado final dependerá del conocimiento de esas realidades, del comportamiento de un conjunto de actores públicos —privados— y académicos, pero, muy especialmente, de la articulación y construcción de climas de entendimiento entre ellos. Ambito donde el contexto social y político tendrá un papel especial.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS<sup>16</sup>

AMIN, A. Y K. ROBINS

*Distritos industriales y desarrollo regional: límites y posibilidades.* En "Sociología del Trabajo", Nueva Epoca, Número extraordinario, (1991).

AYDALOT, PH.

*Notas sobre las economías externas y algunos conceptos conexos.* Documento ILPES CPRD - C/7, (1965).

BECATTINI, G.

*Los distritos industriales y el reciente desarrollo italiano.* En Sociología del Trabajo, Nueva Epoca N° 5, invierno 1988/1989, (1989).

BOISIER, S.

*La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-Estados y cuasi-empresas.* Documento APPR/ILPES, Serie Ensayos 92/11., (1992).

BOISIER, S. Y V. SILVA

*La reticulación de pequeñas empresas al nivel regional y el papel del sector público. Una experiencia en la Región del Biobío, Chile.* Documento APPR/ILPES, Serie Investigación 92/05, (1992).

BOISIER, S. Y G. ZURITA

*Gobierno regional y desarrollo económico (por aparecer), (1993).*

CASTELLS, M.

*El nuevo modelo mundial de desarrollo capitalista y el proyecto "socialista".* En A. Guerra y

otros - "Nuevos horizontes teóricos para el socialismo", Madrid, (1987).

CASTILLO, J. J.

*Tecnología, cooperación entre empresas y diálogo social. La "nueva organización productiva".* En Telos N° 22, junio-agosto, Madrid, (1990).

CENTRO BIOBIO LTDA.

*Sector calzado en Concepción.* Estudios realizados a solicitud de SERPLAC/R.Biobío, Concepción, (1992).

- Parte I. Diagnóstico de la industria del calzado de Concepción. Marzo.

- Parte II. Estudio de factibilidad de alternativas de fomento para el calzado en la ciudad de Concepción. Julio.

CEPAL/ILPES/PNUD

*La Región del Biobío al encuentro del siglo XXI. Misión de cooperación técnica.* Concepción, Chile, (1990).

CORTELESSE, C.

*El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: El caso de Italia.* Cuademo de la CEPAL N° 57, (1988).

COSTA CAMPI, M. T.

*Descentramiento productivo y difusión territorial. El modelo de especialización flexible.* En Papeles de la Economía Española N° 35, (1988).

COSTA CAMPI, M. T.

*Presentación a la edición española de "Los distritos industriales y las pequeñas empresas", Parte I. Colección Economía y Sociología del Trabajo N° 55; Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social, Madrid, (1992).*

CUADRADO, J.

*Políticas regionales: hacia un nuevo enfoque.* En Papeles... (op.cit.), (1988).

DE MATTOS, C.

*Modernización neocapitalista, reestructuración productiva y gestión territorial en Chile, 1973-90.* IEU - Universidad Católica de Chile, (1990).

DE MATTOS, C.

*Impacto de las políticas de redistribución de la población en el desarrollo o de las políticas de desarrollo en la distribución de la población?. Taller de expertos sobre Distribución de la Población y Migraciones, Santa Cruz, Bolivia, 18 al 22 de enero, (1993).*

16. Se ha intentado hacer una bibliografía más bien exhaustiva, por el carácter didáctico del presente trabajo.

DEL RÍO, C. Y J. R. CUADRADO

El papel de los servicios a la producción en la nueva política regional. Seminario "Territorios en transformación", Santa Cruz - Bolivia, 28 de octubre al 1º de noviembre, (1991).

DINI, M.

Distritos industriales, competencia sistémica y crecimiento equitativo. CEPAL, noviembre, (1991).

DINI, M.

Consideraciones sobre la relevancia de la organización productiva entre empresas para estimular el desarrollo de la competitividad. Las redes de pequeñas empresas innovadoras. ANDINET, Santiago, 4 al 6 de mayo, (1992).

DINI, M.

Los proyectos de fomento. Un original instrumento de política pública para el desarrollo de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas. SERCOTEC (por aparecer), (1993).

FLAMANT, M.

Concepto y utilización de las economías externas. En Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, Vol. IV, N° 6 - 7, mayo, (1966).

GATTO, F.

Paradigma tecnológico neofordista y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre sus implicancias territoriales. En Albuquerque y otros "Revolución tecnológica, reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales. GEL, Buenos Aires, (1989).

HENRÍQUEZ, L.

Proyectos de Fomento: un nuevo enfoque para la modernización y desarrollo de las PYMI. XI Simposium latinoamericano de mediana y pequeña empresa, Santiago, noviembre, (1991).

HERMOSILLA, A. Y J. SOLÁ

Cooperación entre empresas. Colección Estudios IMPI, Madrid, (1989).

KORZENIEWICZ, M.

Organización económica y "cadenas productivas" en los países de reciente industrialización. En Pensamiento Iberoamericano N° 16, (1989).

LOVEMAN, G. Y W. SENGENDERGER

Reorganización social y económica en el sector de la pequeña y mediana empresa. En Los Distritos... (op.cit.), (1992).

MIDEPLAN/ División de Planificación Regional

Aplicabilidad en regiones de los instrumentos de fomento productivo. Documentos Regionales, Santiago, junio, (1992).

OECD

General Introduction. Objectives, main themes and overall conclusions. En "Background report concluding the Technology/Economy Programme (TEP)", (1992).

OMINANI, C.

Intervención en el Lanzamiento del Programa de apoyo a la PYME. Palacio de la Moneda, Santiago, 4 de julio, (1991).

PIETROBELLI, C. Y R. RABELOTTI

Relaciones extramercado entre firmas y sus efectos en el desarrollo industrial de los países de menor desarrollo. El caso de un parque industrial en Santiago de Chile. Revista EURE, vol XVIII, N° 54, abril, (1991).

PORTER, M.

Las ventajas competitivas de las naciones. Traducción del artículo de "Harvard Business Review", marzo-abril, 1990. (FONTEC/CORFO, Concepción), (1991).

PYKE, F., G. BECATTINI Y W. SENGENDERGER

Los distritos industriales y las pequeñas empresas. Parte I. Colección Economía y Sociología del Trabajo, N° 55, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Madrid, (1992).

QUINTAR, A. Y F. GATTO

Distritos industriales italianos. Experiencias y aportes para el desarrollo de políticas industriales locales. Documento de trabajo PRIDRE N° 29, CEPAL-CFI, Buenos Aires, (1991).

QUINTAR, A. Y OTROS

Rafaela: un cuasi-distrito italiano "a la Argentina". Documento de trabajo PRIDRE N° 35, CEPAL-CFI, Buenos Aires, (1993).

SABEL, CH.; M. PIÖRE Y STORPER

Tres respuestas a Ash Amin y K. Robins. En Sociología. (op.cit.), (1991).

SERCOTEC/ R Biobío

Proyecto de fomento Metalmeccánico. En Informe Anual, Concepción, (1992).

SCITOVSKY, T.

Dos conceptos de economías externas. En Cuadernos... (op.cit.), (1966).

SCHMITZ, H.

Small firms and flexible specialisation in developing countries. En Labour and Society, Vol. 15, N° 3, (1990).

SILVA, V.

La dimensión espacial en el imperativo de la innovación. Documento APPR/ILPES, Serie Ensayos 91/10, (1991).



SILVA, V.

*Factibilidad de los Parques Tecnológicos y distritos industriales en Chile. Presentación en el Seminario CIPMA: "Chile, ¿la hora de las regiones?", Valparaíso, (1993).*

STOHR, W.

*Changing external conditions and a paradigm shift in regional development strategies, (1983)*

STOHR, W.

*Territorial innovation complexes. IIR, Discussion Paper 28, Vien, (1986)*

TRULLEN, J.

*Caracterización de los Distritos Industriales. El distrito industrial marshalliano en el debate actual sobre desarrollo regional y localización industrial. Revista Economía Industrial, mayo/junio, (1990)*

URIBE-ECHEVARRÍA, F.

*Desarrollo regional en el nuevo entorno de políticas públicas. Un nuevo rol para el Estado latinoamericano. Documento ILPES/CPRD - B/41, (1991)*

URIBE-ECHEVARRÍA, F.

*Las políticas de desarrollo de la pequeña y mediana industria en América Latina. ANDINET, Santiago, 4 al 6 de mayo, (1992)*

YOGUEL, G. Y H. KANTIS

*Reestructuración industrial y eslabonamientos productivos: el rol de las pequeñas y medianas firmas subcontratistas. Documento de trabajo PRIDRE N° 21, CEPAL-CFI, Buenos Aires, junio, (1990)*

## DISTRITOS INDUSTRIALES ITALIANOS (DII) Y POLITICAS FAVORABLES

ELEMENTOS CARACTERISTICOS DE DII	ACCIONES/ POLITICAS FAVORABLES
1. Historia sociocultural y sistema de valores comunes en los DI	
2. Efectos de sinergia por la acción conjunta de comunidad y gobierno local, asociaciones de empresarios y trabajadores	Búsqueda de marcos institucionales que faciliten un involucramiento democrático y participativo
3. Especialización productiva en una rama de actividad genérica	Facilitar la incorporación de PYME vinculadas con las actividades industriales y de servicio dominantes en la región
4. Masa crítica mínima del tejido industrial de especialización	Id.3
5. Mercado orientado parcial o totalmente a la exportación	Incrementar la información disponible para el desarrollo de oportunidades económicas con mercados externos
6. Tamaño creciente de la demanda	Mejoramiento de la imagen de los productos locales (control de calidad, tipificación, etc.)
7. Fragmentación del proceso productivo y división del trabajo en PYME especializadas localizadas en áreas geográficas contiguas, con interrelaciones no jerárquicas	Reducir los costos de transacción entre empresas de la región e impulsar la generalización de un proceso de innovación tecnológica
8. Relaciones económicas interfirmas basadas en modalidades de cuasi mercado	Promoción de relaciones interfirmas. Estimular contactos interempresariales. Asegurar un acceso no discriminatorio a la información económica y tecnológica
9. Cooperación recíproca en los flujos de información sobre la base de relaciones informales de confianza	Id.8
10. Atmósfera industrial que estimula la permanente innovación tecnológica y de gestión empresarial	Id.8. Desarrollo de sistemas eficientes de asesoramiento y apoyo técnico y financiero
11. Desarrollo de ventajas sistémicas endógenas del distrito por fuerte sentimiento de pertenencia a la comunidad local	Incrementar el mejoramiento permanente de los factores de competitividad sistémica, exógenos a la firma: desarrollo de infraestructura física y energética, mecanismos de capacitación y <i>training</i> de recursos humanos, sistemas tecnológicos de consultoría para el conjunto de las empresas, etc.

ELEMENTOS CARACTERISTICOS DE DII	ACCIONES/ POLITICAS FAVORABLES
12.Estructura social homogénea con vínculos primarios, predominancia de pequeños empresarios y trabajadores calificados	Ninguna
13.Participación activa de la familia como unidad de producción y socialización de la ética de trabajo	Valoración aspectos culturales a través del sistema educativo local
14.Principio básico de cohesión social subyacen contradicciones en relaciones capital-trabajo	Marco institucional favorable a la negociación
15.Autonomía local financiera y decisional	Revisión marco legal de relaciones Nación-Estados provinciales- Municipio y desarrollo entidades financieras locales
16.Políticas públicas y privadas de apoyo al desarrollo económico e industrial (centros de servicios)	Instrumentación de acciones locales, promoción de estrategias competitivas
17.Movilidad social	Favorecer desarrollo de agentes locales
18.Mercado laboral flexible y políticas sociales locales indirectas	Políticas sociales municipales

FUENTE: Síntesis Cuadro en: Quintar, A. y F.Gatto. PRIDRE 1992 (CEPAL/CFI, Buenos Aires, Argentina)

## ANEXO 2

### BARRIO NORTE DE CONCEPCION - REGION DEL BIOBIO

*Breves Antecedentes* <sup>17</sup>

Este anexo pretende mostrar que se trata de una localidad con varias características interesantes en la perspectiva de distrito:

- Se trata de una localidad que se encuentra en el entorno de una ciudad industrial, con un tejido laboral interesante y una variedad de servicios correspondiente a la capital de una Región (Biobío) con 1.7 millones de habitantes
- Hay una especialización sectorial en calzado, con presencia de empresas de diversos tamaños pero con preponderancia de pequeña y microproducción

- Se encuentran empresas con estrategias competitivas interesantes: una basada en calidad y mercado interno y otras orientadas a exportaciones hacia mercados exigentes
- Se constatan algunas articulaciones, pero también una cierta competencia entre productores
- Aunque sin conocer las características del proceso productivo, la existencia de 40 tipos de máquinas para las fases de cortado, aparado, armado y suelería, entrega una pista de las posibilidades de fragmentación de la producción
- Hay estudios sobre la factibilidad de alternativas de fomento para el sector en la ciudad, que podrían constituir un buen punto de partida para explorar las características de distrito (ver nota).

17 Aprovechando los antecedentes presentados en Centro Biobío Ltda. (1992) e información general recogida durante la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Regional (CEPAL/ILPES/PNUD, 1990)