

# **DIRECCION DE DESARROLLO Y GESTION LOCAL**

**Distr.  
LIMITADA**

**LC/IP/L.150  
18 de agosto de 1998**

**ORIGINAL: ESPAÑOL**

## **EL MODELO ITALIANO: LA ESPECIALIZACION FLEXIBLE Y LOS DISTRITOS INDUSTRIALES**

**ANDREA SABA\*\***

- \* El autor de este documento es profesor del Departamento de Ciencias Económicas de la Universidad de Roma "La Sapienza".
- \* Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

# ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
PRÓLOGO.....	iii
INTRODUCCIÓN “El vuelo del abejorro”.....	1
1 Las características del desarrollo italiano.....	10
2 La industria subterránea y la distribución territorial.....	25
3 La flexibilidad y el sistema industrial compuesto.....	39
4 El artesano como incubador de empresas.....	61
5 El sector de las máquinas-herramientas.....	70
6 Las políticas industriales del modelo italiano.....	85
7 Los distritos industriales.....	96
8 Mecanismos de autofinanciamiento colectivo.....	113
CONCLUSIONES.....	129



## PRÓLOGO

El profesor Andrea Saba, profesor del Departamento de Ciencias Económicas de la Universidad de Roma “La Sapienza”, ha aceptado colaborar en nuestro curso internacional de Gestión Estratégica del Desarrollo Local que el ILPES ofrece para los países de la región latinoamericana, y, como tal, ha puesto gentilmente a disposición de los participantes de los programas de capacitación del Instituto su libro, que presentamos en esta oportunidad.

Este curso, entre otros objetivos, busca revalorizar las estrategias de desarrollo local como complemento de las políticas nacionales de desarrollo, bajo la óptica de que la explotación de los recursos endógenos, territorialmente distribuidos, pueden ser el punto de partida para establecer nuevos estilos de desarrollo basados en el aprovechamiento de las potencialidades de las economías locales de los países de la región.

El escenario mundial reciente, en el cual las transformaciones económicas y las mayores exigencias de flexibilidad en las formas de producción respaldan una tendencia hacia la descentralización, tanto económica, como administrativa y política, ha provocado una revalorización de lo local como respuesta efectiva a los desafíos de la globalización de los mercados internacionales.

El cambio del modelo fordista de producción en masa por modelos de producción flexibles ha significado una revolución que ha permitido la revalorización de lo local como fuente de crecimiento, innovación tecnológica de las actividades productivas de pequeño y mediano tamaño, generación de empleo, capacitación de mano de obra para procesos específicos, en definitiva identificación, valoración y proyección de los recursos locales existentes para desatar procesos de crecimiento y desarrollo endógenos, que muy difícilmente podrían enfrentarse con una óptica centralista.

Esto que para los países de América Latina resulta una aspiración, ha sido buena parte de la realidad del desarrollo de algunas provincias italianas que han hecho del desarrollo de la pequeña empresa y de la especialización flexible un modelo de desarrollo industrial digno de ser estudiado. Las lecciones que se puedan extraer de estas experiencias pueden ser fuentes de inspiración para los países de la región.

El libro de Profesor Saba analiza con profundidad y en un lenguaje ameno el modelo de especialización flexible y los distritos industriales italianos y creemos que, sin dudas, se transformará en un referente obligado para los estudiosos de esta materia.

Iván Silva Lira  
Dirección de Gestión y Desarrollo Local



*Como si los jóvenes de las academias debieran salir al mundo de los hombres, y este estuviera compuesto de líneas, de números y de especies algebraicas, llenan su cabeza de magníficos vocablos, de demostraciones, de evidencias, de verdades demostradas, y condenan lo verosímil, que es el verdadero meollo. Gianbattista Vico.- EPISTOLARIO. (Nápoles, enero de 1729.)*

## INTRODUCCIÓN

### EL VUELO DEL ABEJORRO

Hace algún tiempo los científicos de la NASA han sometido al abejorro, esa avispa negra y panzona, a un análisis severo. Han medido la superficie de sus alas y la velocidad de sus aleteos en relación al peso de su cuerpo. Luego, han elaborado un modelo matemático de simulación de todas las funciones de este simpático insecto. Al final han concluido que, con base en las nociones prevalecientes en la ciencia aeronáutica, el abejorro no puede volar, pues ¡es demasiado pesado en relación a la superficie de sus alas!

No obstante ello, el pobre insecto, ignorante por completo de los principios fundamentales de la aerodinámica, vuela feliz de flor en flor y su vuelo continúa inspirando a músicos y poetas.

He debido utilizar esta especie de alegoría para explicar el sistema económico italiano -que se asemeja tanto al abejorro- a los estudiantes del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad de Washington *John Hopkins*, durante un par de conferencias impartidas en 1989.

Si se estudia el sistema italiano con base en los principios de la ciencia económica y se calculan sus parámetros más significativos, debe concluirse que se trata de un sistema de nivel medio-bajo, con perspectivas decadentes y con una tendencia neta hacia el empobrecimiento progresivo. Esta opinión tan difundida contrasta, sin embargo, con sus resultados económicos que son, por el contrario, de un altísimo nivel. Así, según evaluaciones de la CEE, en 1994 el ingreso *per cápita* italiano ha superado tanto al ingreso alemán como al holandés, y hace tiempo ya que Italia es netamente más rica que la Gran Bretaña, siendo su ingreso *per cápita* poco inferior al de Francia.

Es cierto que al hacerse tal comparación debe tomarse en cuenta el hecho que, por lo que se refiere a Alemania, los nuevos promedios estadísticos comprenden el bajo nivel de ingreso de la población de la ex-Alemania Oriental; no obstante, también Italia sufre un situación precaria en el *Mezzogiorno*, la región sur en donde vive casi el 40% de su población, a pesar de lo cual el ingreso *per cápita* a nivel nacional -con todo y la recesión económica reciente- se coloca en el séptimo lugar del mundo.

Nos encontramos de frente, entonces, a un sistema económico caracterizado por un alto nivel desarrollo industrial y que continúa a producir riqueza, aún cuando todos los parámetros con los que se suele definir a ésta resulten negativos o en realidad muy modestos. Veámoslos:

Invertir en Investigación y Desarrollo (I&D) y producir innovaciones de proceso y de producto es considerado en forma unánime como una de las condiciones para el éxito de una economía industrial. En los países industriales el porcentaje del PNB que se destina en promedio al gasto en I&D es equivalente al 2.5%. En Italia, durante los últimos diez años no se ha superado el umbral del 1.2%. Y no sólo esto, pues mientras en todos los países avanzados los protagonistas de este tipo de gasto son las empresas privadas, en Italia ese mísero 1.2% deriva casi por completo del gasto público, y ya que los sectores de I&D están dominados por la presencia de dos instituciones que no brillan ciertamente por su eficiencia -el CNR, Consejo Nacional de la Investigación y el ENEA, Ente Nacional de la Energía y el Ambiente-, se tiene que admitir que en Italia no sólo se gasta en forma insuficiente en investigación y desarrollo, sino que también se gasta mal.

Ya que es justamente del gasto en I&D de donde se producen innovaciones y que sin éstas las perspectivas de desarrollo industrial no pueden ser sino pobres, el sistema italiano debería estar desconectado del gran flujo de la innovación tecnológica y, en consecuencia, quedar inevitablemente marginado. En efecto, si se examinan los datos relativos a la producción de patentes industriales y se considera el balance de las innovaciones, Italia figura en el rol de la Cenicienta antes de la intervención de la Hada Buena.

La cantidad de patentes producidas en Italia es irrisoria, como es lógico que lo sea pues se gasta poco e inadecuadamente en Investigación y Desarrollo. En contraste, la balanza internacional respectiva muestra un déficit constante por la importación de innovaciones. Así, de acuerdo con esta visión, Italia es un país totalmente subalterno en el campo fundamental de la tecnología innovativa.

Y en efecto, en septiembre de 1994 el reporte anual del prestigiado instituto americano IMD (Institute for Management and Development) ha clasificado a Italia en el 32° lugar de la clasificación mundial, atrás incluso de Colombia, Turquía y Portugal. La encuesta anual del IMD se basa en la combinación de 381 variables, que conforman un modelo de análisis factorial. Pienso que, de inmediato, debería considerarse que este tipo de investigaciones -recibidas con gran beneplácito en la mayor parte de los ambientes científicos y políticos del mundo- no sólo carecen de



total sentido científico, sino que lindan los límites de la trampa organizada.

La producción industrial italiana durante el primer semestre de 1994 registró una tasa de crecimiento del 3.8%, siendo la tasa más alta de Europa; así las cosas, es un tanto difícil creer que el treintaidosavo país del mundo sea también aquél que conduce la reactivación productiva europea. Más aún, el saldo positivo de la balanza comercial italiana en 1994 ha sido cercano a los 25 mil millones de dólares. No se obtiene un resultado de este tipo sin una poderosa estructura productiva en un país carente de materias primas: el resultado de la balanza comercial deriva de una respuesta inequívoca del mercado internacional, el verdadero juez económico de la salud de un sistema productivo.

Los analistas del IMD se dan cuenta vagamente que sus resultados son incongruentes con la realidad, y escriben en su reporte que: "Italia es la quinta potencia industrial del mundo y probablemente la apariencia caótica del país es momentánea..." Absolutamente no, debemos decir. El "caos" en Italia es endémico, tiene profundas raíces históricas, es nuestro modo de ser y de vivir, y ello es perfectamente racional. De Gaulle decía que es difícil gobernar un país como Francia, donde existen 128 tipos de queso. Estando en esas, resulta más difícil entender a Italia, país donde existen 163 tipos de macarrones.

Hemos discutido este problema con colegas alemanes, suecos y norteamericanos y se ha concluido que la eficiencia italiana se basa en la flexibilidad de su sistema productivo. Aún más, si se utilizan los parámetros tradicionales y se aplican los modelos de análisis factorial que nos ofrecen indicadores sintéticos sobre la base de la combinación de tales variables (como la efectuada por el IMD), no se valora en modo alguno el papel de la flexibilidad de la estructura productiva.

Desde hace al menos treinta años se leen en la prensa internacional diagnósticos temibles sobre la economía italiana: Italia aparece siempre al borde de la crisis total. El hecho es que esto, que para muchos aparece como un elemento de desorden, analizado de modo riguroso resulta por el contrario un elemento de flexibilidad del sistema productivo, y la flexibilidad -a la cual dedicaremos una parte relevante del presente ensayo- es, de frente a la permanente inestabilidad del mercado internacional, un elemento positivo. El hecho de que la flexibilidad sea difícilmente calculable y que no pueda por tanto ser incluida entre las variables de los modelos econométricos del análisis factorial, los hace inadecuados para captar los elementos esenciales de la realidad económica; sin embargo, quien hace investigación científica no puede limitarse por la

adecuación o inadecuación de los instrumentos, que son un hecho puramente técnico. Lo que importa es explicar la realidad.

El modelo italiano es rico en elementos nuevos, que los analistas tradicionales no pueden ver y por ello continúan elaborando clasificaciones o formulando diagnósticos desastrosos acerca de la economía italiana. Sería imposible en realidad mantener un ingreso nacional tan elevado y una fuerte capacidad competitiva en el mercado internacional si el sistema productivo no fuera capaz de innovar continua y sistemáticamente.

Cuando examinemos en detalle el fenómeno de los distritos industriales, se verá que está en acto un trabajo continuo cuyo objetivo es la innovación de los procesos productivos y el mejoramiento del producto. Sólo que las modalidades que se siguen en los distritos son totalmente diversas de aquellas con las que la fábrica tradicional pone en acción sus programas de I&D y, por tanto, son escasamente evidenciables para las estadísticas; pero esto no significa que no exista un esfuerzo constante de investigación y de incremento de la productividad.

El abejorro vuela, pero la metodología del análisis económico-estadístico predominante no permite explicar las razones de su vuelo. Hacia la mitad de los años setenta, estaba de gran moda en la opinión pública italiana hablar del "gap tecnológico". Por varios años se organizaron seminarios y mesas redondas, todo dirigido a demostrar cuán pobre era la suerte de la economía italiana, impactada de una parte por la crisis energética y, de otra, por el atraso tecnológico. No obstante, entre 1976 y 1991, la producción y la productividad italianas han crecido continuamente a tasas que se sitúan entre las más elevadas del mundo y ya hace años que el debate acerca del "gap tecnológico" ha desaparecido misteriosamente en la nada.

Si se examina la balanza comercial italiana se nota que la masa prevaleciente de las mercancías exportadas se compone de productos así llamados "maduros", es decir, escasamente innovativos. Y hace ya tiempo que se preconiza un derrumbe de las exportaciones maduras. Pero es suficiente un leve incentivo como el que ha significado el realineamiento de la lira en 1992 al interno del Sistema Monetario Europeo (SME), para que las exportaciones italianas mayormente maduras vuelvan a correr por los mercados de todo el mundo generando un gran superávit en la balanza de pagos (por lo demás, en el SME la lira se hallaba sobrevaluada y una modificación de las paridades se hacía inevitable luego de que la Bundesbank sostenía altísimas tasas de interés, violando de hecho los acuerdos monetarios europeos).

También, pues, esta historia de los "productos maduros" es un lugar común. El calzado es un producto absolutamente maduro. Pero el calzado para dama que se produce en el distrito industrial de Val di Brenta, entre Padua y Venecia, contiene más innovaciones que una computadora. "Innovación" en un sentido lato: diseño, calidad, técnica productiva, materiales, acabado y, sobretodo, el ser producido a través de una organización productiva -el distrito industrial- que incorpora en sí misma, en su modo de ser, una enorme cantidad de innovaciones.

Este tipo de productos tienen un "valor agregado" superior a muchísimos productos considerados innovativos y no "maduros". Por ejemplo, Italia tiene una posición de gran renombre en la producción de anteojos. Cerca del 50% de esa producción se destina a la exportación. Obviamente se trata de un producto clasificado como "maduro", aunque en los últimos años, se trate de anteojos para la vista o para el sol, son un producto que incorpora un flujo continuo de notables innovaciones.

Muchísimos bienes producidos en Italia son "maduros" e "innovativos" al mismo tiempo, pero las estadísticas no pueden dar cuenta de ello: se requeriría modificar por entero una clasificación consolidada desde hace ya décadas. También sobre este punto existe una clara contradicción en el debate actual relativo a las perspectivas de la ciencia y de la estadística económicas. Desde hace por lo menos diez años se habla mucho de la "calidad" de la producción industrial; se trata ciertamente de un problema de absoluta relevancia. Pero luego, cuando se trata de medir las variables fundamentales que permiten una descripción completa del proceso de producción, no se adoptan jamás distinciones cualitativas; y es por ello que los análisis de economía industrial resultan miopes e inconsistentes.

El paso de una producción de masas -basada principalmente en la cantidad- a una producción cualitativa tiene una enorme importancia para explicar las características de la economía industrial moderna. Las propias relaciones laborales se modifican radicalmente. En la producción de masas la relación jerárquica puede ser rígida, despiadada; el *taylorismo* puede llegar a asumir formas de exasperación productiva.

Cuando se pasa a la producción cualitativa las relaciones entre empresarios y trabajadores deben ser de cooperación, de colaboración, diría incluso que de amistad. No es casual, pues, que el sindicato moderno haya abandonado los temas obsoletos de la lucha de clases y que hoy el nuevo verbo -exagerado a veces- sea el de la solidaridad. No se puede alcanzar una calidad productiva, victoriosa hoy en los mercados mundiales, sin una consciencia y una cultura de solidaridad y de comunidad de intereses entre empresarios y trabajadores.

Sin embargo, tal tipo de cultura industrial es difícil de obtener en las empresas de gran dimensión, con su burocracia y sus rígidas jerarquías, con los tradicionales comportamientos de la vieja lucha de clases, propios de las grandes organizaciones obreras; por el contrario, ello es posible en la pequeña empresa, pero, ante todo, esto es lo típico en la forma de organización del "distrito".

En efecto, el distrito industrial es el lugar más apto para la búsqueda y para el logro de altos niveles de calidad. El caso más significativo es aquél del sector de las máquinas-herramientas, que juega un papel fundamental en la economía industrial italiana y al cual dedicaremos un amplio espacio. Producir máquinas que produzcan otras mercancías significa concentrar en una actividad productiva un altísimo grado de cultura industrial. Sólo que "cultura industrial" significa también conocimiento de técnicas productivas avanzadas y, en consecuencia, implica una cultura de la innovación.

¿Qué sentido puede tener, entonces, el lamento continuo acerca del bajo nivel tecnológico de la industria italiana, siendo que este país figura en el tercer lugar mundial en la producción de máquinas-herramientas, habiendo superado ya hace tiempo a los Estados Unidos, a Francia y a Gran Bretaña, sea en cantidad que en calidad de producción?, ¿Tiene sentido tal lamento cuando se observa que la calidad de las máquinas italianas se destaca como una de las más elevadas del mundo?

Un segundo punto se refiere a la relación entre ahorro e inversión industrial. Notoriamente la gran masa de producción industrial italiana -cerca del 75%- viene realizada en pequeñas empresas. Cuando se revisan los estudios acerca de las pequeñas empresas italianas -que abundan, por lo demás- nos encontramos de frente a un constante lamento: la pobreza de las fuentes de financiamiento.

Las "pobres" pequeñas empresas italianas no pueden recurrir a una bolsa de valores de la cual obtener medios para financiar sus inversiones. Tampoco pueden recurrir a los mercados financieros internacionales. Deben dirigirse forzosamente a un sistema bancario ineficiente, ávido y vejatorio, que presta dinero sólo a cambio de elevadísimas garantías reales. O han de recurrir al autofinanciamiento, el que, sin embargo, no puede ser muy elevado ya que los márgenes de ganancia son inevitablemente modestos a causa de la debilidad tecnológica de las empresas. Un desastre, en resumen.

Ocurre sin embargo que en los últimos quince años -el período que habremos de examinar en este estudio- el sistema de las pequeñas empresas italianas ha crecido a una tasa doblemente mayor que la del resto del

sistema industrial, aún sin contar con los enormes apoyos gubernamentales de que han gozado las grandes empresas privadas y el sistema de las empresas de participación estatal. Con una alta rotación o con un *turn-over* veloz, es decir, con muchas quiebras pero con un mayor número de nacimientos, los 4 millones de pequeñas y pequeñísimas empresas continúan volando. Y tiene razón uno de los mayores economistas italianos, Giorgio Fuá, al decir que "cuando en Marche<sup>1</sup> quiebra una empresa y despide a cuatro trabajadores, nacen cuatro nuevas empresas".

No obstante, luego de examinar la relación entre mercado financiero e inversión industrial en Italia se debe concluir rápidamente, sin necesidad de análisis complejos, que el mecanismo es asfixiante, es decir, no es ciertamente una relación que permita un brillante éxito industrial como el que vivimos desde hace ya unos veinte años.

La Bolsa de Valores se haya dominada por quince grupos financieros que determinan su marcha, pues no está difundida la tenencia popular de las acciones y prácticamente están ausentes de ella los grandes ahorradores institucionales. Aunque los fondos comunes han tenido cierto éxito, han debido ceder de frente a la preferencia otorgada a los ahorradores en títulos del Estado, más seguros y remunerativos en los últimos diez años. Por otra parte, en Italia no existen agencias de evaluación -tipo Moody's- que asesoren al público ahorrador en el acceso a la inversión, existiendo una sola banca, la Mediobanca, que cumple el papel de banca de negocios, aunque frecuentemente sólo para negocios de familia.

¿Puede prosperar un sistema industrial sin un mecanismo automático que articule ahorro e inversión, esto es, sin una institución fundamental para el modelo de capitalismo occidental como es la Bolsa de Valores?. Absolutamente no. Así entonces, periódicamente se intentan poner en pie bolsas de tercer nivel, se hacen leyes sobre "fondos cerrados", se organizan doctos seminarios (generalmente en bellísimos lugares de recreación: al menos existe esta ventaja) para decretar que sin una Bolsa de Valores para las pequeñas empresas éstas no podrán disponer de medios financieros suficientes para ampliar su dimensión, que no podrán absorber innovaciones indispensables y que, en consecuencia, morirán fatalmente de inanición, tal como Violeta en el último acto de la Traviata.

Pero, una vez más, el sistema industrial italiano no sabe de todo esto y, como el abejorro, continúa volando de flor en flor, de mercado en mercado.

---

<sup>1</sup> Marche es una región del noreste italiano, en las costas del mar Adriático.

Quizás sea, alguno pensará, que es la presencia de un fuerte componente industrial público lo que explica esto. Sin embargo, durante los últimos diez años el sistema de Participación Estatal, que ciertamente ha cumplido una tarea importante en la industrialización de Italia, ha sufrido un tal proceso degenerativo que llega ya a constituir -según intentaremos explicar más adelante- un puro mecanismo de destrucción de riqueza nacional.

Tengo un nuevo teléfono en la bella y nueva sede del Departamento de Ciencias Económicas de la Universidad "La Sapienza" de Roma. Un teléfono digital. Pasamos la vida pisando teclas en diversos aparatos -el control del televisor, las computadoras, etc.- y las teclas regresan siempre a su posición original. Las de mi nuevo teléfono no: siempre se quedan atoradas y, debiendo sacarlas con las uñas, equivoco irremediablemente los números. Es un teléfono construido por una empresa del grupo IRI, el coloso del sistema de Participación Estatal, ya reducido por lo demás a ejemplo de decadencia industrial, al igual que las empresas de los países ex-comunistas.

Italia tiene, ciertamente, el récord mundial de inestabilidad de sus gobiernos (se han sucedido 52 en 50 años), en número de huelgas, en ineficiencia relativa de la administración pública, presentando por otra parte un marcado dualismo entre Norte y Sur, condiciones todas ellas no propicias obviamente para el desarrollo industrial. De ahí que resulte prácticamente inútil aplicar al modelo italiano los tradicionales parámetros del análisis económico, a no ser que se quiera hacer la misma figura de los técnicos de la NASA con el abejorro.

Por otra parte, el éxito del modelo italiano suscita un interés real entre los estudiosos del campo internacional y por ello mismo he sido invitado, a lo largo de los últimos quince años, a impartir lecciones y conferencias acerca de la industria italiana en muchas universidades e institutos de investigación de muchas partes del mundo. Este libro es la respuesta a las innumerables preguntas que se me han dirigido acerca de cómo y por qué el abejorro Italia continúa su loco vuelo.

Sin embargo, intentando presentar a todos esos interlocutores una serie de explicaciones convincentes y, sobretodo, las verdaderas razones del éxito del modelo italiano, me he dado cuenta de cómo un conjunto de soluciones realizadas en Italia puede ser transferido a la realidad de otras economías emergentes. Más aún, con sus pequeñas empresas, la organización de sus distritos industriales, la "innovación pobre", etc., la "vía italiana" es más fácil de transferir a realidades en las que no existen tradiciones industriales. Por lo demás, muchas regiones de reciente desarrollo industrial en Italia no tenían una mínima tradición y vocación industriales.

Un sólo ejemplo: Roma. Hasta hace quince años la Ciudad Eterna era la ciudad de la burocracia somnolienta, del Papa, de los peregrinos, de la "dolce vita" y del cine. La mentalidad general era provocatoriamente anti-industrial. Hoy día Roma se haya rodeada por una franja de miles de pequeñas empresas, frecuentemente de muy alto nivel técnico, siendo ya la tercera ciudad industrial de Italia; el presidente de la Confindustria, la potente confederación de los industriales italianos, es un mediano empresario romano. Así, el "modelo italiano" es transferible y puede ser de gran ayuda a todos esos países que han iniciado su proceso de industrialización. Pero se requiere entender cómo es que funciona.

No quisiera sin embargo dar la impresión, desde estas palabras iniciales, que el modelo italiano sea un modelo de virtudes totales, pues no lo es. Trabajo subterráneo, escasa protección a la salud en el ámbito laboral, poco respeto a las normas de protección del ambiente, extorsión y evasión fiscal, son ciertamente aspectos negativos que están presentes en él. La suma algebraica de virtudes y defectos es, no obstante, positiva.

Respecto a la situación inicial de esta vía especial de desarrollo industrial, la cual he descrito en un ensayo anterior acerca de la industria subterránea<sup>2</sup>, el sistema de las pequeñas empresas italianas ha mostrado una evolución ampliamente positiva: la actividad subterránea es prácticamente ya inexistente, la evasión fiscal se ha reducido, la exigencia de mantener altos niveles de calidad ha modificado positivamente también las relaciones laborales. Pero sobretodo, ahora nos encontramos de frente a un sistema productivo eficiente y nuevo. Vale la pena conocerlo siguiendo métodos expositivos tal vez no tradicionales, pero que resultan necesarios dada la peculiaridad del tema.

En este ensayo vendrá tratado el desarrollo industrial italiano desde la crisis petrolera de 1974 hasta la crisis actual, con atención especial al sistema de las pequeñas empresas y a la identificación de las variables que determinan la existencia de un modelo autónomo de desarrollo industrial. Con este volumen me propongo ofrecer una contribución al conocimiento del modelo industrial italiano y de su funcionamiento.

---

<sup>2</sup> Andrea Saba.- *L industria sommersa: nuovo modello di sviluppo*. Venecia, 1978. Ed. Marsilio.

# 1 LAS CARACTERÍSTICAS DEL DESARROLLO ITALIANO

1.1 En 1979 publiqué un pequeño libro titulado "La industria subterránea, un nuevo modelo de desarrollo industrial". El libro fue traducido al inglés y al español y fui invitado a discutir el fenómeno de la industria subterránea en muchísimas universidades del mundo. Luego de quince años, la industria subterránea ha vivido una evolución, generalmente positiva. Había considerado siempre el fenómeno de la industrialización subterránea no como un hecho patológico, sino como el acta de nacimiento de una estructura industrial, y esto se ha confirmado.

En Italia, gracias al nacimiento subterráneo, o principalmente subterráneo, se ha difundido y arraigado una masa considerable de pequeñas empresas y de microindustrias de carácter familiar. Regiones enteras y ciudades que no tenían vocación, ni tradición industrial, finalmente se han industrializado. Hoy se considera al "modelo *marchigiano*" como el mejor producto del desarrollo industrial italiano.<sup>3</sup>

También en el *Mezzogiorno*, relativamente atrasado, se han manifestado claras señales de desarrollo industrial y artesanal. Si tal intento se hubiera acompañado de políticas adecuadas, también la industrialización del sur habría dado pasos positivos. Esta área geográfica dependía sin embargo de la presencia del Estado más que ninguna otra región italiana; pero el Estado, a su vez, estaba gobernado por una clase política que utilizaba el gasto público para mantener el consenso político, no para perseguir fines útiles a la colectividad nacional. Las políticas de promoción industrial tenían el fin real no de hacer crecer la industria sino de nutrir clientelas políticas.

No cabe duda que la corrupción pública modifica sensiblemente la estructura económica, especialmente cuando alcanza el nivel endémico que se ha observado en Italia en los últimos quince años. Quien se proponga examinar la trayectoria que ha llevado a Italia de la industria subterránea hacia notorias metas industriales y hacia formas nuevas y originales de industrialización, no puede prescindir del contexto en que esta trayectoria se ha desenvuelto.

Por lo demás, ya que quien esto escribe ha tenido ocasión de intervenir directamente en las cuestiones del desarrollo industrial del país y, en

---

<sup>3</sup> El "modelo *marchigiano*" hace referencia a la ya mencionada región Marche (ver nota 1).



consecuencia, ha estado en contacto con el mundo de las empresas - especialmente en el *Mezzogiorno*-, no podía dejar de captar cómo el peso de la corrupción actúa negativamente en la evolución espontánea del sistema, y constatar también la evidencia de que el mayor obstáculo al desarrollo en gran parte de la Italia meridional se halla constituido por la presencia de la criminalidad organizada. Sólo que corrupción política y criminalidad organizada son dos aspectos de una misma realidad; por ello, desde que la corrupción y la mafia llegaron a tener un papel dominante, no existía posibilidad alguna de desarrollo industrial para el *Mezzogiorno*.

No obstante esto, mi análisis es sustancialmente optimista por la siguiente razón: he visto, también en el *Mezzogiorno*, ejemplos de una tal iniciativa empresarial que han sobrevivido a las peores injusticias que la corrupción política pueda poner en acto contra los hombres de buena voluntad. No tengo la menor duda de que si el *Mezzogiorno* fuera administrado por una clase política siquiera decente, seguiría la vía de aquellas regiones de la Italia central que, aún sin tradiciones, han alcanzado un notable nivel de desarrollo industrial.

Es más, deseo salirme un tanto de la línea con una previsión (en todo caso, una previsión equivocada de más, hecha por un economista no constituirá ciertamente una excepción): de la crisis actual se saldrá con cambios notables en la estructura productiva y dará inicio la tercera fase del desarrollo económico italiano. En esta fase también las regiones sureñas entrarán a formar parte del sistema industrial europeo, reduciendo progresivamente su condición de regiones marginales.

1.2 El trayecto que parte de la industria subterránea conduce al "distrito industrial", llamado también "área-sistema". Este es, a juicio mío, el punto de llegada más elevado, y también el más original, del modelo italiano de desarrollo industrial.

El distrito debe considerarse el resultado más alto de la experiencia italiana no sólo por eficiencia, sino también por flexibilidad, por equilibrio territorial, por difusión de cultura industrial, por creación de una amplia pluralidad de empresarios independientes -así sea en unidades pequeñísimas-, y en consecuencia, por definir una sociedad civil que se caracteriza no por unos cuantos "patrones" y muchos trabajadores dependientes, sino por una vasta gama de operadores independientes y de muchos trabajadores, los cuales tienen siempre la posibilidad de independizarse creando una pequeña empresa propia. El 39% de las empresas italianas, según la encuesta de la institución *Medio Credito Centrale*, participa en actividades colectivas, es decir, pertenece a

consorcios de empresas o a distritos industriales, siendo esta una tendencia en aumento.

Las peculiaridades del modelo italiano, y en particular su flexibilidad y su tendencia a crear formas organizativas colectivas de competencia-cooperación, se reconocen más claramente en situaciones de crisis coyuntural. Justamente el modo con el cual la industria italiana -por obra exclusiva del sistema de pequeñas empresas- ha venido saliendo de la crisis de inicios de los años noventa, hace ver el comportamiento típico del modelo italiano.

Sin embargo, la naturaleza de esta crisis debe ser aclarada. Actualmente no nos hemos encontrado de frente a una crisis tradicional que pueda resolverse con los métodos convencionales de la política económica anticíclica, más bien hemos estado de frente a una suerte de "mutación genética" del modelo tradicional de economía de mercado apoyada por la presencia del Estado. El mundo se encuentra de frente a un cambio radical en la división internacional del trabajo. Nuevos países, nuevas fuerzas productivas entran en el mercado: el derrumbe del sistema comunista ha dado una fuerte aceleración a este proceso al haber eliminado la gran barrera ideológica que impedía que grandes fuerzas productivas entraran en el mercado internacional. El comunismo, en realidad, había preservado al sistema capitalista de una competencia que ahora se ha vuelto inevitable. Por lo demás, han sido las mismas fuerzas del sistema occidental triunfante las que han venido a imponer el mercado y la democracia como ideologías a todo el mundo.

No cabe duda que una gran parte de la intervención del Estado en el sistema económico deba ser reducida. Deben eliminarse sobretodo las degeneraciones introducidas por la presencia indebida de las empresas públicas en el sistema productivo italiano. Sin embargo, es ilusorio creer que la eliminación de una serie de empresas públicas, que el proceso de privatización por sí solo, pueda relanzar la economía.

Las características de la "mutación" en curso van mucho más allá de la vieja disputa entre público y privado. Ambos sectores, sean las empresas privadas que el Estado como protagonista de la vida económica -lo que no significa protagonista de la producción- deben ser repensados en términos totalmente nuevos. Por esto, resulta importante examinar el sistema de producción italiano basado en una presencia masiva de pequeñas unidades productivas, que hasta hoy ha permitido un notable nivel de industrialización que se ha difundido en la mayor parte del territorio nacional y que se ha basado, sobretodo, en el modo característico de agregación de las pequeñas unidades productivas en Italia: el distrito industrial.

El sentido de la mutación no puede ser comprendido sino a partir del examen desprejuiciado de las estructuras existentes. Es necesario "leer" los modos de producción italianos para evidenciar aquellos puntos de fuerza sobre los cuales construir políticas de apoyo al proceso mismo de mutación. El 75% de la producción italiana se realiza por unidades de pequeña o pequeñísima dimensión. Muchas experiencias de desarrollo en el período estudiado son del todo originales y por esto es oportuno considerar al modelo italiano como un ejemplo diverso respecto a los tradicionales esquemas de desarrollo industrial.

Intentaré exponer las características de este modelo y las políticas que han tenido resultados positivos con la intención de identificar caminos y experiencias que sean reproducibles, en todo o en parte, en otras realidades. Ocurre siempre más seguido que en los debates sobre desarrollo industrial se trate de conjuntar la experiencia de los agentes económicos con aquella de los académicos y de los responsables de la administración pública.

Mi propia experiencia como profesor de economía y como responsable de un organismo gubernamental durante nueve años-empeñado en este caso en la promoción y en la asistencia al desarrollo industrial del *Mezzogiorno* italiano-, me ha enseñado que, especialmente de frente a los nuevos modos de practicar el desarrollo industrial, la experiencia directa de las empresas ofrece elementos inapreciables, particularmente en un caso creativo como el italiano. Sin embargo, la experiencia, el contacto continuo con los empresarios, no debe conducir a un empirismo acrítico sino a la formulación de un modelo diverso de crecimiento industrial. Tal es la experiencia italiana.

**1.3** En los últimos veinte años se han multiplicado los estudios acerca del desarrollo de las pequeñas empresas; acerca de los distritos industriales y sus modelos productivos; acerca de la descentralización productiva; sobre la especialización flexible; sobre los diversos modos de medir la productividad; acerca de las políticas y los servicios reales a los distritos industriales, en fin, acerca del nacimiento de los consorcios y de sus funciones.

Todo esto constituye un material de conocimiento de gran interés, pero no responde a la siguiente pregunta: ¿existen elementos en la experiencia italiana que puedan constituir un punto de referencia para los países en vías de desarrollo y que sean mejormente asimilables -y en consecuencia más convenientes- respecto a los modelos tradicionales de desarrollo industrial estadounidense, alemán, japonés, coreano?. Y aún más: ¿es posible sacar de la compleja experiencia industrial italiana un modelo, si

bien no formalizable matemáticamente, pero tal que demuestre cómo es que la combinación y la presencia simultánea de distintas formas de industrialización constituyen una experiencia original?

Con esto último me refiero a la coexistencia de toda una variedad productiva: grandes empresas privadas; pequeñas empresas; empresas de participación estatal; cooperativas; la aglomeración local bajo forma de distrito; la subdivisión de los procesos productivos a lo largo de una función de producción segmentada; el modo de incorporar innovaciones a través del recambio de escala de las plantas en las diversas empresas del distrito; los términos de la cooperación entre empresas; el papel de las empresas productoras de máquinas-herramientas, y otros elementos característicos más que iremos viendo.

De hecho, con la difusión del localismo industrial resulta evidente que una forma diversa de desarrollo se contrapone a la tradicional; a mi juicio, ésta forma -de la cual los distritos italianos son el aspecto más avanzado- tiene tales características que la vuelven más adaptable o, mejor aún, contiene una serie de elementos más fácilmente transferibles a la realidad de los países emergentes avanzados o de aquellos de economía ex-colectivista, que ahora se están dirigiendo con gran dificultad hacia la economía de mercado.

Siendo precisamente nuestra intención no prescindir de las variables de naturaleza social y política (sin las cuales no se podría jamás explicar satisfactoriamente ningún modelo, y mucho menos el modelo italiano), se tratará de demostrar que, en términos de la difusión del bienestar social y del arraigo de una cultura democrática, el modelo italiano presenta ventajas indudables.

Paz, libertad, democracia, reducción de las diferencias entre las clases sociales, son argumentos a los que no se toma en cuenta en los libros de economía. Error gravísimo. En primer lugar, porque se difunde una forma de falsa cultura economicista que pretende explicar el complejo fenómeno del desarrollo con base sólo en variables de naturaleza económica. Sucede que los estudiosos de los fenómenos del desarrollo industrial se han reducido progresivamente a seleccionar aquellas variables cuantitativas tratables con métodos matemáticos, excluyendo del marco del análisis todas las otras variables cualitativas o cuya naturaleza no permite un tratamiento modelístico. "La teoría económica tradicionalmente supone que el mundo se comporta según esquemas que corresponden a los principios de la mecánica newtoniana", escribe Kindleberger, agregando que: "Es riesgoso sin embargo tener pretensiones excesivas. Las teorías positivistas que buscan transformar la economía en una ciencia exacta, capaz de ofrecer previsiones confiables (...) corren, sobretodo, el riesgo

de descuidar una variedad de elementos que no pueden ser medibles." (Cfr. Ch. P. Kindleberger.- "Factores sociales intangibles relevantes para los procesos económicos", en *Istituzioni e mercato nello sviluppo economico*, Ed. Laterza Bari, 1990, pág. 100).

Los resultados aparecen siempre más ligados a un formalismo privado totalmente de contenidos científicos (la frase del gran filósofo napolitano del siglo XVII, Gianbattista Vico, que he citado al inicio del libro, demuestra que esta tendencia hacia el formalismo abstracto es una vieja enfermedad de las academias italianas).

En varias partes del mundo se va haciendo cada vez más enérgica la protesta contra la degeneración formalista de la ciencia económica. En el reporte de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) que citaremos más adelante, se asume y enfatiza desde la propia presentación-correspondiente a un convenio acerca del desarrollo de las pequeñas empresas y acerca del localismo- que es insustituible la función de las "variables invisibles". Entre estas, obviamente imponderables, figuran las condiciones favorables derivadas de un largo período de paz y una condición generalizada de libertad política.

Sin un largo período de paz, una experiencia positiva como la italiana, que de ser un país de emigrantes pobres se ha convertido en uno de los países más ricos del mundo -y también en uno de los países más libres y democráticos- no habría sido posible. Desgraciadamente, dadas las causas conocidas de la división política internacional, en Italia nunca se ha podido experimentar la alternancia en la responsabilidad del gobierno, que es uno de los elementos esenciales de la democracia. Esto ha conducido a un grave nivel de corrupción y de ineficiencia político-administrativa, a pesar de lo cual no se ha impedido un serio desarrollo industrial<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> En 1993, mientras escribía este libro, la *Lega Nord* todavía no había manifestado sus intenciones secesionistas, ni había estado en el gobierno con Berlusconi después de las elecciones de 1994, demostrando en esa oportunidad toda su incompetencia y escasa confiabilidad.

Como a menudo acontece en los períodos de transición, movimientos políticos recién surgidos muestran al comienzo la cara sugestiva. La Lega constituyó a reducir la arrogancia del poder de los partidos políticos de la primera república y favoreció el éxito de la operación *Mani/Pulite*, la que ha destruido una clase dirigente determinando un cambio profundo en la política italiana.

El éxito electoral que la Lega sigue manteniendo, después de cuatro años muy significativos para la vida política italiana, deriva de que los elementos negativos denunciados por este movimiento siguen en gran medida presentes, siendo relevantes para un análisis de la realidad industrial.

Seguramente las soluciones indicada por Umberto Bossi y sus manifestaciones políticas ya están bordeando el folklore, y no son compartidas por la gran mayoría de sus mismos electores.

Libertad y paz, sin embargo, han sido condiciones esenciales para el arraigo y la difusión -también en las regiones carentes de tradición industrial- de una forma de desarrollo basado en las pequeñas unidades productivas, diseminadas a lo largo del territorio y capaz de determinar una distribución homogénea de riqueza, de cultura industrial, de asimilación de innovaciones.

El modelo italiano "produce" a su vez una difundida conciencia democrática. La realidad social, política y civil es muy diversa en aquellas regiones dominadas por la presencia de la gran empresa comparada con

---

El eje de la acción política de la Lega, a pesar de que el movimiento se inspire a una mítica e inexistente *Padania* que debería de corresponder más o menos a la Italia del Norte y una parte del Centro (¡la parte rica!), se está paulatinamente desplazando desde la originaria Lombardia hacia la región de Véneto, sobre todo después de la aplastante derrota del intendente leguista de Milán en las elecciones municipales de 1997.

El desarrollo industrial de Véneto en la última década ha sido extraordinario y esta región, que hace treinta años vivía de una agricultura media-pobre alimentando la emigración italiana hacia otras áreas del mundo, es hoy en día la región más rica de Italia (es decir, una de las regiones más ricas del mundo) con condiciones de super-pleno empleo, hasta que tiene que importar obreros de Eslovenia y Croacia.

El impetuoso desarrollo industrial, basado en la especialización flexible de las innumerables pequeñas y pequeñísimas unidades, interesa casi todos los sectores industriales. Las exportaciones son elevadísimas.

De la riqueza alcanzada, el pueblo véneto ha recuperado los caracteres de una antigua independencia histórico-cultural. La Serenísima República de Venecia estuvo gobernando estas tierras por más de novecientos años en plena autonomía y soberanía, sin ceder espacios de poder ni siquiera a la Iglesia, a pesar de las excomuniones, y cediéndole finalmente a Napoleón en los últimos años del siglo XVIII. El nivel de civilización, arte, cultura produciendo a lo largo de mil años por Venecia no tiene comparación. Estos elementos económicos-históricos producen entre los Vénetos un considerable nivel de auto-estimación y un difundido malestar contra la ineficiencia de la burocracia romana, pero sobre todo ponen en relieve el exceso de presión fiscal, la que corresponde al 54% de las ganancias de empresa, la presión de las prestaciones sociales sobre el costo del trabajo, que alcanza el 60%, y los costos impropios que derivan de la necesidad para la pequeña empresa de realizar trámites burocráticos.

Tan sólo recientemente -primavera de 1997- el gobierno ha puesto las bases para una profunda reforma institucional, la que debería de ampliar el grado de autonomía de las regiones y darles en particular un elevado nivel de autonomía fiscal, de manera que los que producen riqueza puedan auto-administrarse, aún con vínculos de solidaridad social.

La relación entre estructura productiva y organización industrial debería, según las tesis de Douglass North, reducir lo más que sea posible los "costos transaccionales" que a menudo derivan de una situación institucional no adecuada. El desarrollo del Véneto y de otras regiones del Norte y del Centro italiano ha vuelto patentemente inadecuada la situación institucional de cara a una estructura económica extremadamente dinámica; por lo tanto, una reforma institucional aparece absolutamente indispensable. Sin embargo los tiempos necesarios para una actualización institucional son más largos de las ansias y exigencias objetivas con las que tienen que convivir los empresarios, y todo esto ha estado alimentando la protesta política y la popularidad de un tribuno que termina teniendo todavía cierto apoyo.

Cuando estas condiciones reformadoras habrán sido realmente alcanzadas, el sentido de la protesta perderá peso y el fenómeno Lega debería de normalizarse.

aquellas otras caracterizadas por la difusión territorial de una pluralidad de pequeñas empresas autónomas. En el primer caso, la población está constituida casi totalmente por trabajadores dependientes. También los dirigentes del más alto rango son dependientes de la propiedad de la empresa dominante. Todos los dependientes, incluso aquellos del más alto rango, saben y aceptan que serán dependientes por toda su vida, y que el 80% de sus pensamientos y de sus discursos girará de un modo u otro alrededor de los asuntos de la gran empresa.

Por el contrario, en el distrito industrial los pequeños empresarios que han elegido una vida menos cómoda, más riesgosa -a veces desgastante y en ocasiones trágica-, son hombres libres, no dependen sino de su capacidad y audacia empresarial y de la calidad de su trabajo. Y, sobretodo, en el distrito industrial cualquier joven obrero sabe que si aprenderá bien su oficio, si será listo y decidido, a la vuelta de pocos años se convertirá también él en industrial, si bien pequeño. Vivirá en un nivel social mucho más elevado y será libre de correr por el mundo, no como emigrante sino como protagonista. Por ello, este sistema productivo presupone condiciones de libertad política, pero también genera exigencias de libertad.

No faltan ciertamente en el distrito los aspectos negativos. Ahí también el individualismo exasperado agrava la tendencia -tan presente en Italia- a la negación de los valores sociales y, en consecuencia, reduce aún más el sentido del Estado, ya de por sí escaso. Cuando el desarrollo industrial y el consiguiente aumento de riqueza no encuentra reglas sociales y una conducción política y administrativa adecuadas, la degeneración hacia formas de organización del todo asociales es casi inevitable.

Es un error creer que las formas de criminalidad organizada que caracterizan algunas regiones meridionales italianas sean consecuencia de la miseria. Por desgracia el fenómeno es mucho más complejo y, contrariamente a tal creencia, es precisamente el desarrollo industrial no apoyado en un sentido cívico arraigado el que ha permitido -junto al pésimo ejemplo de la corrupción sistemática en la conducción política- la difusión de formas de organización criminal en regiones en las que estaba ausente, bloqueando en consecuencia el mismo desarrollo industrial.

Sin embargo, la gran depuración que involucra de 1992 a 1994 a la entera clase dirigente italiana no sería imaginable sin el empuje decisivo de una serie de movimientos de protesta, nacidos entre las pequeñas empresas de Lombardía -y en realidad de todo el norte italiano- contra la ineficiencia y la corrupción de los gobiernos centrales. La "idea fuerza" del movimiento de la Liga del Norte ha sido la autonomía política y administrativa,

sobretudo fiscal, de las regiones industriales norteñas frente a los despilfarros y a la incapacidad del gobierno de Roma<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> La afirmación según la cual en Italia de hecho siempre habría estado en el poder el mismo gobierno desde 1948 hasta 1995, sufrió n cambio reciente con el gobierno actual, compuesto por una coalición de centro-izquierda cuyo partido principal es el PDS (Partido Democrático de la izquierda), que heredó gran parte de la fuerza electoral y la estructura del Partido Comunista Italiano, si bien, una vez desaparecido el comunismo de la escena mundial, el PDS es hoy día miembro de la Internacional Socialista. De la mayoría –pero no del gobierno- forma parte también el Partido de la Refundación Comunista, que explícitamente reivindica una continuidad con el anterior PCI.

En realidad Italia desde la postguerra hasta la caída del Muro de Berlín, fue una “democracia bloqueada” en el sentido de que por cuarenta y cinco años jamás hubo la posibilidad de permitir una verdadera alternativa democrática, con el mayor partido de oposición convirtiéndose en partido de gobierno. El mundo dibujado por los acuerdos de Yalta no podía permitir que Italia pasara del mundo occidental al comunista: esta exigencia ha estado condicionando toda la historia política italiana.

En cuarenta y cinco años cambiaron cincuenta y dos gobiernos, y esto creó una aparente inestabilidad política, pero en la realidad los protagonistas siempre fueron los mismos (en 1948, Andreotti ya era subsecretario de la Presidencia del Consejo de Ministros). La Democracia Cristiana era un “partido-Estado”, y más que de gobierno debería hablarse más correctamente de “régimen demócrata cristiano”, según la definición de uno de los más distinguidos dirigentes de ese partido, el ex presidente de la República Francesco Cossiga.

El Partido Comunista, que sabía estar condenado a la oposición, manejo de una manera ejemplar el gobierno de algunas regiones-clave y algunos municipios muy importantes, y fue adquiriendo progresivamente un papel dominante en sectores sumamente importantes de la vida civil: universidades, cultura, prensa, justicia, que se fue sumando a la elevadísima presencia en los sindicatos y las empresas cooperativas.

De tal forma se fue configurando un extraño equilibrio entre el principal partido eternamente en el gobierno, la Democracia Cristiana, y el Partido Comunista: el *consociativismo*, argumento para los historiadores de la política y las costumbres. Esta situación, de cara a las graves dificultades de los años Setenta, condujo a la política del “compromiso histórico” enunciada por el secretario general del PCI Enrico Berlinguer y substancialmente aceptada por el líder demócrata cristiano Aldo Moro antes de su asesinato. De hecho, el gobierno de Solidaridad nacional, apoyado externamente por el PCI en el período 1978-1979, era una forma de compromiso histórico.

El fin del comunismo y de la Unión Soviética puso en movimiento toda la situación política. La mayoría de la clase política de gobierno fue arrollada por la revolución de *Mani Pulite*: en los años Setenta y Ochenta gran parte del gasto público había sido destinado a la adquisición de consenso electoral y poder político por parte de los gobernantes, y la corrupción se había vuelto para los partidos de gobierno algo institucional.

Era una precisa tarea constitucional del poder judicial, conforme los equilibrios entre poderes, la de eliminar a los corruptos y favorecer un sustantivo cambio de clase dirigente. Esta fase de transición se ha cumplido de una manera pacífica y el respeto de las leyes, y está en parte dándose todavía.

Desde 1992 (gobierno Amato) hasta el día de hoy todos los gobernantes han puesto como objetivo prioritario el saneamiento del gasto público: los cortes de presupuesto y los incrementos en la presión fiscal han llevado a una reducción de alrededor de doscientos mil millones de dólares de los flujos de gastos y a un saneamiento del gasto público. Una cura durísima, que sin embargo ha sido bien absorbida por la estructura productiva: en 1996 el activo de la balanza comercial ha sido de 40 mil millones de dólares, y



Los pequeños empresarios norteños toman rápidamente conciencia política -no siendo casual que se consideren herederos de la tradición de lucha municipal contra el emperador y que asuman como símbolo el carruaje de la batalla de Legnano-, conciencia de ser, por un lado, los verdaderos protagonistas de la riqueza italiana y de la afirmación de la producción italiana en el mundo y, por otro, de ser progresivamente aplastados por una presión fiscal creciente<sup>6</sup> y a la cual no sólo no corresponde una erogación de servicios públicos eficientes, sino que contrariamente se acompaña de una continua y escandalosa forma de corrupción sistemática.

Para el pequeño empresario resulta intolerable ver como la gran empresa de la construcción que actúa en el campo de las grandes obras públicas, pueda lucrar con rentas altísimas gracias al mecanismo de revisión de precios en las concesiones obtenidas mediante acuerdos ilegales con el poder político, y que para ser reforzadas se valgan de relaciones con las peores organizaciones criminales italianas. También les resulta intolerable ver cómo las empresas de participación estatal vienen manejadas por gerentes improvisados, seleccionados por el poder político no para incrementar y modernizar la producción, sino para ofrecer favores de reciprocidad a los gobernantes que malamente los han escogido. Intolerable para ellos es también el darse cuenta cómo las grandes empresas privadas sean de hecho asistidas ante cualquier dificultad echando mano del dinero público, mientras las ganancias se privatizan y dilapidan frecuentemente en operaciones financieras diletantes.

Es verdaderamente increíble que Italia haya sido capaz de poner en existencia un mecanismo muy valioso de desarrollo industrial no obstante la corrupción de sus gobiernos, y que el mismo mecanismo de desarrollo sea en el fondo un elemento de garantía de la libertad política y de la renovación moral.

#### 1.4 Los pequeños empresarios deben medirse continuamente con las dificultades de un mercado internacional que resulta siempre más

---

en 1997 la producción industrial resulta en franco aumento, después de un período de estancamiento. Desde luego, la demanda interna se ha reducido por la disminución del gasto público, mero hay tímidas señales de animación.

Seguramente la fuerza extraordinaria del sistema productivo, que intentamos describir en este libro, permitió una política tan dura, pero muchos problemas siguen abiertos: el desempleo, sobre todo en el sur, la ineficiencia de la administración pública, las faltas en el sistema de transporte, bancario, de la investigación y educación y judicial. Sin embargo estas carencias vuelven más interesante todavía un análisis y una comprensión del sistema industrial, que logra crecer a pesar de estar rodeado por una serie de diseconomías externas derivantes de la difusa ineficiencia del aparato público.

<sup>6</sup> De 1981 a 1991 la captación fiscal pasa del 31% al 42% del PIB, alcanzando uno de los niveles más elevados del mundo.

competitivo por la entrada en él de los países emergentes y de los países del Este ex-comunista, mismos que disponen de un costo del trabajo equivalente a un décimo, o aún menos, del costo laboral italiano. Deben batirse contra un sistema bancario superprotegido y garantizado por el poder político, y rebelarse contra la clase política. Una clase que a pesar de haber tenido a su disposición durante años a uno de los países más vitales del mundo, con una población virtuosa que destinaba al ahorro un porcentaje altísimo de su propio ingreso<sup>7</sup>, no fue capaz de transformar las virtudes privadas de los italianos en eficiencia pública.

Una sociedad en la cual tantas personas son protagonistas de su futuro económico y social, no tolera que el trabajo productivo que determina el crecimiento de la riqueza de la nación sea desperdiciado con la transformación sistemática de una parte creciente del producto nacional en subsidios a empresas públicas y privadas ineficientes, y con una política de desarrollo de las regiones meridionales que es del todo insensata.

"Trabajo productivo" y "trabajo improductivo" son dos categorías en desuso en el análisis económico moderno. Pero cuando uno analiza la realidad italiana y se propone identificar las variables que han determinado el éxito indudable del modelo de las pequeñas empresas, se debe retornar necesariamente a las categorías de Adam Smith; precisamente porque el modelo italiano es uno que ha nacido reproduciendo las categorías económicas analizadas por el economista inglés en la segunda mitad del siglo XVIII europeo.

El "modelo italiano" es una forma moderna de utilizar trabajo altamente productivo, y por ello es capaz de producir riqueza a pesar de hallarse rodeado por un sistema cuyo fin ha sido siempre el de transformar el excedente generado por el sistema económico en formas directas o indirectas de mantenimiento del poder político, y, por lo tanto, en formas directas o indirectas de trabajo improductivo.

El verdadero problema de la reactivación italiana está en la reducción de un gasto público que casi se ha transformado por completo en gasto corriente, es decir, en sueldos y salarios que, en acuerdo precisamente con el objetivo de convertir los recursos públicos en consenso político, ha terminado por crear una enorme categoría de *idle jobs* anidados como "ratones en el queso", según la feliz metáfora de Sylos Labini.

---

<sup>7</sup> La propensión al ahorro de las familias italianas ha llegado a representar el 19.8% del PIB, cifra que figura en el segundo lugar a nivel mundial después de la del Japón. Notoriamente, la carencia de ahorro es la mayor causa de la desaceleración productiva en los países industrializados.

Del trabajo improductivo que gravita en la economía italiana hasta debilitarla, es sólo una parte la que se esconde en los así llamados organismos inútiles, de los que periódicamente se proclama la disolución. Sin embargo, la mayor parte se aloja en organismos, sociedades y empresas aparentemente útiles que no pueden ser disueltas o suprimidas. Se tiene, entonces, el difícilísimo problema de liberar los organismos y las empresas útiles de todos los parásitos escondidos en ellos.

Así, aunque nuestro tema central es el sistema de las pequeñas empresas, el trasfondo del que no se puede prescindir se refiere a la división smithiana del trabajo en productivo e improductivo: la reducción del despilfarro de recursos es la condición para el desarrollo. Sin embargo, ningún juicio económico puede darse acerca de este tema sin hacer referencia a la evolución política y social del sistema que lo enmarca.

Hace algunos años asistí a un experimento en el laboratorio que el Consejo Nacional de la Investigación tiene en el zoológico de Roma, un experimento que considero extraordinario y que podría dar lugar, si alguno se dedicase a ello, a una nueva rama del análisis económico: "la etiología económica".

Protagonistas del experimento son cuatro monos provenientes de la selva brasileña encerrados en una jaula, dentro de la cual se coloca un tubo de vidrio con una avellana. Al mono identificado como el N°1 se le da un bastoncillo cuyo diámetro es mayor al del tubo. No obstante esto, el mono N°1 es tan inteligente que afila el bastoncillo hasta lograr hacerlo entrar por el tubo y hacer caer la avellana por el extremo opuesto. El mono N°2 no es tan hábil ni inteligente; se le debe dar un bastoncillo que pueda penetrar en el tubo para empujar la avellana. El mono N°3 es definitivamente tonto, pues no logra imaginar siquiera que con un bastoncillo más delgado se puede hacer caer la avellana. Pero he aquí que el experimento comienza a volverse interesante: luego de algún tiempo, el mono N°3 logra aprender viendo a los otros dos monos y, aunque torpemente, logra hacerse de la avellana.

El mono N°4 es, sin embargo, el verdadero protagonista de esta parábola de etiología económica. Entra en la jaula con aires burlones. Observa brevemente el comportamiento de los otros tres monos. Se coloca inmediatamente del lado opuesto del tubo. Espera que los otros terminen de trabajar con los bastoncillos para hacer caer las avellanas y se las come, poniendo una cara típica, similar a la del burócrata romano luego de que ha terminado de desayunarse un cuernito dulce con un capuchino, en algún bar cercano a su secretaria.

Me ha explicado la Dra. Visalberghi, conductora de estos estudios, que en cada tribu de monos existe al menos un cuarto de monos parásitos. En la tribu de los humanos debemos, entonces, resignarnos a tolerar una proporción de 25% de trabajo inútil y generalmente molesto.

Sólo que la continuación del experimento es verdaderamente aterrador: luego de algunos días de convivencia, ¡tres monos se habían vuelto parásitos! No intentaban siquiera hacer caer la avellana, sino que simplemente esperaban a que el siempre eficientísimo mono N°1 trabajase para ellos, apropiándose luego del fruto de sus fatigas.

En Italia, durante los años ochenta hemos asistido a un desplazamiento continuo de trabajo productivo por parte de formas parasitarias. El aumento de la carga fiscal y de la deuda pública han alimentado un gasto dirigido totalmente a la creación de empleos públicos o paraestatales, a despecho del trabajo productivo. La reactivación de las exportaciones italianas luego de la devaluación de 1992 nos demuestra que el único trabajo productivo es aquél originado en el sistema de las pequeñas empresas.

1.5 Es praxis normal que las variables extra-económicas sean parte necesaria de un análisis integral de los aspectos del desarrollo. Por ello haremos referencia a dos fuentes autorizadas: la OCDE y el CENSIS (por las siglas en español: Centro de Estudios e Inversiones Sociales, con sede en Roma).

La OCDE ha organizado una conferencia internacional sobre el desarrollo local y los distritos industriales<sup>8</sup>. En el punto 6 del *background document* preparado por el secretariado de la OCDE se lee lo siguiente:

"La idea fundamental es que se requiere meter a fuego la creación local de nuevas empresas y de nuevos mercados más bien que concentrar la atención en los aspectos redistributivos. Esto implica la existencia de un número creciente de personas involucrado en el proceso de desarrollo económico: más empresarios, más asociaciones, que conduce en general hacia una mayor participación en la vida social. Es esto, al fin, lo que conduce hacia una nueva mentalidad: menor dependencia del gobierno y de las grandes empresas y, por el contrario, un número creciente de personas que trabaja para sí misma con el apoyo público y privado."

---

<sup>8</sup> International Conference on Local Development and Structural Change, Paris, 3th.-4th may, 1993.

Luego de tal consideración inicial, en el texto de la OCDE se pasan a examinar aquellas que vienen definidas como las "causas invisibles" que son determinantes del éxito de una área industrial (op. cit., p. 23, cap. 59).

Algunas de tales causas son obvias: identidad cultural, política y étnica del área, y una actitud positiva ante las perspectivas de la comunidad. Otras causas invisibles son también dignas de atención para arribar a una explicación exhaustiva del fenómeno de los distritos industriales. Así por ejemplo, la primera de las causas invisibles listadas en el texto de la OCDE se refiere a la "presencia de un fuerte liderazgo local, capaz de unir, orientar e inspirar a quienes toman las decisiones y de transformarse en acción de gobierno."

Una segunda "causa invisible" viene identificada de este modo: "el desarrollo de una estrategia basada en la cooperación pública-privada y en la credibilidad recíproca y el mutuo consenso". Una última causa es la siguiente: "Darse cuenta que el desarrollo es un proceso continuo y dinámico, que puede hacer frente al cambio de circunstancias o de estructuras, pero que requiere una intervención constante para la puesta al día de las estrategias."

Por lo que hace a la primera de las causas invisibles listadas, para el caso italiano vale la parte inicial de las proposiciones. Pero en cuanto al apoyo público, vale lo contrario: el desarrollo italiano se ha verificado usualmente en contraste con las opciones públicas, y en muchas regiones del sur la política de incentivos -que ha cambiado poco en más de un ventenio- ha sido una de las causas de su frustrado despegue industrial, aunque éste ha tenido más de una oportunidad de darse. Discutiremos más adelante el caso de la política de incentivos para el desarrollo del *Mezzogiorno* como un caso negativo a reflexionar.

El análisis del modelo, entonces, aunque prioritariamente referido a las cuestiones de la economía, requiere también dedicar algunas reflexiones a aspectos que tienen que ver con el modo en que una estructura centrada en el sistema de las pequeñas empresas tiene mayor capacidad para difundir el bienestar entre todos los estratos sociales y regiones, y en cómo esto constituye asimismo un vehículo de reforzamiento de las estructuras democráticas.

No es casual por ello la afirmación contenida en una reciente investigación del CENSIS sobre los distritos industriales: "Lo que se ha encontrado, en primer lugar, es una fuerte demanda de gobierno y de

representación por parte de ese mosaico que constituye el localismo nacional"<sup>9</sup>.

El desarrollo económico es, en efecto, un hecho cultural: sólo cuando un país o una región alcanza un cierto nivel de maduración y de difusión cultural se avanza autónomamente por la senda del crecimiento económico; y aunque se trata de características autónomas en el marco de una cultura industrial general, ésta no se refiere tan sólo una cultura empresarial o tecnológica, sino que es cultura en un sentido amplio, es decir, que incluye sus distintas manifestaciones.

---

<sup>9</sup> "Dopo la crescita. Tensioni e modelli del localismo italiano", CENSIS, Roma, 1992, p. 18.

## 2 LA INDUSTRIA SUBTERRÁNEA Y LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL

2.1 De 1974 a 1992 Italia ha experimentado un crecimiento industrial continuo y sostenido. La tasa de incremento de la productividad ha sido una de las más elevadas del mundo (3.2% en ese período). El desarrollo industrial ha transformado regiones enteras: en el noreste (Venecia), en el centro (Toscana, Emilia, Marche, llegando hasta Roma), y en el sur, a lo largo de la costa adriática.

Este modelo de desarrollo crece en condiciones del todo negativas: inflación; crisis cambiaria; déficit comercial; endeudamiento externo; reducción del PNB en 1976 -por vez primera en la posguerra-; inestabilidad política, gravísimos episodios de terrorismo<sup>10</sup>; altísima conflictividad sindical; costo del dinero elevadísimo y ausencia de un mercado de capitales para la pequeña empresa; presencia de mecanismos automáticos salariales, como la escala móvil, que no permiten reducciones del costo del trabajo aunque funcionan como tutela parcial o completa del poder de compra. Más aún, la crisis energética golpea profundamente a la economía italiana pues el 80% del consumo de energía está constituido por petróleo y metano importados.

No obstante todo ello y precisamente a partir de la crisis energética de 1973-1974, en Italia comienza el *boom* industrial que tiene en el sistema de pequeñas empresas su punto de fuerza, que no imita -como había ocurrido en la historia del desarrollo industrial italiano de las regiones del norte- a los modelos francés y alemán, sino que tiene una serie de características relevantes típicamente italianas: individualismo, inventiva, creatividad, iniciativa empresarial. Pero más que todo, la característica que ha permitido al sistema italiano alcanzar un altísimo nivel de desarrollo industrial -y que probablemente permitirá aún una vía de salvación de la actual crisis- es la gran flexibilidad de su estructura productiva.

Las regiones italianas donde ha tenido lugar este fenómeno son aquellas donde se dio la gran civilización del Renacimiento, y por ello alguien ha exagerado -en la publicidad internacional- hablando de un "segundo Renacimiento" a propósito de este largo *boom* industrial.

El período de continua expansión sufre una pausa y, por primera vez desde 1978, la producción industrial registra una tasa negativa en 1992-1993. La

---

<sup>10</sup> El homicidio de Aldo Moro ocurrió en 1978.

crisis involucra sobretudo a las grandes empresas privadas y al sistema de empresas públicas. Sin embargo, en el primer semestre de 1994, con un importante aumento de las exportaciones debido a la devaluación de la lira en 1992, la producción industrial ha entrado ya en una recuperación neta.

Los recortes al gasto público, el aumento de la carga fiscal que ha alcanzado en el Centro-Norte italiano el 51% del PNB, y la crisis de las grandes empresas, han provocado desde 1992 una contracción de la demanda interna y en consecuencia una reducción de la actividad en el sector de las pequeñas empresas. Sin embargo, una vez más el extraordinario grado de flexibilidad del sistema parece ofrecer una resistencia mayor que la mostrada por las grandes empresas públicas y privadas.

El nudo central de la construcción lógica de un posible modelo italiano es la flexibilidad. Pero, debemos preguntarnos por qué la economía italiana es flexible. La respuesta más obvia es que los italianos son "flexibles", quizás demasiado. Por mentalidad y como herencia histórica, la adaptabilidad a circunstancias de lo más disparatadas y difíciles es ciertamente una de las características universalmente notables entre los italianos; y así, con este trasfondo, el sistema productivo no puede sino reflejar las características de un pueblo.

Sin embargo, si debemos hacer un análisis de la flexibilidad no podemos limitarnos a hacer referencia a la mentalidad multiforme y a la rapidez de reflejos. Al menos son dos las causas que generan flexibilidad en la estructura industrial. La primera es la industrialización "subterránea", es decir, la manera en que muchas pequeñas empresas han nacido y se han difundido en casi todo el territorio italiano. La segunda se refiere a la naturaleza compuesta del sistema industrial.

**2.2** Examinemos el primer caso. La flexibilidad es el resultado del modo en que se ha formado el sistema italiano de las pequeñas empresas luego de la crisis energética de 1974. Se deben distinguir dos componentes: de una parte, la evolución espontánea de la economía principalmente en aquellas regiones italianas del noreste y del centro, en parte del sur, que habían quedado fuera de la primera oleada de desarrollo industrial verificada en el período 1958-1964; de otra parte, algunas medidas oportunas de política económica que impulsaron y consolidaron la expansión de la estructura industrial.

La característica espontánea más relevante, aunque no la única, ha sido el nacimiento y la difusión de la industria subterránea. El término "subterráneo" puede significar que existen muchas pequeñas empresas con



una actividad no registrada en las estadísticas oficiales de la producción industrial. Estas empresas producen un ingreso que no viene considerado en los cálculos del Producto Nacional Bruto (PNB).

En 1979 formulé algunas hipótesis de medición de la aportación de la industria subterránea al PNB; una de las estimaciones consideraba que el PNB en Italia era subestimado en 14 %. Y en efecto, en 1986 el Instituto Central de Estadística recalculó de golpe el producto interno bruto italiano en un 18% de más. Hoy día, aunque la industria subterránea se ha transformado en una estructura formal de la pequeña industria, el PNB italiano todavía se halla subestimado.

Sin embargo, los datos de la Comunidad Europea de mayo de 1994 indican como Italia ha superado el ingreso per cápita de Alemania. El método de la CEE considera el ingreso en relación al poder interno de compra. Ningún método de estimación del ingreso nacional es perfecto, pero es ya un hecho cierto que el ingreso por persona de Italia es superior al de Alemania, al de Holanda y al de la Gran Bretaña.

Antes de la crisis energética de 1974 en muchas regiones italianas, principalmente agrícolas, las formas de artesanado tradicional estaban muy difundidas. En la familia campesina las mujeres que se ocupaban de la economía doméstica se dedicaban tradicionalmente a diversas actividades artesanales en las pausas de la labor agrícola: por ejemplo, diversos tejidos con paja -incluso para cubrir botellones- eran actividades típicas en la Toscana, donde esa simple materia prima permitía una creación de valor agregado para completar el bajo ingreso rural de las familias. En realidad, una gran serie de pequeños trabajos artesanales se hallaba muy difundida en todas las regiones italianas.

Esta precaria estructura artesanal no habría podido jugar un papel importante -y nosotros no tendríamos que ocuparnos del tema- si no hubiera sido que de ella nacieran aquellas actividades subterráneas, base de la difusión del fenómeno de la pequeña empresa en Italia, y si no consideráramos, en el espíritu de este libro, que tal tipo de fenómenos debe ser examinado con atención pues contiene embriones invaluable para un potencial proceso de desarrollo, acordes con las líneas del modelo italiano pero que están presentes en muchos países emergentes a los cuáles está dedicado este análisis.

Uno de los casos más interesantes es el de la producción de escobas y cepillos en el distrito industrial de Viadana-Casalmaggiore, en las provincias de Mantova y Cremona. Se trata no de un simple aglomerado industrial, sino de un verdadero distrito, esto es, un agregado orgánico y

funcional. El hecho que exista un distrito en un sector así de humilde es muy relevante.

La organización de la producción por distritos es, en efecto, una de las características positivas del modelo italiano. Existen diversos análisis y definiciones del distrito industrial. Sólo hasta recientemente la ley 317 ha hecho explícita la referencia al fenómeno de los distritos, pero no ofrece una definición precisa. Volveremos a tratar este tema, una vez que quedará clara toda una serie de elementos de análisis que nos llevarán a una definición de un modelo de pequeña empresa, del cual la agregación por distritos representa la parte más avanzada.

Sin embargo, conviene establecer desde ahora que la simple agregación de pequeñas empresas no es suficiente para generar un distrito, aunque la presencia de éste es una de las condiciones fundamentales de la flexibilidad del modelo.

La posibilidad de disponer de estudios sistemáticos, incluso acerca de áreas aparentemente menores como la del sector de escobas y cepillos de Viadana-Casalmaggiore<sup>11</sup>, es bastante útil para poder llegar a una definición del concepto de distrito industrial. Es necesario tener en cuenta todas las variables invisibles a las que se refiere el estudio de la OCDE, verificar cómo la relación funcional entre distrito y flexibilidad es el centro del mecanismo productivo, y cómo el tipo de flexibilidad generada por la organización distrital es la condición que permite hacer frente a la inestabilidad del sistema internacional.

Que en Italia se pueda hablar de distrito industrial o de área-sistema en sectores tan diversos como el de las escobas, sector por definición muy humilde, y el de las máquinas-herramientas, sector noble que se coloca en el vértice de la cultura industrial, es un hecho muy significativo.

El hecho de que el área-sistema que se dedica a la producción de escobas, cepillos y pinceles se sostenga aún en una región como Lombardía -ciertamente entre las más desarrolladas del mundo, y por tanto, con uno de los más altos costos del trabajo- es un indicador de la validez de un modelo que logra mantener su competitividad incluso en sectores donde se debería tranquilamente suponer un abandono en favor de la competencia de los países en vías de desarrollo. Otros ejemplos extraordinarios de distritos "pobres" son aquellos de las sillas en la zona de Udine, y aquellos de las medias para dama -en donde participan cerca de 300 empresas- en la zona de Mantova, produciendo cerca del 50% de la producción mundial.

---

<sup>11</sup> Davide Gualerzi.- "L'area-sistema di Viadana-Casalmaggiore".

**2.3** Regresemos a examinar la evolución histórica del fenómeno de la industrialización rural. Hacia fines de los años sesenta comienza a difundirse en el campo la costumbre de alquilar una pequeña máquina semi-automática para trabajar prendas. Pequeños empresarios se organizan para distribuir este tipo de máquinas y la lana a las mujeres que viven en las áreas agrícolas, especialmente en la región del Véneto y en la Italia central.

La familia campesina, no sólo las mujeres sino también los ancianos y los niños, se dedican con gran empeño -a veces hasta el aturdimiento- a la producción de tejidos de punto. El empresario alquila la máquina, provee la lana y otros hilados, así como los modelos, se encarga de retirar el producto y de comercializarlo por cuenta propia o haciéndolo llegar a empresas más grandes, las que entretanto van consolidando su propia posición en el mercado interno e internacional.

Benetton, Stefanel y otras son ya empresas multinacionales famosas en el mundo. Es mucho más fácil crear empresas transnacionales cuando se impone un producto estándar, siempre igual como la Coca-Cola o las hamburguesas de Mac Donald's. Las barreras a la entrada de otros competidores vienen reforzadas por la organización comercial y por las economías de escala que derivan de la absoluta unicidad del producto.

Mucho más arduo resulta proteger la propia actividad cuando el producto es cambiante, no de una grandísima calidad pero contando, desde el primer momento, con uno de los signo más típicos de la civilización del consumo: el gusto de los jóvenes por el cambio continuo de indumentaria. Camisetas y suéteres coloridos son, desde hace años, no sólo un símbolo juvenil de estatus, sino que constituyen una especie de moneda internacional, de credencial de ingreso al universo de los jóvenes de todo el mundo, sin distinciones de sexo, raza o religión, tal como se insiste en el eslogan publicitario: "United colors of Benetton". He aquí, entonces, uno de los fenómenos más nuevos y relevantes -dignos por tanto de estudio- en el panorama de la industria moderna, nacidos de las humildes maquinitas accionadas a mano por las campesinas del agro veneciano.

El ingreso adicional producido por la actividad de estas trabajadoras en los tiempos muertos de la agricultura viene reinvertido en la que es la principal actividad de la familia, es decir, la producción agrícola. Obviamente se trata de actividades estadísticamente subterráneas. Todos los trabajadores de la agricultura se dedican a tal actividad a fines de la asistencia sanitaria, las pensiones y otras prestaciones sociales, de tal manera que no sería siquiera posible catalogar las remuneraciones de este tipo de actividad artesanal en categorías diversas a la agrícola. Por lo demás, también cuando se limitaban a revestir botellones con tejidos de

paja, los pocos ingresos adicionales de los campesinos comparecían como actividad agrícola. Sin embargo, con la difusión de las máquinas para el tejido de punto y con otras actividades descentralizadas, los ingresos de tales actividades extra-agrícolas tienden a asumir un peso creciente en relación al ingreso propiamente agrícola. Y es justamente la presencia de este ingreso adicional el que evita que la familia campesina de la Italia central se una a la oleada migratoria que arrastra a muchas otras regiones del país durante los años sesenta.

El ingreso generado por las actividades complementarias de la familia campesina se reinvierte en el mejoramiento de la habitación rural, dotándola de energía eléctrica, de calefacción, de servicios de higiene modernos. A continuación, con la compra de maquinaria, las actividades extra-agrícolas se convierten en un componente importante para el aumento de la productividad en la propia actividad agrícola, permitiendo por ello que la población campesina se mantenga en sus tierras sin tener que aventurarse hacia la patología gravísima del urbanismo.

Las actividades extra-agrícolas, actuando como un freno al flujo dirigido a la conglomeración urbana y permitiendo un mejoramiento de la economía rural, determinan un equilibrio territorial del desarrollo -característico del modelo italiano- y también la expansión homogénea del bienestar social que deriva, o debiera derivar, del desarrollo económico.

Otro elemento importante es que tales actividades en pequeño contienen la posibilidad de transformarse en verdaderas empresas industriales, al intervenir otras variables de las que nos ocuparemos más adelante.

En regiones carentes de cualquier tradición industrial, la única forma de actividad productiva diversa de la agricultura es precisamente este tipo de actividades menores, subsidiarias de la descentralización de producciones industriales. No se trata de en este caso de innovaciones: Marshall mismo había hecho referencia a esto a propósito de los inicios del desarrollo industrial británico, pero en Italia la evolución del trabajo simple que integra a las familias campesinas y da lugar al fenómeno de la industria subterránea, debe considerarse el acta de nacimiento del sistema de pequeñas empresas protagonista del modelo italiano.

Es justo que se hayan dedicado tantos análisis al fenómeno del Silicon Valley. Ciertamente las computadoras parecen ser productos mucho más ennoblecidos que las simples camisetas de colores, aunque en realidad no lo sean. Pero, no obstante ello, este es en el fondo el objetivo explícito del presente ensayo: indicar, sobre la base la experiencia italiana, las posibilidades de ese mínimo de crecimiento industrial indispensable para que también en los países emergentes la población pueda alcanzar un nivel

decoroso de bienestar. Por lo demás, el sorprendente proceso de desarrollo industrial chino se basa en las llamadas "industrias rurales", que han tenido una génesis no diversa de la experiencia campesina del Véneto y de la Italia central.

En China, según la opinión que me expresaron personalmente en 1990 el vicepresidente de la Academia de Ciencias de Pekín y el prof. Liao Yuan Zhen del Ministerio de la Investigación Científica, la industria basada en las empresas rurales nace de la sustitución de las comunas agrícolas mediante la asignación de granjas a cultivadores privados, los cuales se obligan a pagar una cuota anual a la autoridad pública local. La tierra continúa a ser de propiedad pública, pero de hecho se inicia una forma especial de arrendamiento agrícola. Para hacer frente a los pagos de la cuota anual -que debe hacerse aún en años de malas cosechas- los campesinos se organizan en grupos, utilizando como locales los establos, las bodegas y almacenes, y ponen en acción ese tipo de actividad productiva industrial que está transformando a China en una gran potencia industrial en ausencia o a pesar de la relativa escasez y eficiencia de grandes grupos industriales.

Hemos sostenido en varias ocasiones que lo que en realidad importa es el crecimiento del nivel de cultura industrial, el nacimiento de conocimientos acerca de la organización de los factores productivos, las actitudes hacia correr riesgos. Sin embargo, la vía hacia ello no es unívoca. En Italia es muy neta la diferencia regional entre zonas caracterizadas por la presencia de la *mezzadria* agrícola (es decir, la división a la mitad del producto de la tierra entre propietarios y agricultores) y zonas de condición latifundista de tipo feudal. La cultura empresarial se difunde muy rápidamente en las primeras, en donde preexistía una suerte de organización empresarial, así fuese simple<sup>12</sup>.

En este sentido, la evolución de Valvibrata<sup>13</sup>, donde han nacido cerca de 5 mil nuevas empresas industriales entre 1975 y 1985, localizándose en sectores dinámicos de la producción de muebles, pieles y prendas de vestir, a pesar de no contar con alguna tradición industrial anterior, resulta mucho más importante de estudiar que seguir discutiendo acerca de la experiencia del Silicon Valley y de otras experiencias similares, propias de los países industrializados. En efecto, es mucho más fácil que los países emergentes puedan encontrar elementos de referencia en los vicisitudes de regiones en donde estaba ausente la tradición industrial y

---

<sup>12</sup> Paul Ginsborg.- *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi*. Torino: Ed. Einaudi, 1988, pp. 315-318.

<sup>13</sup> Valle en la región del Abruzzo, provincia de Teramo, perteneciente a la parte sur (*Mezzogiorno*) de Italia.

que han dado lugar a fenómenos importantes de industrialización, pues resultan más significativas que aquellas vividas en los casos de frontera tecnológica de los EUA, de Alemania o de Japón.

No considero que los países emergentes deban por fuerza alcanzar los niveles de concentración industrial de Japón, de Alemania o del norte de Italia. El modelo ganador por sus características de equilibrio regional, calidad de vida, difusión del bienestar en el territorio, participación política, nivel de difusión democrática, reducción de las diferencias de tipo social, económico y cultural, es aquél en donde la actividad industrial no trastorna la cultura preexistente, sino que se integra con la agricultura, el turismo y el nuevo sector terciario de la economía. El modelo italiano, especialmente el que opera en la parte central de Italia, mantiene estas características.

Se trata ahora de verificar si de la crisis de las empresas de participación estatal, la recesión de los grandes grupos privados y la reducción de la demanda interna -cuya expansión ha sido por demasiados años la consecuencia de un déficit público creciente-, no se va más bien a un redimensionamiento drástico de las potencialidades económicas y sociales mostradas hasta ahora por el modelo italiano de las pequeñas empresas.

**2.4** Son muchas las causas que determinan el florecimiento de innumerables microindustrias entre 1974 y 1984. En parte se trata de condiciones generales que pueden verificarse en todos los países que se colocan en la vía del desarrollo económico y en una época en que las comunicaciones han generado la "aldea global". La difusión del conocimiento de las técnicas productivas y las posibilidades de mercado cuando se mantiene en el ámbito de una pequeña dimensión empresarial, son posibles de acometer casi en cualquier parte. Desde este punto de vista, no hay duda que el desarrollo de las pequeñas unidades es mucho más fácil y factible respecto a la complejidad que le representa a las grandes plantas. También desde el punto de vista de la disponibilidad financiera las cosas son mucho menos complicadas respecto al modelo del capitalismo tradicional.

En realidad la gran mayoría de las pequeñas empresas nacen a través de formas de autofinanciamiento en todo el mundo. La fórmula es simple. En general es el comercio o el artesanado -o la actividad de integración de la agricultura- de donde parte la génesis de la pequeña unidad productiva. En el comercio prevalecen los aspectos fundamentales del conocimiento del mercado, las posibilidades de afirmación de un producto y de su precio y consecuentemente la valoración de los términos de la eventual rentabilidad de la empresa productiva.

El riesgo, que es siempre el elemento característico de la empresa, nace con la práctica de la actividad comercial. Usualmente el futuro productor es un representante de una cierta mercancía que ha tenido modo, durante años, de controlar la marcha del mercado y las posibilidades de acceso, confrontación y evaluación de las tecnologías productivas. Este nivel de conocimiento permite una posibilidad de acceso con riesgos reducidos dada la posibilidad de valoración relativamente precisa del margen de ganancia esperado; éste margen es, junto con la existencia de una demanda consistente, la variable determinante de la decisión de inversión. En casos como éste la disponibilidad financiera deriva de un proceso de acumulación que se ha verificado en la actividad comercial. Si los compradores, es decir aquellos que tienen en mano el control de las importaciones en un país en vías de desarrollo, se transformaran gradualmente en productores -al menos parcialmente, procediendo según los esquemas sugeridos por Celso Furtado y Gunnar Myrdal al inicio del debate sobre el desarrollo, a una gradual sustitución de las importaciones, esto sería ciertamente de gran ayuda a la difusión de un modelo industrial basado en la pequeña empresa. Como sabemos, sólo en ciertas condiciones el proceso de sustitución de importaciones es posible, y estas condiciones deben ser identificadas de modo particular para cada diversa realidad económica.

En tiempos recientes, muchos países emergentes se están orientando por la opción de un modelo de desarrollo exportador para aprovechar la competitividad de su producción derivada del bajo costo del trabajo. Sin embargo, el comercio se mantiene como primera reserva para el nacimiento de pequeñas actividades productivas por dos razones: el perfecto conocimiento del sector y la posibilidad de una acumulación financiera necesaria a la inversión industrial.

El artesanado es la otra gran fuente de desarrollo de la pequeña empresa. La empresa artesanal, aunque sea pequeñísima, tiene en sí las características de la empresa industrial: la organización de los factores de la producción y la aceptación del riesgo empresarial, y es por tanto el lugar donde se forman espontáneamente los empresarios.

Una tercera fuente de producción de pequeñas empresas es la propia empresa. Sylos Labini en varios lugares ha insistido sobre la importancia de esta modalidad de origen empresarial<sup>14</sup>.

Descentralización productiva, distrito, área-sistema, son todas ellas peculiaridades del modelo italiano. Cómo haya ocurrido este proceso de germinación y de difusión en gran parte del territorio nacional de una red

---

<sup>14</sup> Sylos Labini.- Revista "La Repubblica", 14 de julio de 1993.

de pequeñas empresas, es exactamente lo que queremos descubrir. El nacimiento de empresas generadas por empresas ya existentes nos lleva a analizar las diversas condiciones en las que este importante fenómeno se ha verificado. La intención, como siempre, es la de considerar si el mismo fenómeno puede ser reproducible en realidades diversas a la italiana y de proponer políticas para que tal proceso pueda ser estimulado y reproducido.

2.5 Consideremos en primer lugar la política salarial que ha tenido en Italia características particulares. La política salarial en el período 1975-1985 estaba dominada por el mecanismo de la escala móvil, es decir, el ajuste automático del salario a la dinámica del costo de la vida.

Ya que con este mecanismo venía protegido el salario mínimo al cien por ciento, resultaban afectados los obreros calificados que no venían tutelados por él cuando la inflación aumentaba al 20%. De este modo, los obreros más eficientes y productivos terminaron por obtener un salario prácticamente igual al de los no calificados, provocando su frustración. Simultáneamente, para evitar el exceso de presión sindical interna, las grandes fábricas favorecieron un proceso de descentralización: todas aquellas actividades que podían ser efectuadas fuera de la fábrica comenzaron a ser encargadas a unidades productivas más pequeñas. Frecuentemente han sido aquellos mismos obreros de mayor calificación los que, uniéndose en grupos, se transformaban en pequeños empresarios ligándose con la empresa madre. De este modo pasaban a obtener un ingreso superior y utilizaban mejor su nivel de calificación.

En un primer momento el fenómeno de la descentralización subterránea tenía aspectos patológicos: el nivel de ausentismo en la gran empresa durante los años setenta es altísimo. En realidad se trataba de obreros calificados que, dado que su poder de compra no era protegido por la escala móvil, se ausentaban frecuentemente del trabajo en la empresa en la que formalmente estaban empleados y se dedicaban a trabajar en otras empresas de modo subrepticio. Sin embargo, es justamente de esta situación patológica de doble trabajo de donde frecuentemente nacen nuevas iniciativas industriales. Luego de un cierto período de experimentación, grupos de obreros especializados se unen y deciden trabajar por cuenta propia fundando una nueva empresa.

Desde el punto de vista del desarrollo económico no tiene importancia si la nueva empresa será subterránea o no, y por cuánto tiempo vivirá oculta. Esto, a lo sumo, puede ser relevante para las estadísticas de la producción industrial, del ingreso o a fines fiscales. Por lo que respecta al proceso de desarrollo industrial lo que importa es que un nuevo grupo empresarial



haya decidido organizar los factores de producción y esté dispuesto a correr el riesgo de colocar un producto en el mercado. Es el mercado el verdadero y único juez.

Desde este punto de vista es mucho más rica en virtudes una actividad productiva que nace subterránea que todas las pseudo-empresas de participación estatal que se dotan de sedes lujosas, de amplias oficinas, de impactantes aparatos de relaciones públicas, pero que no serían capaces de mantenerse en el mercado ni siquiera por una hora. En realidad, desde hace al menos veinte años en Italia la mayor parte de las empresas paraestatales -como ya hemos visto- no son muy diferentes a la industria de los países de socialismo real: viven únicamente en base a las concesiones públicas con costos inflados, induciendo aumentos salariales indebidos que luego ejercitan un impacto sobre el costo del trabajo en las verdaderas empresas, debilitando las posibilidades de competitividad internacional de éstas. La presencia de un sistema como el de las Participaciones Estatales en Italia es en realidad un obstáculo al desarrollo industrial. Por esto resulta aún mayor el mérito de los pequeños empresarios privados al lograr afirmarse en el campo interno e internacional, a pesar de sufrir la competencia de empresas sostenidas por el gasto público y aventajadas por el estímulo continuo y sistemático de una demanda únicamente pública.

El proceso de descentralización ha ocurrido a través de las modalidades con que se ha verificado en otros países industriales. Es la propia gran empresa la que utiliza a sus dirigentes o a sus mejores cuadros ayudándolos financieramente para crear una empresa satélite. Existe un criterio recíproco de convivencia, en términos de confianza, que liga a la empresa madre con la empresa satélite. Pero en Italia en aquél período no se limitaban las cosas a la simple descentralización. Precisamente porque los grupos de dependientes de diversos niveles estaban ansiosos de dejar a la empresa madre, el éxodo ocurre aún sin el impulso y el apoyo financiero y sin que la empresa principal constituya la única desembocadura para la producción de la empresa satélite.

Existe efectivamente una diferencia neta entre empresas satélites y empresas independientes. En todo el mundo industrial -como ha quedado claro en el seminario organizado en la Ciudad de México en marzo de 1992- se encuentra que la condición monopsónica, característica de las empresas ligadas con una única empresa madre, genera una condición de dependencia muy estrecha y negativa para los distritos industriales satélites. Afortunadamente, el proceso de descentralización en Italia cuenta con condiciones adicionales que permitirán la generación de un tejido industrial de empresas independientes con características del todo diversas a las típicas empresas del modelo monopsónico.

El éxito de la descentralización viene seguido por otros grupos de obreros, o más frecuentemente por otros obreros e ingenieros que inician un negocio por cuenta propia y afrontan el mercado aún sin tener relación con la empresa original. Pero en este caso se trata de obreros muy calificados que dejan la empresa madre reaccionando a condiciones de remuneración no satisfactoria, e identifican nichos de mercado que permiten el éxodo, la transferencia y el nacimiento de nuevas actividades productivas. No siempre subsisten tales condiciones. Cuando luego de la crisis energética de 1973 quiebran los grandes grupos petroquímicos en el *Mezzogiorno*, se intentó de varias maneras y con diversas políticas de promoción convertir a los trabajadores en *cassa integrazione* (la modalidad italiana del seguro de desempleo) en empresarios. Pero el proceso se reveló particularmente difícil, aunque indudablemente tal intento es interesante.

Así, pues, las formas de creación de empresas son diversas: la formación de grupos de obreros de alta calificación, o de obreros y cuadros de empresa; el tránsito del comercio a la actividad productiva, cuando el comerciante se da cuenta que él mismo puede producir la mercancía que hasta entonces sólo comerciaba; el grupo de artesanos que se transforma en pequeña empresa; las cooperativas que frecuentemente pasan de ser cooperativas de consumo a cooperativas de producción.

Si, como recordaba Joan Robinson, el desarrollo no es un problema financiero ni técnico sino que depende de la presencia de los "espíritus animales", es indudable que en los últimos veinte años en Italia se han producido bastantes "espíritus animales", quizás en exceso (para bien y para mal).

Para este extraordinario despertar de iniciativa empresarial juegan muchos elementos, no sólo económicos. En primer lugar, el resultado más significativo es precisamente la difusión -en todo el territorio nacional- de muy diversas formas de actividad empresarial en pequeño. No es el ingreso o la ocupación, ni la expansión del bienestar, sino que la existencia en todo el país de un altísimo y creciente número de individuos que adquieren la capacidad de organizar los factores de producción, de crear empresas y de correr riesgos, lo que constituye un verdadero patrimonio inalienable e irreversible. Se pueden pasar períodos de recesión, quiebras inevitables, momentos de estancamiento, pero el "dato cultural" de la capacidad empresarial difundida es ya un elemento permanente.

**2.6** La gran tradición mercantil de ciudades como Venecia y Florencia, unida a la refinación secular en ciertas producciones (vestuario, calzado, peletería, mobiliario), han permitido a las empresas italianas aprovechar las fases de alta demanda. Es cierto, la propensión al consumo es función del

ingreso, pero cuando el ingreso alcanza un nivel más alto son las variaciones en el gusto de los consumidores lo que orienta las características de la demanda. Italia ha tenido a disposición el mercado más rico del mundo: la Europa "rica", esto es, una masa creciente de consumidores deseosos de hacerse de cosas bellas, lujosas y caras; en consecuencia con altísimo valor agregado. Y aunque hoy el costo del trabajo en Italia se encuentra entre los más elevados del mundo, la demanda por productos de alto nivel de calidad se mantiene siempre.

El gran flujo anual turístico favorece la penetración de productos italianos en el mercado internacional. Y se trata de producciones que, justamente por el elevado nivel cualitativo, son adecuadas a empresas de pequeña dimensión.

El trabajo por encargo de terceros es la norma. Las grandes firmas de la moda, por ejemplo, descentralizan la producción en áreas especializadas involucrando a una gran cantidad de pequeñas empresas, que muy seguido prefieren la certidumbre de la demanda a la ganancia más elevada que derivase de la venta directa con la propia marca. Frecuentemente las empresas -particularmente en Italia central y meridional- trabajan en parte para los grandes estilistas europeos (no sólo italianos como Valentino o Versace, sino también para Cartier o Burberry) y en parte con su propia marca para un mercado de segundo nivel.

En estos casos, tratándose de producciones de alto nivel cualitativo, las condiciones monopsónicas que hemos mencionado antes a propósito de las empresas subcontratistas que trabajan para la gran empresa, se atenúan. La empresa madre, que posee renombre y que por tanto puede competir en el mercado exterior, no empuja hacia el límite de subsistencia al precio de compra de los productos de las empresas satélite, sino que deja un margen razonable de ganancia por la óptima razón que, siendo bienes de alta calidad, el cuidado de la manufactura, el grado de refinación, la alta selección de los materiales, todo ello debe ser garantizado para la conservación del prestigio de la firma célebre. En caso contrario sería fácil su decaída en un mercado tan sofisticado y ligado al capricho de la alta moda.

Es por esto que muchas pequeñas empresas aceptan de buen grado el trabajo a comisión. En primer lugar, porque la garantía de la demanda permite una estabilidad de la producción que resulta necesaria para el mantenimiento de la alta calidad; se trata de una relación de confianza personal también con los artesanos más hábiles, generalmente insustituibles, y que no estarían disponibles si la producción fuese irregular o discontinua.

Más aún, las pequeñas empresas no trabajan para una sola empresa casi nunca, aunque esta tenga gran renombre, sino que -cuando la calidad del trabajo es verdaderamente excelente- se ponen de acuerdo para realizar modelos de diversas empresas; y generalmente mantienen una parte de la producción, de nivel mínimamente inferior, que viene comercializada con el nombre de la empresa o del grupo de empresas productoras.

Es evidente que la lógica del comportamiento competitivo de este tipo de empresas no es la competencia de precios sino de productos, es una competencia en relación a la calidad y al nombre. Así entonces, el comportamiento de la empresa es típicamente un comportamiento de competencia imperfecta, o de oligopolio, en mercados que difieren sensiblemente también respecto a los oligopolios tradicionales<sup>15</sup>. No es raro que, en fases de expansión del sector, estas empresas de segunda categoría comiencen a consolidarse en el mercado con su propia marca: en el sector de prendas íntimas femeninas muchas nuevas marcas aparecen en años recientes, afirmándose a través de este proceso de colaboración-competencia.

Sin embargo, en estas formas de trabajo a comisión no siempre se llega al nacimiento de un distrito industrial. La estructura productiva tiende a asumir una configuración permanente. Si la empresa principal, aquella que tiene renombre en el mercado, continúa su expansión, las empresas subcontratistas mejoran gradualmente su propio desempeño, en especial en el campo de la calidad, aunque no intentan el salto y la aventura de presentarse en el mercado con marca propia. En casos más avanzados sí se pasa al nacimiento del distrito industrial, pero de esto se tratará más adelante.

---

<sup>15</sup> M. Ridolfi.- *Premesse per una teoria delle imprese minori*. Ed. Franco Angeli, 1984, pág. 148 y sigs.

### 3 LA FLEXIBILIDAD DEL MODELO INDUSTRIAL ITALIANO

3.1 Hemos visto como la difusión territorial de una red de pequeñas empresas otorga condiciones de mayor flexibilidad al sistema productivo. Examinemos ahora la composición del sistema mediante una tipología de empresas: de esto, en efecto, deriva un grado ulterior de flexibilidad.

Los días 3 y 4 de marzo de 1993 la OCDE organizó en París un convenio internacional acerca de la acción cooperativa en las iniciativas locales de frente a las perspectivas de cambios estructurales y de globalización de la economía. Como siempre, esta conferencia fue precedida de un informe que analiza los diversos puntos del temario (cfr. OCDE, op. cit.). En el curso de la discusión emergió un punto central que ha llamado nuestra atención y que ha sido objeto de una breve intervención a cargo nuestro en la Conferencia: la flexibilidad de los sistemas industriales en el mundo.

La reciente atención que se dirige al tema de la flexibilidad es resultado directo de la crisis que todos los sistemas industriales vienen atravesando. Hace tiempo se sabía ya que con la difusión de centros locales de pequeñas empresas -en particular, aquellas concentradas territorialmente- difícilmente se lograban alcanzar los niveles de eficiencia técnica de los sistemas capitalistas avanzados y que, consecuentemente, la mayor flexibilidad venía de algún modo compensada negativamente por un menor grado de productividad. Se confunde, de este modo, el nacimiento y la difusión de pequeñas empresas en el territorio con la así llamada "economía informal", que es solamente una forma muy primitiva de producción, propia de los países en vías de desarrollo y que está aún lejos de ser el "fermento" empresarial que antecede al desarrollo.

El debate teórico se ha detenido demasiado en el tema de la relación entre dimensión y productividad, no obstante que hace ya tiempo resultaba claro que la gran dimensión no era ya la condición fundamental para la realización de las economías de escala, mismas que habían sido la principal fuente de los aumentos de productividad.

Es muy difícil ya tratar este tema considerando al entero agregado industrial. En muchas partes se han establecido articulaciones sectoriales que se caracterizan por una presencia necesaria de grandes unidades, otras más en las cuales la dimensión es función de las condiciones tecnológicas, y otras tantas, en fin, en las que las pequeñas empresas pueden alcanzar fácilmente una productividad elevada. La evolución de la innovación tecnológica ha permitido el logro de altísimos niveles de eficiencia

también en unidades de pequeña dimensión, sólo que las diferencias sectoriales no permiten una formulación teórica general.

Ahora, sin embargo, la crisis mundial pone de relieve los aspectos específicos de la flexibilidad de los sistemas más que de su productividad. Por esta razón, revisando la dinámica global industrial italiana, en el presente ensayo se colocará el tema de la flexibilidad al centro del entero modelo analizado.

**3.2** Es necesario formular una suerte de corolario: el sistema italiano vive y mide su eficiencia principalmente en sus relaciones con el sistema económico internacional. Es el mercado internacional el que decide acerca de la capacidad competitiva de los diversos sistemas industriales y de su interrelación. Hoy día, sin embargo, la característica principal del mercado internacional es su permanente inestabilidad.

La inestabilidad ha venido aumentando progresivamente en los últimos años luego de la caída del muro de Berlín y después de los grandes desequilibrios provocados por la crisis del comunismo mundial; a la inestabilidad económica se agrega ahora una permanente inestabilidad política que funge como amplificador de la primera. La inestabilidad del sistema económico internacional es por tanto un hecho fisiológico, orgánico. En efecto, en el mercado internacional convergen una serie de fuerzas dinámicas que determinan un grado continuo y probablemente creciente de inestabilidad.

El progreso técnico que se difunde en continuación y en todo el mercado internacional es ya en sí un elemento desestabilizante, pues modifica las perspectivas y los programas de inversión de gran parte de las empresas industriales. El cálculo del "período de vida útil" de una planta es condición necesaria para una evaluación racional del plan de inversión de cualquier empresa o sistema de empresas. Pero la incertidumbre en los períodos de obsolescencia -más irregular por las continuas oleadas de innovación tecnológica- impacta el campo de las previsiones empresariales.

Los movimientos cambiarios, no obstante los intentos de estabilización al interior de Europa con el sistema monetario regional, han ido aumentando progresivamente hasta llevar a una disolución de tal sistema. Por otra parte, desde que caducaron los acuerdos de Bretton Wood y se regresó a la libre fluctuación de los tipos de cambio, el grado de inestabilidad del mercado internacional fue agravándose. A las fluctuaciones normales se suman las oleadas especulativas. La masa de moneda especulativa es enorme, pues el uso generalizado de la telemática permite traslados de

divisas a lo largo de todo el mercado mundial y con una rapidez ya incontrolable. El efecto de las oleadas especulativas sobre la estabilidad de los mercados mundiales es particularmente desestabilizante.

Otra variable significativa son los precios de las materias primas. Gran parte de los países industriales son fuertes importadores de ellas, y aún no alcanzando las fluctuaciones verificadas durante la crisis petrolera los precios de las materias primas continúan a manifestar un grado importante de inestabilidad e incertidumbre.

A estas variables específicamente económicas se agregan aquellas otras de orden político, que tienen en este período un alto grado de agitación y colaboran también, en consecuencia, a una inestabilidad permanente. La extensión de tal inestabilidad del mercado internacional hace trasladar la atención del análisis económico hacia la flexibilidad de los sistemas productivos, entendiéndose por ésta la capacidad de los mismos para adaptarse más ó menos rápidamente a las fluctuaciones del mercado.

Así entonces, los dos parámetros para juzgar la bondad de un sistema industrial son la capacidad de lograr incrementos continuos y elevados de productividad y, simultáneamente, la mantención de un alto grado de flexibilidad. Pero mientras los aumentos de productividad son de algún modo medibles, el cálculo del grado de flexibilidad es extremadamente problemático.

Por ello, en esta fase se expondrán las líneas lógicas del problema y sus características metodológicas, dejando para después -una vez que sean disponibles los datos del último censo industrial- un intento por establecer criterios de medición de la flexibilidad industrial italiana.

Un ejemplo de flexibilidad de la industria es la rapidez de penetración en un nuevo mercado. El sector productor de máquinas-herramientas que tiene un papel central en la estructura italiana, ha aprovechado inmediatamente las nuevas oportunidades ofrecidas por el desarrollo de China. En 1985 las exportaciones italianas de tales máquinas a ese país eran del 3.7% del total de las ventas externas; en 1993 han alcanzado ya el 10.5%, y China se coloca así en el segundo lugar entre los importadores de máquinas italianas.

En la segunda parte del presente ensayo se examinarán los elementos que se contrastan con la flexibilidad y, en consecuencia, con la eficiencia del sistema industrial italiano. Los habremos de denominar "factores de rigidez".

3.3 Concentremos la atención en primer lugar en los "factores de flexibilidad", tomando en consideración los siguientes puntos:

- a) La naturaleza compuesta de la estructura industrial italiana. El hecho de que convivan en el mismo sistema empresas con caracteres diversos: gran empresa privada, sistema de empresas de participación estatal, pequeñas empresas, distritos industriales, empresas cooperativas, empresas asistidas, todo ello viene considerado como un factor positivo de elasticidad.
- b) La génesis de la estructura y de la difusión territorial del sistema de pequeñas empresas como empresas "subterráneas". El modo en que este particular sistema ha nacido y se ha afirmado en Italia es ciertamente una de las razones del grado de flexibilidad observado.
- c) El papel que el sistema de pequeñas empresa tiene en sectores específicos fundamentales como los de la producción de máquinas-herramientas y el papel que algunas políticas específicas han cumplido en el contexto del desarrollo italiano, tal como la *Ley Sabatini*.
- d) Los distritos industriales, esto es, el modo en que de la simple agregación territorial del desarrollo industrial se pasa al modo de producción del "área-sistema" y las ventajas de ello en términos de elasticidad, eficiencia y capacidad de difusión del proceso de industrialización.

Haremos después el examen de los obstáculos que se han sobrepuesto y que se sobrepone a la flexibilidad del sistema, es decir, los factores de rigidez. Habremos de considerar principalmente a tres de ellos:

- a) El sistema de empresas con participación estatal y su degeneración. Tal sistema, que ha cumplido un papel fundamental en la evolución industrial italiana, se ha transformado progresivamente en una forma empeorada de "socialismo real", convirtiéndose en un elemento fuertemente parasitario que pesa sobre la evolución espontánea del sistema industrial italiano.

Luego de ello, examinaremos las relaciones patológicas que se han dado entre la política de gasto público y el sistema de empresas paraestatales.

- b) La política de desarrollo industrial del *Mezzogiorno* que ha dado lugar a fracasos clamorosos y que frecuentemente se ha traducido en un mecanismo cuyo fin principal ha sido el de comprar el consenso para los grupos políticos gobernantes y no para el desarrollo industrial.



- c) El sistema bancario y, más en general, la carencia de mecanismos de mercado financiero en apoyo al sistema de pequeñas empresas. La banca mezquina, incapaz, burocrática, ha sido frecuentemente el peor obstáculo al desarrollo de las empresas. Esta situación ha impactado de modo determinante la distribución del desarrollo regional.
- d) El exceso de presencia sindical; el problema del costo del trabajo en las áreas atrasadas; el sostenimiento de empresas incubadas, y todas aquellas presiones de carácter político y sindical que han jugado un papel negativo dando rigidez y burocratizando el sistema, impidiendo de hecho su evolución hacia formas de mayor flexibilidad y eficiencia.

Nos ocuparemos de la relevancia de los factores de rigidez no de modo específico sino en el contexto del análisis y de la descripción del funcionamiento del modelo italiano.

- e) La alineación de las grandes empresas privadas al comportamiento patológico de las empresas estatales: los grandes grupos, en virtud de su gran poder de *lobbying* y de chantaje ocupacional, encuentran muy conveniente entrar en la lid para obtener fondos públicos. Como ya se ha visto, gran parte de la degeneración del sistema industrial italiano debe explicarse por el aumento rapidísimo de los ingresos fiscales y por el enorme endeudamiento público que se apropia del enorme flujo de ahorro de las familias italianas (especialmente de aquellas que evaden impuestos).

En las manos de los innumerables gobiernos que se suceden frenéticamente en Italia se concentra una muy grande cantidad de riqueza. Inevitablemente las empresas privadas, entendiendo que tal disponibilidad financiera se traducirá en un elevado incremento de la demanda pública de bienes y servicios, ejercitan una fuerte presión sobre los gobernantes.

Los grandes grupos empresariales privados -en todos los sectores, pero más evidentemente en el sector de las obras públicas- consideran que es más rentable para la empresa obtener concesiones públicas a precios poco transparentes y por ello muy seguido indebidamente inflados, que dedicarse a la investigación tecnológica y a la proyectación de vanguardia.

El asalto a las fuentes de financiamiento público caracterizará la economía italiana de los años ochenta. No se podría jamás entender la naturaleza y el alcance de la crisis industrial italiana si se prescindiese de tal cuestión.

En el análisis económico frecuentemente se cree que introducir variables políticas, sociales o, como en este caso, de ética civil, es alejarse del rigor científico. Es verdad lo contrario. No puede existir una explicación

satisfactoria de las tendencias económicas del aparato industrial italiano si se prescinde del modo como un flujo imponente de dinero público, equivalente cada año a la mitad del PIB, ha sido manejado en la década de los años ochenta.

**3.4** Examinemos en principio la naturaleza "compuesta" del sistema productivo italiano, entendiéndolo por esta el hecho que el sistema italiano se constituye por diversos tipos de empresa. El problema, entonces, no es tanto el considerar la coexistencia de empresas de gran dimensión con empresas pequeñas, sino más bien superar de algún modo la polémica de si son o no más eficientes las grandes empresas o si aún es "hermoso lo pequeño", pues se ha llegado ya a la conclusión pacífica de que las grandes y las pequeñas empresas pueden alcanzar una serie de sinergias que son positivas para el sistema en su conjunto.

Sin embargo, el modelo italiano es más complejo que todo ello. Junto a empresas privadas de grandes dimensiones y a empresas pequeñas también privadas, existe todo un sistema paraestatal y otras empresas con características propias. Hablar pues de un sistema compuesto significa algo más complejo, es decir, significa referirse al grado de reacción de diversas categorías de empresas a cuestiones coyunturales y al impacto de las políticas económicas que, a su vez, se suceden sea para afrontar coyunturas negativas que los cambios estructurales impuestos al sistema de empresas por el proceso de integración europea.

**3.5** La hipótesis de trabajo que desarrollaremos es la siguiente: el sistema compuesto tiene un mayor grado de flexibilidad, o mejor aún, el hecho que el sistema sea compuesto -grande y pequeño, público y privado, empresa individual, empresas asociadas, cooperativas, empresas apoyadas- es justamente uno de los elementos que ha determinado en la historia del desarrollo italiano de las últimas décadas gran parte de su nivel de flexibilidad y también de su eficiencia.

Para demostrar esta hipótesis desarrollaremos la que nos parece la manera más directa y simple. El tipo de realidad que es objeto de este análisis es particularmente complejo y por ello sólo se puede proceder adoptando metodologías de investigación que sigan las vías fundamentales de los fenómenos económicos en examen, avanzando por obvias simplificaciones de las que nos disculpamos anticipadamente.

Consideremos como función de inversión la utilizada por Paolo Sylos Labini<sup>16</sup>. La función es la siguiente:

$$I = f(U, P, L)$$

**Donde**

**U** : Se refiere al grado de utilización de la planta industrial.

**P** : Se refiere a la tasa de ganancia.

**L** : Se refiere al grado de liquidez.

Los determinantes de las decisiones y por tanto del flujo de inversiones en el sistema industrial italiano -aunque esta forma funcional tiene un carácter general- vienen condicionados por estas variables.

Sin embargo, en la hipótesis de trabajo se debe considerar lo siguiente: a nuestro juicio no se puede mantener el análisis económico valiéndose de una función agregada, justamente porque el objeto del análisis es un sistema industrial compuesto. El hecho que éste sea compuesto implica reconsiderar la función de inversión en relación a cada uno de los elementos que lo componen. En sus lecciones en la Universidad de Roma, el propio Sylos-Labini distingue entre una función para las grandes empresas y otra para las pequeñas y medianas. El comportamiento de los diversos sujetos industriales, las grandes y pequeñas empresas, las empresas públicas, etc., actúan de manera diversa según el cambio de las variables que determinan las mismas inversiones.

Desde el punto de vista teórico las variables que determinan el flujo de inversiones son las ganancias totales, la tasa de ganancia, la presión de la demanda y la disponibilidad de crédito bancario. En presencia de estas variables, o en presencia de una combinación óptima de estas variables, se optimiza la función misma de inversión.

Para poder aplicar la función teórica, Sylos Labini llega a la conclusión que ella puede ser rescrita como sigue:

$$I = f(U, G, G^* \text{ en relación a } K, L)$$

Esto significa simplemente que **U** responde a las exigencias de la dinámica de la demanda, pues siendo el grado de utilización de la planta productiva obviamente variará en función de la demanda según el principio del acelerador. No obstante conviene considerar que, a efectos del cálculo de

<sup>16</sup> Paolo Sylos Labini.- *Dinamica Economica*, Bari, ed. Laterza, 1993.

la función, cuando las plantas tienen un alto grado de capacidad ociosa, un aumento de la demanda comportará simplemente una mayor utilización de la planta y no una inversión adicional.

El segundo punto se refiere a la ganancia de la empresa, la misma que ésta prevé obtener de la propia inversión. En realidad la empresa se mueve en vistas a una ganancia esperada de difícil evaluación.

En la forma más simplificada de la función de inversión, Sylos Labini utiliza aquella en la cual las variables son la  $U$  que se refiere al grado de utilización de la planta, y por tanto sustancialmente el comportamiento de la demanda efectiva; la  $G$ , esto es, el margen de ganancia medido en relación al ingreso bruto del sector. La  $L$  por su cuenta representa el grado de liquidez o lo que represente, en la función teórica, la posibilidad que la empresa tenga mayor o menor acceso al crédito bancario.

Si consideramos el sistema compuesto italiano dividido al menos en cuatro grandes grupos: las grandes empresas privadas, las pequeñas empresas, las empresas de participación estatal y las empresas asistidas, veremos que para cada una de las 3 variables mencionadas existe un comportamiento empresarial netamente diverso.

Demos el ejemplo más simple que es el relativo a los cambios de la variable  $L$ , es decir, a las variaciones de la liquidez.

Es evidente que si la liquidez disminuyese, sea por causa de la Banca Central o del Gobierno, o de manera inducida por el comportamiento de la balanza comercial externa, las pequeñas empresas que no tienen acceso directo a la Bolsa de Valores, que no están organizadas en "fondos cerrados" a pesar de los múltiples intentos puestos en marcha en los últimos años, que no disponen de la posibilidad de endeudarse en el exterior y cuentan con un reducido autofinanciamiento, serían golpeadas mucho más de cuanto ocurriese a las grandes empresas, que por su propia naturaleza son empresas que actúan en el mercado internacional y frecuentemente son transnacionales.

Esta característica permite a las grandes empresas un acceso no sólo a la Bolsa de Valores nacional sino también a las bolsas extranjeras y al propio sistema bancario internacional. Pero sobretodo, como los hechos recientes italianos lo demuestran con el caso Montedison-Ferfin, tienen una disponibilidad incontrolada de crédito, no condicionada por esa masa de garantías reales que, en cambio, es requerida y oprime a las pequeñas empresas, pero que además está ilegalmente libre de los controles relativos a la certificación obligatoria de los balances y por parte de la propia CONSOB. En otros términos, los grandes grupos familiares italianos no

están sujetos a las políticas de restricción crediticia. Para ellas la variable L es del todo opcional.

Así, desde un punto de vista analítico es simplemente un error constreñirse a una sola ecuación para todas las empresas industriales, cuando es claro que una parte relevante de ellas, en la lógica del desarrollo italiano, no respondía -o respondía débilmente- a las directrices de la política crediticia de parte de la autoridad monetaria. Una modificación de la liquidez comporta un diverso grado de flexibilidad de las inversiones en correspondencia con las dos categorías de empresa que hemos considerado.

Lo mismo vale respecto a las empresas de participación estatal. Cuando este sistema de empresas funcionaba de manera correcta y apropiada, o sea durante los años sesenta y setenta, se recurría siempre a los fondos de dotación. Es cierto que recurrir a dichos fondos ha modificado profundamente las propias participaciones estatales, favoreciendo luego su degeneración, pero no hay duda que en ciertas circunstancias el hecho que esas empresas actuaran -o se decía que actuaran- en sectores estratégicos o en territorios particularmente marginales, comportaba de parte del Estado una erogación adicional de fondos de dotación.

Es como si el accionista mayoritario suscribiese un aumento de capital. Este aumento de capital permitía al sistema de las empresas paraestatales afrontar las crisis de liquidez, que por el contrario aparecían especialmente negativas para el sector de las pequeñas empresas privadas. También, pues, en este caso se debe considerar un comportamiento netamente diverso por parte de los distintos tipos de empresas ante la baja de una de las variables estratégicas que determinan el flujo de inversiones.

**3.6** Examinemos esos diversos comportamientos en relación también a las otras dos variables que determinan la inversión. Consideremos, por ejemplo, la demanda.

Supongamos que el grado de capacidad ociosa sea igual para los tres grupos de empresas de los que nos estamos ocupando y que a un cierto punto se verifique al interno del sistema económico italiano una reducción de la demanda, como la que se ha verificado en este período a consecuencia de los recortes al gasto público o del aumento excesivo de la presión fiscal. También en este caso la reacción será completamente diversa.

En el caso de la gran empresa, la rigidez de las plantas o la imposibilidad de hacer frente de modo rápido a las modificaciones que conlleva la reducción de la demanda provocará una serie de problemas, y, como

consecuencia, que se recurra al seguro de desempleo (la *cassa integrazione italiana*), que se paralice una parte de la planta productiva y se llegue luego a una situación de crisis, tal como se verifica en este período en la industria automotriz.

Las cosas son o han sido en cambio completamente diversas por lo que respecta al sistema de participaciones estatales, pero es necesario introducir aquí una distinción a la que nos referiremos más detenidamente en seguida.

El sistema de participaciones estatales tiene la característica de haberse iniciado con empresas que producían y vendían en el mercado como cualquier otra empresa industrial, pero en el camino se ha ampliado la especificidad por la cual toda una serie de movimientos de la demanda interna inducidos por el flujo del gasto público, tendían a ser cubiertos con la producción de bienes o de servicios por parte de las empresas incluidas en el sistema de participaciones estatales.

En sustancia, además de la erogación de los fondos de dotación, ha sido mucho más importante la relación entre demanda creada por el gasto público y oferta generada muchas veces fuera de cualquier regla de competencia o de cualquier norma de mercado por parte de las empresas paraestatales.

Es evidente que en estos casos si se verifica una disminución de la demanda interna o externa -aunque bajo estas hipótesis, principalmente la primera- las grandes empresas privadas sufrirán una crisis severa pues su demanda deriva del mercado. Las empresas paraestatales verán disminuir su cuota de mercado y podrán recurrir ampliamente, como de hecho ha sucedido, hacia aquellas cuotas de demanda generadas por el flujo de gasto público.

Por el contrario, en este caso de disminución de la demanda, las pequeñas empresas tienen generalmente capacidad de reducir su producción sin grandes sufrimientos. Las más débiles saldrán del mercado, pero no por esto el sistema desaparece. Este sistema atraviesa más bien el período desfavorable de la coyuntura reduciendo el número de empresas, las que reaparecerán regenerándose en un segundo momento cuando la demanda vuelva a expandirse. Sin embargo, el comportamiento es marcadamente diverso.

Así pues, mientras las grandes empresas privadas se ven muy de afectadas y las empresas de participación estatal un tanto menos pues tienen la posibilidad de sustituir la demanda del mercado con aquella generada por el gasto público, las pequeñas empresas tienen en cambio la capacidad de

reducirse y de disminuir su actividad productiva ante la reducción de la demanda.

He aquí entonces, un comportamiento diverso por parte de las tres categorías que se vienen examinando.

**3.7** Consideremos ahora la tercera variable de la función (P), esto es, la tasa de ganancia. Si bien en la función de inversión viene considerada como variable independiente, es claro sin embargo que dicha tasa depende de las otras dos condiciones.

La tasa de ganancia de una empresa dependerá de su facilidad para hacerse de capitales en el mercado financiero, y a su vez esta tasa de ganancia dependerá también de la demanda. Existe un grado evidente de autodependencia, ya que sólo con una demanda elevada el grado de utilización de las plantas puede ser llevado al nivel que permite la optimización de los niveles de productividad.

Ahora, de frente a una contracción de la tasa de ganancia se verifica algo similar a lo que ocurre con las contracciones de la demanda. Las grandes empresas privadas reducirán su capacidad productiva, con toda probabilidad sus rendimientos accionarios sufrirán una baja, su nivel de endeudamiento aumentará pues tendrán que sustituir las fuentes de autofinanciamiento que derivaban de la realización de sus ganancias, y, en consecuencia, entrarán en una fase de grave recesión.

No puede decirse que ocurrirá lo mismo en el caso de las empresas de participación estatal, pues éstas durante largo tiempo habrán tenido modo de garantizar su rentabilidad al responder principalmente a una demanda generada por el flujo del gasto público y por la erogación de fondos de dotación. También en este caso, frente a la reducción de la tercera variable de la ecuación de la inversión, el grado de afectación de las empresas paraestatales resulta menor a corto y a mediano plazo.

A su vez, por lo que hace a las pequeñas empresas la reducción de la tasa de ganancia tiene un efecto particularmente dañino. El autofinanciamiento es la única fuente seria de fondos del sistema de las pequeñas empresas.

Nos detendremos a examinar más adelante algunos métodos semi-subterráneos de financiamiento de la actividad de este sistema, pero es evidente que las pequeñas empresas, por lo que hace a la realización de nuevas plantas, difícilmente podrán dirigirse al sistema bancario. Solamente con una política de incentivos como la que se ha dado para el *Mezzogiorno*, o como la activada por la Ley Sabatini en su favor, ellas

buscarán hacerse parcialmente de los créditos que les son necesarios a mediano plazo a través del sistema bancario.

De cualquier modo, las pequeñas empresas difícilmente crean nuevas plantas recurriendo al crédito a mediano plazo. Generalmente la pequeña empresa privada recurre al sistema bancario para hacer frente a necesidades de capital de trabajo, y en particular a los costos de nómina y de materias primas, cuyas variaciones constituyen un problema real para la sobrevivencia y para la actividad económicamente válida de las pequeñas empresas.

Así entonces, por lo que respecta a la inversión inicial la pequeña empresa no puede más que recurrir a formas de autofinanciamiento.

Generalmente lo hace con socios que son también pequeños empresarios, con empresas que ya existen y producen con una alta tasa de ganancia y que unen fuerzas y capacidad de autofinanciamiento para echar a andar una nueva planta industrial. No pueden recurrir a la Bolsa de Valores, pues no existe una específica para las pequeñas empresas. Es por ello bastante paradójico que Italia sea en cierto modo el paraíso de las pequeñas empresas y no tenga los instrumentos financieros para alimentar -desde el punto de vista económico y financiero- a este tipo de estructura que juega un papel absolutamente decisivo en la economía nacional.

No obstante todo, la propensión al ahorro de los italianos, especialmente de las familias, es aún una de las más elevadas del mundo. Si bien ha sufrido una disminución en años recientes, esa propensión al ahorro se está recuperando, con todo y el aumento excesivo de la presión fiscal.

El sistema de las pequeñas empresas aporta el 75% de la producción industrial. Las pequeñas empresas tienen una tasa real de ganancia normalmente mucho más elevado que el de las grandes. Es paradójico -y esto es un testimonio de grave incultura o de la peor sujeción al cabildeo de la administración pública- que no existan instrumentos que pongan en contacto la formación de ahorro con las exigencias de financiamiento de las pequeñas empresas. En consecuencia, no pudiendo recurrir a un mercado de valores y no acudiendo de hecho al crédito a mediano plazo, la reducción de la tasa de ganancia provoca una caída de las inversiones en estas empresas, reduciendo así su única fuente de fondos que directa o indirectamente es el autofinanciamiento.

**3.8** Consideremos una función como la que hemos ya examinado. El flujo de inversiones viene determinado por la presencia de tres variables fundamentales que son:



- a) la demanda en relación con el grado de utilización de la planta,
- b) la liquidez que se forma en el sistema y en consecuencia la posibilidad de las empresas de acceder al sistema bancario o al autofinanciamiento,
- c) el margen de ganancia relativo a la inversión.

Los tres grupos de empresas de nuestro sistema compuesto se comportan de manera diversa. No obstante, el hecho de comportarse diferenciadamente hace elástico al sistema, es decir, lo hace netamente más flexible comparado con lo que ocurriría en un sistema que no fuese compuesto.

Si por hipótesis el sistema productivo global estuviera constituido sólo por grandes o por pequeñas empresas -en este segundo caso, derivando toda su capacidad operativa en función de la grande empresa, como de hecho ocurre en Alemania, Francia y Japón-, en tal caso la variación negativa de una de las variables que determinan el flujo de inversión produciría un efecto desfavorable sobre el sistema en su conjunto. En Italia no ocurre así: la variación negativa de una de las tres variables que hemos analizado puede provocar efectos diversos según el tipo de empresa a que se haga referencia.

Esto demuestra que la primera característica de eficiencia del sistema deriva justamente del hecho de ser compuesto. Sin embargo, es necesario hacer una ulterior anotación: tanto la flexibilidad como la eficiencia dependen de la interacción, es decir, del resultado que se alcanza cuando se establece una interacción positiva entre las grandes empresas privadas, las empresas de participación estatal y las pequeñas empresas independientes de unas y otras.

En fases de expansión de la gran empresa, ella misma genera una serie de actividades, o crea indirectamente una masa tal de ocupación que con ello determina -a través del multiplicador- un aumento de la demanda interna, una de las condiciones fundamentales para la actividad y, por tanto, para el surgimiento, crecimiento, formación y agregación de una serie de pequeñas empresas.

Si se mantienen estos grados de interacción o de sinergia, el hecho que el sistema sea compuesto lo hace ya más eficiente ya más flexible, y esa combinación de eficiencia y flexibilidad hace vencedor al sistema. Sin embargo, en la situación actual el grado de flexibilidad se ha reducido notablemente y así ha ocurrido también con el grado de eficiencia del propio sistema. El sistema económico italiano enfrenta una crisis grave,

difícil de interpretar; la lectura de la marcha del sistema mediante este nuevo enfoque puede ser útil para entender y formular un diagnóstico más correcto acerca de la naturaleza de la crisis.

Por otra parte, quien intente dar una explicación no convencional de las vicisitudes de la industria italiana debe enfrentarse a una contradicción: tiene delante de sí los grandes problemas de una buena parte de la estructura productiva pública y la crisis de los grandes grupos privados, aunque simultáneamente y no obstante todo ello, observa una reacción rápida y una vitalidad tremenda en la estructura -muchas veces considerada marginal- de las redes de pequeñas y pequeñísimas empresas, y sobretodo de parte de los distritos industriales que son el lugar donde eficiencia y flexibilidad conviven más fácilmente.

**3.9** Es necesario examinar ahora las condiciones que, por el contrario, han determinado un proceso continuo de pérdida de flexibilidad y de eficiencia en el sistema industrial italiano.

De 1980 a 1990 el incremento de la carga fiscal es altísimo y, simultáneamente, crece la deuda pública. Se concentra así, en las manos de los gobernantes y por ende en el sistema de partidos políticos, una masa extraordinaria de medios financieros. Los partidos de gobierno, aunque también el mayor partido de la oposición, no resisten la tentación de transformar el gasto público en instrumento para mantener o incrementar el poder político.

Si en Italia esta tendencia degenerativa del sistema democrático ha dado lugar a manifestaciones clamorosas gracias a la intervención decidida del poder judicial -al grado de cancelar en dos años una entera clase política-, una tendencia similar es propia de todos los sistemas democráticos en los que la sobreposición del poder político y del poder económico crea áreas de comportamiento indefinido y de corrupción. En muchos países europeos, partiendo del ejemplo italiano, entra ya en acción una operación de "manos limpias" con consecuencias aún no previsibles.

Para transformar el gasto público en poder político, por una parte se gastaban fondos para crear una demanda, y por otra, se daba dinero público a las empresas paraestatales para satisfacer esta demanda que había sido creada por la misma acción del Estado. Pero de este modo se han tenido dos efectos fuertemente degenerativos, el primero de los cuales lo hemos ya mencionado y que es el referido al hecho que las empresas tendían a satisfacer la demanda de bienes y servicios con cotizaciones que quedaban fuera de los precios de mercado, es decir, sin mantener relación alguna con los mismos.

Considérese, por ejemplo, todo el caso de la informatización de diversas áreas de la administración pública; generalmente durante la primera fase de ella -cuando la realización de un servicio como este es difícilmente calculable- venía encargada a empresas paraestatales que procedían a informatizar todo lo referente a la administración italiana, desde la Magistratura hasta los Ferrocarriles, el Registro Civil, los gobiernos locales, etc., a través de cotizaciones que no se correspondían con lo que ocurría en el mercado nacional, ni mucho menos en el mercado internacional.

Se asignaba, así, un flujo de gasto público no supervisado, con el cual se realizaban no sólo altísimas ganancias en favor de las empresas paraestatales, sino que sobretodo se calculaba una serie de dividendos para la clase política que había decidido el tipo de erogación.

Se ponía en marcha un mecanismo perverso en el cual las entradas tributarias hacían crecer la disponibilidad financiera en manos de los gobernantes, quienes mediante la presión de los partidos generaban toda una suerte de exigencias -pocas veces necesarias-, y consecuentemente de demanda inflada por el gasto público; simultáneamente se atribuía a las empresas paraestatales, siempre formando parte del área pública, la tarea de satisfacer una demanda que de hecho era alimentada con gasto público, con la consecuencia lógica de incrementar la presión fiscal.

En esta fase se conforman entonces una serie de procesos degenerativos. El primero es del de toda una serie de servicios que vienen provistos a la administración pública a costos no competitivos con el mercado internacional, es decir, a costos mucho más elevados respecto a las normas del mercado internacional y sin que se ejercite ningún control respectivo - basta pensar en los costos de un kilómetro de ferrovía en Italia, que son casi el doble de los costos franceses.

Pero la segunda degeneración es probablemente aún más grave, ya que para mantener en pie todo este sistema de proveedores de servicios necesarios o del todo imaginarios de la administración pública, las empresas paraestatales aumentan su peso relativo, ya sea creando nuevas filiales de sociedades existentes que se dedican completamente a este tipo de actividad, o ya sea creando incluso nuevas sociedades que nacen desde un primer momento sin tener ninguna referencia con el mercado, aunque están dirigidas completamente a la satisfacción de una demanda real o inflada por el gasto público.

La tercera degeneración es aquella relativa a la gestión. La gestión de las empresas paraestatales era rigurosa, seria, había contribuido no poco al crecimiento de la cultura industrial en Italia a través de una serie de

centros de formación y disponiendo de actividades gerenciales de primer orden. Y en efecto, aún ahora, las empresas paraestatales mantienen este papel de vanguardia en la tecnología y en las capacidades de gestión en Italia.

Sólo que junto a estas sociedades serias, o al lado de estos tipos de gerencia rigurosa, ha aparecido toda otra serie de empresas o de actividades pseudo-empresariales que, por el contrario, han descalificado las características positivas del sistema de participación estatal. Venía privilegiado el gerente escogido a través de un riguroso reparto del poder, cuyas características no eran las de estar capacitado para organizar los factores de la producción y conducir una empresa, sino las de obtener logros continuos mediante el cabildeo.

Tal actividad se concluía con la ley financiera que en el otoño de cada año venía votada en el Parlamento, proceso en el cual se buscaba espacio a los requisitos que interesaban al sector paraestatal, los que de alguna manera debían corresponder con la erogación de servicios previstos por el flujo de gasto público que la ley financiera habría de activar. Así, la actividad gerencial perdía sus características propias y se convertía prácticamente en una actividad de *lobbying*.

El éxito de un director de empresa paraestatal era debido sobretudo al hecho que lograrse obtener una rebanada consistente del gasto público previsto por la ley financiera, y su éxito posterior derivaba del hecho que pudiera -a través de este tipo de actividad- corresponder al partido que lo había nominado responsable, presidente o director general de la misma empresa, una cuota consistente de ganancias que refluían hacia las cajas de los partidos o hacia el personal político, siempre pescando en la gran olla creciente del gasto público.

La cuarta degeneración, tanto más grave, es que las empresas privadas, comenzando especialmente por las grandes, no podían quedar fuera de este tipo de lógica.

Ante una demanda consistente creada por el gasto público, inevitablemente las grandes empresas, a través de presionar sea en el sector de las obras públicas (lo que es evidente en Italia, dado que en este sector todo gasto es público), pero sea también en el sector de todo aquello que provee al Estado, inevitablemente debían estar presentes. De aquí una gran acción de *lobbying*, también en este caso, para obtener rebanadas consistentes de gasto público a favor de la actividad privada de las empresas.

Aquí también a la gestión rigurosa se sumaban formas de presión política; el rigor en la producción y por tanto en el mantenimiento de los costos y

en los incrementos de la productividad, cedía el paso a las oportunidades de ganancia que podían derivar de la obtención de grandes concesiones públicas, sobretodo a costos escasamente controlados y escasamente transparentes. También, pues, por esta vía se ha introducido un elemento degenerativo gravísimo que ha golpeado principalmente a las grandes empresas, aquellas que estaban presentes en los concursos para la provisión de mercancías y de servicios generados por la demanda pública.

Todo esto ha introducido un elemento de debilidad en la estructura productiva, pues ha distraído la atención de las empresas de la competencia internacional al creárseles la posibilidad de expansión sobre la base de un pulmón mucho más tranquilo, mucho más calmo y mucho menos problemático desde el punto de vista de los esfuerzos productivos.

La quinta y última degeneración es aquella que ve la creación y por tanto la presencia en el sistema productivo italiano, sea en el sector paraestatal que fuera de él -en otras formas de intervención pública- de una masa de empleos irregulares (*idle jobs*), es decir, de labores parasitarias, de creación de miles y miles de plazas que tenían el único fin de trabajar en servicios inútiles o muy seguidos del todo imaginarios, sostenidos sin embargo por un flujo continuo de gasto público.

Organismos parásitos, empresas de participación estatal del todo inexistentes desde el punto de vista económico, han creado miles y miles de plazas del todo inútiles. Todo esto ha llevado a un continuo aumento de gasto público corriente y a una reducción continua de la parte de tal gasto que, en cambio, tiene como destino las inversiones productivas.

**3.10** Si estos procesos degenerativos, así sumariamente descritos, se hubiesen limitado a agotar el gasto público equivalente a lo que el Estado capta a través de la acción fiscal, ello ya hubiera sido bastante grave.

Pero el comportamiento de los gobiernos que se han sucedido desde finales de los años setenta hasta los primeros años de este decenio -es decir, hasta cuando en el país estalla la grave crisis económica y política por la que atraviesa- y que resulta realmente criminal, es el de la política seguida para apropiarse del ahorro privado mediante la emisión de títulos públicos con altas tasas de interés, transformándolo así no en inversiones que hubieran determinado el aumento de la productividad del sistema global, sino sustancialmente en gasto de consumo público o paraestatal, del cual ahora el Estado no puede deshacerse y tampoco reducir a no ser mediante acciones con consecuencias sociales gravísimas.

Toda esta problemática ha reducido gravemente el grado de eficiencia del entero aparato industrial italiano, ya que poquíssimos han sido los esfuerzos puestos en acción por las grandes empresas para incrementar la productividad, siendo que era posible obtener un ingreso igual o superior aprovechando los filones de demanda generados por el gasto público. Ha reducido las posibilidades competitivas y de elasticidad del sistema porque ha privilegiado una parte de la estructura compuesta de la industria italiana que era escasamente eficiente o degenerante, tal como lo ha sido el área paraestatal.

Ha reducido también esa última variable de la función de inversión que es la liquidez, con la cual, en vez de garantizarse un financiamiento conspicuo y fácil al sistema de las pequeñas empresas, se ha inducido la compra de títulos de la deuda pública desperdiciándose una enorme masa de ahorro al transformarse en consumo gubernamental. De ese modo, la carrera de los ahorradores hacia la inversión en títulos de Estado ha sustraído medios financieros al sistema productivo de las empresas y también a una sabia política de inversión infraestructural, que de haberse realizado hubiera determinado un incremento de la eficiencia del sistema nacional.

Estas degeneraciones han terminado por reducir drásticamente la que es la característica más positiva del sistema industrial italiano, es decir su flexibilidad, y también han reducido el nivel de incrementos de la productividad que es la condición fundamental para que se mantenga el grado de flexibilidad.

Ahora se trata de rehacer el proceso inverso. Las condiciones existentes lo permiten, porque ya la presión fiscal ha alcanzado límites intolerables y porque tampoco puede ser ya aumentada, so pena de una reducción de la base gravable.

Las disponibilidades del gasto público son extremadamente reducidas y tampoco se puede continuar a drenar el ahorro público porque la propensión media al ahorro de las familias obviamente se está reduciendo; no se pueden continuar pagando tasas elevadas de interés sobre los títulos públicos pues el costo de los intereses no puede ser ya soportado por el erario, y por lo demás, con la reducción de las tasas por parte de la Bundesbank también las tasas internas se dirigen hacia una reducción rápida.

Así entonces, resulta inevitable avanzar hacia una reducción de las actividades parasitarias. Sólo que esto significa también una reducción del empleo parasitario, lo que no puede enfrentarse sin una situación política estable y sólida.

El problema central se remonta entonces a Adam Smith. Una vez más, se trata de reducir las proporciones de trabajo improductivo que han ido creciendo de modo degenerativo en los últimos veinte años en Italia y de transferir los recursos públicos, y aquellos derivados del ahorro privado, en favor del área productiva del país. De todo esto se entiende claramente que la parte productiva del sistema industrial no es ni el sistema paraestatal y ni siquiera la correspondiente a la gran empresa.

Sin embargo, mientras la gran empresa tiene posibilidades de recuperación -que de cualquier modo debe ser intentada-, el sistema de participaciones estatales debe afrontar un proceso de privatización que se requiere sea lo más rápido posible. En el ínterin, el cambio del escenario político italiano ya ha acelerado modificaciones al interior del sistema paraestatal, aunque en éste el proceso de privatización se ha ido revelando más complejo y problemático de lo previsto, corriéndose el riesgo de pasar de un sistema que era ineficiente por la penetración del poder político a formas de monopolio privado asimismo ineficientes y peligrosas. En realidad, más que con el objetivo de la privatización, en el sistema paraestatal se está accionando un vigoroso e interesante movimiento de reestructuración, reuniendo a nuevos grupos empresariales que pronto pueden volver a obtener buenos niveles de eficiencia (por ejemplo, Italian Telecom), y que permiten a las empresas sobrevivir a la crisis industrial, una vez que se ha desplazado a los falsos gerentes -especialistas únicamente en la conquista de rebanadas crecientes de gasto público- y que se ha vuelto a colocar en su lugar legítimo a los verdaderos directores, antes marginados de la lógica del mecanismo gasto público-empresa pública-poder político.

En el fondo no siempre es la propiedad del capital lo que juega un papel decisivo a efectos de la productividad y de la competitividad de un grupo empresarial. Sin alcanzar una solución del tipo "management buy out", en la cual la propiedad de las acciones pasa a manos del grupo gerencial, si bien quedando la empresa en el sistema paraestatal y por tanto en una fase de pre-privatización, es posible que la gestión sea capaz y responsable de reconducir a la empresa hacia metas de balance equilibrado y de salud económica.

Los ejemplos del grupo Alenia-industrias aeronáuticas y de ALITALIA muestran cómo el saneamiento puede ocurrir o ser iniciado sin necesidad de cambiar la propiedad del capital, aunque constriñendo a la gerencia a precisas responsabilidades de gestión. Esto se puede lograr eliminando a los gerentes de relleno impuestos por el poder político, revalorando la profesionalidad de los gerentes ya existentes al interior del sistema o contratando nuevos gerentes en el mercado, eliminando los fondos de dotación y en consecuencia obligando a las empresas del grupo a operar en condiciones de mercado y, sobretodo, controlando rígidamente la relación

entre demanda generada por el flujo de gasto público y capacidad real por parte de las empresas paraestatales para satisfacerla en términos competitivos con el mercado interno e internacional.

Siguiendo estas reglas y sin tener que proceder con privatizaciones confusas y apresuradas, se puede volver a llevar al sistema paraestatal hacia un nivel normal de eficiencia y por tanto hacia un aporte decisivo para el saneamiento del aparato industrial italiano global.

Queda por analizar el sistema de las pequeñas empresas privadas. Sobre esto es necesario discutir, pues en relación a tal sistema se mide el segundo criterio de flexibilidad, que es aún la mejor garantía para que este país pueda enfrentar una nueva reactivación económica.

**3.11** Antes de concluir el argumento sobre la flexibilidad y sobre la rigidez de las estructuras industriales, a fin de ofrecer un punto de referencia sobre las condiciones típicas de la rigidez me parece oportuno hacer algunas consideraciones derivantes del análisis de las condiciones operativas de una planta industrial ejemplar, el establecimiento construido por la multinacional Texas Instruments en una región meridional de Italia, el Abruzzo, en la planicie de Avezzano.

Tengo la costumbre de organizar una visita con los estudiantes de la Universidad de Roma que asisten a mi curso de Economía Industrial a alguna gran planta industrial. El objetivo es el de ofrecerles la ocasión de verificar directamente los argumentos y los conceptos que han sido tema de lección, y de poder discutir con los directivos de una gran empresa moderna para confrontar diferentes puntos de vista. Estas visitas resultan placenteras y tienen un gran efecto para estimular el interés de los alumnos haciendo la enseñanza más ágil y viva. Por lo demás siempre he sido fiel a este lema: "Así como se arruina el estómago al comer sin apetito, estudiar sin interés arruina el intelecto", enunciado por uno que de intelecto se entendía: Leonardo da Vinci.

Uno de los elementos que emergieron de nuestra visita a la fábrica de la Texas Instruments ha sido justamente el carácter de extrema rigidez de este tipo de estructura industrial y su altísimo grado de eficiencia. Tenía necesidad de un ejemplo que mostrara a mis alumnos qué cosa significasen en las opciones industriales y en el uso de las técnicas avanzadas de producción los conceptos de "flexibilidad" y de "rigidez". El caso en examen se ha revelado un óptimo ejemplo de rigidez eficiente.

La planta de Avezzano realizada en 1991 con una inversión de casi 500 millones de dólares, se construyó en un solo año, lo que es un récord



mundial en la técnica de construcción de una planta así de compleja e innovativa. Produce microprocesadores para memoria dinámica de computadora y cuenta con 740 empleados. Una parte relevante de los directivos son italianos, nacidos en el sur de la península y con formación en los Estados Unidos y en Japón. El producto intermedio a partir del cual comienza el proceso productivo es un disco de silicio en el cual vienen grabados los microprocesadores de 4 mega bytes, proceso continuo que dura un par de meses.

Dicho proceso se realiza dentro de un inmenso *clean room*, tan amplio como dos canchas de fútbol, una de las mayores del mundo. La altísima eficiencia de la planta consiste, además del sistema de estampado de los chips de memoria, en la máxima ausencia de polvo dentro de esa sala de tales dimensiones. Es suficiente una micropartícula de polvo para arruinar un disco procesador. En una sala quirúrgica normal se encuentran en promedio 600 partículas de polvo por metro cuadrado; en la *clean room* de la Texas Instruments de Dallas se ha alcanzado un nivel de 4 partículas por metro cuadrado. Por tanto, la planta a que nos referimos es en absoluto ¡el lugar más limpio del mundo!

Para construir esta planta el gobierno italiano ha correspondido a la Texas Instruments financiando casi el 50% de la inversión, de acuerdo con las leyes de promoción industrial para el *Mezzogiorno* y con el procedimiento de la contratación programada. Sin tal aporte financiero público la inversión no podría haberse realizado. El *pay off period*, es decir, el período de recuperación de la inversión se logra que sea particularmente breve dada la velocidad del progreso técnico en materia de microprocesadores de memoria dinámica. El director de la planta nos ha confirmado que dentro de cuatro años el tipo de microprocesador producido será obsoleto y por ello la necesidad de un período acelerado de recuperación del capital invertido, recuperación que a nuestro juicio sería absolutamente imposible si toda la inversión hubiese sido pagada por empresarios privados: la contribución gubernamental del 50% justifica pues la inversión.

La planta de Avezano es uno de los 50 establecimientos que la empresa tiene en el mundo, operando todos con una red telemática avanzadísima como si fuera una sola estructura productiva: cada variación positiva o negativa del proceso de producción es discutida a nivel mundial mediante video-conferencias continuas. A un lado de la planta ya existente está surgiendo, en un tiempo muy veloz, una segunda planta similar para la producción de microprocesadores de 16 mega bytes, lo que constituye un reto para el futuro del sector.

Se trata, pues, de una planta de absoluta vanguardia mundial, que se inscribe en la gestión de una de las más eficientes y avanzadas empresas del mundo. Considero muy positivo que, para impulsar el desarrollo industrial del *Mezzogiorno*, el gobierno italiano -en acuerdo con la Comunidad Europea- haya financiado ampliamente esta realización.

Pero ciertamente se trata de una forma rigidísima de promoción industrial. Una pequeña desaceleración o un fracaso en el campo de la investigación por parte de la sociedad madre, y la fábrica puede encontrarse fuera del mercado mundial. Un cambio de orientación en la política de desarrollo industrial en favor del *Mezzogiorno* por parte del gobierno italiano -cosa muy probable- puede incidir para que las condiciones de recuperación de las inversiones sufran modificaciones drásticas.

Una innovación de producto que modifique la calidad del producto por parte de las empresas competidoras podría volver inútil de golpe la planta de Avezzano. Y ya que se trata de un establecimiento tan especializado, es evidente que las condiciones de reconversión, de adaptabilidad a diferentes condiciones productivas, son muy escasas. No son muchas, por cierto, las posibilidades de reutilización de una planta así de peculiar, y la misma calificación del personal -ciertamente de muy alto nivel- es bastante sectorializada como para permitir una rápida reinserción.

Resulta muy interesante poder confrontar en un mismo territorio y en una área de no más de un centenar de kilómetros, un ejemplo típico de desarrollo industrial acorde con el modelo norteamericano, basado en la proyección transnacional y en la exasperación del uso de las tecnologías avanzadas y de las formas gerenciales más sofisticadas del mundo, y de otra parte un conglomerado de pequeñas empresas nacidas espontáneamente y sin tradición industrial como en el caso de Valvibrata, caracterizada por la más completa flexibilidad, por una alta mortalidad de empresas pero también por una más elevada natalidad de nuevas unidades.

Se trata entonces de un ejemplo visible del concepto de "sistema industrial compuesto", cuya coexistencia no sólo no es negativa, sino que puede ser positiva. Si una política apropiada que en lugar de mantener una separación total entre grande empresa multinacional -financiada gubernamentalmente- y pequeñas empresas locales, se moviera hacia la dirección de la construcción de un distrito donde la creatividad y la flexibilidad de las pequeñas empresas pudiera convivir con las condiciones de innovación tecnológica y de gestión propias de la empresa transnacional, se obtendrían ventajas notables en términos de nuevas técnicas de desarrollo industrial.

## 4 EL ARTESANADO COMO INCUBADOR DE EMPRESAS

4.1 Generalmente se considera al crecimiento de un sistema de pequeñas empresas como la consecuencia de estar presente en el territorio una iniciativa industrial de grandes dimensiones y por tanto de un alto nivel de cultura industrial y técnica. Esta praxis es normalmente verdadera. También en regiones como el área de Módena, conocida por la pluralidad y el altísimo nivel de las pequeñas empresas del sector metal-mecánico, el nacimiento y la elevada especialización deriva en gran medida de la presencia de las plantas realizadas por la FIAT en la fabricación de tractores y de su fracaso sucesivo que indujo a muchos obreros, que se habían capacitado en esta experiencia industrial, para iniciar una serie de talleres artesanales.

Es indudable, en consecuencia, que esa será la vía principal, cuando la cultura industrial puede ser transferida desde grandes unidades productivas, especialmente si éstas operan en sectores con abundantes posibilidades de inducción. Por ello también debe considerarse un hecho positivo la creación de grandes plantas industriales en aquellas áreas del *Mezzogiorno* carentes por completo de tradición industrial.

Sólo que en este ensayo se desean tomar en cuenta explícitamente aquellos ejemplos -que son tantos- en donde el desarrollo industrial se da en forma brillante sin tener ligazón con grandes sujetos industriales.

En la experiencia que he tenido durante nueve años como presidente de un organismo público de promoción y asistencia a las pequeñas empresas, he visto que el lugar donde inicia el fermento productivo es indudablemente el mundo del artesanado, y sobre este tema he conducido experimentos importantes, uno de los cuales es particularmente significativo.

Casi nunca los economistas tienen oportunidad de conducir experimentos. La economía desgraciadamente no es una ciencia de laboratorio. Me considero por ello privilegiado al haber tenido a disposición un instituto que ha manejado uno de los tantos fondos europeos destinados al desarrollo industrial. La CEE, debiendo mediar entre la voluntad de doce estados soberanos, termina por generar programas que son fruto de extenuantes negociaciones. Y esto es evidente, pues frecuentemente, para no disgustar a ninguno, vienen financiados programas ómnibus. Tal era el caso del programa FERS (*Fuori Quota Ristabilimento*), mismo que, como presidente del IASM -Instituto para la Asistencia al Desarrollo del *Mezzogiorno*- he debido manejar de 1986 a 1991, y que comprendía de todo: del agroturismo a la innovación tecnológica.

Pero esta ha sido una suerte, porque de este modo, pudiendo "inventar" el tipo de incentivos mis colaboradores y yo llevamos a cabo un experimento de desarrollo a lo largo de cinco años, con resultados que nos pueden dar muchos elementos nuevos de conocimiento justamente porque emergen de un experimento y no de una realidad que primero ocurre, luego viene reportada estadísticamente y finalmente es interpretada por los economistas.

Objeto de tal experimento era la empresa artesana y el lugar el entero territorio del *Mezzogiorno* italiano: en la práctica era como vérselas con una nación, con sus 25 millones de habitantes y, sobretodo, con sus profundas diferencias regionales de desventaja social y cultural. También con todos sus aspectos fuertemente patológicos, ante lo cual el experimento resultaba significativo. La selección del sector artesanal deriva de la convicción que el artesano está en el primer escalón de la carrera empresarial. Cuán pequeño sea, organiza de todos modos los factores de la producción y corre un riesgo.

Ha sido interesante escuchar al entonces presidente de México, Salinas de Gortari, expresando los mismos conceptos en la presentación del seminario internacional con el tema "El papel de la micro, pequeña y mediana empresa en el proceso de globalización de la economía mundial", realizado en la Ciudad de México en marzo de 1993. Es el riesgo, la actitud a correr el riesgo de empresa, lo que señala la presencia de empresarios.

Por ello considero que todos esos intentos que van desde las "incubadoras" de empresas, pasando por los "promotores del desarrollo" y llegando hasta los más complejos parques tecnológicos, han tenido un éxito muy limitado: en general terminan por crear empleos adicionales sólo para los promotores y sus acompañantes.

Los empresarios son una categoría especial, tal como los poetas: *poetae nascuntur, oratores fiunt* (poeta se nace, ser orador se convierte). Es probable que la misma regla valga para los empresarios que "nacen" y no se pueden criar como los pollos de granja. Quizás algunas incubadoras pueden producir gerentes, lo que es ciertamente útil, pero ello no crea el fermento que antecede al desarrollo y que signa el nacimiento de la empresa.

Por el contrario, los artesanos son la incubadora natural del empresariado: ellos nacen con relativa facilidad si las condiciones generales son de un crecimiento modesto. Por ejemplo, en nuestro territorio de observación experimental, el *Mezzogiorno*, también en condiciones de subdesarrollo, una cierta proporción del artesanado tiende a permanecer.

Es más, muchas veces es precisamente la ausencia de un desarrollo moderno lo que permite sobrevivir a las actividades artesanales. Junto a formas de artesanado tradicional que decrecen, surgen otras sostenidas por la demanda local, por lo cual alrededor de cada ciudad -aún las de dimensiones modestas- es posible encontrar un número relevante de empresas artesanales.

En nuestro experimento, el objetivo era el de verificar la posibilidad de agregar este universo de micro-empresas en consorcios para la erogación de servicios reales a las empresas asociadas a los mismos. Este era el objetivo explícito. Y por ello hemos empleado los fondos puestos a disposición del programa por la Comunidad Europea. Pero el objetivo implícito -según mi parecer el más interesante- era el de medir el grado de reacción de las diversas regiones sureñas de frente a una propuesta común de política industrial.

Teniendo la responsabilidad de la gestión de un fondo europeo, he considerado siempre que no se podía desperdiciar la ocasión de realizar un experimento nuevo de política económica de desarrollo. Si nos hubiésemos limitado a poner en pie una organización para apoyar a los artesanos del sur en la creación de los consorcios para acceder a servicios reales colectivos, eso hubiera sido un hecho positivo ya de por sí. Pero ya desde las primeras fases habíamos notado que el grado de reacción de los diversos grupos de empresarios era diverso en las diferentes situaciones económicas de ese mosaico que es el *Mezzogiorno*, y que la capacidad de organizarse en consorcios y en consecuencia aprovechar la oportunidad positiva, ofrecida en nuestro caso por la CEE, era muy articulada y correspondía no tanto al grado de desarrollo económico de la región, sino más bien a su nivel de maduración cultural, y por tanto de una actitud positiva hacia un elemento innovativo como era el consorcio para servicios reales colectivos.

Y es justamente en este tipo de experiencia que resultaba evidente cómo una serie de elementos no económicos, sino sociales, políticos, culturales en general, terminaban por jugar un papel predominante.

4.2 En 1985 el gobierno italiano, en particular el Ministerio de los Apoyos Extraordinarios para el *Mezzogiorno*, encargaba al IASM -Instituto para la Asistencia al Desarrollo de esa región-, la gestión del Fondo de restablecimiento *Fuori Quota* que venía erogado en correspondencia con el cofinanciamiento del Estado miembro. Generalmente el cofinanciamiento es erogado por los órganos centrales del Estado, por los Ministerios, o por los gobiernos locales: regiones, municipios, comunidades. En este caso, la

cuota de financiamiento complementaria venía erogada por la empresa destinataria o por los consorcios de tales empresas.

El Fondo *Fuori Quota* había sido instituido por la CEE acto seguido al ingreso de España y de Portugal en ella. Se sostenía de parte de los otros países que algunas regiones atrasadas estarían en desventaja con el ingreso de nuevos socios y que por ello resultaba necesario predisponer alguna forma de ayuda compensativa. El Fondo asignado a Italia era equivalente a 145 mil millones de liras, a ser gastados en 5 años e implicando la erogación de una contribución a fondo perdido del 55%, con un financiamiento por parte de la empresa beneficiaria del restante 45%.

Teniendo entonces la posibilidad de erogar a las pequeñas empresas del sur una contribución muy alta, a fines de incrementar la eficiencia intentamos crear aquellas formas de consorcios de empresas artesanales que en la Italia norteña y central habían nacido espontáneamente y que habían tenido resultados altamente positivos. Los dos razonamientos de política de desarrollo que animaban tal elección eran los siguientes:

- 1.- Era necesario pasar de la erogación de incentivos financieros para las empresas, cuya experiencia había fracasado, a la erogación de servicios reales. Se había discutido mucho sobre este tema en innumerables seminarios, pero de hecho habían sido muy pocos los intentos de sustituir las contribuciones financieras a las empresas meridionales con incentivos reales. El control de la erogación de fondos públicos a favor de empresas privadas era obviamente uno de los mas eficientes instrumentos de control del consenso político y, en consecuencia, los partidos de gobierno jamás hubieran querido ver que prevalecieran formas diversas de promoción, tales como las que precisamente se ligaban a incentivos reales.
- 2.- Era necesario demostrar que el desarrollo industrial italiano habría tenido éxito si en las áreas atrasadas se hubiese seguido el modelo de las regiones que habían recorrido una vía típicamente italiana, esto es, la de las pequeñas unidades productivas, de la creación de los distritos industriales y de las área-sistema.

En Lombardía, pero más aún en Emilia y en toda la Italia "nueva", es decir, la del desarrollo sin antecedentes de tradición industrial -las regiones del noroeste y del centro, llegando hasta Roma-, los artesanos se habían unido en consorcios impulsados por dos exigencias, una de carácter económico y otra de naturaleza política.

La exigencia económica era debida al hecho que la empresa, aunque pequeña y de base familiar, tenía continua necesidad de recurrir a la

asistencia de un asesor legal y de un experto fiscal. Más recientemente, también la asistencia informática simple se había demostrado útil a la gestión empresarial. Para ahorrar los costos que esa recurrencia continua a los profesionales les implicaba, muchos artesanos se reunían espontáneamente en grupos a modo de dividir los gastos de la asesoría fiscal y legal. De tales agrupaciones nacieron los primeros consorcios.

La exigencia política es, sin embargo, decisiva. El Partido Comunista, que ha tenido un papel importante en las cuestiones del desarrollo de muchas regiones italianas, teniendo como objetivo el control político de todas las categorías de trabajadores, se dio cuenta que habría podido ganar el voto de los artesanos no contactándolos individualmente, sino que ayudándolos en la creación de esas formas colectivas de organización útiles a la producción y sobre las cuales el partido habría ejercitado un control político.

En este sentido, en las regiones centrales y del norte con mayoría de voto de izquierda, la difusión de los consorcios de artesanos es obra principal de la CNA -Confederación Nacional de Artesanos. En la región del Véneto por el contrario, siendo la mayoría católica, los consorcios nacen y se difunden pero bajo el control prevaleciente del *Confartigianato*, otra confederación de artesanos.

Ser miembro de un consorcio permite a la empresa artesana obtener algunos servicios a costo muy reducido, ya que el costo total se divide entre todos los miembros del mismo consorcio; pero el hecho que el sistema de los consorcios adquiera un papel político es fundamental en las relaciones con los otros protagonistas del sistema económico: la administración central y local, el sistema bancario, los centros de investigación y de cultura, los mercados.

Aunque es evidente la utilidad de los consorcios para las empresas participantes, difícilmente sin la presión del interés político, y por tanto de la lucha por el control de todas las posibles formas organizativas del trabajo por parte de comunistas y democristianos -lucha que ha caracterizado cuarenta años de vida política italiana- la difusión de los consorcios de artesanos habría sido tan amplia y capilar. A su vez, sin embargo, la difusión misma de esta forma asociativa incrementa la fuerza y por tanto su utilidad para las empresas participantes.

El consorcio de empresas artesanas se convierte en una instancia donde no sólo se erogan servicios reales colectivos, sino en la que también se intercambian experiencias productivas, innovaciones, informaciones, y donde la gama de servicios productivos se extiende: desde la asistencia informática hasta las primeras formas de telematización, pasando por la

creación de consorcios fiduciarios para ampliar las garantías ante las instituciones de crédito, y así por el estilo. El consorcio se vuelve entonces un elemento fundamental para el crecimiento de la cultura industrial que es la real condición del desarrollo.

De tal manera en nuestro experimento nos encontrábamos de frente a un fenómeno de gran interés. El consorcio de artesanos permitía mejoras de la productividad en las empresas y difusión de la cultura industrial. La dialéctica política había sido una de las causas del desarrollo consorcial. Sin embargo, los consorcios de artesanos no se habían difundido en el *Mezzogiorno*. ¿Por qué?

La respuesta más obvia que nos venía dada al comienzo de nuestra experiencia era que en el sur no existía una mentalidad apta, que el individualismo tendía a prevalecer y que, en consecuencia, lograr poner de acuerdo a los artesanos del sur habría sido absurdo, desperdiciando nuestro tiempo y dinero (europeo en este caso). Yo había visto, sin embargo, que al menos en Cerdeña, cuando el interés de la empresa individual resultaba claro y comprensible, todo este famoso "individualismo" cedía el paso a la creación de sujetos colectivos, tal como las cooperativas de producción del vino o en el sector de la pesca. Es cierto que los sardos o los abruzeses<sup>17</sup> tienen una mayor tendencia hacia formas de solidaridad, quizás porque su base productiva es el pastoreo, actividad en la cual el cuidado común de los rebaños en determinados períodos como el de la trashumancia no es una acción individual sino que requiere la organización colectiva.

No conozco estudios sociológicos acerca de la tendencia hacia formas colectivas de producción en referencia al origen económico de una región, y sin embargo la tradición económica es generalmente muy relevante para entender las actitudes de una población ante el desarrollo. Un ejemplo clásico es la presencia predominante de formas de *mezzadria* en las labores agrícolas. Esta forma simple de asociación agraria consiste en la cesión de la tierra por parte del propietario, y de trabajo por parte del *mezzadro*. La producción después venía dividida tradicionalmente a la mitad. La *mezzadria*, muy extendida en la Toscana y en toda la Italia central, convertía al campesino dependiente -y por ello poco interesado en la suerte de la cosecha- en un empresario que, con vistas a la obtención de la mitad del producto, ponía más empeño en acrecentar la producción del fondo *mezzadrile*; así, se determinaba el nacimiento de una forma simple de empresariado, motivado por la organización de los factores de la producción, con decisiones casi autónomas y con formas limitadas pero que asumían el riesgo empresarial.

---

<sup>17</sup> La isla de Cerdeña y el Abruzzo corresponden a regiones del área del *Mezzogiorno*.



Posteriormente, cuando se constataría el proceso de industrialización, con las pequeñas actividades localizadas en el campo la educación en formas simples de iniciativa empresarial habrían de mostrar un aspecto decididamente positivo. En el nacimiento de la industria subterránea, particularmente en las regiones centrales de Italia, la tradición de la *mezzadria* ha tenido ciertamente un peso relevante.

4.3 Escribía Ortega y Gasset que, de frente a una propuesta política justa, la sociedad que la recibe comienza a darse un andamiaje apto para recibirla, siendo esto mismo el signo de su justicia.

Y bien, la cuestión más entusiasmante de esta experiencia ha sido ver cómo, especialmente en algunas regiones del *Mezzogiorno*, los grupos de artesanos contactados por nosotros con la ayuda de la CNA se fueron organizando espontáneamente para recibir nuestra propuesta. Claro, los incentivos que estábamos en capacidad de ofrecer tenían su peso. Pero no hubieran sido suficientes por sí solos en el caso de que la propuesta fuera equivocada o, peor aún, desviada. Los incentivos financieros que la ley del *Mezzogiorno* ha dado a las empresas meridionales son también altos, pero han producido más corrupción y fracasos que desarrollo industrial.

Así entonces, habíamos establecido contactos con las asociaciones nacionales de artesanos que existían en todo el territorio nacional, aunque en el área meridional no habían promovido la creación de consorcios. Este retardo era típico. Las empresas artesanales del sur eran más débiles respecto a la situación promedio del país, y por tanto difícilmente hubieran podido disponer de medios financieros necesarios al inicio para crear un "centro de servicios". Sin embargo, sin centros de servicios estas empresas debían pagar muy caro esas formas de asistencia que son necesarias a la vida de la empresa y, en consecuencia, no hubieran podido jamás salir de una condición de inferioridad y de ineficiencia en comparación con la situación a nivel medio nacional. Una situación típica, pues, de dualismo que no se rompe espontáneamente, sino que la lógica del mercado tiende a agravar.

No obstante esto, nosotros del IASM podíamos proveer los medios financieros iniciales para crear el consorcio y luego el centro de servicios. Debíamos hacerlo obviamente de común acuerdo con los artesanos locales y con la asociación nacional. El centro de servicios típico consiste en un local -de acuerdo con la norma, un apartamento o una pequeña casa-, habilitado con todo lo necesario para ofrecer asistencia legal, fiscal, societaria y todo aquello relativo a la informatización y telematización de las empresas, cosa a ofrecerse a un consorcio constituido por un millar de artesanos.

Además de la sede física del centro se hacía necesario un programa de formación del personal. Para esto, una ayuda notable nos vino ofrecida por las asociaciones nacionales y por los centros operativos en las regiones del centro y del norte de Italia. Los jóvenes recién egresados de la Universidad que terminaron por constituir el personal de los centros, y que han realizado una acción utilísima para el desarrollo de las empresas, han sido unos 570, distribuidos en 42 consorcios situados en casi todas las provincias meridionales con una red de 38 mil empresas.

Luego de tres años de un trabajo muy interesante y de alto nivel<sup>18</sup> un número considerable de empresas artesanas del *Mezzogiorno* podía gozar de servicios reales a un costo bajísimo y con una indudable ventaja económica. El costo total de la creación de la red entera ha sido de 21 billones de liras en tres años. Un gasto irrisorio si se compara con los despilfarros enormes y con la destrucción de dinero público ocurrido en esa área en años recientes.

Sin embargo, el resultado más positivo no es la presencia del consorcio que puede proveer a las empresas artesanas una serie de servicios reales a bajo costo, sino el hecho que se ha creado en el *Mezzogiorno* una red de empresas pequeñas a partir de la cual se pueden desplegar políticas más avanzadas. Por ejemplo, uno de los pasos posibles sería el de la difusión de la asistencia telemática a las empresas: el contacto con los mercados, la información sistemática acerca de las concesiones públicas, la transmisión de modelos para las empresas artesanas que trabajan por encargo para empresas mayores, etc.

Este tipo de servicios técnicamente avanzados sólo puede ser posible si se dispone de una red de empresas organizadas como la que se ha creado, con una iniciativa como la que hemos descrito y que, por simplicidad y costo modesto, es factible realizar en muchas situaciones propias de los países en vías de desarrollo.

Luego, el consorcio como lugar físico de encuentro, se convierte también en un lugar de intercambio de experiencias de trabajo y por ello en un lugar de desarrollo de la cultura industrial, que en el fondo es lo que importa. Es el nivel de cultura industrial, más que las políticas específicas, lo que tiene un peso determinante en el proceso de industrialización. Sin un conocimiento amplio y técnico difícilmente las nuevas generaciones elegirían la vía de la producción industrial, que es la verdadera señal del nacimiento de un proceso autónomo, no asistido, de crecimiento económico. Pero, precisamente para que tal "punto crítico"

---

<sup>18</sup> Agradezco en esto la colaboración que me fue dada, especialmente por los licenciados Ottaviani y Bolic.

pueda ser alcanzado, la presencia organizada de formas de cooperación colectiva entre empresas, aunque sean microindustrias, tiene un papel fundamental.

## 5 EL SECTOR DE LAS MÁQUINAS-HERRAMIENTAS

5.1 Dada su importancia estratégica uno de los sectores más significativos es el de las máquinas-herramientas. Italia ha superado en 1989 a los Estados Unidos en cuanto a cantidad producida, y se coloca, después de Japón y de Alemania, en el tercer lugar a nivel mundial. No es sólo el dato cuantitativo lo que tiene especial importancia: en 1975, el 34% de la producción norteamericana se constituía por máquinas de control numérico (MNC), mientras en Italia el porcentaje era de 16%. Para 1990, en EUA el porcentaje había aumentado al 42%, pero ya en Italia era del 64%, proporción similar a la de Japón y a la de Alemania.

Lo anterior significa que este sector productivo ha absorbido en pocos años una enorme cantidad de tecnología avanzada, al grado de alcanzar uno de los más altos niveles del mundo. Veremos más adelante, al examinar las políticas positivas en favor de la pequeña empresa, cómo algunas de ellas han impulsado especialmente esto.

La producción del sector "Mecánica: máquinas y plantas" era en 1991 equivalente a 61,761 billones de liras (casi 40 mil millones de dólares), empleando a unas 333 mil personas. Hasta 1990 el sector observaba una expansión, luego del cual ha iniciado una baja del 4.7%.

Quien produce máquinas para producir otras mercancías debe conocer bien el sector mecánico, el electrónico -ya que hoy la mayor parte de las máquinas son de control numérico o son sistemas de plantas-, y además debe tener un conocimiento específico del sector al que corresponden la propia maquinaria. Que este sector se haya extendido en el territorio de muchas regiones italianas, con operadores económicos y obreros especializados, significa entonces una notable difusión de cultura industrial.

Los subsectores más importantes eran en 1991 los siguientes:

- a) maquinaria agrícola: ventas por 5,100 billones de liras, con una ocupación de 47 mil personas;
- b) elaboración de metales: ventas por 4,681 billones de liras, 35 mil ocupados;
- c) maquinaria para la industria textil: ventas de 4 mil billones y 26 mil ocupados;

- d) terminados y embalajes: 2,400 billones de ventas y 13 mil ocupados;
- e) máquinas para plástico y hule: ventas de 3,300 billones y 13 mil obreros;
- f) elaboración de la madera: 1,870 billones en ventas, con 12 mil ocupados.

Notoriamente el tema de la difusión tecnológica es uno de los más estudiados por la reciente teoría económica del crecimiento industrial. Las observaciones de Nelson y Winter han abierto un interesante debate teórico. Sin embargo, no nos parece que se hallan formulado modelos de difusión tecnológica que permitan explicar lo que ha ocurrido en la pequeña empresa de las máquinas-herramientas. Quizás se podría emplear el modelo de W.B. Arthur ("Competing technologies", en el *Economic Journal* de marzo del 1989), basado en los "eventos insignificantes", pero no creo que fuera simple hacerlo.

En las regiones de Italia que habían tenido ya una primera fase de desarrollo industrial, existía una notable especialización en el sector mecánico. A veces se alcanzaban niveles de absoluta excelencia (por ejemplo, Ferrari y Maserati en Módena). Lo que ha sido extraordinario ha sido el encuentro con la electrónica y el hecho de que con la compenetración entre el sector mecánico preexistente y la electrónica importada hayan nacido muchísimas pequeñas empresas de altísimo nivel productivo.

La explicación más simple me fue dada en 1978, justo en las primeras fases del desarrollo del sector, por el titular de una pequeña empresa que producía sofisticadísimas máquinas de embalaje, altamente robotizadas. Refiero directamente su testimonio, que ha sido para mi más claro que muchos análisis, como frecuentemente ocurre al conversar directamente con los protagonistas de un hecho económico, y de algo más que un mero hecho económico:

"Cuando se inicia la producción, los microprocesadores tienen pocas funciones incorporadas, pero apenas crece la oleada tecnológica, las funciones y en consecuencia las potencialidades incorporadas en un microprocesador se vuelven tantísimas. Pero ahora la transformación de la potencialidad electrónica en acto, en movimiento, requiere de una muy elevada capacidad mecánica. Sin embargo, a nosotros, que somos buenos en el sector mecánico, nos retaba el que lograba sincronizar los más complejos movimientos mecánicos con un solo microprocesador. Y esto permitía incorporar rápidamente un flujo de tecnología innovativa, no producida en Italia, en nuevos procesos y en nuevos productos".

Todo esto, pues, genera una difusión de pequeñas empresas mecánico-electrónicas en el campo de la robótica, donde la productividad es elevadísima. Nace entonces una red de pequeñas empresas en las que para lograr niveles de alta eficiencia no requieren de las economías de escala de la gran empresa. Este es al menos el marco que el sector presenta en los años que van de 1975 a 1985. Los años más recientes indican una forma diversa de evolución, anticipando la crisis del sector que comienza en 1991 en coincidencia con la contracción mundial de las inversiones industriales.

Debemos detenernos en las características del sector de las máquinas-herramientas por diversas razones:

1. La importancia de las ventas, que en 1990 superaba los 4,400 billones de liras y con una cuota de exportación del 47%;
2. El papel que las pequeñas empresas tienen en el sector y la evolución hacia una forma organizativa de tipo "constelación", que permite optimizar las dos exigencias fundamentales del sector: flexibilidad y especialización;
3. El hecho de que la innovación tecnológica de las pequeñas empresas italianas -refiriéndonos a todos los sectores- ocurre sustancialmente en el momento de la adquisición de la nueva maquinaria, siendo esto el momento clave de la difusión de la cultura industrial.

5.2 Cuando se decide examinar la dinámica y las características económicas de un país tan atípico como es Italia, hasta el punto de llegar a considerar a su sistema industrial como un "modelo", es necesario prestar atención a los puntos de fuerza de dicho sistema. Todo sistema económico presenta características sobresalientes de las que no se puede prescindir si se desea comprender la naturaleza del propio sistema y sus vicisitudes, y cuando se quieren extraer enseñanzas prácticas que resulten útiles para otras realidades económicas. Si estudiando a Francia se subestimase el peso que la administración pública tiene en el sistema, muchos aspectos de la economía resultarían incomprensibles; si al hablar de la economía alemana no se considerara el papel de los grandes sectores siderúrgicos, químicos y automotriz, difícilmente se llegaría a una definición apropiada de su sistema industrial.

El hecho de que Italia sea uno de los máximos productores mundiales del sector que nos ocupa, que haya sido el tercer exportador mundial en 1993, que cuente con un producción de óptimo nivel de calidad y sea producida la mayor parte por pequeñas empresas, todo ello constituye un punto de

fuerza del sistema italiano que usualmente no viene valorado como es debido.

Un diagnóstico correcto de la evolución del sistema de las pequeñas empresas italianas no puede prescindir del papel fundamental que corre a cargo de la presencia y dinámica del sector productor de máquinas-herramientas, las que son, en gran medida, protagonistas de nuestro análisis. Una gran parte de la innovación tecnológica en Italia deriva de las altísimas capacidades que los empresarios han logrado en este sector. Más aún, el punto conclusivo del presente análisis es el nacimiento del distrito industrial, considerado como el más alto de la evolución del fenómeno italiano de desarrollo industrial, guiado por empresas de pequeña y mediana dimensión.

El sector de las máquinas-herramientas constituye el corazón del análisis por su importancia estratégica y por el hecho de que, siendo el sector quizás de mayor éxito en el panorama de los años más recientes, contiene todas las características positivas representativas del entero modelo. La búsqueda simultánea de las dos formas más importantes de racionalidad económica -la flexibilidad y el uso de las economías de escala- es la clave para comprender por qué la formación del área-sistema o del distrito industrial resulta el punto de llegada racional de la evolución del modelo.

**5.3** El ciclo favorable que ha conducido a Italia a ocupar posiciones de primer orden en el sector ha durado de 1983 a 1990. Tendremos que hacer referencia a este período, pues en él toman cuerpo todas las características que permiten a este sector productivo jugar un papel decisivo en la conformación productiva del modelo italiano.

De 1990 a 1993 la producción ha disminuido o se ha estancado, aunque en el primer semestre de 1994 todas los rasgos positivos que se habían observado en la fase de expansión llevan al sector a comandar la reactivación productiva y de las exportaciones. Cerca del 70% de las exportaciones mundiales es cubierto por la producción de Alemania, Italia y Suiza. Pero al contrario de lo que sucede en los otros países, la producción italiana se halla atomizada en un gran número de pequeñas empresas. Esto conlleva sea aspectos positivos que negativos.

La pequeña dimensión impone a la empresa no contar ni en el mercado doméstico ni en el internacional con grandes centros de asistencia, como ocurre en Alemania y en Japón. Por lo demás, estos centros son costosísimos y se justifican sólo cuando la producción se concentra en máquinas complejas, muy sofisticadas y de gran dimensión.

La industria italiana se sirve de representantes muy calificados y renuncia progresivamente a la venta directa. El recurso a los revendedores independientes permite garantizar el necesaria apoyo técnico a los clientes, sin cargar con el costo de pesadas estructuras rígidas de asistencia que se revelan muy negativas en las fases de contracción de la demanda.

También estos métodos de venta aparecen orientados -según la característica constante de la industria italiana- hacia la búsqueda continua de flexibilidad. No sólo, pues ya que una de las características de la producción italiana del sector es el así llamado "tailoring", es decir, la máquina adaptada a las exigencias productivas del cliente, trabajar con representantes en vez que con grandes centros de asistencia determina una relación personal directa entre el cliente y la producción a través de las altísimas capacidades profesionales del representante, que no es un simple vendedor, sino un empresario de las ventas y de la asistencia.

La producción de máquinas personalizadas es la verdadera característica positiva de la industria italiana del sector. Es un "made in Italy" en la producción, similar a lo que ofrecen las grandes casas de moda en el vestido. Pero si en algunos aspectos de la producción y de las ventas los productores italianos han optado por la flexibilidad en lugar de la productividad basada en las economías de escala, en otros aspectos de la vida de las empresas esta vía no es posible. En algunos casos, la empresa de gran dimensión está ciertamente aventajada y por ello se tratan de obtener los efectos positivos de las economías de escala sin renunciar al grado de flexibilidad.

El acompasar continuamente estas dos exigencias conduce al sector hacia esa agrupación que viene definida como "constelación", y que parece ser la carta vencedora en la evolución de la estructura productiva italiana. Aclaremos esto con un ejemplo concreto:

En el sector de las máquinas para la elaboración de la madera se realiza una feria internacional cada tres días. Esta increíble frecuencia de ferias y exposiciones deriva de la exigencia que tienen los países emergentes y del bloque ex-comunista para echar a andar una industria de transformación de una de las materias primas de que disponen con relativa abundancia.

Naturalmente se trata de una ocasión de mercado importantísima para los productores de máquinas, aunque ellos podrían estar presentes sólo en las ferias más importantes: de otro modo, el costo de la participación se volvería insostenible para la empresa individual. En estos casos resulta necesario acudir a las posibles economías de escala que pueden derivar de la colaboración entre muchas empresas. Se crea para ello un consorcio con



el fin de participar en las exposiciones internacionales. Los costos vienen repartidos entre todas las empresas consorciadas, teniendo ellas la ventaja de presentar sus productos a nivel de mercado mundial. Este ejemplo resulta simple a propósito.

En otros casos, la exigencia de aprovechar las formas en que se economiza con la gran dimensión o con la asociación de empresas resulta más compleja y requiere no sólo de la formación de un consorcio simple para un sólo objetivo, sino que hace falta crear una holding que reúna, bajo la forma de sociedad consorciada, un amplio número de empresas.

La producción del sector de máquinas puede reagruparse en cuatro categorías: máquinas independientes, módulos, sistemas y robots. Los robots son una categoría particular porque constituyen un producto intermedio para las mismas máquinas-herramientas, en el sentido que casi el 50% de los robots se vende a productores de máquinas. En algunos casos la integración vertical sigue las vías tradicionales: el productor de máquinas absorbe a la pequeña empresa especializada en robots, o los productores de estos entran a formar parte de una constelación con otras empresas.

Poder presentarse en el mercado con todas las categorías de producción es muy importante, pues así se pueden aprovechar todos los posibles espacios creados por la dinámica del mercado. El mercado interno, pero sobretudo el internacional, es una sumatoria de mercados, conteniendo en consecuencia no una demanda global -como pretenden burdamente los macroeconomistas teóricos- sino una demanda que se articula según las características de la nación que la modela. Todo esto es de una importancia fundamental para las empresas que desean insertarse activamente en el mercado internacional. La pluralidad de bienes es por ello una condición de flexibilidad, entendida ésta como la capacidad de inscribirse y de adecuarse a las variadas exigencias del mercado internacional.

Existen condiciones en las cuales el mercado requiere de máquinas individuales: si el costo del trabajo es bajo pero con un buen nivel de calificación, y si las disponibilidades financieras son reducidas -tal como ocurre en los países emergentes-, entonces es conveniente crear una fábrica tradicional con máquinas individuales óptimas, sin entrar en el campo de los módulos, esto es, de los grupos de máquinas informatizadas que son más costosas y que requieren una especialización no siempre disponible. Y viceversa, si el cliente es una empresa de un país industrialmente avanzado, entonces el tipo de planta debe basarse principalmente en módulos o en sistemas de máquinas (la industria italiana exporta el 60% principalmente a Alemania, Francia, EUA, España y Gran

Bretaña; sin embargo, en la reactivación de 1993 se observa claramente como está aumentando la penetración en nuevos mercados, en primer lugar en el mercado chino, siendo ya éste país el segundo comprador a nivel mundial de maquinaria italiana, aunque destacan también México, Polonia, Brasil y Hungría).

Examinando en una fábrica cabeza de una constelación el catálogo relativo a las plantas provistas a diversas empresas del mundo, se nota como la estructura productiva de la holding se adapta perfectamente a las diversas exigencias del mercado y a las diversas situaciones de desarrollo del ajedrez mundial (aprovecho para agradecer a la sociedad SCM de Rimini el haberme facilitado este tipo de información).

**5.4** El concepto de "isocosto continuo", en el cual a lo largo de una curva se hipotetiza un proceso continuo de sustitución de capital por trabajo, pasando de técnicas intensivas en capital a técnicas intensivas en trabajo, ha sido duramente criticado en el debate de la teoría del equilibrio microeconómico. En realidad, al interior de la empresa es muy improbable que se pueda encontrar de frente a un proceso continuo de sustitución entre los dos factores fundamentales de la producción.

En realidad, en el corto período las empresas poseen técnicas dadas y difícilmente van a la búsqueda de un equilibrio a lo largo de una curva de isocosto. Sin embargo, resulta interesante verificar cómo esto, que no sucede más en la empresa individual, sea en cambio un elemento de maximización de la flexibilidad intentado por parte de un consorcio de empresas, que unen su esfuerzo justamente para poder moverse a lo largo de una curva continua de sustitución.

En la formulación clásica de Alfred Marshall, la localización del punto de tangencia entre la curva de isocosto y la curva o recta inclinada de los precios de los factores, garantizaba la racionalidad de la empresa en su búsqueda por una combinación óptima de factores productivos. En el fondo, aunque posteriormente esta formulación ha perdido su grado de realismo al prevalecer formas no competitivas y con la rigidez de las restricciones tecnológicas, lo que aún resulta sugestivo es la representación de una concepción racional en el uso de los recursos productivos y, con esto, una combinación continua de factores de frente a un precio dado.

En la empresa marshalliana, dados los supuestos de competencia perfecta, el precio es un dato exógeno, un producto de la lógica del mercado. En el caso que estamos examinando, más que el precio de mercado el dato al que el grupo de empresas debe referirse es el nivel de ingreso del país al que

se destina la planta industrial "llave en mano". En efecto, el producto del grupo de empresas no es la máquina individual sino que una planta industrial completa.

Pero si la unidad producida es una fábrica entera, la composición del grupo seguirá una lógica del todo similar a aquella hipotetizada por Marshall para la empresa en competencia que, a lo largo de una curva de isocosto, combina sus factores de producción. En este caso -de gran interés-, los factores de producción son las empresas que constituyen la holding: ellas tienen un grado diverso de especialización, desde la producción de máquinas-herramientas tradicionales de pequeña dimensión, y por tanto adecuadas para aquellos países en vías de desarrollo con un bajo costo laboral, hasta la empresa tecnológicamente avanzadísima que produce robots, módulos o sistemas de planta adecuados a los países industrializados en donde el costo del trabajo es muy elevado. La "composición de los factores" en nuestro caso de "especialización de las empresas del grupo", depende del nivel de ingreso del país que debe adquirir la fábrica completa.

Se podría identificar un punto racional de equilibrio en relación al nivel de ingreso del país que adquiere la planta: los países ricos se desplazarán hacia las opciones intensivas en capital y los países pobres hacia opciones intensivas en trabajo. Pero delante a estas opciones técnicas, función del diverso nivel de ingreso -y por tanto, del costo del trabajo-, el grupo que hemos examinado tiene una respuesta perfectamente racional para cada tipo de opción.

Es significativo que, en un caso tan aparentemente diverso de la empresa neoclásica correspondiente a la hipótesis de libre competencia del siglo pasado, un instrumento de análisis como el isocosto sea perfectamente utilizable. Se trata en realidad de un modo de representación del proceso de racionalización del comportamiento empresarial, y esto, como era válido en tiempos de Marshall, vale también para la formación de grupos de empresas en el modelo italiano.

La empresa que hemos tomado en examen, la SCM de Rimini, es una agrupación de 22 empresas que operan en los siguientes sectores: fundición y componentes, máquinas para la elaboración de paneles, máquinas para la elaboración de la madera, sistemas para la elaboración de madera. Todas las 22 empresas producen máquinas que van desde las más simples hasta las muy avanzadas, es decir las que constituyen sistemas automatizados y módulos robotizados.

Cuando la unidad de producto es una fábrica entera, cuyo grado de automatización depende del nivel de ingreso del país comprador según

hemos visto, cada empresa de la constelación es capaz de participar en la elaboración del producto final: las empresas del grupo se comportan como "factores de producción", perfectamente adecuados al producto que deben proveer.

Así entonces, el proceso de reagrupación que hemos delineado en relación a un caso concreto de constelación ocurre con la misma racionalidad que exhibiría una empresa modelo al organizar los factores productivos. En casos como estos, la innovación no deriva de la introducción de nuevas máquinas en el proceso productivo, sino del modo en que se agregan las empresas entre sí según su especialización. Esto determina incrementos continuos de productividad sin que sea posible medir el costo de la innovación. Es la configuración de un diseño que se refiere a empresas y no a máquinas, mucho más complejo pero también mucho más eficaz.

Es por ello que resulta del todo inútil buscar en estos casos los incrementos de productividad tradicionales. Se trata de un modelo diverso, original, muy evolucionado, que debe considerarse en toda su complejidad, justamente porque de la complejidad productiva y del modo en que las empresas individuales participan en el resultado final deriva el éxito del agregado de empresas.

**5.5 El modelo italiano, cuando se examinan cuidadosamente estos ejemplos de organización productiva, pierde rápidamente los caracteres pintorescos y folklóricos y adquiere una gran racionalidad.**

La constelación de empresas se constituye en modo de adecuarse perfectamente a las condiciones del mercado interno e internacional para aprovechar plenamente todas las economías técnicas y dimensionales y para mantener un altísimo grado de flexibilidad. Para alcanzar este resultado, que es el punto de fuerza de la holding, cada empresa individual debe mantener su independencia operativa a manera de obtener el nivel más alto de especialización y de explotar todas las posibles economías de escala, pero la acción en el mercado debe ser encargada a un único centro de dirección: la constelación agregada de la holding.

Surge inmediatamente una cuestión: ¿Cuál de las empresas tendrá el liderazgo de la constelación?, ¿aquella que produce la máquina más avanzada tecnológicamente hablando, el robot más sofisticado, o aquella que, manteniéndose en la así llamada producción "madura", tiene un control mayor del mercado?.

La respuesta se halla en las propias cifras de la producción total de máquinas-herramientas de Italia. En 1990, de un producto total

equivalente a 4,800 billones de liras, las máquinas independientes representaban 3,410 billones, los módulos 350 billones, los sistemas unos 680 billones y los robots unos 360 billones.

Existen evidentemente también máquinas individuales que tienen un alto nivel de sofisticación, pero en la batalla continua entre los ingenieros, que presionan la tecnología hacia niveles siempre más exagerados, y los dirigentes del sector comercial, son éstos últimos los que llevan las de ganar. Según veremos, esta orientación es muy importante para el nacimiento de los distritos o de otras formas de asociación productiva en el sector de bienes finales.

Cuando se discute de innovación tecnológica y de políticas para favorecer el proceso de generación de innovaciones, de absorción tecnológica y de introducción de nuevos productos, se hace referencia generalmente a la estructura productiva tradicional. El comportamiento de la gran empresa se coloca al centro de todo análisis. La empresa tiene su departamento de investigación y desarrollo (I&D), que absorbe una parte importante de las inversiones. En esta área nacen las innovaciones de proceso y de producto que vienen incorporadas a los procesos productivos: productividad y control de las cuotas de mercado derivan del éxito de estos departamentos de I&D.

La gran mayoría de la literatura económica acerca de este tema no se aleja mucho del modelo tradicional. Sustitución de trabajo por capital, economías de escala, son aún los puntos de referencia dominantes aún cuando en la realidad tienen ya poco sentido.

En nuestro caso, las cosas ocurren de un modo muy diverso. El proceso de innovación es importantísimo, pero no existe generalmente un departamento en la organización de la empresa o de la holding que se dedique específicamente a la I&D. Sin embargo, en las oficinas técnicas ligadas a la estructura productiva, el proceso de modernización es continuo, aunque resulta difícil establecer cuál sea la cuota de inversión que se destina a esta función.

En la producción de máquinas individuales, que como hemos visto absorbe la mayor parte de las ventas, se trata usualmente de máquinas "tradicionales" que figuran en las estadísticas -principalmente en las de exportación- como bienes "maduros". En realidad se trata de máquinas en continua evolución, que mantienen voluntariamente una característica productiva y de uso relativamente simple pues deben satisfacer una precisa exigencia del mercado.

En otros términos: el sector de las máquinas-herramientas italianas se halla perfectamente en grado de producir colocándose al vértice de la evolución tecnológica, y así lo hace en la robótica y en los sistemas de máquinas. No obstante y por fortuna, la opción de adecuarse perfectamente a las exigencias del mercado determina una conducta selectiva en relación a la innovación. Esta viene adoptada si responde a exigencias precisas del mercado.

Reflexionemos un momento. Si estuviésemos hablando de cualquier otro sector productivo, estas consideraciones tendrían una importancia relativa. Pero el sector de las máquinas-herramientas tiene un papel central en la estructura industrial de todos los países avanzados (no es casual que Alemania y Japón sean los más grandes productores de máquinas del mundo). Si en este sector la innovación es subordinada a exigencias precisas del mercado, ello significa que, al menos por lo que hace al modelo italiano de producción, no es el progreso técnico el resorte que impulsa al sector a un gran éxito mundial. Es la relación entre la estructura productiva de la maquinaria y la estructura productiva de los sectores de bienes finales, que son los clientes de los productores de máquinas.

Si esto es así -y ello lo veremos en seguida-, entonces el despilfarro de cientos de billones de liras en la creación de "parques tecnológicos", "incubadoras de empresas", etc., tiene poco sentido: son simples imitaciones de quien, desconociendo las características de la estructura productiva italiana, copia burdamente experiencias americanas o japonesas de manera acrítica y provinciana.

**5.6** La tendencia a anteponer a toda otra opción aquella de la perfecta adhesión a la dinámica del mercado tiene una relación funcional estrechísima con el mercado interno. Los productores de bienes finales son los adquirentes de las máquinas-herramientas.

Si en Italia se hubieran seguido las reglas del tradicional crecimiento económico en lugar de las "constelaciones" de empresas que hemos descrito, existiría una serie de unidades medianas y grandes como sucede en los otros países productores de máquinas. Pero en el modelo italiano la dinámica es diversa.

Veremos mejor esto al examinar las características del distrito industrial, en donde por una serie de razones de no fácil identificación cuando una empresa alcanza una posición de preeminencia en su sector, en vez de proseguir hacia un crecimiento continuo para poder aprovechar todas las ventajas de la gran dimensión, invierte la tendencia. En lugar de proceder,

según las reglas dictadas por los manuales de microeconomía, hacia formas de integración horizontal -absorbiendo a otras empresas menores del sector- y vertical -asimilando en su interior todas las fases de producción- contrariamente comienza un proceso de descentralización, tan radical que puede ser definido como un proceso de "desintegración" sea horizontal que vertical.

La cultura italiana, especialmente en las regiones centrales y del noreste, es más una cultura mercantil que industrial en su sentido moderno. Si el empresario se da cuenta que su margen de ganancia puede ser maximizado no como la diferencia entre ingresos y costos de producción, sino entre compras y ventas, escoge inmediatamente la segunda solución.

Es bien sabido que el dilema del empresario siempre es el de "make it or buy it", y que por tanto la comparación entre los dos *break-even points* industrial y comercial es un punto de referencia constante. El rasgo característico, sin embargo, es que en el modelo italiano se ponen en existencia una serie de acciones específicas para empujar la solución de equilibrio hacia la opción mercantil.

Cuando una empresa adquiere en su sector de producción de bienes finales un nombre y un prestigio tales de permitirle el control de una proporción consistente del mercado, comienza inmediatamente a reducir los riesgos implicados por la producción descentralizando todo aquello que es descentralizable en pequeñas unidades productivas, que son perfectamente eficientes, muy especializadas en la producción de una sola parte del producto final y, en consecuencia, capaces de utilizar plenamente las economías de escala en esa parte singular de la producción. La empresa madre conserva el diseño de los bienes finales que irán al mercado con su marca, el montaje final, el acabado y, obviamente, toda la estructura de comercialización.

Hemos de ver en seguida como de este proceso de desintegración se origina el distrito industrial. Por ahora, lo que nos importa poner en evidencia es cómo el sector productor de las máquinas siga, con perfecta adecuación, este proceso de desintegración productiva.

En la teoría microeconómica neoclásica se hace referencia a la curva de involucimiento y se enfatiza cómo, en el largo período, el proceso de burocratización de la empresa determina un aumento del costo marginal -o del costo unitario medio-, anulando las ventajas de la gran dimensión e identificándose una forma de equilibrio de empresa de largo período.

En el modelo italiano se diría que la curva de involucimiento se inclina de inmediato, apenas se alcanza la dimensión media. Pero más que un

problema de dimensión este es un problema de control del mercado. El objetivo es alcanzar un nombre reconocido en el mercado. Se produce bien y se busca afirmación con este fin. Pero una vez que esta meta es alcanzada, la tarea fatigosa de producir viene encargada a otros, otros en quienes se tiene "confianza cualitativa", frecuentemente ex-obreros de la empresa madre que, sin embargo, no producirán sólo para ella sino que irán también, especializándose al máximo, a la búsqueda de una cuota de mercado como "óptimos entre los subcontratistas".

El sector productor de máquinas-herramientas tiene en cuenta esta tendencia natural del sistema productivo italiano y, en vez de insistir en la carrera hacia la producción de máquinas cada vez más automatizadas que se emplearían sólo en empresas de dimensión mediana o grande, se prosigue racionalmente la evolución de la estructura productiva que se descentraliza especializándose por el contrario en máquinas pequeñas, tradicionales pero de altísima calidad.

El resultado es claro. Al lado de una serie de sectores productores de bienes finales (muebles, vestido, calzado, pieles, etc.) que se articulan en forma desagregada, el sector de máquinas-herramientas se agrega en forma de constelación, pero en la agregación asume una posición dominante el grupo de empresas que, produciendo máquinas pequeñas, bastante tradicionales y de óptima calidad, obtienen la mejor cotización en el mercado.

Esta lógica evolutiva que deriva de los rasgos del mercado interno, determina también la especialización internacional que reserva a la producción italiana una cuota importante de las máquinas tradicionales de elevada calidad. Es evidente que disponer de un sector de tal importancia y así de especializado es un punto de fuerza insustituible del modelo italiano. Los países que inician actualmente un proceso de industrialización, no gozando de esta ventaja pueden encontrar dificultades en la imitación de la vía italiana al desarrollo industrial.

Nunca he creído que un modelo pueda ser trasplantado tal cual. El proceso de desarrollo es un proceso revolucionario y "las revoluciones no se exportan". Países como México, Brasil, China y toda la Europa ex-comunista tienen otros puntos de ventaja: por ejemplo, el costo del trabajo y la disponibilidad de materias primas.

Lo que importa es saber que es posible alcanzar altísimos niveles productivos y, consecuentemente, control de cuotas relevantes del mercado internacional, manteniendo empresas de pequeña dimensión siempre y cuando la empresa se inserte en un contexto productivo de tipo consorcial o mejor aún distrital. La especialización italiana en el campo de la



maquinaria ofrece a los países de reciente industrialización oportunidades muy interesantes: la posibilidad de crear empresas eficientísimas de pequeña dimensión y de tecnología modesta pero perfectamente equipadas para enfrentar el mercado.

Un ejemplo: un conjunto de 3 máquinas de carpintería, capaz de satisfacer cualquier tipo de requerimiento productivo de dimensión mediana, tiene un costo total de 200 mil dólares. Un costo mínimo, perfectamente compatible con programas de industrialización ligera apropiados para los países de reciente desarrollo que no pueden disponer de medios financieros relevantes, y para los que no tiene sentido el ser forzados hacia opciones tecnológicas incompatibles con sus estrechas disponibilidades.

Las consecuencias de este diagnóstico son evidentes de inmediato en los datos relativos a las exportaciones italianas en la reactivación de 1993. El caso más llamativo es el que tiene que ver con China. Este país es ya uno de los mercados más activos del mundo, teniendo una tasa de crecimiento muy elevada y contando con mil doscientos millones de habitantes.

La reactivación productiva italiana del sector, luego de la crisis de 1991-1993, demuestra claramente el altísimo grado de cultura industrial que hemos afirmado es la principal característica de los productores italianos. Estos identifican inmediatamente a los principales países emergentes que avanzan por una ruta de desarrollo industrial, y se organizan en consecuencia de manera tal que sean precisamente las oportunidades ofrecidas por estos nuevos mercados las que orienten una reactivación productiva como la de 1993.

El período de expansión había concluido en 1991 con un panorama de las exportaciones destinado principalmente hacia la propia Europa. Alemania absorbía el 20.3% de las exportaciones italianas, Francia un 15.5%, España un 15.1%, Suiza el 3.6% y la Gran Bretaña el 3.4%. En 1993, a pesar de la devaluación de la lira de 25% respecto al marco, la participación de Alemania se redujo a 14.8%, Francia a 10%, España a 3.3% y Gran Bretaña a 2.2%. En cambio, los nuevos mercados se han abierto con ritmos de crecimiento excepcionales: China ha pasado del 2.8% en 1991 al 10.5% en 1993; México, de 0.8% a 2.4%, Brasil del 1.4% al 2.6% y Hungría de 0.5% a 1.7%.

La venta de máquinas presupone una organización compleja: representación, participación en ferias, mantenimiento, disponibilidad de piezas de recambio, etc. Lograr en sólo dos años incursionar masivamente en un mercado ciertamente no fácil como es el chino, demuestra una vitalidad y una capacidad industrial de alto nivel, considerando además que actualmente China es el segundo socio comercial de Italia.

Todo esto confirma la racionalidad de nuestra opción: colocar al sector productor de máquinas-herramientas en el centro del modelo industrial italiano y como perno de la flexibilidad, que es el elemento ganador de este modelo.

## 6 LAS POLÍTICAS INDUSTRIALES DEL MODELO ITALIANO

6.1 La política industrial italiana ha sido siempre una cuestión poco precisa y escasamente orgánica. También desde un punto de vista administrativo, contrariamente a lo que ha ocurrido en los países industrializados, la gestión de la política industrial siempre ha estado dividida en diversas áreas, usualmente contrapuestas entre sí.

Las empresas de participación estatal, que como hemos visto han constituido una parte muy importante de la dinámica industrial italiana, recibían directivas de su dependencia específica, el Ministerio de las Participaciones Estatales, que frecuentemente elaboraba y ponía en marcha políticas que entraban en abierto conflicto con lo que debería ser el núcleo central de la política gubernamental para el desarrollo industrial, el Ministerio de la Industria.

De ambos ministerios industriales escabullía después la atribución en materia de legislación específica para el desarrollo industrial del *Mezzogiorno*, que dependía de otro ministerio -especial pero sin portafolio, es decir, sin capacidad autónoma de gasto- y que era el Ministerio para los Apoyos Extraordinarios del *Mezzogiorno*.

No ha existido nunca un ministerio para la investigación y la tecnología que siguiera el modelo del MITI japonés, y cuando se ha creado en 1990, se ha convertido de hecho en el ministerio de la Universidad con todas sus disputas irrelevantes para el desarrollo industrial. Una verdadera lástima.

Así, esta dispersión ha vuelto permanentemente débiles las estructuras administrativas en comparación con el poder económico. En todos los países industrializados es sabido que el poder de *lobbying* de las grandes empresas en relación con el poder político es una constante relevante. En Italia este poder de presión ha sido sencillamente institucionalizado, creando de hecho una situación de dependencia del Ministerio de las Participaciones Estatales respecto de las grandes *holdings* públicas (IRI, ENI y ENEL), y del Ministerio de la Industria en relación a las grandes empresas privadas. La política industrial que resultaba de ello no era otra cosa que el juego continuo de poder y de corrupción entre grupos públicos y privados para la apropiación de los recursos públicos. No para más.

Por esto no vale la pena hablar de una política industrial italiana cuando el tema en discusión es el nacimiento, la difusión y la agregación de pequeñas empresas en distritos o en áreas-sistema.

La única iniciativa seria que ha tenido efectos ampliamente positivos es una ley particular, gestionada por el Ministerio de la Industria bajo el nombre de "Ley Sabatini". La primera edición de tal ley, N°1329, se remonta a 1965 titulándose: "Medidas para la adquisición de máquinas-herramientas". La ley ha sufrido diversas modificaciones y actualizaciones hasta 1993, con la Circular N°12 del *Medio Credito Centrale* con fecha del 24 de febrero de 1993. Pero ninguna de esas modificaciones ulteriores han cambiado el mecanismo de la ley, refiriéndose en general al complejo régimen de garantías de propiedad a favor del vendedor de la máquina, el cual conserva la "reserva de propiedad" hasta cuando aquella viene pagada por completo.

6.2 Diré una maldad, pero ocupándome seguido de empresas que habían utilizado tal ley, y siguiendo las vicisitudes de la difusión de la cultura industrial, especialmente la ligada a la producción y al uso de las máquinas-herramientas, he tenido siempre la impresión que los efectos positivos de esta ley superaban siempre la voluntad del legislador.

Sabatini es el apellido de uno de los primeros diputados firmatarios de un proyecto de ley que tenía como fin habilitar a los pequeños industriales en la adquisición de nuevas máquinas-herramientas. La ley está basada en un mecanismo simple: el gobierno -en este caso, el Ministerio de la Industria- promovía la adquisición de nueva maquinaria por parte de pequeñas empresas permitiendo a la empresa compradora pagarla en un período de 5 años y con una tasa de interés preferencial: una tercera parte de la tasa corriente de referencia. Permitía también al vendedor de la máquina obtener de una institución bancaria, autorizada por el ministerio, el pago al contado de la máquina. El vendedor mantenía en reserva la propiedad como garantía del pago.

De este modo, el comprador paga con letras de cambio durante el quinquenio y a una tasa reducida; el banco autorizado (el *Medio Credito Centrale*) descuenta las letras y puede pagar al contado al vendedor de la maquinaria. La diferencia entre tasa corriente y tasa preferencial es cubierta con un fondo financiado por el Estado a través del Ministerio de la Industria; las eventuales quiebras y los riesgos vienen atenuados por la reserva de propiedad y corren parcialmente a cargo del banco, que, no obstante, tiene la ventaja del manejo del fondo previsto por la ley.

Si el banco o los bancos autorizados no cometen errores en la evaluación del proyecto de inversión, los riesgos se reducen al mínimo; sobretodo por no tratarse de financiamientos para plantas enteras, sino para la adquisición de máquinas individuales por parte de una empresa ya en

funciones, que en consecuencia puede garantizarse suficientemente para este gasto adicional.

Si la ley hubiese funcionado normalmente, habría dado una ventaja modesta a las pequeñas empresas en el proceso de renovación tecnológica. El monto del incentivo -concesión de una tasa preferencial y amortización en cinco años del crédito- no era tan elevada, si se lo compara con lo que se disponía para las empresas que se radicaban en el *Mezzogiorno*: 40% de contribución a fondo perdido y 30% de crédito preferencial. Pero la Ley Sabatini, por una serie de condiciones favorables que resulta oportuno examinar, ha funcionado a mi juicio de manera excepcional y ha tenido efectos muy positivos, mayores a las que el modesto legislador se hubiera esperado o fuera capaz de prever.

**6.3** El examen detallado del modo en que esta ley ha operado en Italia, permite iluminar los rasgos fundamentales de una política industrial que resultan muy útiles cuando se busca evidenciar los puntos de fuerza de una política susceptible de ser experimentada, con las mismas soluciones, en otras realidades que marchan hacia niveles mayores de desarrollo industrial.

De hecho, como he mencionado al inicio, muchos estímulos para escribir estas líneas los he encontrado con las preguntas que se me han hecho en diversas partes del mundo, cuando debía explicar las líneas del desarrollo industrial italiano, y el nacimiento y difusión del sistema de las pequeñas empresas. Especialmente en países como México, China, Venezuela, Portugal, Brasil, Hungría -países que se vienen presentando en la escena del desarrollo industrial-, las preguntas de mis interlocutores insistían mucho acerca de la experiencia de la Ley Sabatini.

La "globalización" que es el elemento central de la dinámica económica mundial no sólo implica una nueva división internacional del trabajo, sino que también un gran interés por las fórmulas de política industrial que han tenido resultados positivos. En la línea de este ensayo es entonces oportuno explicar, especialmente a los países en fase de desarrollo industrial, los términos del éxito de esta fórmula, aunque también los límites y los aspectos negativos que, como en todas las cosas humanas, existen en dicho mecanismo de promoción industrial, si bien la suma algebraica de todos los resultados es decididamente positiva. Sin embargo, como ya he dicho, una serie de condiciones favorables dan relieve al éxito de esta iniciativa de política industrial.

En los años setenta, en Italia se asiste a ese fenómeno que hemos descrito bajo el nombre de industria subterránea. Subterráneas o semi-subterráneas,

una masa innumerable de empresas se han extendido por el territorio nacional, principalmente en las regiones del noreste y del centro, pero también en el *Mezzogiorno*. Ha sido esta la primera condición favorable que encuentra la Ley Sabatini. Existía un "hormiguero" de iniciativa empresarial que requería objetivamente, luego de un nacimiento subterráneo y por ello precario, débil y a la suerte, echar raíces y convertirse en "verdadera" empresa a los ojos de Dios.

El modo ineludible de echar raíces es la adquisición de una máquina moderna, que multiplique rápidamente la productividad y proyecte a la empresa en el mundo de las empresas reales, y que lance al empresario, generalmente un ex-obrero o un ex-emigrante, hacia una promoción económica y social decisiva para su existencia.

La segunda condición es el inicio del boom de las máquinas-herramientas en Italia. Hemos descrito cómo ocurrió el afortunado encuentro entre el sector metal-mecánico italiano con la electrónica americana, y cómo de este acoplamiento afortunado nació una generación de máquinas de control numérico que han modificado radicalmente la calidad de la producción italiana de ese sector portador de la industria, habiendo proyectado a la industria italiana de las máquinas-herramientas a la cima de la producción mundial.

La Ley Sabatini no provoca tan sólo una ventaja en la adquisición de la máquina por parte del pequeño empresario y una facilitación para el productor, provoca mucho más que eso: la difusión rápida, violenta y penetrante de una gran dosis de cultura industrial en regiones que habían quedado al margen del proceso de desarrollo industrial italiano. Regiones que carecían prácticamente del todo de cualquier forma de tradición y de cultura técnica e industrial.

Una medida de política industrial se logra verdaderamente cuando su efecto no se limita a suscitar un empuje proporcional a la fuerza de la incentivación contenida en la ley, sino cuando suscita fuerzas adicionales que están contenidas en el sistema y que no esperan sino la ocasión oportuna para manifestarse, en este caso más allá de la voluntad misma del legislador.

Quien hace política industrial deberá valorar la fuerza real del mercado, buscando involucrar las fuerzas disponibles latentes y usualmente ocultas en el sistema, junto a la acción positiva del gobierno. La difusión de cultura industrial es el fin real de toda política de industrialización. Es su verdadero resultado irreversible.

Las plantas industriales, así sean de grandes dimensiones, pueden nacer y fracasar al paso de unos cuantos años, no dejando más que unos cuantos rastros de desarrollo. Pero si una política es capaz de generar en el territorio un conocimiento difundido y vivido por miles de pequeños empresarios, aunque puedan sobrevenir muchos fracasos -lo que es casi inevitable- quedará un nivel cultura y técnico que hace irreversible el proceso de desarrollo industrial.

**6.4** El pequeño empresario tiene entonces la posibilidad de comprar una nueva máquina en condiciones favorables, y el productor de la misma tiene la posibilidad de vender su producto y de recibir el pago al contado por parte del banco.

En los años setenta, los productores de máquinas incrementan su producción y entran en el sector de las máquinas de control numérico. La Ley Sabatini abre para ellos un nuevo y amplio mercado: exactamente de lo que requieren para dar el salto técnico-cualitativo. Y ellos no dejan pasar la ocasión. Se desencadena, en la segunda mitad de ese decenio y en la primera mitad de los ochenta, una fuerte acción promocional de los productores hacia los adquirentes de nuevas máquinas.

Los productores emplean todos los medios para convencer a los nuevos y desprevenidos empresarios en la compra de maquinaria. Pero para lograrlo deben emplear mucho tiempo en la explicación de cada detalle de las ventajas técnicas y económicas de la compra. Esta legión de pequeños y medios productores de máquinas-herramientas, que se desparrama en regiones carentes de tradición industrial, es el principal vehículo de difusión de cultura industrial moderna. Los representantes de los productores de máquinas deben literalmente educar a los posibles compradores acerca de todas las potencialidades de la nueva máquina, e ilustrarles de forma acabada las ventajas para la empresa.

Esta proliferante y profunda acción promocional se apoya en el verdadero resorte del desarrollo: la ganancia. El objetivo de los productores es la ampliación de su mercado en el momento de una oleada tecnológica favorable.

He dirigido durante 9 años un organismo público que tenía por objetivo la promoción industrial, es decir, la actividad de difusión de cultura industrial y la presentación de nuevas oportunidades para las pequeñas empresas. Durante años he enviado a mis funcionarios, muy capaces, a dialogar con los empresarios. Pero esta actividad ha sido muy desilusionante en la mayor parte de los casos. Los interlocutores no dan más que una atención distraída a aquellos que realizan una actividad

promocional sin la verdadera y vital motivación que es el resorte de la ganancia. Mis capaces funcionarios venían pagados por el Estado para realizar un trabajo que terminaba muy pronto en una actividad burocrática, perdiendo toda fuerza de penetración y de convencimiento: faltaba en ello la fuerza que deriva de las condiciones reales del mercado.

Por todo esto me declaro contrario, por experiencia directa, a todas las formas hoy usuales de "incubadoras de empresas" o de propaganda amorfa de desarrollo industrial. O la promoción es animada por verdaderas razones económicas, o es prácticamente inútil. Sólo quien produce la máquina y sólo quien desea comprarla para obtener ventajas económicas, tiene una verdadera "pasión" para transmitir cultura industrial y tecnológica.

Un comportamiento similar ocurre con quien adquiere la máquina. El pequeño empresario, nacido usualmente en forma subterránea en un garaje o en una casa de barrio, tiene con la Ley Sabatini la oportunidad de dar el salto de calidad que lo transformará en un verdadero industrial, es decir, en un protagonista en el ámbito social en que vive.

El pasaje obligado es la compra de la máquina moderna. Muy seguido se trata de empresas de base familiar, creadas por ex-obreros calificados que han comenzado a trabajar por su cuenta o con grupos de colegas que intentan la nueva aventura empresarial, o se trata de ex-migrantes que han aprendido el oficio en el extranjero trabajando como obreros dependientes que ahora desean alcanzar la independencia.

Los obreros italianos en el extranjero tienen en la valija el resorte hacia la independencia, y apenas tienen la ocasión abren una pizzería, un restaurante, una heladería. Trabajan de más, arriesgan de más, no ganan mucho más pero son hombres libres. En el fondo este es el mismo resorte que se encuentra a la base de la difusión de la forma italiana de producción industrial.

Así, cuando este tipo de empresarios se decide a comprar la máquina nueva según los términos preferenciales de la Ley Sabatini, tiene ya una fuerte motivación que se traduce en la exigencia de aprender perfectamente todo lo que la nueva máquina es capaz de dar a la empresa.

Por esto el comprador obliga al productor a transmitirle todas las nociones y las informaciones necesarias para el uso más eficaz de las máquinas y para su manutención. Muy seguido el empresario, carente de crédito con los bancos, ha debido comprometer todo lo que tiene y todos los recursos de la familia, e incluso de los amigos, a disposición. Por ello, por esa máquina se juega su existencia.



De aquí que la acción promocional viva e intensa encuentre interlocutores atentísimos. Y es de este extraordinario diálogo, que se realiza -de la mitad de los años setenta a la mitad del siguiente decenio- y de donde se obtiene la difusión de la cultura industrial, y por tanto el salto de calidad en el nacimiento y arraigo de las empresas. Será esta ruta, aunque no exclusivamente, uno de los puntos de referencia para la asociación de las pequeñas empresas en la forma del área-sistema.

6.5 Tenemos entonces que la Ley Sabatini obtiene un resultado adicional al objetivo que había determinado su formulación: una gran campaña promocional y una progresiva elevación del nivel de iniciativa empresarial y de cultura industrial en regiones que llegaban siendo últimas al proceso de desarrollo.

Pero también, aunque ciertamente no en forma exclusiva, el éxito mundial de las máquinas-herramientas italianas se relaciona en cierto modo con los efectos de la ley. Tener un mercado interno adicional para un sector en expansión es la mejor garantía para activar un flujo consistente de exportaciones. La cuota de demanda interna le otorga seguridad a la empresa y mayor agresividad en el mercado externo. En el mismo período en que la Ley Sabatini manifestaba sus efectos al interior del país, el sector de las máquinas-herramientas italianas conquistaba el mercado internacional.

Desgraciadamente los gobernantes italianos, interesados en otras cosas, no se han dado cuenta mínimamente del significado de esta meta, y la propia publicidad ligada a los intereses de los grandes grupos públicos y privados ha ignorado sustancialmente este fenómeno que es, a mi juicio, el más significativo de toda la cuestión industrial italiana. Se prefería dar amplio crédito y valorizar el famoso "made in Italy" al hablar de calzado, corbatas, vestido y bolsas, y no se veía el papel que, en cambio, tenían en el mundo las máquinas italianas.

Una vez más, la experiencia internacional me ha confirmado la importancia de este punto de vista. Sólo hasta que cité la revista *The Economist*, que subrayaba el hecho que Italia había superado ya a los Estados Unidos en la producción del más importante bien industrial como ciertamente son las máquinas-herramientas, obtuve la atención de los economistas y empresarios norteamericanos asistentes a una conferencia que impartí en el Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad John Hopkins de Washington; entonces pude demostrar que, desde un punto de vista cualitativo, también las máquinas italianas habían superado a las norteamericanas. Hasta ahí, el diálogo se había desenvuelto sobre temas de subdesarrollo, tipo mafia y camorra. Pero ese dato de la

revista inglesa (1989), me permitió atraer la atención y obtener el respeto de parte de un auditorio fuertemente predispuesto respecto a Italia. El éxito de las máquinas italianas es realmente el que nos ha hecho entrar en el grupo de los 7, y no claro las condiciones del gasto público o la gestión desatinada de las grandes empresas.

Por lo demás, también en países de reciente marcha hacia la industrialización moderna como México, China y Hungría, el interés de los interlocutores acerca del modelo italiano se halla ligado en gran medida a la calidad de las máquinas italianas. Interesa, sobretodo, el modo en que ha ocurrido el tránsito de una especialización en bienes finales a la producción de máquinas para esos bienes. Hemos visto que en Prato de la industria textil se ha pasado a la producción de máquinas textiles, en Varese del calzado a la producción de máquinas para zapatos, y así por el estilo en otros distritos.

Se me preguntaba si una evolución de este tipo era factible para la realidad industrial incipiente de los países en vías de desarrollo, y qué tipos de políticas serían útiles a dicho fin. Creo que en algunos casos la respuesta puede ser afirmativa, y la propuesta más simple es una política de creación de *joint-ventures* entre empresas italianas que podrían participar proveyendo maquinaria al capital social de empresas en esos países. En una primera fase este pasaje es necesario para comenzar un proceso de capacitación tecnológica indispensable; esto puede coincidir con una nueva fase de la división internacional del trabajo con diversas vías de especialización.

Por ejemplo, si el costo del trabajo en China es equivalente a 1/16 del costo italiano y si se trata de un trabajo de buena calidad, es realmente necesario convencerse que la colaboración entre Italia y China puede tener contenidos positivos para ambos países si se procede de acuerdo con líneas racionales de la división internacional del trabajo. Será conveniente que algunos bienes sean producidos en China y que Italia acentúe su especialización en bienes de capital, donde ciertamente la "ventaja comparada" en términos ricardianos es mayor, especialmente desde el punto de vista cualitativo, que si es de difícil medición en cambio resulta decisivo en los mercados modernos. Sin embargo, respecto a la internacionalización del modelo italiano abundaremos más adelante.

**6.6** Hemos hecho una primera referencia a los efectos negativos de la Ley Sabatini. Existen, y en ciertos casos y períodos han sido también graves.

El empuje promocional se vuelve muy fuerte, según se ha visto. Las máquinas-herramientas en Italia son producidas principalmente por

empresas de pequeña dimensión. Pocas de ellas darán el paso hacia un crecimiento de escala y no siempre el resultado será positivo. Pero los pequeños productores de máquinas trabajan para una demanda casi artesanal: son como el sastre que confecciona prendas a medida. Muy seguido producen una pequeña serie de máquinas, pero luego deben "personalizar" la máquina; deben, pues, adaptar la nueva planta a los requerimientos del comprador. Naturalmente, el productor gana si logra vender una máquina costosa o más máquinas a la misma empresa.

Por otro lado, el pequeño empresario comprador no tiene una cultura técnica y una experiencia tales para valorar puntualmente las potencialidades de la máquina. Frecuentemente la nueva máquina es fascinante, y para el pequeño empresario que se apresta a salir de una condición subterránea, entrando en el emporio de las empresas serias, es difícil resistir a esto. Luego su interlocutor, precisamente porque es productor de máquinas y en consecuencia mucho más experto y competente en materia de cultura técnica e industrial, tiene todo el interés para amplificar la fascinación de la nueva máquina. Por lo demás, vivimos inmersos en una sociedad donde todos somos subyugados por la fascinación de las máquinas nuevas, desde el automóvil hasta el televisor, la cámara fotográfica, los aparatos de sonido.

Es por esto que, muy seguido, el pequeño empresario adquirente es inducido a comprar una máquina que va mucho más allá de sus reales exigencias y de las perspectivas de desarrollo de su empresa. Este es un daño gravísimo porque debilita a la empresa en el momento más delicado y, usualmente, en una situación financiera muy precaria.

El empresario que nace subterráneamente, o que amplía una actividad artesanal o comercial anterior, no dispone usualmente de muchas garantías reales y por ello difícilmente obtiene crédito del sistema bancario que vaya más allá de las garantías de que dispone. Esto vale particularmente para el crédito a mediano plazo. La Ley Sabatini, sin embargo, ofrece una oportunidad extremadamente interesante para el crecimiento de la empresa; de ahí que el empresario considere la conveniencia económica de adquirir la nueva máquina firmando sólo letras de cambios. El considera, en efecto, que la nueva máquina le permitirá un aumento tal de la producción, de la productividad y consecuentemente del margen de utilidades, que repagar las letras de cambio en cinco años con una tasa preferencial será relativamente fácil, permitiéndole un buen margen de ganancia.

El vendedor de la máquina juega con la inexperiencia relativa del pequeño empresario, intentando reforzar a toda costa la ilusión de altas ganancias derivadas de la adopción de la nueva máquina. Como en todo comercio, el

uso de toda posible astucia y lisonja es lícita por parte del vendedor productor de máquinas. De hecho, no es raro que la pequeña empresa termine por hacerse de una deuda muy alta por haber comprado una máquina desproporcionada a las reales posibilidades de expansión de la empresa. En consecuencia tampoco son raras una serie de quiebras y de insolvencias con los bancos.

Pero es precisamente el banco el que debe tener un papel estratégico en esta fase. En realidad la Ley Sabatini no exenta al banco que efectúa el financiamiento industrial de ninguna responsabilidad, no modifica las prerrogativas de evaluación y de control que le otorga. La ley se limita, en efecto, a poner en marcha una forma inteligente de incentivación, sobretodo porque permite a los productores de máquinas-herramientas el obtener el pago al contado.

Es obvio que de frente a esta oportunidad los vendedores se empeñen al máximo en colocar sus máquinas, aún a costa de afectar a sus clientes. Pero es justamente la tarea del banco que maneja los fondos el guiar a la empresa compradora para una selección adecuada de las técnicas y de las dimensiones de la nueva planta, teniendo en cuenta también que, en cualquier caso, el vendedor mantiene la propiedad de la máquina hasta que viene completado el pago.

De hecho, aunque en algunos períodos y en algunas áreas se han verificado quiebras y protestas derivadas por un exceso de compra de máquinas - trayendo ello algunos problemas a los bancos que habían financiado las operaciones-, la Ley Sabatini ha dado buenos resultados. No sólo ha favorecido que saliera a la luz el tejido industrial subterráneo, transformándolo en una forma de industrialización moderna y eficiente; no sólo ha contribuido a la expansión y al mejoramiento cualitativo de la producción del sector de las máquinas-herramientas, sino que ha sido, asimismo, una de las causas concomitantes para el nacimiento de los distritos industriales.

6.7 El objetivo de este ensayo, lo repetimos, es el de verificar la posibilidad y el modo de transferir las experiencias positivas del proceso de crecimiento industrial italiano a otras realidades económicas, en primer lugar la realidad del *Mezzogiorno*.

En efecto, puede parecer que toda la valoración positiva que viene dada por la experiencia italiana se estrelle contra la realidad de la ausencia de desarrollo industrial en esta región sureña.

Una suerte de pregunta implícita acompaña a la exposición que hemos hecho de las virtudes del modelo italiano: bien, si ustedes han sido así de listos para inventar un modelo de desarrollo industrial que ha permitido el despegue de regiones enteras carentes de tradición industrial, manteniendo además un equilibrio territorial, sin excesos de urbanización negativa, con una buena armonía entre los diversos sectores de la producción, ¿por qué el *Mezzogiorno* es aún ahora una región de atraso y de crisis?

La pregunta es perfectamente legítima, y me ha sido formulada en una conferencia promocional por algunos empresarios norteamericanos en Nueva York. La respuesta puede ser útil también para los países en vías de desarrollo, a fin de que eviten los muchos errores que en Italia se han cometido en este camino: la Ley Sabatini no ha operado en el *Mezzogiorno*. Esta región estaba en efecto bajo un régimen especial de incentivos al desarrollo industrial que, en el papel, concedía a las empresas que hubieran localizado sus plantas en la región sur incentivos mucho mayores de los previstos por la Ley Sabatini.

Se trataba de una contribución a fondo perdido, es decir de un regalo equivalente al 40% del costo del establecimiento físico, incluido el valor del terreno, los vehículos y una parte de los inventarios. Un crédito equivalente al 30% del valor de la inversión a una tasa menor en dos tercios a la tasa de interés corriente. Adicionalmente, exenciones fiscales, reducción de las prestaciones sociales para los dependientes, etc.

De 1960 a 1993, el *Mezzogiorno* ha gozado de la más alta forma de subsidio industrial existente en el mundo. Según se ve, un incentivo mucho más potente en comparación con la pobre Ley Sabatini.

Y sin embargo, la Ley Sabatini ha producido efectos muy positivos, mientras que las leyes de promoción para el *Mezzogiorno* han producido más asistencialismo, más clientelismo, degeneración política y corrupción que resultados decentes. Es más, he afirmado muchas veces y en muchas sedes que la política de incentivación al desarrollo ha sido uno de los mayores obstáculos para el desarrollo del sur de Italia. El resto se puede intuir: si una ley produce corrupción, no hay mayor obstáculo que eso a una forma de desarrollo sano y productivo.

## 7 LOS DISTRITOS INDUSTRIALES

7.1 La descripción y el análisis desarrollados en los capítulos anteriores conduce, deliberadamente, hacia el punto más desarrollado de la experiencia industrial italiana: el distrito industrial.

En la experiencia del desarrollo industrial, Italia, país creativo en el bien y en el mal, ha generado dos fórmulas innovativas: las empresas de participación estatal que han cumplido un papel ampliamente positivo hasta llegar a su degeneración, y el distrito industrial. Si hacemos referencia a los últimos quince años de desarrollo -desde la crisis energética hasta hoy día- debemos detenernos en la segunda experiencia, el distrito, que es la que está permitiendo a la economía italiana salir con bien de la crisis de los primeros años de la década del noventa, crisis durísima porque se ha caracterizado por la reestructuración de los mecanismos de fondo de los sistemas económicos.

Por lo demás, desde que en la Conferencia de Detroit sobre la lucha a la desocupación en marzo de 1994 el Presidente Clinton ha citado los métodos productivos operantes en la "Italia septentrional" (así ha dicho, aunque lo habían informado mal, pues los distritos industriales son, si acaso, una característica del centro de Italia y se encuentran ya presentes también en el sur de la península), todos desean saber todo acerca del famoso modelo italiano de las pequeñas empresas asociadas.

El fenómeno es objeto de estudio desde al menos dos decenios. Pero en realidad se ha hecho muy poco para verificar si -y cómo- este fenómeno típicamente italiano puede ser trasplantado en otras y diversas realidades económicas.

Nos hemos referido frecuentemente a aquellas variables que la OCDE define como "variables invisibles". Hemos escogido a propósito la definición oficial de este organismo porque generalmente quien hace referencia a elementos no típicamente empresariales o típicamente macroeconómicos viene tachado, por los economistas purísimos, de introducir variables de naturaleza política al análisis económico. En realidad se trata frecuentemente de variables muy visibles aunque no capturables a fines estadísticos y, por ello, no susceptibles de elaboraciones econométricas.

Según las orientaciones actuales de la ciencia económica, que como ya hemos dicho en la introducción está a punto de quebrar por el predominio de los análisis técnicos, cuando un fenómeno no es medible

estadísticamente -y en consecuencia no se puede aplicar al análisis del fenómeno una metodología econométrica- se tiende a negar su existencia.

Ya que la industria italiana no es medible casi para nada -estamos a fines de 1994 y apenas empieza a publicarse en forma provisional el censo industrial de 1991- se debería concluir que la industria italiana tiene una existencia efímera. En realidad el desarrollo italiano sigue vías nuevas y de gran interés. Pero los responsables de las estadísticas nacionales no se han dado cuenta y continúan, jurásicamente, a medir fenómenos irrelevantes (y a tener cuidadosamente escondidos los datos). Las variables invisibles, a pesar de que también resultan difíciles de calcular por el retraso de las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística, se pueden describir en su lógica de funcionamiento.

Siendo nuestra tarea la de explicar fenómenos económicos y no sólo el medirlos, trataremos de describir cómo las variables que la ciencia económica tiende a ignorar tienen un papel fundamental en el fenómeno en examen.

La OCDE es tradicionalmente el más riguroso organismo internacional de estudio de la dinámica económica. Su limitación, sin embargo, es muchas veces la de ser una organización terriblemente "aristotélica" y la de aducir formas excesivas de pseudo-rigor aplicando el análisis neoclásico incluso a situaciones en que este ejercicio carece absolutamente de sentido. No obstante, la OCDE admite que para comprender la dinámica industrial de las pequeñas empresas no se pueden descuidar las "variables invisibles" que han tenido naturaleza política, cultural, sociológica, técnica, etc. Esta admisión nos permite afrontar el tema de los distritos industriales.

He tenido la fortuna de poder discutir y examinar centenares de casos relativos a pequeñas empresas y a sus problemas dado que por nueve años mi trabajo ha sido el de contactar empresas en Italia y en otras partes del mundo para atraer inversiones hacia el *Mezzogiorno*. Si las normas de la incentivación hubieran sido decentes, una serie de casos habrían producido resultados positivos. Pero ya que el tiempo medio entre la decisión de invertir de parte del empresario y la obtención del primer desembolso de incentivo financiero era de unos dos años y medio, la acción promocional se desvanecía en la inutilidad de la espera.

A pesar de tal cuestión, bastante penosa, ello no me ha impedido obtener experiencias acerca de las motivaciones de la empresa y acerca de sus comportamientos mucho más de lo que en general se obtiene del estudio de aburridas estadísticas, por lo demás no disponibles. Y tal como decía Polibio, no hay mal del cual no pueda obtenerse una pequeña parte de

bien, la presente reflexión acerca del nacimiento y el desarrollo de los distritos industriales es fruto de esta larga experiencia.

Existe por lo demás un abundante material de estudio sobre este fenómeno de la realidad industrial italiana. Pero en casi todos los análisis realizados sobre los distritos se comete un error de método: se tiende a identificar el fenómeno y a enmarcarlo en las formas conceptuales de la ciencia económica, aún antes de haber dado una explicación completa y convincente del mismo. Es necesario por ello, en primer lugar, describir exhaustivamente el objeto del análisis: el distrito industrial.

7.2 Giacomo Beccatini, profesor de la Universidad de Florencia, fue el primero en individualizar la presencia de una realidad diversa de la empresa y del sector industrial que, en un cierto sentido, tenía características propias de ambas.

El distrito es más que la empresa, porque en él se desarrolla una serie de episodios productivos que aunque se refieren a la empresa se desarrollan fuera de ella, y es menos que el sector industrial porque las actividades del distrito no cubren todas las de éste.

Muchos estudiosos en Italia han descrito y analizado distritos individuales o han intentado entender el fenómeno dentro de la lógica de la teoría de la empresa. Pero, en ambos casos los resultados son parciales. Una síntesis feliz viene expuesta por Sebastiano Brusco, profesor de la Universidad de Modena, que vive en el corazón de la experiencia de los distritos industriales y ha sido uno de sus más connotados estudiosos<sup>19</sup>.

Precisamente porque el fin del ensayo más reciente de Brusco es la formulación de una política industrial sobre aquél territorio -la Emilia- que se había caracterizado por el nacimiento y la difusión de las formas más articuladas de distritos industriales, el corte del ensayo es sintético y su contenido está libre afortunadamente de todos esos elementos académicos que complican inútilmente los tentativos de comprensión del fenómeno en examen.

"Ha llegado quizás el momento -escribe Brusco- de preguntarse en qué medida la experiencia habida en el estudio de los distritos industriales pueda ser extendida a todos los sistemas productivos locales. En otros términos, se trata de saber si cada territorio -de algún modo delimitado, y el problema de la delimitación es un problema a afrontar con cuidado-

---

<sup>19</sup> S. Brusco.-"Per una discussione dell'attuale politica industriale del PDS in Emilia-Romagna", en *Política ed Economía*, Nueva serie, no. 1, 1993.



puede llegar a ser útilmente considerado como una unidad de análisis y de proyectación de la promoción, aún cuando aquél territorio no tenga las características del distrito industrial".

Esta afirmación coincide exactamente con la experiencia que he tenido por una década como responsable de un ente público -el IASM- cuyo fin principal es el de promover el desarrollo industrial en el *Mezzogiorno*, esto es, de un territorio en el que existe un cierto grado de desarrollo de las pequeñas empresas, pero donde raramente se verifica el fenómeno de la agregación de las empresas bajo forma de distrito.

Por años he experimentado diversas soluciones para intentar favorecer el nacimiento de distritos y ciertamente habría llegado a resultados positivos -como ha sucedido con la experiencia que de los consorcios de servicios reales para los artesanos a que antes me referí-, si la legislación de los incentivos industriales para el desarrollo del *Mezzogiorno* no hubiera estado completamente errada y si las condiciones políticas italianas de 1983 a 1992 -período de mi gestión en el IASM- hubieran sido al menos decentes (no lo eran: en nueve años el ministro titular del Ministerio del *Mezzogiorno*, del cual dependía completamente la política industrial, ha cambiado siete veces; de los siete ministros que se han sucedido en el período, seis han terminado bajo indagación por parte de la autoridad judicial).

Es evidente que cuando en una región existen dificultades objetivas de naturaleza histórica, geográfica y ambiental, y a esas se suman políticas equivocadas y manejadas por una clase política inepta y corrupta, perseguir objetivos de industrialización que permitan llegar a altos niveles de eficiencia y de calidad total, es prácticamente imposible.

Pero la experiencia, aún cuando los resultados no han sido felices, puede ser de gran utilidad. No se trata de formular políticas industriales para regiones en las que los distritos industriales ya existen, regiones en las cuales los mismos distritos han sido inventados, sino de verificar cómo esta experiencia positiva pueda ser transportada a otras realidades. Y no se trata siquiera de volver a proponer políticas industriales que hayan tenido como objetivo la creación de empresas individuales, como ha sido el caso hasta ahora en las regiones meridionales.

Cuando se propone verificar si esta experiencia y estas innovaciones puedan ser transferidas a otros territorios y a otros países, se requiere prescindir de las habituales políticas de *entreprise creation* y de *job creation* que tienen una eficacia del todo limitada y cuestan muchísimo, e identificar en cambio todas las condiciones que han determinado en Italia

el nacimiento y el éxito del distrito industrial, reconociendo las políticas que son necesarias para su afirmación en otras realidades.

Pero regresemos a la definición del distrito industrial. "Puede estar constituido -escribe Brusco- por tres elementos: las empresas activas, el territorio sobre el cual las empresas surgen y la gente que vive en él, con sus valores y su historia que es también la historia de las empresas cuyas señas se inscriben también en el territorio. Las características distintivas para la delimitación de los confines del sistema son la fuerte densidad de las relaciones entre las empresas y la relativa homogeneidad del sistema social". Adicionalmente: "Los sistemas productivos locales pueden ser muy diversos entre sí no sólo por lo que se refiere al aparato productivo, sino también en relación al tejido social con el cual se constituyen."

7.3 Así entonces, conocemos ya los ingredientes para constituir un distrito. Pero ¿cuándo se puede decir que de una conglomeración de empresas que actúan en el mismo sector se pasa a la presencia de un distrito?. Un elemento característico a decir de muchos estudiosos es el mecanismo de competencia-colaboración. Empresas completas que actúan en el mismo sector y en el mismo territorio tenderán normalmente a competir entre sí. Es inevitable: se dirigen de norma al mismo mercado, se valen de trabajadores del mismo grupo, tienen generalmente un igual nivel de cultura industrial.

Cuando en una misma área geográfica se encuentran empresas que actúan en el mismo sector productivo, especialmente en áreas donde no preexistía una tradición industrial, las condiciones normales son de una competencia encendida.

Un fenómeno por lo demás conocido en todos los países en vías de desarrollo es precisamente el de la imitación competitiva. No existiendo un nivel elevado de cultura industrial, cuando un empresario inicia una actividad productiva muchos se sentirán impulsados a imitarlo y a competir con él, con resultados en general desastrosos. No se trata en efecto de un proceso virtuoso de tipo schumpeteriano, dado que el nivel de arranque es la inexistencia de un tejido industrial y una cultura industrial muy limitada. La imitación schumpeteriana se refiere a un sistema industrial en acto, donde se producen y se adoptan ya nuevas tecnologías.

Si la primera iniciativa industrial que se localiza en un área de primera industrialización tiene alcances tales para no ser imitada, entonces empieza a crearse progresivamente esa difusión de cultura industrial que es la premisa del desarrollo.

Se ha considerado muy apresuradamente como crímenes a las así llamadas "catedrales en el desierto", experimentadas en el *Mezzogiorno* italiano y en otras partes del mundo. Ciertamente en muchos casos los daños provocados por su fracaso, como en el caso de las petroquímicas, han sido gravísimos. Sin embargo, frecuentemente la presencia de una empresa moderna resulta un hecho positivo aún cuando sus efectos inducidos en términos de producción puedan no ser brillantes, especialmente si se trata de empresas de dimensiones medias, tales de no violentar el equilibrio territorial.

No es difícil encontrar agrupaciones de pequeñas empresas que actúan en un mismo sector y que, si bien en competencia entre sí, conviven ágilmente; esto especialmente cuando el origen del proceso de industrialización se halla en la industria subterránea o en una evolución del artesanado, tal como ha ocurrido en gran parte de las regiones centrales de Italia.

En tales casos es donde han intervenido las "variables invisibles" de las que habla la OCDE, o "los valores de la historia del pueblo y de las empresas englobadas en el mismo ámbito territorial", de los que habla Brusco. Existe un momento en el cual se pasa de la pura competencia a formas más complejas de colaboración entre empresas. Y entonces del simple aglomerado de empresas se da inicio al nacimiento del distrito.

Por ello he siempre sostenido que la industria subterránea debía ser considerado un hecho positivo. Me daba cuenta perfectamente cuando escribí un ensayo sobre el tema (A. Saba.- *La industria subterránea*, op. cit.) de todos los elementos negativos que este fenómeno podía presentar. Hemos discutido ampliamente en un seminario en 1981 en Madrid, organizado por el PSOE, donde Alfonso Guerra insistía arduamente en demostrar toda la negatividad social y política de las actividades informales, mientras yo sostenía que -haciéndome fuerte con la experiencia italiana- aún si de un modo atípico y tal vez ilegal, lo que importa es que nazcan las empresas, que personas que hasta ahora sólo habían realizado trabajos agrícolas o eran puramente asalariados, entraran al mercado para producir mercancías y proveer servicios corriendo el riesgo de empresa. Es el riesgo lo que caracteriza al empresario, aún si este es pequeñísimo o trabaja en modo subterráneo, y aún cuando comience empleando trabajo informal en un garaje o en un local improvisado. "Risk taking and money making", solía repetir Joan Robinson en sus lecciones en Cambridge, Inglaterra.

Cuando se está en presencia de un grupo de empresas que se han ubicado en un mismo territorio y en un mismo sector, existen entonces las condiciones para proceder a la creación del distrito. Y cuando el distrito

actúa correctamente, es para considerarse el mejor método de producción del mundo, la más alta experiencia en la cuestión de la industrialización. Intentaré más adelante demostrar este hecho, que si bien suena un tanto triunfalista, les aseguro que no lo es.

Sin embargo, las condiciones que hacen saltar el "resorte distrito industrial" son muchísimas y no se refieren sólo a las características económico-culturales del territorio donde se ha formado una aglomeración de empresas.

Todos aquellos que han estudiado los distritos insisten mucho en las características del localismo: Beccattini con la región Toscana, Brusco con la región Emilia, Ridolfi con la de Umbria, Fuá con la de Marche. No hay duda que los caracteres de una población son relevantes. Pero ya que no podemos exportar la creatividad florentina, la ingeniosidad emiliana, la organización veneciana, la vivacidad marquesiana, debemos ver si existen condiciones objetivas que determinen el pasaje de la competencia entre empresas a su colaboración dinámica y creativa. De otro modo, terminamos por cantar alabanzas a algunas virtudes itálicas en la sociedad y en la política, faltando poner en evidencia las características objetivas del modelo.

**7.4** Es necesario comenzar con las condiciones técnicas de la producción. La función de producción puede generalmente ser subdividida en fases. En la empresa individual todas las fases de la producción se realizan dentro de la fábrica. Si en un territorio nace una serie de empresas que operan en el mismo sector, todas actuarán más o menos con la mismas estrategias productivas, tendrán las mismas funciones de producción y los mismos productos. Entrarán en competencia entre sí y algunas se volverán más capaces, prevaleciendo según la selección realizada por el mercado.

Puede verificarse en este caso aquello que normalmente ocurre: las empresas más débiles salen del mercado y las empresas más fuertes aumentan su dimensión, adoptan técnicas más avanzadas compatibles con una dimensión creciente, obtienen las ventajas de las economías de escala, y se convierten en empresas medianas o grandes dando lugar a un modelo de acumulación que es el prevaleciente en todo el mundo industrial. Sin embargo, en las regiones italianas del centro-sur, las cosas no han sido ni son así: los senderos -como en el jardín de Borges- se bifurcan. El mercado selecciona también aquí a las mejores empresas, pero no se llega a la desaparición y a la absorción de las pequeñas y débiles, sino que más bien inicia aquella colaboración-competencia que es el carácter dominante de la forma del "distrito".

La función de producción viene subdividida en "segmentos". En un primer lugar aparecen evidentes aquellos segmentos productivos que pueden ser descentralizados, es decir, realizados fuera de la empresa. Pronto aparece conveniente para la empresa principal -la más fuerte, aquella que en el modelo tradicional eliminaría del mercado a sus competidores- encargar fuera de sí misma una serie de operaciones productivas. Resulta también evidente para la empresa menor, la más débil, aquella que por la competencia está por salir del mercado, que la especialización en uno o pocas fases productivas le puede permitir la sobrevivencia, y no sólo ésta, sino que también el éxito. Pero los modos con los cuales de la competencia y eliminación se pasa a la colaboración y a la especialización son innumerables.

Pluralidad de sectores, diversas historias de empresas, niveles de cultura industrial, naturaleza sociológica de los territorios, modelos políticos y administrativos prevaletes, todo ello tiene un peso decisivo. Por ejemplo, el hecho que en la Emilia y en la Toscana existiese una vasta y arraigada tendencia hacia la cooperación, ciertamente ha permitido la evolución hacia la colaboración distrital en lugar de la eliminación competitiva.

Hay en el modelo del capitalismo tradicional algo de feroz. El capitalismo, se sabe, tiene como resorte esencial el egoísmo humano. El aplastar al adversario en los negocios es parte constituyente del mito del capitalismo triunfante. Literatura, cine, televisión, están llenos de Babbit, de Buddenbrook y de J.R.: el héroe del capitalismo mercantil es él, aquél que acaba con sus competidores y triunfa (luego a veces se arrepiente o termina mal, pero en general vive feliz y rico y no resulta ni siquiera antipático).

Pero en Italia, por una serie de razones que habremos de analizar, la costumbre no ha sido influenciada por este mito de la competencia despiadada y vencedora. El desarrollo industrial ha sido impetuoso y extraordinario en relación a las dificultades objetivas en las que se ha realizado, pero no ha dado lugar a leyendas míticas o heroicas. Los nuevos protagonistas que emergen de la pluralidad de las pequeñas empresas, aún cuando se trasforman en empresas multinacionales como Benetton, tienen caracteres diversos al protagonista del modelo tradicional. Los casos de Gardini y Berlusconi no parten del universo de las pequeñas empresas que ocupan un territorio y determinan el nacimiento del distrito. Son otras historias, a veces con final trágico.

El modelo italiano no ha sido permeado por la ética calvinista o hugonote. El modelo italiano es católico por la prevalencia en él de la tolerancia. Es maquiavélico porque es mejor "estar sobre la zorra que sobre el león" y

porque "los enemigos -también en la competencia industrial- es mejor avasallarlos que apagarlos cuando no es posible apagarlos". No por casualidad los caracteres del modelo fructifican mejor en las regiones del Renacimiento. El modelo es también mafioso porque funciona por agregaciones escondidas, subterráneas.

Italia pasa por ser la patria del individualismo exasperado, creativo, desordenado, un poco anárquico; y lo es. Pero es también la patria de grandes y eficientes organizaciones sociales: la iglesia católica, el partido comunista, la mafia. Todo esto es el trasfondo de la transformación del aglomerado informe de pequeñas empresas en el distrito industrial. Y es el distrito el verdadero punto de fuerza del modelo.

Hemos visto e intentado explicar cómo la flexibilidad de las estructuras productivas ha tenido una importancia equivalente a la de la productividad para el éxito de un sistema industrial. El distrito garantiza, más que cualquier otra forma, iguales incrementos de productividad pero los logra con mayor flexibilidad. Y es por ello vencedor.

Se mantiene competitivo con las otras formas de capitalismo moderno porque tiene capacidades normales de absorción de la innovación tecnológica. Pero tiene un grado mucho mayor de flexibilidad productiva. Si toda la estructura industrial italiana se modelara sobre la base de la experiencia de los consorcios industriales, Italia, que es una de las economías industriales más fuertes del mundo, sería todavía más fuerte.

Se trata entonces de reducir las áreas del "capitalismo pobre", que vive sólo gracias a inyecciones continuas de dinero público, y del capitalismo de Estado, maltrecho luego de años de clientelismo y de repartición del poder, reducir incluso aquella de las empresas asistidas del *Mezzogiorno*, nacidas con el objetivo principal de hacerse de clientelas electorales.

**7.5** Una política industrial apropiada en Italia debe hacer palanca sobre dos puntos de fuerza que el modelo italiano ha manifestado espontáneamente, usualmente en contraste con las opciones políticas y económicas prevalecientes: el papel del sector de las máquinas-herramientas y la difusión de los distritos como organización productiva y como regulador del equilibrio territorial.

Como veremos, estas dos características del modelo están relacionadas entre sí. Es más, ya que desde hace tiempo se va buscando una definición apropiada del distrito industrial, se puede decir que una aglomeración de empresas que actúan en un mismo ámbito territorial se ha transformado en distrito cuando en él se verifica, junto a la producción principal del sector

productor de mercancías, la producción de máquinas-herramientas para ese mismo sector.

El distrito, en efecto, se organiza no sólo por una colaboración horizontal entre las empresas que lo componen, sino que frecuentemente presenta formas interesantes de desarrollo productivo vertical. De la producción del bien inicial: calzado, tejidos, manufacturas con el corcho, etc., se pasa a la producción de máquinas para la fabricación de zapatos, de tejidos y del corcho, etc. Así, una de las pruebas que permiten verificar que está en acto una forma de organización distrital de la producción, sin tener que llevar a cabo complicadas encuestas estadístico-económicas, es el confirmar si en tal aglomeración industrial han nacido, junto a las empresas que producen la mercancía principal, otras empresas que se han especializado en la producción de máquinas para la elaboración de esa misma mercancía.

La presencia de este tipo de empresas es el más fiel y convincente testimonio de que se ha realizado o está en marcha aquella fase de desarrollo de la cultura industrial que conduce simultáneamente a la organización del distrito como forma colectiva de producción y a la especialización vertical. Cuando el agregado de empresas ha iniciado a organizarse según los métodos productivos del distrito, nace entonces la conveniencia económica para algunas empresas -generalmente las más avanzadas- de proceder hacia objetivos de diferenciación vertical y, en consecuencia, de comenzar a producir máquinas para las otras empresas del distrito.

El distrito de Prato, cercano a Florencia, ha pasado de la tradicional especialización en los tejidos de lana "pobre" (la materia prima tradicional se constituía de trapos recolectados en todo el mundo) a la producción de máquinas para la industria textil. El distrito de Vigevano que producía zapatos y ahora paulatinamente va especializándose en máquinas para la industria del calzado, o el distrito di Calangianus -en Cerdeña- donde de la tradicional industria del corcho han nacido algunas pequeñas empresas que producen máquinas para la elaboración de este material, son pruebas evidentes de cómo la lógica evolutiva de la organización distrital tiende a alcanzar su forma más completa cuando también las máquinas necesarias a la producción principal son fabricadas en el ámbito del mismo distrito.

La siguiente tabla puede dar una idea precisa del fenómeno en examen:

### Sectores de especialización distrital

Distrito	Sector principal	Sector secundario
Carpi	tejidos	máquinas para elaboración de punto
Montebelluna	calzado	máquinas para elaboración de calzado
Pesaro	muebles	máquinas para elaboración de madera
Sassuolo	cerámica	máquinas para elaboración de cerámica
Lumezzane	grifos	cubiertos
Valdarno inf.	peletería	calzado
Barletta	calzado	tejidos de punto
Riviera Brenta	calzado	peletería
Cantú	muebles	productos de metal
Prato	textiles	máquinas textiles
Vigevano	calzado	máquinas para calzado

Fuente: *Encuesta CENSIS*, 1992.

7.6 Así entonces, no es casual que la gran masa de producción industrial italiana sea realizada por pequeñas empresas, cada vez más organizadas en "cadenas productivas" que van desde la producción de las máquinas-herramientas hasta el bien final, y tampoco resulta casual que Italia produzca más máquinas-herramientas que los Estados Unidos.

Sin embargo, el carácter de esta evolución es también la confirmación de cuanto hemos dicho en materia de innovación tecnológica. Es cierto que Italia aparentemente es mucho más atrasada que otros países industrializados en el campo de patentes, en la importación de tecnologías innovativas y en la exportación de productos nuevos.

Pero esta apariencia no corresponde a la realidad. De otro modo, no sería posible que el sistema italiano mantuviese una de las tasas de crecimiento de la productividad más elevada del mundo: un promedio anual en el decenio 1982-1992 del 3.0 al 3.5%, según las fuentes estadísticas (la base de información del ISTAT es diversa a las estimaciones de la Confindustria, pero nosotros consideramos más confiable el cálculo de ésta que, justamente, indica una tasa de crecimiento anual del 3.4% para el período indicado).

Así, cuando en un distrito industrial no sólo se articulan las empresas creando una cadena productiva altamente funcional, sino disponiendo además de algunas empresas especializadas en la producción de máquinas que entran -a través de un flujo continuo- en los procesos de producción de todas las demás empresas del distrito, nace un mecanismo de actualización tecnológica continua que es enteramente endógeno y que



genera aumentos de productividad que escapan frecuentemente a la evaluación estadística.

Piénsese, por ejemplo, en la enorme ventaja para una empresa que produzca muebles y que estando adscrita a una organización distrital pueda dirigirse, en cada momento de la producción, a otra empresa del mismo distrito que se ha especializado en la producción de máquinas para muebles. Cada nueva exigencia productiva, desde el simple mantenimiento de las plantas hasta la adopción de nuevas técnicas productivas, se desarrolla a través de un diálogo de colaboración entre las dos empresas.

¿Cuánta "innovación subterránea" pasa a través de este diálogo?. No importa la valoración estadística, sino aquella funcional. Experimentación, investigación, construcción de prototipos, etc., son todas fases del desarrollo tecnológico que vienen realizadas de hecho en esta forma inteligente de simbiosis industrial.

7.7 No se trata de una simple integración vertical como usualmente ocurre entre el productor de máquinas y la empresa que la adquiere. La relación se lleva a cabo al interior del distrito donde las dos empresas se ligan no sólo por la localización territorial, sino por una historia afín, por vínculos sociológicos comunes y frecuentemente -como ya veremos- por participaciones financieras cruzadas.

El fabricante de máquinas textiles de Prato producía anteriormente tejidos (si no él, su familia); es entonces uno perteneciente al mismo ambiente y que conoce los problemas de los productores de tejidos exactamente tal como ellos. Pero esto es una ventaja altísima para quien debe adecuar continuamente su producto -la máquina- al sector en el cual trabaja.

En resumen, el distrito, cuando llega a la integración vertical que es fruto de su propia cultura industrial, realiza mejor aquellas mismas formas de actividad que con enormes gastos, muchas veces inútiles, se intentan lograr con los famosos "parques tecnológicos" que constituyen, en toda Europa, uno de los más falsos instrumentos de desarrollo industrial innovativo. Despilfarro clamoroso de dinero público, estas "incubadoras" de empresas, estos dotadísimos centros de tecnología avanzada, estos lugares de experimentación y de prototipos para crear redes de empresas, son el fruto deprimente de una concepción de la innovación tecnológica que ignora simplemente la realidad de la estructura industrial.

En el parque tecnológico se organiza una dotación permanente de máquinas-herramientas sofisticadas, empezando por potentes computadoras puestas a disposición de las pequeñas empresas que, de este modo, pueden

tener acceso a tecnologías avanzadas, demasiado costosas para sus medios financieros raquíuticos. Se teoriza la gran ventaja que tiene la presencia de un parque así dotado para las pequeñas empresas.

Hemos podido constatar directamente que en la práctica esas ventajas para la pequeña empresa son muy modestas, y que están de cualquier modo muy por debajo de los gastos que se sostienen para realizar y gestionar un parque tecnológico o una *nursery* industrial.

La empresa tiene necesidad de una asistencia tecnológica continua y muy personalizada, que no puede ser reproducida artificialmente por un parque en el que obviamente no se puede disponer de todas las máquinas para todos los tipos de producción. Luego de varios años, el parque y las máquinas de la *nursery* se vuelven obsoletos y cesa prácticamente toda utilidad para las empresas del complejo (aunque no para los técnicos del parque tecnológico, que continúan a percibir buenos sueldos a expensas de la comunidad).

7.8 Es mucho más ventajosa la posición de la empresa al interior de un distrito, donde el productor de "sus" máquinas es un socio de la misma organización productiva, frecuentemente un amigo o pariente, y de cualquier modo, representa a una empresa afín por cultura e historia empresarial.

Mientras el distrito es el fruto natural de un proceso de evolución industrial y, en consecuencia, se liga al mismo modo en que en un grupo social y en un territorio se despliega a través de la experiencia la cultura industrial, por su parte los parques tecnológicos, los centros de promoción industrial y las "nurseries" para las empresas nacientes, los mecanismos al estilo de la *Ley N°44* acerca de la ocupación juvenil -con la organización de tutoría a favor de iniciativas para crear empresas-, son todas ellas maneras forzadas del desarrollo, de transferencia fatigosa de cultura industrial y tecnológica.

Ninguna de estas formas de política industrial ha tenido jamás éxito real. Se trata de formas de promoción mucho más aptas a la realización de mesas redondas y de seminarios que al real desarrollo de la producción industrial.

En efecto, luego de haber examinado y experimentado las formas de desarrollo ligadas a este tipo de iniciativas de promoción, considero que es mucho más útil estudiar con atención una experiencia de éxito como el distrito y obtener aquellos elementos que pueden ser transferidos en otros territorios y en otras realidades económicas, que continuar -como sigue

ocurriendo- a inventar instrumentos innovativos que muy seguido importan sólo para las discusiones que suscitan y para la propaganda que movilizan.

En Italia operan 4 millones de empresas, incluidas las empresas artesanales. La gran mayoría ha nacido por evolución espontánea; solamente unos pocos centenares de ellas han nacido de los centros de asistencia y promoción. Y aún cuando fuera mayor el número de empresas nacidas con estos incentivos, no obstante que se pueda considerar al distrito industrial como el fenómeno más interesante de toda la cuestión del desarrollo en Italia, ninguna ley, ningún instrumento de política industrial se propone como meta la creación de distritos, cuyo concepto sólo recientemente comienza a hacerse camino en la mente de los gobernantes, a pesar que viene siendo discutido desde hace veinte años.

Si de las ventajas que en términos de productividad derivan del hecho que en el distrito se fabrican frecuentemente las máquinas usadas por la cadena de empresas del mismo, pasamos a examinar las ventajas en términos de flexibilidad del modelo, se observa como el mecanismo es todavía más ventajoso.

En primer lugar, cuando en el distrito el proceso de integración vertical llega hasta la producción de máquinas-herramientas, es obvio que las empresas que se dedican a esta actividad no limitan sus ventas sólo a las empresas del distrito, sino que se dirigen a un mercado más amplio, muchas veces mundial dado que el sector de producción de las máquinas-herramientas italiana tiene una tasa de exportación superior al 50%.

Sin embargo, tener a disposición y casi como instrumento de laboratorio a las empresas amigas del distrito, es una notable ventaja precisamente porque esa es una de las características portadoras del sector de las máquinas-herramienta italiano: la producción de máquinas hechas "a la medida".

Regresando a nuestro ejemplo de máquinas para muebles, si la empresa que comienza a producirlas es integrada en un distrito, empezará también a experimentarlas con las empresas del distrito; tendrá a disposición entonces la posibilidad de poner a punto nuevos modelos y nuevas técnicas en todas las empresas que, operando en el mismo territorio, cumplen las diversas fases de la producción de muebles. En efecto, muy seguido se llega a la integración vertical y por consiguiente al nacimiento de nuevas empresas productoras de máquinas, comenzando con un trabajo de modificaciones, de perfeccionamiento de la maquinaria antigua existente en el sector.

Generalmente la industria italiana de hace veinte años hacía uso en casi todos los sectores de la producción de máquinas-herramientas suizas o alemanas. Pero cuando las empresas italianas entreveían nuevas posibilidades productivas, nuevos diseños, nuevos materiales, nuevas opciones cualitativas, nacía el problema de la puesta al día, de la modernización de las máquinas existentes. Aún hoy día es frecuente encontrar plantas de origen suizo o alemán que han sufrido con el tiempo tantas y tales modificaciones por parte de mecánicos italianos, que ya resultan irreconocibles. Así, también a través de esta vía la especialización hacia la fabricación de máquinas italianas ha alcanzado niveles altísimos. Si hoy Italia exporta robots en todo el mundo, una de las razones viene dada por la posibilidad de interacción de empresas socias al interior del distrito.

A medida que la producción se vuelve siempre más cualitativa, todas las empresas del mundo sienten la exigencia de máquinas hechas en forma adecuada para su producción. Pero mientras en Alemania y en Japón se encuentran máquinas óptimas para una producción de masas, en Italia y también en Suiza se ha avanzado ya hace tiempo hacia una producción de máquinas personalizadas, esto es, producidas según la exigencia de la empresa que las utiliza. La producción se realiza en series menores por parte de empresas pequeñas y medianas. El salto de calidad hacia una dimensión mediana o grande no ha dado resultados positivos.

Esta especialización, sin embargo, ha sido posible precisamente -aunque no de modo exclusivo- por la forma de organización distrital. Es la altísima integración de las empresas al interior del distrito la que favorece al máximo la especialización productiva.

**7.9** Ya que el mercado internacional no solamente es inestable sino que se dirige hacia producciones de calidad, la especialización productiva de la que hemos hablado se adecua a las características del mercado y esto hace flexible la estructura productiva. Si una empresa considera que, a causa de las fluctuaciones continuas del mercado cambiario, se abren nuevas posibilidades de exportación en un nuevo mercado, sabe sin embargo que dicha posibilidad sólo puede ser aprovechada con las innovaciones de producto que sean mayormente compatibles con el gusto de los consumidores del mismo. Muy probablemente una innovación de producto significa si no la introducción de máquinas nuevas en el proceso productivo, si al menos la modificación de la maquinaria existente.

Si el productor de las máquinas es una empresa vecina, que cuenta con el mismo tipo de cultura industrial y con la técnica de la principal empresa, entonces la modificación de las máquinas para la diferenciación cualitativa

del producto resulta rápida y extremadamente simplificada. Si, por el contrario, el productor de máquinas se halla lejos o es extraño al distrito, las variaciones cualitativas del producto resultan más complejas, lentas y costosas.

La empresa que actúa hacia el interior de un distrito donde se ha verificado esa integración vertical que conduce a la producción de máquinas-herramientas, goza de una ventaja enorme sea en términos de flexibilidad -entendida como capacidad de adecuarse rápidamente a las fluctuaciones del mercado internacional-, sea en términos de productividad porque el costo de la evolución innovativa del parque de máquinas es más simple y directa.

Recordemos que se está hablando de sistemas de pequeñas y medianas empresas. Este tipo de empresas no tienen laboratorios de investigación y desarrollo; innovan progresivamente cuando la innovación se incorpora sustancialmente en la nueva máquina. No se generan ahí grandes variaciones innovativas de proceso ni de producto. Un ejemplo concreto puede ser útil:

Hemos visto que en el distrito de Prato la producción textil desde hace siglos es la producción predominante -Prato es heredero del "arte de la lana" de la Florencia del Renacimiento-: representa un 75%, ocupando el sector más reciente, el mecánico-textil un espacio netamente inferior, con casi el 15% del total de la producción manufacturera.

Recientemente, también como reacción a aspectos negativos de la coyuntura, algunas empresas de Prato han iniciado la producción de aquella mercancía que se denomina bajo el nombre de "textil-técnico", es decir, toda la serie de tejidos que no tienen como fin la industria del vestido. Redes metálicas o de nylon, tejidos anti-proyectiles, redes para la agricultura, para la construcción, etc. Es evidente que estos nuevos productos tienen necesidad de máquinas diversas respecto a las utilizadas por el sector textil tradicional, aunque no lo son tanto como para que no puedan ser fabricadas en el área mecánico-textil del distrito de Prato.

De este modo, una nueva producción es facilitada por la presencia de un sector mecánico que está en grado de seguir, paso a paso, el inicio de los nuevos productos y organizar en continuo entendimiento con aquellas empresas que entran en la producción del textil-técnico, el diseño de nuevas plantas. Si los productores de máquinas no hubieran estado integrados de esta manera a la economía del distrito, las dificultades para comenzar este tipo de nueva producción hubieran sido mucho mayores, quizás al punto de no poder echar a andar este nuevo sector. Así pues, la

experimentación continua que se hace factible con la estructura distrital permite un notable incremento de flexibilidad productiva.

Luego de la caída del muro de Berlín, nuevos países tienen la exigencia de desarrollar su industrialización y por tanto dotarse de máquinas para la producción industrial. La capacidad y la tradición en la producción de máquinas "personalizadas", juega un papel sumamente positivo. La experiencia del distrito se transforma en una ventaja para poder afrontar las nuevas condiciones del mercado internacional.

Por ello, tener a disposición continua a un productor de máquinas-herramientas utilizadas en la producción principal, porque es también miembro del distrito, transforma a éste mismo en un lugar de permanente experimentación y por ello de innovación tecnológica.

Las dificultades que encuentran las empresas localizadas en el *Mezzogiorno* -lejanas por tanto de los lugares de producción de las máquinas- para el mantenimiento, para el abasto de las piezas de recambio y para el adecuamiento tecnológico, son todavía altas pero existe ya una mejoría notoria con la difusión de la cultura técnica en esas zonas meridionales.

Ciertamente, las empresas lejanas de la producción de las máquinas o que no tengan la posibilidad del diálogo continuo con los fabricantes, y por tanto el *feed-back* entre productores y usuarios, tienen un grado de rigidez mucho más elevado respecto a los distritos industriales.

Teniendo cuenta de esta realidad productiva, en lugar de insistir en la formulación de proyectos de parques tecnológicos, costosísimos e ineficaces, sería mucho más productivo examinar con cuidado cómo se ha articulado espontáneamente la investigación aplicada y el desarrollo tecnológico al interior del distrito, identificando formas de incentivación que mejoren y potencien esta original forma de innovación.

## 8 LOS MECANISMOS FINANCIEROS

8.1 Examinemos ahora un tema central: la relación entre este modelo de desarrollo industrial y el sistema financiero italiano. No es posible describir y analizar el proceso de acumulación industrial de cualquier sistema económico si no se aclaran también las formas de articulación del mercado financiero con el proceso de crecimiento industrial.

En toda la literatura que se ha ocupado del sistema italiano de las pequeñas empresas y en las investigaciones estadísticas más cuidadosas - como la del *Medio Credito Centrale*, a la que nos hemos referido en varias ocasiones-, se encuentra una suerte de lamento constante por las dificultades que las pequeñas empresas encuentran para hacerse de capital de riesgo en el mercado financiero. Se señalan una serie de dificultades objetivas; se explica cómo las pequeñas empresas no tienen un canal financiero válido como la Bolsa de Valores; el cómo no pueden endeudarse con el mercado financiero internacional; el cómo tienen que aceptar tasas de interés más elevadas respecto a la *prime rate* y cómo propenden a la aceptación de incentivos, dirigidos sobretudo a la reducción del pago de intereses.

Pero luego, nadie explica cómo es que las pequeñas empresas, incluso en momentos de crisis, crecen más que las grandes empresas privadas y públicas. Y es por esto que, en gran medida, la literatura sobre el modelo de las pequeñas empresas y sobre los distritos industriales es muy insatisfactoria.

Intentaré por ello una explicación de esta inexplicable contradicción: aparentemente las pequeñas empresas tienen escasos fondos de financiamiento, o bien, tienen una gran dificultad para obtener capital de riesgo para sus inversiones, y sin embargo crecen y prosperan. No sólo ello, pues intentaré demostrar que justamente porque reaccionan de manera nueva e inteligente ante las carencias del mercado financiero, las pequeñas empresas han generado un modelo de gran fuerza, que tiene en el distrito industrial el punto de mayor interés.

Por otra parte, todo análisis de modelos industriales que no ofrezca una explicación convincente de las relaciones que necesariamente existen entre mercado financiero y crecimiento industrial, resulta incompleto. Iniciemos el examen considerando un diagnóstico despiadado del sistema bancario italiano.

Moody's es la más renombrada consultora de evaluación de la confianza financiera a nivel mundial. En junio de 1993 ha desclasado una vez más a la economía italiana. En las páginas del periódico *La Repubblica* y en una entrevista televisiva he polemizado duramente con los analistas norteamericanos que, según mi opinión, son excelentes cuando analizan la confiabilidad de las empresas, pero no tienen idea de cuán compleja es la evaluación de una nación; falta en ellos la sensibilidad para reconocer las variables invisibles o los modelos diversos de estructura productiva, y aunque ello tiene un impacto muy modesto en el caso de la gestión empresarial, tiene una influencia fundamental en la evaluación macroeconómica, y por tanto política, de un país. En febrero de 1994, Moody's, con un largo reporte, muy detallado y documentado -se nota que también mis críticas a la evaluación precedente crearon algún problema- desclasa nuevamente al sistema bancario italiano.

El sistema financiero italiano tiene un margen de riesgo muy elevado, ya que la concesión de crédito se ha concentrado exclusivamente en los grandes grupos públicos y privados. Ahora estos se encuentran en dificultades y los bancos se encuentran en un estado de gravedad. Es evidente que los casos EFIM, con las dificultades que tiene este grupo público en disolución para saldar su endeudamiento externo, y los casos Gardini y Montedison, los casos de la FIAT, Olivetti, Fininvest, etc., han influido mucho sobre el juicio de Moody's, el cual, no obstante las defensas de oficio, es para considerarse muy fundado y realista.

Por lo demás, la concentración del crédito en Italia es consecuencia lógica de un régimen de corrupción que ha dominado al país en los últimos veinte años. Nadie podría creer que un tal nivel de degeneración -que ha provocado luego una suerte de revolución *soft*, involucrando a toda la clase dirigente italiana- pudiera no haber tenido efectos sobre el proceso de desarrollo industrial y en consecuencia sobre las estructuras en las que se basa tal proceso. El sistema crediticio es una de esas estructuras y por ello no podía quedar inmune a la degeneración que ha caracterizado la historia de Italia en las últimas dos décadas.

La degeneración del crédito denunciada por Moody's, es, paradójicamente, una de las causas del nacimiento de los distritos industriales. Examinemos la siguiente lógica:

Antes de las privatizaciones de 1993-1994, el sistema bancario de Italia estaba controlado en 78% por el Estado. Los vértices de las instituciones de crédito eran nominados por el Comité Interministerial del Crédito y del Ahorro, es decir por el gobierno, y han sido por ello objeto de un reparto salvaje del poder por las organizaciones políticas que han gobernado durante treinta años sin alternancia democrática, fuente esto último de



toda grave degeneración. Las grandes empresas públicas y privadas tienen en todo lado un poder de *lobbying* que ha pesado notablemente en la nominación política de los altos cargos del sistema bancario.

El favorecimiento se realizaba erogando crédito "facilitado" a un menor costo (una "*prime rate* favorable", pues, si se la compara con el régimen de garantías). Pero con ello, la banca que captaba el ahorro de las familias, debiendo luego corresponder los intereses -incrementados por lo demás por la competencia de los títulos del Estado, entre otras cosas- no tenía otra alternativa que aumentar las tasas de interés para aquellas empresas que carentes de poder de corrupción no podían obtener los favores del sistema crediticio.

Este sistema, ahora defendido de oficio (aunque ¿dónde estaba el control de la Banca d'Italia), ha sido punitivo por décadas con respecto a las pequeñas empresas. Y ha sido esta una de las causas de la asociación de las empresas hasta llegar a generar la forma del distrito industrial.

Puede parecer paradójico, y en parte lo es, que un resultado positivo como el distrito industrial deba contar entre las causas de su nacimiento el afirmarse de una situación objetivamente negativa. Muchas veces en la historia de la civilización son precisamente las causas negativas, las dificultades superadas con el ingenio y la perseverancia, las que producen los mejores resultados. Si los venecianos expulsados por las invasiones bárbaras no se hubiesen refugiado en los islotes fangosos, carentes de tierra y de agua potable, y no hubieran debido trabajar arduamente comerciando con la sal que era la producción de la cual podían disponer, no hubiera nacido la maravilla de Venecia. Si los flamencos, perseguidos por los invasores católicos españoles, no hubiesen construido las presas y explotado a fondo el mar, no hubiera nacido ese país cuna de la libertad civil que es Holanda.

Las cuestiones del modelo italiano de las pequeñas empresas y de su agregación en distritos deben ser relacionadas con el esfuerzo de creatividad necesario para desarrollares, no obstante la presión de un sistema crediticio ineficiente, corrupto y vejatorio. Las pequeñas empresas, entonces, no tenían a la banca por aliado como ocurre en todos los países industrializados del mundo, sino al contrario. Los bancos imponían un régimen de garantías reales excesivo y frecuentemente, especialmente en las regiones menos ricas, con tasas de interés al límite de la usura.

La empresa puede financiarse de tres modos: mediante autofinanciamiento, en el mercado financiero a través de la Bolsa de Valores, o con el sistema bancario. Excluida la bolsa, vuelto duro y encajoso el sistema bancario, no

quedaba otra vía que recurrir al autofinanciamiento. Y es sobre este punto que el nacimiento del distrito industrial resulta una suerte de necesidad.

No es casual por ello que, contra todas las previsiones de los expertos, la crisis de inicios de los años noventa haya venido golpeando a las empresas medianas, mismas que no pueden obtener medios financieros ni a través de la bolsa ni a partir del autofinanciamiento familiar, mientras la reactivación productiva y de las exportaciones se centra toda a partir de las pequeñas empresas y de los distritos industriales.

El autofinanciamiento viene realizado usualmente por una empresa individual que, obteniendo medios propios en el mercado a través de la venta de su producto o deshaciéndose de un patrimonio, emplea dichos medios para financiar su actividad productiva.

La propensión al ahorro de las familias en Italia es, como hemos ya visto, siempre elevada. Con mayor razón lo es aquella de las familias empresariales: pequeños industriales, artesanos, comerciantes y agricultores. Debía existir un canal que ligase sistemáticamente la formación de ahorro de estos sectores productivos con la modalidad de autofinanciamiento de la empresa. Hemos discutido de esto con muchos pequeños empresarios, con banqueros, con contadores y con notarios. Existe una forma que puede definirse de "autofinanciamiento colectivo" y que tiene una importancia decisiva para el desarrollo del sistema italiano de difusión industrial. Esta forma contiene aquellos principios de colaboración entre empresas que, según se ha visto, son necesarios para el nacimiento del distrito industrial.

El comportamiento del sistema crediticio es relevante también para la elección de las técnicas productivas. Se ha enfatizado demasiado la ligazón entre variación de la tasa de interés e intensidad de capital en la elección de las técnicas: no hay duda que si el costo del dinero aumenta, la empresa encuentra dificultades crecientes para orientarse hacia formas intensivas de capital. Viceversa, una reducción de la tasa de interés es condición necesaria para opciones tecnológicas de alta intensidad de capital.

Si el comportamiento del sistema bancario es desfavorable -y en Italia lo ha sido- en relación a las pequeñas empresas, será por esto difícil orientar la selección técnica hacia formas intensivas en capital y proceder en consecuencia hacia la integración vertical de los procesos de producción. Tal integración conduce hacia la transformación progresiva de la pluralidad de las pequeñas unidades productivas en empresas de grandes dimensiones, con alta intensidad de capital y con elevadas economías de escala. Pero si esta vía está excluida o se vuelve difícil por la rigidez del

sistema crediticio, el proceso de crecimiento del conglomerado de pequeñas empresas, concentradas en un mismo territorio, lo resentirá: o tal conglomerado tendrá una vida económica vacilante -lo que ocurre en muchos casos italianos, especialmente del Sur- ó se deben encontrar vías alternativas.

8.2 Del análisis realizado por la institución *Medio Crédito Centrale*, que es la única estadística completa del universo de las pequeñas empresas italianas, resultan evidentes las carencias de los mecanismos financieros oficiales por cuanto respecta al apoyo productivo.

Cuando en el territorio o en el sector un grupo de empresas se arraiga positivamente y se delinea con claridad la especialización territorial de la producción, una masa de ganancias inicia a formarse en manos del equipo empresarial. Las disponibilidades de autofinanciamiento pueden entonces tomar dos diversas direcciones: el empresario amplía su actividad en la misma empresa o la amplía creando una empresa similar, convirtiéndose así en propietario de una serie de empresas de pequeña o mediana dimensión.

Este salto dimensional no siempre es fácil: se requieren tecnologías más complejas, una diversa organización de la mercadotecnia, muchas mayores responsabilidades en la dirección del trabajo, una diversa lógica fiscal.

El aumento de la dimensión introduce en la empresa elementos de rigidez mucho antes de cuanto normalmente se supone. Los famosos "lazos y lacitos" de una vieja polémica entre la Confindustria y el gobierno en los años setenta, actúan en el sentido de quitar flexibilidad a la empresa y esto ocurre apenas se supera la dimensión mínima de la planta. El siguiente ejemplo es de una claridad extraordinaria:

A lo largo de la frontera entre Bélgica y Holanda se han localizado cerca de mil doscientas pequeñas empresas, todas de ciudadanos y capitales holandeses, las cuales han elegido la localización en Bélgica por una mayor tolerancia fiscal y una menor eficiencia de la burocracia belga. En Bélgica ciertos costos pueden ser ocultados, las horas extras pueden ser pagadas sin declaración fiscal si se da un acuerdo tácito entre obreros y empleadores. Pero si el tamaño de la empresa resulta un poco superior al promedio, entonces esta serie de pequeños ahorros subterráneos de la empresa desaparecen rápidamente.

Hemos querido hacer referencia al caso belga, pero en Italia, en España, las cosas son parecidas. Mientras la pequeña dimensión se mantiene alrededor de una decena de trabajadores son posibles una serie de ahorros

ocultos, por encima de ello no. Sólo que son ahorros importantísimos, sobretudo aquellos que derivan de una condición de flexibilidad. Es fundamental para la empresa poder reducir la producción y los costos directos cuando se da una contracción de la demanda. Soportar costos laborales, financieros, gastos de almacén, además de los costos fijos tradicionales, es frecuentemente letal.

Por el contrario, en caso de expansión los costos directos deben poder aumentar pero sólo durante el período requerido por la demanda creciente. Si no existen estas condiciones la empresa empieza a sufrir, y ya que las condiciones de flexibilidad se mantienen mejor en la pequeña dimensión, generalmente las empresas se resisten a crecer más allá de un umbral que obviamente varía de sector a sector y también en los diversos lugares de localización.

En consecuencia, el crecimiento de la masa de ganancias no tendría porque implicar en general aumentos de dimensión, si no fuese que la tecnología muy seguido impone los saltos dimensionales para poder alcanzar las economías de escala que -no obstante otras posibilidades de alcanzar altos niveles de productividad con la pequeña dimensión, emergentes en especial en las últimas dos décadas-, son aún posibles con cierta frecuencia en muchos sectores.

Existe entonces un dilema para la pequeña empresa: ampliar la dimensión para poder utilizar las economías de escala y andar hacia el encuentro de diseconomías de rigidez, o encontrar alguna fórmula diversa de organización productiva. Es precisamente de este dilema y de su solución que nace esa forma de financiamiento colectivo que nos proponemos examinar.

**8.3** Una función fundamental en estas formas atípicas de financiamiento es la realizada por contadores y notarios. Estos profesionistas realizan una muy intensa actividad en estrecha conexión con el tejido de las pequeñas empresas. Los contadores como consultores fiscales y laborales, y los notarios para los problemas legales de la sociedad y de sus contratos. De hecho, sea el contador que el notario, ambos terminan por conocer totalmente la situación económica de la empresa y pueden contar, si son serios, con una vasta clientela compuesta por muchos pequeños empresarios, frecuentemente operando en el mismo sector industrial.

A cierto punto resulta una extraña metamorfosis: el profesional fiduciario de la empresa se transforma progresivamente en una suerte de intermediario financiero oculto. El pequeño empresario que ha acumulado un buen margen de ganancias y desea comprar una nueva máquina (en el

capítulo sobre las máquinas-herramientas hemos visto cuán importante es la fabricación y la asistencia en la introducción de una nueva máquina en el proceso productivo), comenta con su notario y con su contador para verificar, con los balances verdaderos a la mano -no con los balances preparados con el contador para el fisco- cuáles son los costos, los riesgos y las necesidades financieras ligadas con la modernización total o parcial de la planta.

Difícilmente el empresario -como es normal en la vida de la empresa- dispone de toda la liquidez necesaria para este tipo de operaciones, y por otra parte si las condiciones del mercado son favorables es necesario incrementar la productividad y la producción.

El pequeño empresario no quiere tener que ver con una institución de crédito si no es para financiar su capital de trabajo. En este caso, en efecto, no estará constreñido a revelar al banco lo que sí revela a su notario o su contador. Salvo excepciones, tradicionalmente el banco no es amigo, también porque para serlo debería existir una dosis de complicidad que en Italia no se ha difundido (en Bélgica, me ha dicho un empresario, es la propia banca la que sugiere qué cosa ocultar y qué rubros eliminar de los balances oficiales de la empresa).

Por otra parte, lo subterráneo no significa que toda la empresa lo sea, sino que una parte sola de sus operaciones son subterráneas. Sin embargo, el notario no sólo llega a conocer las exigencias financieras de uno de sus clientes, sino también las disponibilidades de todos los otros. En efecto, conociendo él perfectamente las condiciones reales de la empresa, conoce también las disponibilidades.

Y es a este punto que se inicia el proceso de intermediación financiera porque, a través de la mediación del profesional, la empresa que tienen necesidad de fondos nuevos para sus inversiones viene puesta en contacto con otros empresarios -siempre clientes del mismo notario-, que por su parte buscan ocasiones para emplear con ganancia la liquidez obtenida en su actividad productiva. La confianza, como al inicio de la actividad bancaria del Renacimiento, está a la base de este mecanismo financiero. Es el notario en persona el que sugiere al cliente que busca empleo ganancioso para sus ahorros, la combinación con otro cliente suyo que busca por su parte liquidez para su inversión.

Sin la figuras del notario, estimado y confiable, o del hábil contador, el acuerdo podría nacer igualmente; pero resulta mucho más difícil: requiere contratos, garantías, informaciones reales que se tiene cuidado de dar a conocer a otro empresario desconocido y quizás posible competidor. Por el contrario, es a través de la figura del notario, por la confianza que durante

años liga a los clientes con este profesionalista estimado y por el papel mismo de la tradición notarial de absoluta garantía (los contadores muy seguidos son más desenvueltos y más hábiles, sólo que la cuestión no es de habilidad sino de confianza), que se determina una amplia posibilidad de *partnership* financiera.

El sistema bancario de hecho viene eludido por un entendimiento directo, bendecido por la confianza que ambas partes otorgan a la figura de "su notario". Así, el empresario que debe ampliar o modernizar su planta está dispuesto a aceptar un *partner* financiero -no precisamente un verdadero socio, al menos no en una primera fase-, y el otro empresario está dispuesto a prestar sus capitales al empresario indicado por el notario, porque sabe que "su" notario es un hombre de completa fe y por lo demás conoce la real situación económica del inversionista, pudiendo evaluar con exactitud el rendimiento esperado. Este rendimiento esperado es uno muy superior al que puede derivar de cualquier forma de ahorro bancario, e incluso frecuentemente del ahorro en acciones.

Todos los empresarios del sector y del conglomerado se hallan en conocimiento de los criterios que están a la base de la actividad productiva de las pequeñas empresas: una tasa de ganancia alrededor del 100% de los costos directos. Esto significa, según la composición del capital fijo y de la relación capital-producto, un margen de ganancia entorno al 50%. De cualquier modo -en períodos normales de actividad- un margen que es ciertamente más elevado respecto a cualquier otra forma de inversión bancaria o accionaria.

Por esto el autofinanciamiento colectivo es posible. Las empresas adoptan una suerte de criterio de costo pleno, evaluando todos los costos directos y vendiendo el producto -o intentándolo vender- al doble del costo directo total unitario. No calculan las amortizaciones, particularmente las empresas más pequeñas, sino que tienden a repagar las máquinas que han adquirido en el menor tiempo posible, para así rápido tener una disponibilidad para nuevas operaciones industriales, sea que se trate de ampliaciones de la actividad existente, sea de nuevas combinaciones con nuevos socios.

Todo esto vale en condiciones normales, tales como las que en Italia se han verificado entre 1978 y 1990, en dos sexenios de crecimiento continuo y sostenido. En períodos de recesión, las empresas más que reducir el precio y por tanto el rendimiento unitario, tienden a disminuir la producción ahorrando sobre los costos directos del trabajo, energía y materias primas, e intentan extender lo más posible el período de restitución de los préstamos a corto y largo plazo, y eventualmente los contratos de inversión.

Así, en condiciones normales, es decir de moderada expansión como en la Italia de los años ochenta, el proceso de acumulación en el sector de las pequeñas empresas ha sido alto, superior a las tasas de rendimiento de los bonos del Tesoro que han sido por años el punto de referencia de aquellos que buscaban la ocasión de colocar su dinero en forma gananciosa.

Como consecuencia se obtienen una serie de participaciones cruzadas por parte de algunas empresas en el capital de las empresas menores. Generalmente en el distrito industrial existen una o más empresas líderes que son las que controlan directamente las partes del proceso productivo alrededor de las cuales gira la producción y la distribución del producto. Cuando se examinan los diversos distritos se nota que el "punto de agregación" no siempre es el mismo, sino que varía no sólo según los sectores sino que incluso en el mismo sector de producción según las experiencias de los diversos territorios. Y es por esto que, no siendo los distritos entidades homogéneas, es difícil hacer de ellos una descripción estadística.

La consecuencia de ese fenómeno que hemos descrito como de "autofinanciamiento colectivo" es la participación en el capital de las empresas satélites. "El fenómeno de las concentraciones informales no se refiere sólo a las empresas de mayor dimensión. En Carpi, por ejemplo, un empresario individual posee participaciones en cerca de cuarenta empresas.<sup>20</sup>"

Así, con la combinación financiera de más empresas el paso hacia la creación del distrito es más asequible. Más aún, se puede decir que el nacimiento del distrito y la participación financiera van de la mano. Lo que importa recalcar una vez más es cómo este fenómeno de gran relevancia en el desarrollo industrial y que ya es considerado como una vía original, haya estado constreñido a moverse no con la colaboración de las estructuras institucionales -sistema bancario- sino recurriendo a formas subterráneas pero originales.

Es obvio que la forma de "autofinanciamiento colectivo" que hemos descrito tiende a reducirse no apenas las empresas del distrito adquieren una solidez y una credibilidad económica tales de poder convertirse en interlocutoras normales del sistema bancario. Si bien, dado el alto costo del dinero y la ineficiencia relativa de las instituciones de crédito italianas, la búsqueda de formas de autofinanciamiento al interior del grupo permanezca. Las situaciones pueden sin embargo ser muy diferenciadas en función de la eficiencia y perspicacia de los bancos, del nivel de cultura industrial en los territorios en los que el distrito se

---

<sup>20</sup> Encuesta *CENSIS*, op. cit., p. 32.

localiza y de las condiciones coyunturales del sector de actividad. La combinación financiera es una de las condiciones necesarias pero no suficientes. Más frecuentemente la condición de mayor relevancia es una condición técnica.

**8.4** El mecanismo financiero que hemos descrito agrega una variable explicativa a un fenómeno del que ya hemos hecho mención: el crecimiento de la empresa líder en vez de suprimir del mercado a las empresas competidoras tiende a integrarlas en una lógica productiva diversa, precisamente la distrital.

En el modelo tradicional de desarrollo industrial capitalista, cuando una empresa supera ciertos límites dimensionales y va adquiriendo una escala mayor por la habilidad de sus directivos, por las condiciones del mercado y por el uso audaz de innovaciones tecnológicas, se vuelve necesario pasar a la forma de financiamiento típico del modelo capitalista tradicional: la cotización en la bolsa de valores.

Por el contrario, en Italia, a no ser en casos de muy grande dimensión, este pasaje típico generalmente no ocurre. La empresa líder prefiere, antes que garantizarse una condición fundamental de expansión que es o debería ser el recurrir a la bolsa, pasa a descentralizar su producción en forma de distrito.

Se puede entonces afirmar que la debilidad del mercado de valores italiano deriva del hecho que en este modelo el proceso de acumulación no desemboca en un aumento constante y masivo de nuevas empresas que solicitan ser cotizadas en tal mercado. Y, por otra parte, la permanencia de una condición de debilidad de la bolsa no ofrece garantías suficientes a las nuevas empresas para que juzguen conveniente su cotización en ella.

La empresa que crece y tiene perspectivas favorables, proveyendo con ello su expansión, requiere objetivamente nuevos medios financieros. La Bolsa de Valores aparece como una de las vías posibles. Pero el logro de la cotización en ella implica una cantidad tal de requisitos burocráticos como garantía para los ahorradores, que de hecho se crea una barrera a la entrada en el mercado de valores para las nuevas empresas. Entre esos requisitos figura obviamente la publicación de los balances de la empresa, la obligatoriedad de la certificación de estos por parte de sociedades de evaluación, el respeto absoluto de las normas del código de las sociedad anónimas, etc.

En segundo lugar, el industrial que ha creado y hecho crecer la empresa teme a la bolsa por la posibilidad de las escaladas que ocurren en ella.



También cuando el grupo familiar detenta el control mayoritario de la empresa, el ingreso de accionistas desconocidos -pero que, no obstante, tienen derecho en asamblea a ser informados exhaustivamente acerca de la real gestión de la empresa- constituye un serio obstáculo a la presentación en público de la empresa, lo que es indispensable para la cotización en el mercado de valores.

La Bolsa de Valores como instrumento de obtención de medios financieros no agrada al pequeño o mediano empresario que tiene siempre, como hemos visto, elementos de reserva y de manejo subterráneo en su gestión, elementos que son esenciales a la vida de su empresa. El modelo distrital, entonces, es también una respuesta no sólo a las carencias del sistema bancario sino a la natural inadecuación de la Bolsa de Valores tradicional para ofrecer una respuesta financiera a las exigencias de la empresa. Por esto el nacimiento del distrito, o primero del consorcio, resulta un hecho necesario.

**8.5** Una acusación recurrente que viene dirigida al sistema italiano de pequeñas empresas tiene que ver con su amplio margen de evasión fiscal. Los innumerables gobiernos que se han sucedido en Italia en los últimos veinte años han prometido la lucha a la evasión fiscal. Los sindicatos, que pierden progresivamente credibilidad dado que los impuestos vienen pagados integralmente sólo por los trabajadores dependientes -pues su salario es conocido y no puede escapar a la creciente carga fiscal-, amenazan periódicamente con huelgas y protestas contra la evasión fiscal.

El ministro de Finanzas arroja continuamente estimaciones, siempre diversas, sobre el alcance de la evasión que debería girar alrededor de los 200 billones de liras anuales. Las pequeñas empresas, los artesanos y los trabajadores independientes, son generalmente, junto a los profesionistas privados, los imputados tradicionales de la evasión. En realidad no se han hecho al respecto análisis certeros.

Cuando la presión fiscal se ha hecho durísima, el malhumor de las pequeñas empresas ha explotado y ha tomado consistencia política confluyendo en la Liga lombarda, la cual por cierto período ha cumplido un papel protagónico en la eliminación de la clase política que había detentado por cuarenta años el poder en Italia.

La presión fiscal sobre la empresa industrial supera el 48% de su ingreso. Se trata de una carga excesiva. Es muy probable que un margen de evasión fiscal tenga una función vital para el sistema de las pequeñas empresas.

En las elecciones políticas de 1994, el ganador y posterior presidente del consejo de ministros, prometió una reducción de la carga fiscal a un nivel de 33%. Las elecciones fueron ganadas también sobre la base de esta promesa, en verdad poco realizable como todas las promesas electorales.

Una carga proporcional que supere un tercio del ingreso de la empresa rápidamente se vuelve intolerable para su propia existencia. Si a la tributación directa se suma la imposición indirecta, en la actual realidad italiana nos acercamos a una carga fiscal global del 60%, que resulta letal para cualquier sistema económico. Ya que, según se ha visto, luego de la crisis de 1989-1993 la producción industrial en Italia se halla en plena expansión, me parece razonable hipotetizar un margen de evasión fiscal alrededor del 20% y, por esto, reconducir la presión hacia aquél 33% "fisiológico".

Obviamente no tengo elementos para sufragar este tipo de hipótesis, más allá de conversaciones con empresarios, directores de bancos y contadores que tienen contacto continuo con el mundo empresarial. Intentaré por ello demostrar que existe un margen de evasión fiscal; que se trata de un margen "razonable" en el sentido que lo permite realmente la existencia económica de la empresa; que las causas de esta evasión y sus modalidades son tales que el fisco difícilmente puede golpear a la empresa evasora; que los métodos de evasión conducen hacia formas de "solidaridad" entre empresas sobrecargadas de impuestos y que con ello surgen vínculos que llevan hacia la colaboración de grupos de empresas, en modo no diverso a lo que hemos descrito al analizar las formas de financiamiento de la empresa, o hacia la organización del distrito industrial en el campo de la innovación tecnológica.

En otros términos: la carga fiscal excesiva pesa de manera injusta sobre la vida económica de la empresa. Las empresas se organizan entre sí para defraudar al fisco, al menos dentro de ciertos límites. Es cierto que la defraudación fiscal es un delito. Recientemente, ante el descubrimiento de casos macroscópicos y generalizados de corrupción en Italia, de donde resultaba que los propios oficiales públicos encargados del control fiscal se volvían cómplices de corrupción con tal de reducir la presión fiscal, en la prensa italiana se ha abierto un debate acerca de la "licitud" de la evasión cuando la observancia de leyes injustas llevaría al fin de la actividad empresarial.

De frente a la perspectiva de cerrar una actividad productiva, fruto de una vida de trabajo durísimo, resulta lícito organizar formas de resistencia contra un fisco injusto (piénsese a la situación de innumerables ex-obreros que se han transformado en pequeños empresarios, o de ex-emigrantes que

han sudado cada centavo para crear su empresa, combatiendo contra la aidez y tacañería de la banca y contra la corrupción política).

Nuestra buena cultura clásica nos ha enseñado que Sócrates bebió la cicuta para obedecer a las leyes del Estado, aún cuando estas leyes eran claramente injustas, tanto como para condenarlo injustamente a muerte. En tiempos más recientes, a propósito de obediencia a órdenes terribles durante el nazismo, se ha teorizado la licitud de desobedecer al orden injusto. Por lo demás, la más grande heroína del mundo clásico griego, Antígona, desobedece a las leyes que Creonte había promulgado en defensa de la supremacía de la voluntad pública. Son leyes políticamente justas, pero contrarias a la piedad humana, a las leyes no escritas de los dioses.

La discusión sobre la licitud de la evasión fiscal parte de la constatación que el nivel de corrupción de la clase política italiana ha superado ampliamente, en los últimos veinte años, los límites fisiológicos de esa corrupción normal en todos los países industrialmente avanzados, donde el campo de la sobreposición entre poder político y poder económico es extenso e indefinido. De frente al uso distorsionado de los recursos públicos muchas veces se ha amagado con la revuelta fiscal; si no se verificado, ello quizás se haya debido a que existía un margen consistente de evasión que permitía la sobrevivencia de las empresas.

En Gran Bretaña, el gobierno de la Thacher cae luego de doce años, cuando intentó introducir la "poll tax" sobre los desperdicios urbanos, evidenciando ya la incompatibilidad entre un cierto nivel de Estado del bienestar y las exigencias financieras públicas. En Italia el límite máximo se tuvo en 1992, cuando el gobierno intento introducir la "minimum tax" a las empresas, que tenían que pagarlo sobre la base de un ingreso presunto no recabado por las instancias fiscales. El margen de rechazo para pagar este tipo de impuesto injusto y anticonstitucional fue altísimo. Y ello fue una señal clara de que la carga fiscal había tocado su techo: por encima de éste, la recaudación hubiera disminuido progresivamente. Todo esto en presencia de un margen fisiológico de evasión por parte de las empresas.

**8.6** La primera condición de la evasión por parte de las pequeñas empresas depende del número mismo de ellas. En Italia, en los sectores productivos y de servicios operan cerca de 4 millones de pequeñas industrias. Un control puntual y continuo requeriría una cantidad elevadísima de inspectores atentos, competentes y honestos. Condiciones carentes de realismo.

Cuando una estructura productiva se basa fundamentalmente en grandes empresas y en un número también elevado de pequeñas unidades que son

subcontratistas de los grandes grupos, el control de los costos de producción hecho a las grandes y a las pequeñas que dependen de estas es relativamente fácil. En Francia y en Alemania, por ejemplo, las grandes empresas cotizan en la Bolsa de Valores. Sus balances son certificados y sometidos a un continuo control para garantizar a los accionistas.

Así entonces, las empresas proveedoras que rodean a las grandes unidades no pueden presentar en sus balances situaciones muy diferentes de la realidad de las cifras que aparecen como costos de producción en el balance de la empresa principal. Aún cuando no exista una perfecta sobreposición entre los flujos de las empresas, existe sin embargo un camino cierto para reconstruir el balance de la empresa dependiente, verificar sus costos y sus entradas, valorar en suma el ingreso de una empresa para calcular la carga fiscal correspondiente.

Pero cuando se debe actuar en una estructura como la italiana, compuesta por una enorme masa atomizada de empresas, que operando en el campo de la subcontratación no cuentan por norma con un solo comprador, sino que trabajan para más empresas que a su vez no realizan bienes finales sino productos intermedios -que deben pues pasar a otras empresas-, reconstruir el balance de las empresas individuales se vuelve mucho muy problemático.

Si en un distrito industrial -pongamos por ejemplo el distrito textil y mecánico-textil de Prato, en el que trabajan 12 mil empresas de todas las dimensiones, ligadas entre sí por lazos productivos, técnicos y financieros según la lógica productiva del distrito ya visto-, la reconstrucción de un balance real de una empresa individual puede ser hecha, sólo que empleando un tiempo e incurriendo en costos tales como para no extender dicha labor a todas las unidades productivas. El Ministerio de las Finanzas debería habilitar un ejército tal de agentes fiscales que implicaría un costo prohibitivo.

La Guardia de Finanzas -inspectores fiscales en Italia- no puede más que actuar "por muestreo", siguiendo criterios que son ya archiconocidos por las empresas y por los contadores que asisten a la empresa en la batalla continua contra el fisco. La primera regla es que la empresa debe presentar balances con discretos superávits. Esto es, debe demostrar que trabaja correctamente y realizar un margen de ganancia alrededor del 10% de las ventas. Sobre estas entradas "honestas" de la empresa vendrá aplicada la cuota fiscal del 45%.

Es obvio que ninguna empresa estaría jamás dispuesta a trabajar si, sobre una ganancia del 10%, debiera dar al Estado cerca de la mitad: el margen se reduciría muy por debajo de la tasa de interés corriente y ninguno

estaría dispuesto a invertir. El sistema industrial entraría en una crisis irremediable. Hemos visto como, en efecto, dada la falta de ligazones válidas entre el mundo empresarial y el mercado financiero, un razonable margen de ganancia es la condición para realizar las formas de autofinanciamiento individual o colectivo -al interno del distrito industrial- que es el factor fundamental para la vida de la empresa.

Existen innumerables modos para disfrazar los balances, de manera tal que desaparezcan las ganancias y presentar al fisco una empresa en activo superavitario, pero con un margen modesto. El método más usual es el de la inflación de los costos que se deducen de las entradas. Obviamente junto a las certificaciones de costos falsas, que son un delito grave y para el que existen penas severas, existe una suerte de "mercado de facturas".

Sucede que al lado de la empresa que tiene la exigencia de inflar los costos de producción, existe otra empresa que tiene la exigencia contraria: fingir entradas mayores. Se trata de empresas que, teniendo dificultades productivas, intentan disfrazar su real situación contable anexando proveedores inexistentes o entradas aumentadas por proveedores realizadas en el curso del año. De este modo pueden presentar a los bancos un balance equilibrado y evitar reducciones de lo descubierto. Pero también para el fisco un balance equilibrado es saludable, pues evita muy seguido los controles que derivan de una posición deficitaria.

Así entonces coinciden dos exigencias de signo opuesto, de un lado la empresa que debe anexar a su contabilidad facturas por compras no realizadas y, por otro, una empresa que contrariamente debe incluir en su balance una comisión no realizada. De este modo la primera empresa podrá sustraer al fisco una parte de las utilidades, y la segunda tendrá un balance cercano al equilibrio. Obviamente, un intercambio de favores de tal tipo sólo puede ocurrir entre empresas que se conocen bien y trabajan en la misma línea de producción desde hace tiempo. Es decir, puede ocurrir prácticamente dentro del mismo distrito industrial. Subfacturación y sobrefacturación son situaciones bastante normales.

De tal suerte, entre los factores "invisibles" que los estudiosos indican como condición para el nacimiento y la difusión del criterio de producción por distrito, debe considerarse también la mayor posibilidad de ocultamiento de las utilidades a fines de evasión o elusión fiscal, según el modo ejemplificado.

Evidentemente no es intención nuestra aquí inducir a las empresas hacia la evasión fiscal, que es por lo demás un delito, sino mostrar como la excesiva presión fiscal genera una serie de distorsiones y de ocultamientos

que en el fondo son negativos. Sería mucho más oportuno que respecto a la producción, la palanca fiscal fuera usada con mayor moderación.

No existen instrumentos para valorar cuál deba ser el nivel óptimo de la carga fiscal sobre el mundo de las empresas, es decir, aquél punto en el cual se pueda obtener la máxima recaudación global y la mayor eficiencia de la empresa. Ciertamente, el 45% de carga es considerado excesivo por las empresas que hemos entrevistado, así como el hecho que no se considere un delito la evasión o el intento de evasión dada la injusticia de la carga excesiva. Esto resulta poco educativo y además reduce claramente la recaudación fiscal total.

Referirse a una presión equivalente a un tercio de las entradas de la empresa no tiene fundamentos científicos, al menos no en el caso del sistema italiano de las pequeñas empresas, las cuales, si se recuerda, tienen un origen subterráneo y son por tanto reacias a pagar impuestos de cualquier género o medida. Sin embargo, el nivel de un tercio es considerado razonable. El gobernante sabio no debería alejarse de esta regla, también porque si la carga fiscal aumentara demasiado, los mecanismos subterráneos tenderían a reducirla dentro de los límites tolerables.

## CONCLUSIONES

Se requiere ahora dar una respuesta conclusiva a esta cuestión: crear un distrito industrial enteramente nuevo en una área de baja tradición industrial o por el contrario hacerlo en una área de reconversión. De la perspectiva analítica con la que se ha intentado describir lo que es un distrito y cómo se llegó en diversas áreas italianas a esta forma avanzada de industrialización, se debe pasar a la parte propositiva.

Es necesario indicar ahora las vías por las cuales es posible realizar formas de desarrollo industrial caracterizadas no por la presencia de grandes complejos, sino por una pluralidad de empresas de mediana, pequeña y pequeñísima dimensión, ligadas entre sí por un vínculo de actividad común hasta llegar a la configuración del distrito. Es necesario tener claro desde un principio los objetivos, que no son sólo económicos sino también sociales y civiles.

En efecto, las ventajas del modelo donde éste se ha realizado en sus mejores acepciones, no consiste sólo de un conglomerado de empresas ligadas por un vínculo productivístico, sino que de la articulación de un tipo de sociedad donde los niveles óptimos de producción y de eficiencia industrial y de innovación técnica, se acompaña del equilibrio en una distribución urbana que evita las formas patológicas del urbanismo, de una nivelación relativa de las clases sociales principalmente desde el punto de vista cultural y educativo (el acceso a la educación superior es posible para todas las clases sociales), de una eficiente y sustancialmente correcta administración, de una gran participación en la vida democrática y de un equilibrio ecológico.

No siempre estos objetivos han sido alcanzados totalmente o con la misma intensidad. Muy seguido las condiciones sociales, administrativas y políticas han sido las "causas invisibles" del éxito en el nacimiento del distrito industrial. Pero ya que en muchos casos del noreste y del centro de Italia, incluidos algunos del sur, estos objetivos han sido conseguidos, vale delinear una ruta que conduzca a la mejor solución.

La primera condición para la creación de un distrito es la presencia de empresarios. En las regiones de baja tradición industrial los empresarios son escasos y el nivel de cultura industrial y técnica tiene muchas carencias.

Hemos visto, sin embargo, que las fuerzas empresariales se pueden reagrupar ya sea que provengan de la actividad agrícola -especialmente en

aquellas áreas conducidas con formas que permiten al agricultor no propietario organizar una forma simple de empresa agrícola-, sea con el regreso de emigrantes que hayan adquirido algún nivel de capacitación técnico-profesional, sea en fin que vengan del trabajo a domicilio, especialmente de parte de la mano de obra femenil en los tiempos muertos de la actividad agrícola. Sobretudo hemos constatado que el origen de la empresa industrial es la actividad artesanal y comercial.

Alrededor de cada centro urbano, aún en regiones carentes de tradición industrial, existe una cierta masa de empresarios de nivel artesanal o poco más. Una parte de la demanda generada por la presencia misma del centro urbano viene de preferencia satisfecha por productos del artesanado: muebles no de serie, marcos y puertas, decorados, pequeños trabajos mecánicos no sólo de reparación y de mantenimiento, trabajos dedicados a la actividad sanitaria (prótesis, por ejemplo), producción artesanal de calzado o de prendas de vestir, etc.

En las regiones donde el ingreso ha crecido por causas diversas del desarrollo industrial, muchas actividades artesanales tienden a expandirse. Por ejemplo, en el caso del *Mezzogiorno* italiano, en los últimos veinte años el ingreso ha crecido principalmente a través de la transferencia de recursos del gobierno central a las regiones sureñas en las diversas actividades de la administración local. Sin embargo, esta transferencia continua de recursos a los sectores de la actividad pública y social han determinado un consistente aumento del ingreso, y en consecuencia han generado una demanda que en medida creciente tiende a venir satisfecha por formas productivas locales. Se trata predominantemente de pequeñas unidades productivas principalmente artesanales. Esta es la mejor reserva de iniciativa empresarial porque el artesano es ya empresario.

La experiencia que hemos descrito nos sugiere en estos casos utilizar dos palancas de política industrial: una política de incentivos que permita a la empresa artesanal, o mejor aún a grupos de empresas artesanales, proseguir con créditos preferenciales para la compra de modernas máquinas-herramientas.

Por lo demás las condiciones de la técnica actual permiten ya en muchos campos alcanzar elevados niveles de productividad fuera de las economías de escala. En el sector de las máquinas-herramientas el progreso se ha orientado usualmente hacia la producción de máquinas de pequeña dimensión, de bajo costo relativo pero de altos resultados productivos. La experiencia italiana se ha caracterizado fuertemente por esta particular opción de las técnicas de producción del sector.



También por lo demás, un aspecto general de la orientación del progreso técnico se ha caracterizado precisamente por el tránsito de las máquinas de gran dimensión a las máquinas "personales": del tren se ha pasado al automóvil, del cine a la televisión, de las grandes computadoras a las computadoras personales. De las grandes fábricas con grandes máquinas ahora es posible pasar, sin pérdida de productividad, a pequeñas fábricas eficientes.

Así entonces, una política que permita a las empresas artesanales la compra de máquinas modernas no es una política de incentivos costosa. Una fórmula como la que hemos visto que es utilizada en la Ley Sabatini, puede servir fácilmente y no de manera dispendiosa en muchas situaciones propias de los países en vías de desarrollo, donde normalmente existen formas de industria subterránea que una política adecuada puede transformar en redes de pequeñas empresas eficientes.

La objeción inmediata y justa a este tipo de sugerencias es que en los países emergentes no se producen máquinas. Pero esto también era en gran medida verdadero en Italia hace cuarenta años. Las máquinas-herramientas se compraban en Suiza, Gran Bretaña y Alemania. Pero luego, poco a poco, los mecánicos italianos comenzaron a modificar la máquina para adaptarla a las exigencias de producción específicas de Italia. Ahora, con la difusión de la motorización en todos los países emergentes es posible encontrar buenos mecánicos automotrices. Y estos mismos pueden ser capaces de modificar una máquina-herramienta y pasar luego a construir algunas sencillas.

Pueden existir formas atípicas de calificación en este campo. En Brasil, por ejemplo, muchos años atrás el ejército formaba mecánicos para la manutención de los motores de los barcos de pesca. Era una suerte de servicio social, muy útil y muy apreciado por los pescadores. Pero si veinte años atrás en Bahía los militares eran portadores de una cultura mecánica, lo mismo debería ser posible también con las máquinas-herramientas para los consorcios de artesanos.

No está escrito, por lo demás, que cada país en fase de pre-industrialización deba producir sus propias máquinas-herramientas. Como hemos ya señalado, muchos países tienen ventajas que Italia no tiene: el costo del trabajo que en Italia es altísimo, la disponibilidad de materias primas o de energía a costos ciertamente más razonables que en Italia, que importa el 85% de sus requerimientos energéticos, etc.

Si, en el caso ya citado, hoy es posible con un simple conjunto de 3 máquinas -de tecnología poco más que tradicional- equipar una fábrica que puede realizar cualquier trabajo de carpintería en pequeñas series y con un

costo de la planta no superior a los 200 mil dólares, esto constituye una ocasión positiva en muchísimas situaciones. Por ejemplo, una serie de estas pequeñas unidades productivas están surgiendo en Moscú con el objetivo de iniciar la sustitución de las puertas y ventanas de las casas de la capital rusa, hoy desgastadas desde hace muchos años. Establecer una serie de pequeñas empresas en una posición estratégica y en una inmensa ciudad como Moscú, es un modo inteligente de hacer desarrollo industrial, sin que ello se diferencie gran cosa del normal proceso de industrialización basado en las grandes unidades productivas.

La segunda línea de acción, que en la experiencia italiana ha dado resultados positivos, es la creación de consorcios de artesanos para la provisión a las empresas asociadas de los más básicos servicios reales. Tampoco se trata en este caso de políticas costosas o demasiado complejas. Las empresas artesanales comprenden inmediatamente la utilidad de asociarse para dividir los gastos de asistencia legal y fiscal, para crear garantías comunes a efecto de obtener mayores créditos, para dar los primeros pasos hacia formas de simple informatización de las empresas.

No obstante, salvo en algunos casos, la asociación de empresas en consorcios no ocurre espontáneamente. Es necesaria una acción promocional específica y una cuota financiera inicial que estimule la fase de despegue del consorcio. Los costos son muy bajos. En la experiencia que he descrito con el IASM, hemos gastado de 1987 a 1992 poco menos de 20 billones de liras (unos 13 millones de dólares) para crear en el *Mezzogiorno* italiano, en una situación no fácil, 36 consorcios que agrupaban a cerca de 40 mil empresas artesanales.

Luego de cinco primeros años de financiamiento por parte de la CEE, la mayor parte de los consorcios avanza sin necesidad adicional de incentivos financieros: los operadores reconocen ya tranquilamente las ventajas del trabajo bajo forma consorcial y están dispuestos a echarse encima el costo total de la gestión, sin recurrir más a los incentivos que cubrían en la fase inicial el 55% de los costos. Ellos por lo demás se comportan exactamente como la parte más desarrollada de Italia, donde los consorcios artesanales han nacido espontáneamente y sin incentivos públicos, fueran estos italianos o de la comunidad europea.

Las ventajas derivadas de la creación de una red de consorcios artesanales y de pequeñas empresas va más allá de la utilidad directa que puede desprenderse de la concesión de servicios reales a bajo costo en favor de la empresa. Es muy importante contar con el inicio de un proceso de solidaridad entre empresas y, por lo tanto, comenzar a trabajar en aquél

proceso de competencia-colaboración que caracteriza la naturaleza del distrito industrial.

Los instrumentos de política industrial son particularmente relevantes en esta fase y por ello las dos líneas que hemos descrito deben ser, en lo posible, simultáneas o casi simultáneas. Si el consorcio despega, comienza a autorganizarse la oferta de servicios reales a las empresas asociadas y en breve nacerá la exigencia por parte de grupos de empresas afines para avanzar hacia la racionalización de la producción introduciendo máquinas nuevas. Este proceso evidentemente no involucrará a todas las empresas del consorcio sino sólo a una parte de ellas: aquellas que operan en sectores en expansión y aquellas que de algún modo representan la élite del grupo de empresas consorciadas.

En todo consorcio hemos notado la existencia de empresas más vivaces y dinámicas y por esto dotadas de mayor iniciativa y de mayor propensión al riesgo. Muy seguido el problema es que tales empresas tienen una fuerza competitiva dirigida contra las otras, y una actitud de cooperación escasa. En esta fase, pues, es decisiva la presencia de aquellas variables invisibles de las que hemos hecho mención.

La presencia de empresarios-organizadores sociales tiene una importancia notable. Empresarios que el pasado hayan cubierto también cargos políticos o sindicales, que hayan sido presidentes municipales o administradores, que hayan tenido responsabilidades o experiencia política -o mejor aún para el caso italiano, que hayan frecuentado escuelas de partido o de sindicato-, estos tienen la tarea de transformar un simple agregado de pequeñas empresas en una estructura organizada.

Si en estos casos la autoridad política hace disponible una serie de apoyos para la adquisición de nuevas máquinas (como es el caso de la Ley Sabatini) o la utilización de estructuras colectivas para la producción, las empresas serán estimuladas para realizar ese proceso de colaboración competitiva que conduce al distrito industrial.

Es importante, en cambio, la formación de directivos, especialmente de un tipo de gerentes que adquieran la capacidad de gestión, de mercadotecnia y de organización de grupos de empresas. Pero también en este caso es necesario transformar lo que ha sucedido espontáneamente, y en cierto modo con fortuna, en organización racional. En el campo de la formación gerencial se han multiplicado las escuelas de capacitación, algunas de alto nivel; se han creado muchísimas oportunidades para los jóvenes para formarse en el extranjero en las técnicas más sofisticadas de la gestión gerencial. La presencia de grandes grupos industriales públicos y privados, incluidas las grandes inversiones de las empresas

multinacionales en Italia, ofrece la posibilidad de un desarrollo consistente de la cultura gerencial de alto nivel.

Sin embargo, de la experiencia espontánea de los distritos industriales no se ha pasado aún a la formación de escuelas de dirección que se planteen como objetivo principal la formación del distrito, quizás con la única excepción del ISTAO en Ancona, el cual, nacido como centro para la formación de cuadros para el desarrollo de la región Marche gracias a la infatigable y gran obra del profesor Giorgio Fuá, ha absorbido en su veinte años de actividad los temas principales del desarrollo de esta región central de Italia, que es la más significativa para el análisis y la difusión del modelo italiano, como desde hace años he sostenido en muchos lugares de discusión de las características del desarrollo industrial.

La región Marche y la región del Véneto, precisamente porque son regiones distantes de una tradición industrial, que por tanto han tenido necesidad de inventarse una vía propia al desarrollo, son los ejemplos de mayor interés si se quiere llegar a una "receta italiana" del desarrollo italiano.

El gerente o manager que es necesario para el nacimiento del distrito debe conocer los problemas empresariales como todos los gerentes tradicionales, pero debe además ser capaz de echar a andar los elementos de cooperación entre empresas, la naturaleza de las relaciones con la administración pública y con el sistema bancario, los aspectos de la política regional, el uso apropiado de los incentivos públicos, los problemas relacionados con la exportación, en una palabra, debe tener conocimiento y sensibilidad hacia aquellas "variables invisibles" de las que habla el reporte de la OCDE que hemos citado en el primer capítulo.

El nacimiento de un distrito industrial es una síntesis de conocimientos y de capacidades empresariales y de cultura política. De la experiencia de innumerables encuentros con grupos de empresarios de diversas partes de Italia y de diversos sectores industriales, he tenido modo de constatar cómo en toda organización de grupos de empresas que va desde formas de consorcio primero, hasta la creación del verdadero y propio distrito industrial después, siempre estaban presentes uno o más empresarios que no sólo tenían ideas precisas acerca del papel de la empresa, sino que poseían además capacidad de organizar el consenso de los otros empresarios del grupo o del territorio, tenían capacidad de relacionarse con la pública administración y conocían el *know-how* de la conducción de asambleas y reuniones. En una palabra, tenían cultura política, o mejor dicho, cultura de "trabajo político".

Esto significa simplemente que una serie de conocimientos que derivan de la acción política y sindical, pueden ser tomados en consideración en la formación gerencial para sólo fines de desarrollo económico.

Así como en algunas regiones italianas ha tenido un papel promotor la extendida presencia del partido comunista, en otras regiones que han tenido un desarrollo industrial también ligado a la creación de consorcios de empresas y de distritos industriales, como por ejemplo el Véneto, la función de agregar o asociar a las empresas y organizar su cooperación ha sido asumida por la iglesia católica a través de su difusión capilar en el territorio, misma que ha sido vehículo de cultura industrial al contribuir a la creación de una red de desarrollo que se ubica entre las más avanzadas del mundo.

Ahora bien, no queremos prescribir a quien desee afrontar la problemática de la creación de un modelo de desarrollo articulado en distritos, que sea necesario como antecedente contar con un partido comunista o con una estructura capilar extendida como lo es la iglesia católica en Italia. Queremos simplemente decir que el manager moderno, aquél que tiene como objetivo no sólo la creación y la gestión mejores de la propia empresa, sino que -siempre a favor de la propia actividad productiva- también la creación de cualquier forma colectiva de trabajo industrial, incluida la creación de un distrito, debe adquirir nociones y capacidades que van más allá del puro conocimiento gerencial tradicional, y ampliar su papel político de animador de un grupo.

Del mismo modo, las políticas de desarrollo industrial deben dejar de tener como interlocutor a la empresa individual y privilegiar la agrupación coordinada de ellas. En la experiencia de los "parques tecnológicos", de las "incubadoras", de las leyes de promoción industrial y en la experiencia de la *Job Creation* y de la *Entreprises Creation*, el objetivo es siempre y únicamente la empresa. El examen siempre está dirigido al proyecto individual. Los bancos evalúan un proyecto individual, piden garantías al empresario particular, financian una inversión también individual.

Una evaluación adicional, derivada del hecho que un proyecto tiene resultados completamente diversos si se trata de una actividad realizada por una empresa aislada o de empresas asociadas en modo funcional al interior de un distrito industrial, no existe. En Italia sólo hasta tiempos recientes finalmente la ley reconoce la existencia de los distritos industriales. Se solicita a las autoridades de los gobiernos locales la posibilidad de estimular con los métodos descritos por la ley la formación de tales distritos. El hecho de que la ley sea reciente impide aún hacer una evaluación acerca de los efectos de la medida. Pero nos parece que, como en general, el legislador tiende a cristalizar una realidad muy fluida

introduciendo porcentajes y criterios de definición de los ámbitos territoriales, que son bastante arbitrarios y de escasa utilidad.

Para poder organizar una política de desarrollo que tenga como fin explícito la creación de un distrito, es necesario que venga definido preliminarmente el territorio sobre el cual se pretende organizarlo. Para este fin no basta colocar en un ámbito territorial circunscrito un conglomerado de empresas. El distrito no es simplemente un agregado de empresas, es necesario que las unidades productivas tengan aquellas características que deben conducir a organizar la producción en la forma descentralizada y de modo que cada empresa se dedique a una fase productiva, especializándose en ella al máximo nivel y que, no obstante ello, la función de producción se mantenga como única aunque descentralizada mediante la colaboración de numerosos sujetos.

No se trata solamente de un problema de naturaleza técnica. Un vínculo social, cultural, una historia común debe ligar a las empresas que actúan en el territorio. Debe haberse verificado una selección que nos pueda decir que, para cada función productiva, una empresa dada es verdaderamente la más calificada porque surge de una lucha competitiva que ha terminado por premiar al mejor.

El distrito debe poder contar con la colaboración de las mejores empresas: es una asociación entre la aristocracia de las empresas existentes en un ámbito territorial dado. Las otras empresas, las de segunda categoría, podrán entrar luego en el distrito, pero casi nunca con papeles predominantes o insustituibles no habiendo sido protagonistas desde su nacimiento.

Un papel importante también lo pueden tener los llamados "incentivos reales", es decir, aquellas formas de ayuda económica otorgadas a la empresa desde fuera y que crean oportunidades de reducción de los costos a la propia empresa.

En diversas situaciones territoriales, no solamente en Italia, hemos notado que una de las políticas de desarrollo industrial de mayor éxito ha sido la de las áreas "equipadas". Especialmente en aquellas zonas urbanas donde una serie de pequeñas empresas han nacido subterráneas y viven en condiciones físicas caracterizadas por la precariedad de los establecimientos, la creación de un parque equipado, un lugar físico donde se tengan disponibles cobertizos industriales, las infraestructuras principales y los servicios colectivos fundamentales para la vida de la empresa, todo ello puede dar lugar a resultados positivos.

La disponibilidad física de un local apto para la producción industrial que puede ser cedido a la empresa a un precio preferencial, por ejemplo bajo la forma de *leasing* financiado -en el cual el Estado o el gobierno local paguen preventivamente una parte de las cuotas de manera que el costo para la empresa sea reducido al menos en un tercio-, es un óptimo incentivo. Se requiere sin embargo no proceder a ciegas, sino dotarse de estudios de caso que provean informaciones detalladas sobre la naturaleza, la tipología y las exigencias de las empresas. En otros términos, es necesaria una investigación de mercado sobre las exigencias de la empresa antes de proyectar una zona industrial.

El segundo punto es la fórmula de acceso al uso del local industrial. En el Véneto, en algunos casos el gobierno local ha construido el área equipada y ha cedido las instalaciones a un precio preferencial (por ejemplo para el consorcio productor de anteojos del Cadore). En otros casos (como en Lincoeping, Suecia, con el consorcio industrial mecánico ligado a la Volvo), se ha creado una suerte de "hotel para empresas". La empresa que tiene necesidad inicial de un cobertizo de cierta dimensión lo alquila como si fuera una habitación de hotel. Si, luego, con el desarrollo de la producción se requiere de un local de mayores dimensiones, la misma empresa cede la primera instalación y toma en renta una más grande.

Así entonces, entre *leasing*, adquisición y arrendamiento, el problema es el de reducir al máximo las dificultades que la empresa debe afrontar cuando, al momento del nacimiento, uno de los costos y una de las mayores dificultades se refieren a su sede física. No es solamente un problema de costo. Muy seguido es un problema de tiempo y de obstáculos burocráticos -licencias de construcción, contaminación, problemas arquitectónicos y urbanísticos- que hacen difícil los primeros tiempos de vida de la empresa y que son también muy delicados.

Hemos visto como la compra de la máquina nueva es el "punto nodal" en la vida de la nueva empresa. En el tránsito de la fase "subterránea" o artesanal a la fase industrial, la empresa identifica en la nueva máquina las posibilidades de despegue, y concentra todo esfuerzo económico, cultural y financiero para la adquisición de la nueva máquina. En esta fase reducir las dificultades conexas a la disponibilidad de un ambiente apto y justo para la producción, tiene un efecto muy positivo. Entre los distritos industriales más brillantes - he citado los de la producción óptica de la región del Véneto-Friuli- han surgido y se han afirmado gracias a una política de "áreas equipadas".

Todas estas diversas formas de promoción real deben tener el objetivo común de crear los supuestos para el nacimiento del distrito industrial. El presupuesto común es la existencia de un consorcio de empresas que, como

hemos visto, es factible también con empresas artesanales, de base familiar, no obstante que operen en sectores diversos.