



Sviluppo economico locale in America latina

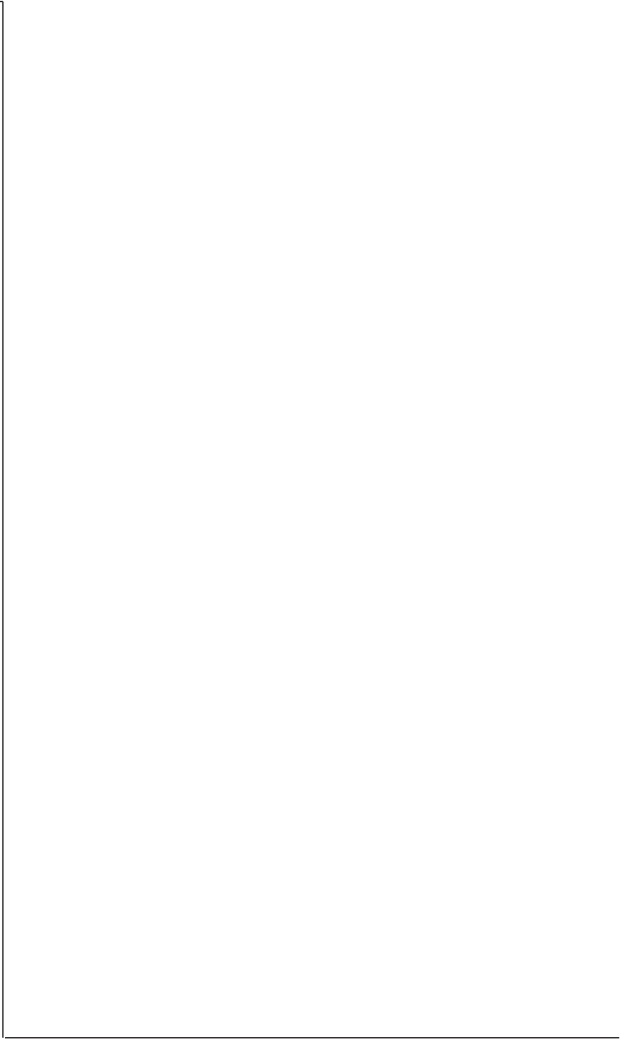
Realizzato da:
CeSPI – RECAL

Roma, ottobre 2003



Sviluppo economico locale in America latina

Presentazione	5
Sintesi dei contributi	13
1. L'impatto delle politiche di rafforzamento delle Pmi sul piano territoriale, attraverso l'innovazione tecnologica	13
2. Gli strumenti per lo sviluppo locale	23
2.1 Argentina	23
2.2 Brasile	32
2.3 il caso di San Xavier de la Cruz, in Bolivia	36
3. La ridefinizione degli spazi territoriali per lo sviluppo economico	39
4. Le prospettive della cooperazione internazionale	51



Redazione: Dario Conato

Impaginazione: Marco Spaziani

Stampa: Tipolitografia Visconti (Terni)





Presentazione

L'attenzione al ruolo e all'importanza della dimensione territoriale dello sviluppo è enormemente cresciuta in America latina negli ultimi anni: lo dimostra il moltiplicarsi di istituzioni, strumenti e programmi dedicati a questo tema. Gli organismi internazionali, a loro volta, hanno contribuito a diffondere l'interesse verso lo sviluppo locale: basti pensare al programma Leed dell'Ocse – che divulga idee innovative per lo sviluppo locale, la governabilità, la coesione sociale, l'imprenditorialità e l'occupazione – o al lavoro della Direzione Generale Impresa della Commissione Europea, molto attento ai cluster regionali e ai sistemi di innovazione territoriale. Il dibattito investe tra l'altro il ruolo delle piccole e medie imprese (Pmi) nello sviluppo locale e, più in generale, nella crescita dei paesi latinoamericani e nel loro inserimento nel mercato globale. Gran parte dei governi dell'America latina sono consapevoli delle potenzialità di questo segmento sia nel creare nuovi posti di lavoro e ampliare una base imprenditoriale storicamente piuttosto ridotta, sia nel promuovere una nuova presenza delle imprese latinoamericane sul piano internazionale. Una strategia orientata allo sviluppo delle Pmi può aiutare ad aumentare il numero degli agenti economici, a migliorare il livello di specializzazione – e quindi le capacità e la propensione all'innovazione delle imprese locali – e a rafforzare la stabilità sociale, dando un contributo alla lotta alla povertà e all'emarginazione. Lo sviluppo delle Pmi può dunque favorire l'armonizzazione degli obiettivi di crescita e di maggiore equità, dopo il cosiddetto “decennio perduto” degli anni ottanta. Le politiche adottate da molti governi riguardano soprattutto i campi della formazione, della modernizzazione nella gestione d'impresa, dell'innovazione, del trasferimento di tecnologie, dell'articolazione del processo produttivo attraverso la crescita di reti di fornitori.

In sintesi, la crescente attenzione degli operatori latinoamericani verso le potenzialità della piccola e media impresa per lo sviluppo economico può essere ri-

condotta a due ragioni fondamentali: l'evidenza del ruolo delle Pmi per uno sviluppo locale che contrarresti le attuali spinte alla disgregazione sociale e all'esclusione, e la capacità delle Pmi di apportare elementi originali e non sostituibili per aumentare la competitività del sistema.

Tuttavia, come segnalano Wilson Peres e Giovanni Stumpo nell'introduzione a *Pequeñas y Medianas Empresas Industriales en América Latina y el Caribe* (CEPAL-Siglo Veintiuno Editores, 2002), la crescente attenzione politica non si è ancora tradotta in un aumento adeguato di risorse finanziarie e umane, né in politiche coerenti e strategicamente rilevanti. D'altro canto, la promozione delle micro, piccole e medie imprese è stata vista per molto tempo più come strumento di lotta alla povertà (e quindi con funzioni di tipo politico e sociale) che come strumento per la crescita economica.

Il dibattito sullo sviluppo economico locale come fattore strategico si intreccia con i processi di decentramento in atto in tutti i paesi del subcontinente. Infatti, a partire dalla forte riduzione del ruolo dello Stato nell'economia e da riforme istituzionali che danno più autonomia e competenze ai governi regionali e ai municipi, aumenta il ruolo delle amministrazioni sub-nazionali nelle politiche di promozione di piccole e medie imprese e nelle politiche per lo sviluppo locale.

La presenza di un solido settore di piccole e medie imprese favorisce la partecipazione di imprenditori, lavoratori, tecnici alla vita sociale, economica e politica del territorio, contribuendo a ridurre i drammatici fenomeni di disgregazione sociale che investono l'America latina. A sua volta, la crescita di sistemi di piccole imprese ha un ruolo di stimolo per un più deciso decentramento politico-amministrativo. Si diffonde infine la consapevolezza della necessità di costruire – dinanzi all'esplosione delle città metropolitane assediate dalla pressione migratoria di masse di poveri che fuggono dalla miseria e spesso dalla violenza – nuovi modelli di città inclusiva, tanto dal punto di vista territoriale che da quello economico-sociale.

Gli studi condotti nell'ambito di Recal hanno messo in evidenza come il decentramento e la partecipazione non siano di per sé sufficienti per combattere la povertà ed elevare il grado di benessere della popolazione: il decentramento deve promuovere e sostenere attivamente lo sviluppo economico del territorio. Esso non può quindi avere un carattere esclusivamente istituzionale e amministrativo, ma deve riguardare anche le politiche rivolte all'imprenditoria (in particolare alle Pmi) e al tessuto sociale. Da questo punto di vista, un ruolo di grande importanza può essere

svolto dalla cooperazione decentrata europea attraverso la promozione di partenariati territoriali euro-latinoamericani. I temi della lotta alla povertà, dell'inclusione sociale e del consolidamento democratico sono al centro di numerose esperienze di cooperazione decentrata. Ciò è espressione di una sensibilità che coinvolge anche settori del mondo della produzione e dell'impresa.

In Europa vi è un grande patrimonio di esperienze, metodologie, strutture, processi di sviluppo locale: pensiamo a fenomeni spontanei come quelli che hanno dato origine a distretti industriali, ma anche a tante iniziative per la gestione e la progettazione del territorio basate sul concorso di forze economiche, imprenditoriali, sociali, culturali. Queste esperienze possono costituire un punto di riferimento di straordinaria rilevanza per programmi di cooperazione internazionale volti a suscitare e sostenere processi di crescita economica con partecipazione democratica e giustizia sociale in America latina. Costruire percorsi di collaborazione tra sistemi economici, che possano sfociare in alleanze territoriali euro-latinoamericane basate sull'individuazione di interessi comuni nel mercato globale, inseriti all'interno di relazioni di reciprocità fra territori, è un obiettivo cui Recal intende contribuire, favorendo la costruzione di una comunità internazionale di operatori e studiosi che parlino un linguaggio condiviso. Occorre inoltre cercare di ricondurre a unitarietà le molteplici esperienze della cooperazione decentrata europea: questa ha il grande merito di promuovere l'azione dal basso attraverso un dialogo che coinvolge tanto istituzioni pubbliche quanto operatori privati, ma al tempo stesso soffre ancora di un'eccessiva frammentazione, che ne riduce l'impatto. Recal vuole aiutare a superare la miriade di micromodelli promossi da progetti di corto respiro, e definire un omogeneo quadro concettuale e metodologico di riferimento.

Nel corso del 2003, Recal ha promosso due seminari internazionali sul decentramento e sullo sviluppo territoriale. Il primo di essi si è svolto l'11 aprile in Italia, a Roma, ed ha avuto come tema *Lo sviluppo locale in America latina: opportunità e sfide per la cooperazione europea*. Il secondo, dal titolo *Successi e sfide del decentramento in America latina. Il ruolo della cooperazione europea*, si è tenuto a La Paz, Bolivia, il 4 e 5 settembre. Queste iniziative, organizzate con la collaborazione della Banca interamericana di sviluppo, della Commissione europea e, per il seminario di Roma, dell'Istituto Italo-latinoamericano, hanno permesso di discutere delle dinamiche in corso e delle opportunità offerte dal decentramento per lo sviluppo dell'America latina, in particolare nella sua dimensione locale e regionale. Nel corso dei seminari sono stati messi in luce, accanto a processi positivi di cambiamento, anche i principali fattori che ostacolano il pieno sviluppo delle poten-

zialità offerte dal decentramento. Sono inoltre state evidenziate alcune lezioni che la cooperazione europea potrebbe ricavare dalle esperienze sin qui realizzate, per tenerne conto nei suoi programmi e introdurre innovazioni che ne migliorerebbero l'impatto.

Questo quaderno di lavoro riporta i contributi che in quelle sedi sono stati presentati da specialisti e operatori latinoamericani sul tema dello sviluppo economico locale.

La riflessione di Recal ha riguardato quattro ambiti fondamentali per le politiche di sviluppo locale in America latina:

- l'impatto delle politiche di rafforzamento delle Pmi sul piano territoriale, attraverso l'innovazione tecnologica;
- gli strumenti per lo sviluppo locale;
- la ridefinizione degli spazi territoriali per lo sviluppo economico;
- le prospettive della cooperazione internazionale.

Per quanto riguarda le **politiche di rafforzamento delle Pmi sul piano territoriale attraverso l'innovazione tecnologica**, Claudio Maggi ha presentato il caso di *Innova Bío Bío*, agenzia operante nel sud del Cile. L'intervento di Maggi mostra come la sfida dell'inserimento globale richieda la creazione e il rafforzamento di competenze strategiche e capacità gestionali ai diversi livelli sub-nazionali – regionale, provinciale, comunale, – in tutti i campi, compreso quello delle politiche di sostegno alle Pmi. Il decentramento e la modernizzazione dello Stato sono condizioni necessarie per un'efficace gestione territoriale di meccanismi di sostegno, ma occorre perfezionare sistemi di coordinamento e complementarità di funzioni tra il settore pubblico e quello privato, con un'adeguata distribuzione di competenze tecniche e professionali tra questi livelli. Inoltre il decentramento territoriale degli strumenti di sostegno alle Pmi può costituire un'opportunità per valutare l'evoluzione degli strumenti e per testare eventuali nuove metodologie. Infine è necessario considerare che per ottimizzare l'impatto delle politiche locali di sostegno alle Pmi, queste devono realizzarsi in un contesto di politiche orientate allo sviluppo di capacità decentrate nell'amministrazione pubblica e al miglioramento dell'ambiente economico e della competitività dei mercati.

Il tema degli **strumenti per lo sviluppo locale** viene affrontato attraverso due casi nazionali in qualche modo opposti: quello dell'Argentina, analizzato da Noemí Saltarelli e Pablo Costamagna, che presenta numerosi elementi di criticità, e

quello del Brasile, descritto nel saggio di Renato Caporali e Juárez de Paula, del Servizio brasiliano di appoggio alle micro e piccole imprese (Sebrae), che invece contiene rilevanti fattori di successo. Vi è poi l'interessante esperienza boliviana delle politiche municipali per lo sviluppo di San Xavier de la Cruz, riportata da Donald Mercado Suárez.

Saltarelli e Costamagna partono dai processi di regionalizzazione istituzionale avviati nei paesi industrializzati, ai quali non sono estranee logiche di sviluppo economico-produttivo: nelle economie più avanzate la regione è stata individuata con chiarezza come motore di sviluppo economico. Il parallelo sviluppo del potenziale tecnico-produttivo e istituzionale degli stessi territori dev'essere fattore chiave del decollo regionale, per risolvere situazioni di squilibrio territoriale e congestione urbana e, più in generale, per uscire da condizioni di arretratezza. In questo contesto, l'Agenzia di Sviluppo Locale può essere lo strumento appropriato per realizzare politiche di sostegno allo sviluppo economico locale, aiutando a creare e sfruttare vantaggi competitivi endogeni che dinamizzino la produttività, generando capacità e competenze. L'impatto di queste politiche sarà tanto più rilevante quanto più esse sono il risultato di una corretta analisi delle necessità locali, tale da permettere un efficiente utilizzo di strumenti e risorse; esperienze concepite a tavolino, in modo distante dalla realtà locale, mostrano invece un impatto assai limitato. Alla luce di queste considerazioni, Santarelli e Costamagna analizzano le esperienze realizzate nell'ultimo decennio in Argentina, in un periodo caratterizzato dalla recessione e, dalla fine del 2001, da una profonda crisi politico-istituzionale con effetti nel lungo periodo. Nella grande eterogeneità che caratterizza le agenzie di sviluppo argentine, Santarelli e Costamagna individuano alcuni problemi ricorrenti, fra cui la crescita disordinata di agenzie prive di specializzazione e di metodologie definite; la sovrapposizione con funzioni e servizi di competenza del tessuto istituzionale esistente; la mancanza di strumenti per l'individuazione dei bisogni e la gestione di pacchetti di servizi flessibili, che rispondano alle concrete necessità degli imprenditori; la scarsa capacità di promuovere la creazione di reti, nonostante ciò sia fondamentale per migliorare la competitività delle Pmi.

Renato Caporali y Juarez de Paula presentano l'esperienza di Sebrae, probabilmente una delle più significative in tema di sviluppo economico locale in tutta l'America latina. Sulla base dei risultati delle attività di Sebrae, i due autori indicano tra i principali requisiti per il successo di un programma di sviluppo locale una decisa adesione della comunità e dei suoi leader, l'appoggio dell'amministrazione locale, il sostegno dei governi degli Stati brasiliani e di quello federale per

una trasparente definizione delle priorità per lo sviluppo, la costruzione di una rete tra gli attori istituzionali, il permanere di un processo di educazione continua, la possibilità per gli operatori economici di accedere a forme di credito. Uno degli apporti più interessanti di Sebrae alla discussione sta probabilmente nella differenziazione fra tre linee di lavoro: la costruzione di un piano metodologico adattato al lavoro nelle aree periferiche delle regioni metropolitane, l'intervento in comuni piccoli e medi con basso livello di sviluppo umano, sociale ed economico, e infine l'intervento in comuni piccoli e medi con un livello di specializzazione produttiva tale da configurare un sistema produttivo locale, in alcuni dei quali si sperimentano iniziative per la creazione e il rafforzamento di veri e propri distretti industriali. Quello che viene presentato è quindi un insieme di strumenti metodologici che vanno dalla lotta alla povertà e all'emarginazione sociale sino alla promozione di sistemi competitivi di Pmi.

L'esperienza del piccolo municipio di San Xavier de la Cruz, in Bolivia, presentata da Donald Mercado Suárez, mette in luce quel che può fare un ente locale attraverso una metodologia di lavoro e strumenti adeguati al contesto territoriale. L'amministrazione di San Xavier è riuscita a cogliere le opportunità offerte dalla vigente legislazione municipale e dalla volontà politica locale e a sfruttare competenze municipali per promuovere lo sviluppo economico locale attraverso l'assistenza tecnica, la formazione, la temporanea localizzazione di imprese e la promozione di attività economiche. Un interessante rapporto di collaborazione è inoltre stabilito con l'Università. Gli strumenti descritti sono l'Agenzia di sviluppo locale, l'Incubatore di imprese e l'Osservatorio sull'occupazione. Donald Mercado ricava dall'esperienza di San Xavier alcune indicazioni importanti. La volontà politica – fattore indispensabile per l'avvio del processo – deve tradursi in un'appropriata allocazione di risorse e nella successiva realizzazione dei progetti individuati. Occorre inoltre conoscere il territorio e la sua infrastruttura produttiva e sociale, in particolare per gli aspetti che interagiscono con l'attività delle imprese. È poi indispensabile conoscere le unità produttive per poterne identificare i punti forti e i punti deboli nell'organizzazione, nel processo, negli aspetti economico-finanziari e nel marketing. I sussidi – che possono essere utilizzati per formazione e/o addestramento, assistenza tecnica, promozione imprenditoriale, logistica ed equipaggiamento – devono essere gestiti in modo prudente, per evitare che un'eccessiva disponibilità porti alla creazione di imprese dipendenti di fatto dalle sovvenzioni pubbliche.

La ridefinizione degli spazi territoriali per lo sviluppo economico viene affrontata da Guillermo Woo Gómez. L'autore parte dal concetto della

competitività dell'intero sistema sociale, in cui le Pmi non sono solo protagoniste dello sviluppo economico locale ma soprattutto attori chiave del tessuto sociale nel suo complesso. L'integrazione produttiva promuove un'efficace articolazione tra operatori della produzione e operatori delle istituzioni pubbliche e private, favorendo la competitività del sistema. L'impatto di un insieme di strumenti di promozione imprenditoriale quali la formazione, la consulenza, l'assistenza tecnica, lo sviluppo delle capacità gestionali e la promozione commerciale per le Pmi, è maggiore in presenza di modelli di integrazione produttiva, orizzontale o verticale, che colleghino gli operatori economici alle istituzioni pubbliche e private, di quanto non avvenga quando l'offerta degli stessi strumenti viene proposta in maniera frammentaria. La flessibilità degli strumenti e il loro decentramento permettono di dare un orientamento specifico nell'applicazione delle risorse a sostegno della produzione. Tuttavia, rileva Guillermo Woo, gli strumenti sino ad ora sviluppati sono insufficienti per creare le condizioni di viabilità per lo sviluppo locale, soprattutto nel caso di regioni non centrali. Occorre appoggiare la creazione e il consolidamento di coalizioni per lo sviluppo locale che abbiano una partecipazione sociale la più ampia possibile.

L'ultimo contributo di questo quaderno riguarda **le prospettive della cooperazione internazionale**. Enrique Gallicchio propone una riflessione sulle modalità sin qui seguite riguardo ai temi dello sviluppo sociale ed economico a livello locale. Il punto di partenza è la constatazione del sostanziale fallimento di cinquant'anni di cooperazione. Se lo sviluppo locale è legato a processi di costruzione del capitale sociale, la cooperazione internazionale deve assumere questi processi all'interno dei suoi obiettivi, proprio perché è la presenza del capitale sociale a far sì che nel lungo periodo lo sviluppo dei territori non dipenda solo dall'assistenza esterna. Occorre dunque passare da progetti frammentari ed episodici, a interventi che diano luogo a dinamiche di sistema.



Sintesi dei contributi

1. L'impatto delle politiche di rafforzamento delle Pmi sul piano territoriale, attraverso l'innovazione tecnologica

Il tema delle politiche di rafforzamento delle piccole e medie imprese a livello territoriale è sviluppato da un intervento di Claudio Maggi, direttore di *Innova Bío Bío*, che presenta l'esperienza della sua agenzia, operante nel sud del Cile. Si tratta di un'iniziativa che mostra come il decentramento e la modernizzazione dello Stato siano condizioni necessarie per un'efficace gestione territoriale di meccanismi di sostegno allo sviluppo locale, ma come occorra anche migliorare il coordinamento e le complementarità tra il settore pubblico e il settore privato, distribuendo le competenze tecniche e professionali tra questi livelli.

Maggi parte dalla constatazione che spesso, quando si tratta di disegnare meccanismi di sostegno alle Pmi in America latina, si fa riferimento all'esperienza e al livello di competitività raggiunto da questo tipo di imprese in alcune economie europee come quelle italiana, tedesca, spagnola e danese, dove le Pmi non sono affatto un segmento di imprese marginali o a bassa produttività. Un fattore chiave per il successo di molte Pmi in Europa è la combinazione di imprese con una propria specializzazione, che lavorano in un contesto territoriale di complementarità con altre imprese e istituzioni di appoggio in una struttura di *cluster* o reti socio-produttive in cui i legami di fiducia esistenti fra i diversi attori si basano su una vasta esperienza di interazione e un solido codice di sanzioni sociali nel caso in cui gli impegni assunti in questo ambito di fiducia reciproca non vengano mantenuti.

In questi paesi esistono meccanismi, soprattutto a livello locale e regionale, per sostenere lo sviluppo e la competitività delle piccole imprese. Proprio a partire dall'esperienza e dalle "buone pratiche" europee e da quelle di alcuni paesi del sudest

asiatico, sono state definite strategie per migliorare la posizione competitiva delle Pmi nel quadro di mercati sempre più globalizzati: pensiamo a strategie d'innovazione, a quelle basate sulle tecnologie informatiche, alla ricerca di nicchie ad alta specializzazione, alla costruzione di reti per la cooperazione tra Pmi nell'accesso alle conoscenze, alle tecnologie e al mercato, alla costruzione di *cluster* che permettano un facile accesso a servizi specializzati o a una forza lavoro qualificata, alle alleanze con *global player* che permettano alle Pmi di rafforzare la propria competitività attraverso contratti e licenze esclusive con imprese-leader internazionali.

Maggi sostiene che, nell'adattare queste considerazioni alla realtà delle Pmi cilene, non bisogna dimenticare le debolezze strutturali e i limiti del segmento delle imprese di minori dimensioni in America latina. Esistono almeno due aspetti per i quali emergono differenze rilevanti. Il primo è dato dalla la produttività media del lavoro, per la quale nel caso cileno si manifesta una divaricazione crescente tra le piccole e le grandi imprese, a causa del debole inserimento delle piccole imprese nel tessuto produttivo. Il secondo aspetto riguarda la capacità di creazione di nuove imprese: in questo ambito, nonostante alti tassi di crescita economica da metà degli anni ottanta sino alla fine degli anni novanta, il Cile mostra dati significativamente inferiori a quelli raggiunti da altre economie emergenti. Ciò va collegato al fatto che sino al 2002 mancavano espliciti meccanismi per facilitare l'accesso di nuove imprese al mercato dei fattori di base.

Numerosi sono i punti deboli delle Pmi cilene, che spesso ne condizionano la struttura, la gestione e l'accesso ai mercati. L'assetto decisionale è piuttosto centralistico, determinato spesso dalla figura del proprietario-imprenditore-gerente. Prevale una struttura patrimoniale in cui si sovrappongono proprietà familiari e beni strumentali dell'impresa. La gestione è fortemente orientata al breve periodo. Servizi e assistenza esterna vengono utilizzati raramente, mentre prevale la tendenza a risolvere i problemi con risorse umane e finanziarie proprie. Le reti sono per lo più informali, basate su legami di fiducia con altri imprenditori o fornitori, anziché configurarsi come reti formali di collaborazione inter-imprenditoriale, come avviene nei paesi europei. I processi di apprendimento sono non sistematici, per lo più basati sull'esperienza e sulla risoluzione di problemi puntuali. L'accesso a finanziamenti di lungo periodo è molto difficile.

Dagli inizi degli anni novanta, le politiche e i programmi di sostegno alle Pmi in Cile si sono ispirate ad una logica di mercato neutrale e settoriale, per non creare distorsioni nei prezzi relativi. Si sono privilegiati strumenti finanziari e non finan-

ziari orientati dalla domanda delle stesse imprese e basati dal punto di vista economico sulla percezione di “falle” sia nei mercati dei fattori sia in quelli dei servizi e dei beni finali. Questi strumenti hanno operato attraverso forme di cofinanziamento da parte delle stesse imprese.

Maggi documenta l'esistenza in Cile di tre sottosistemi di servizi e strumenti di sostegno alle Pmi: la rete di strumenti Corfo e ProChile, per l'appoggio alla produzione e alle esportazioni; la rete Fosis, per il sostegno alle microimprese e allo sviluppo locale; la rete Sence per la formazione al lavoro.

La principale rete di servizi non finanziari per le Pmi opera nell'ambito di Corfo, l'Agenzia statale per lo sviluppo economico, che esiste da più di 70 anni. Questa rete agisce attraverso “strumenti” e “programmi” di sviluppo produttivo che cercano di stimolare l'associazionismo tra imprese, l'innovazione, la modernizzazione nella gestione e nei processi e il collegamento con servizi di consulenza riconosciuti. Condizione per poter utilizzare questi strumenti è una base minima di cofinanziamento da parte delle imprese.

Il grado di copertura attraverso gli strumenti offerti da Corfo in tutto il paese è cresciuto in modo significativo negli ultimi anni: da circa 2.000 imprese assistite nel 1993 a 8.000 nel 1997, sino alle circa 14.000 del 2002. In generale la valutazione di ciascuno degli strumenti è soddisfacente. Non vi sono tuttavia elementi per valutarne l'efficacia rispetto alle tendenze macro della produttività, né vi sono dati che facciano ritenere vi sia un impatto diretto sulla riduzione del gap produttivo che sta minando la competitività della maggior parte delle Pmi.

Nel loro insieme, i sussidi gestiti da Corfo hanno superato negli ultimi cinque anni i 30 milioni di dollari l'anno. L'80 per cento di questa cifra ha per destinatarie piccole e medie imprese.

Corfo gestisce tre diversi strumenti non finanziari: il Fondo di assistenza tecnica, che dà sussidi per la contrattazione di esperti per le Pmi; i Progetti di Sostegno, che sussidiano piani di sviluppo e associazioni tra Pmi; il Programma di Sviluppo fornitori, che sostiene il rafforzamento di reti di fornitori sotto la guida di grandi imprese “clienti”.

La conformazione di una rete istituzionale di sostegno alle Pmi ha dato luogo a molteplici processi di apprendimento sia per gli attori pubblici sia per quelli privati.

Uno di questi processi riguarda il decentramento dei meccanismi di promozione e la relativa rete di sostegno istituzionale. Benché la tradizione centralistica sia un tratto comune della maggior parte dei paesi latinoamericani, in Cile il processo di decentramento si è avviato con un ritardo ancora maggiore e con maggiori difficoltà che nel resto dell'America latina.

Il decentramento dello Stato cileno ha incontrato forti ostacoli: la conformazione geografica, l'eterogenea distribuzione territoriale della popolazione, la storica mancanza di capacità e competenze politiche, professionali e amministrative nella gran parte delle Regioni.

La creazione nel 1993 di governi regionali dotati di risorse umane e competenze segna senz'altro un passo avanti rispetto alla situazione precedente. Tuttavia il loro disegno e la loro struttura di funzionamento, decisi a livello centrale, sono ancora lungi dal costituire una base capace di stimolare un significativo trasferimento di funzioni dal centro verso Regioni in grado di proporre e discutere davvero con lo Stato centrale, in quanto rappresentanti degli abitanti del loro territorio e non più come semplici bracci operativi del governo nazionale.

Il decentramento della funzione di disegno e assegnazione di risorse va nella direzione indicata dalle buone pratiche su scala internazionale. Alcuni elementi lo dimostrano. In primo luogo, la competitività delle imprese e delle regioni in un'economia aperta come quella cilena, tende a legarsi a vantaggi competitivi su scala regionale. La globalizzazione non riduce l'importanza degli specifici fattori territoriali, ma anzi li valorizza. La geografia della nuova economia globale si concentra sempre più sul piano territoriale.

In secondo luogo, se il sostegno alle Pmi è parte di una più ampia politica di sviluppo produttivo orientata alla creazione di nuclei industriali competitivi, i meccanismi specifici possono promuoverne l'inserimento produttivo in modi diversi: reti di piccole imprese sul modello dei distretti industriali italiani, complesse piramidi di fornitori alla giapponese o sistemi centrati sulla grande industria come quelli sorti negli anni settanta in Corea.

La dinamica virtuosa fra processi di globalizzazione e localizzazione – che è evidente quando si guarda al raggrupparsi, intorno ai distretti, di industrie basate sulla conoscenza, – richiede un maggiore decentramento delle competenze e delle conoscenze tecniche, amministrative e imprenditoriali, al fine di stabilire vantaggi

competitivi legati alla localizzazione di servizi e di nodi di catene di valore inserite nella cosiddetta “nuova economia”. A partire da questi vantaggi è possibile creare sinergie con i vantaggi delle industrie tradizionali e di quelle che si basano sulla disponibilità di risorse naturali.

Una prima questione riguarda dunque come sviluppare vantaggi competitivi dinamici. La risposta è in una combinazione armonica fra continuità e cambiamento, rafforzando le condizioni che hanno permesso alle imprese nazionali di raggiungere negli ultimi anni livelli competitivi in aree come la frutticoltura, l'allevamento del salmone, l'industria vinicola e certi servizi, ma sostenendo allo stesso tempo l'ampliamento della base imprenditoriale intorno alle catene di valore degli attuali comparti dell'esportazione e intorno alle nicchie di industrie ad uso intensivo di tecnologie e conoscenza. Il consolidamento di industrie d'esportazione già posizionate sul piano internazionale e la crescita di nuovi settori di successo richiedono il rafforzamento della capacità d'innovazione e della capacità imprenditoriale.

L'impresa e l'innovazione implicano dei rischi, dal momento che il mercato non investe molto in questi campi. Entrambe dipendono da mercati di fattori non tradizionali come la tecnologia, la conoscenza o il capitale di rischio che in Cile non sono ancora sufficientemente sviluppati o presentano imperfezioni. Esiste inoltre un fattore che si è rivelato fondamentale in altre esperienze di crescita basata sull'iniziativa e sull'innovazione, e che in Cile è appena agli inizi: si tratta del capitale sociale, rappresentato dall'insieme delle organizzazioni e delle reti pubblico-privato che, basate sulla fiducia reciproca e sostenute da un solido impegno sociale, appoggiano gli sforzi imprenditoriali dei loro membri.

Per comprendere l'esperienza di *Innova Bío Bío* è necessario qualche dato sulla regione del Bío Bío. Si tratta della seconda regione più popolata del paese, con circa 1,9 milioni di abitanti. A metà del XX secolo furono realizzati nel suo territorio – che aveva una tradizione agricola e carbonifera – alcuni dei più importanti investimenti produttivi con cui lo Stato promuoveva una strategia d'industrializzazione attraverso la sostituzione delle importazioni. Nel corso degli anni quaranta e sino all'inizio degli anni sessanta, lo Stato creò in questa regione, attraverso Corfo, il polo siderurgico, il polo petrolchimico, il polo idroelettrico, il polo dello zucchero e quello della pesca industriale. Questo assetto industriale si mantenne per decenni sino alla fine degli anni settanta, quando l'apertura economica e la spinta verso le esportazioni diede luogo ad un nuovo motore della dinamica regionale: l'esportazione di *commodity* basate sulle risorse naturali. Negli anni ottanta e novanta, nella regio-

ne vi è stata una forte espansione delle industrie esportatrici di beni primari, soprattutto quella forestale con beni come la cellulosa, tronchi e tavole, e quella della pesca, con farina e olio di pesce.

L'espansione dei comparti per l'esportazione permise di compensare in parte la relativa stagnazione e l'eventuale declino di industrie mature, anche se era insufficiente per creare posti di lavoro in quantità proporzionale alla crescita demografica, dato il carattere *capital-intensive* di questi segmenti. A partire dal 1998, la diminuzione del dinamismo delle esportazioni ha evidenziato l'insufficienza dell'economia regionale. Nel corso degli anni novanta la regione ha avuto una crescita di poco più del 4 per cento annuale, al di sotto della media nazionale del 6,3 per cento. Oggi la regione, che rappresenta il 12,5 per cento della popolazione nazionale, partecipa al Pil per appena l'8 per cento.

Il massimo rappresentante del governo nazionale nella Regione è l'intendente regionale, nominato direttamente dal presidente della Repubblica. E compito dell'intendente presentare al Consiglio regionale di governo (Core) le priorità per l'assegnazione di fondi pubblici di competenza regionale in materia di investimenti pubblici, sostegno alla produzione e investimenti sociali. Il Core approva o respinge le mozioni presentate dall'Intendente. I consiglieri regionali sono autorità elette in forma indiretta dai sindaci e dai consiglieri comunali.

Quando nel 2000 Ricardo Lagos divenne presidente della Repubblica, furono nominati gli intendenti delle 13 Regioni, che ebbero come primo compito l'elaborazione di strategie regionali di sviluppo per il periodo 2000-2006. Come intendente della Regione del Bío Bío venne nominato l'ingegnere forestale socialista Jaime Tohá G., già ministro nei governi di Salvador Allende (1970-73), Patricio Aylwin (1990-94) ed Eduardo Frei (1994-2000). L'intendente decise di includere nella strategia regionale di sviluppo 2000-2006 aspetti relativi alla gestione del territorio e alla promozione produttiva e tecnologica. Vennero poi stipulati accordi di programmazione fra il governo regionale e ministeri del governo centrale, per tradurre affrontare questi temi. Negli accordi vengono definiti i contributi finanziari programmati ciascun ministero e dal governo regionale, che diventano così voci nel bilancio nazionale per tutta la durata della legislatura. La firma di questo tipo di accordi è subordinata all'approvazione da parte del Core dei relativi contributi a carico del fondo regionale.

Il Programma d'innovazione tecnologica della Regione del Bío Bío nasce da un accordo di programmazione firmato nel gennaio 2001 nel capoluogo regionale di Con-

cepción dal governo regionale, dal Ministero dell'economia e da Corfo. Il programma punta a sostenere l'innovazione e lo sviluppo tecnologico nel tessuto imprenditoriale della regione del Bío Bío, in tutti i settori della produzione di beni e servizi. Per renderlo operativo fu creato il fondo d'innovazione tecnologica della Regione del Bío Bío, successivamente denominato *Innova Bío Bío*. Il Fondo riceve i contributi impegnati dal governo regionale e da Corfo nell'accordo di programmazione, per una somma corrispondente all'epoca a circa 1,5 milioni di dollari.

La *mission* di *Innova Bío Bío* riflette l'obiettivo di fondo del governo regionale in materia di sviluppo produttivo ed economico regionale: contribuire alla competitività regionale e alla futura creazione di fonti sostenibili di occupazione attraverso il rafforzamento della capacità imprenditoriale, l'innovazione e lo sviluppo tecnologico regionale.

Gli obiettivi specifici del Fondo sono la promozione e il cofinanziamento di progetti d'innovazione e trasferimento tecnologico ideati e realizzati da imprese della regione; il rafforzamento di capacità regionali in materia di sviluppo, trasferimento e innovazione tecnologica attraverso un'attiva collaborazione fra università, istituti tecnologici e imprese della regione; il sostegno alle imprese a affinché sviluppino nuove iniziative tecnologiche come fattore strategico di diversificazione e crescita commerciale.

Il Fondo ha un carattere orizzontale, può cioè operare in diversi settori dell'attività economica, in diverse aree geografiche e in diversi comparti produttivi della regione. Vengono promossi soprattutto progetti nei settori prioritari definiti dal Consiglio superiore strategico del programma: l'industria del legno, l'acquicoltura, la pesca, l'agroindustria, l'industria metalmeccanica, il turismo, le tecnologie dell'informazione, le biotecnologie, l'ambiente.

Innova Bío Bío è diretto da un Consiglio superiore strategico presieduto dall'intendente regionale e composto dal vicepresidente esecutivo di Corfo e da undici consiglieri che rappresentano il governo regionale, Corfo, il mondo dell'impresa, le università della regione. Questo Consiglio stabilisce gli orientamenti strategici del Fondo, definisce priorità settoriali e territoriali, determina aree d'interesse strategico regionale per le quali vengono lanciati dei bandi. Vi è poi il Consiglio direttivo, presieduto dal direttore regionale di Corfo e composto da otto consiglieri titolari e da due rappresentanti del settore privato. Il Consiglio direttivo approva o respinge linee di finanziamento, approva i termini dei bandi o dei concorsi tematici, autorizza

za la firma di contratti da parte della Direzione esecutiva del Fondo, assegna le risorse per il cofinanziamento di progetti, fissa il budget operativo annuale del programma, sulla base del corrispondente quadro di bilancio, crea o modifica le linee di finanziamento offerte dal Fondo.

La Direzione esecutiva del fondo controlla le tre aree operative: amministrazione e finanze, progetti e area legale.

Alle imprese produttrici di beni e servizi, istituti tecnologici, fondazioni e università presenti nella regione, *Innova Bío Bío* offre tre tipologie di linee di finanziamento:

- linee per progetti di ricerca e sviluppo (test di nuovi processi, infrastrutture tecnologiche che aumentino la produttività, interscambio di tecnologie di gestione o di produzione, *seed capital* per imprese emergenti);
- linee per il rafforzamento pre-competitivo e d'impatto settoriale per lo sviluppo produttivo (progetti di ricerca, sviluppo e innovazione tecnologica, formazione di centri di trasferimento tecnologico, progetti d'innovazione tecnologica nella fase di costituzione dell'impresa o per attrarre soci tecnologici o commerciali);
- linee per studi di pre-investimento tecnologico d'interesse regionale.

Dall'inizio delle sue attività nel 2001 sino a marzo 2003, *Innova Bío Bío* ha destinato circa 5 milioni di dollari al cofinanziamento di 87 progetti nella regione, per un valore complessivo di oltre 11,5 milioni di dollari. Le principali voci del portafoglio progetti sono gli incubatori d'impresa, il legname, l'agroindustria, le biotecnologie, l'industria manifatturiera, l'informatica, la pesca, l'acquicoltura e i servizi turistici.

Dei progetti approvati, 67 appartengono alle linee d'interesse imprenditoriale, 12 alle linee di rafforzamento pre-competitivo e 8 alle linee di pre-investimento. Nel corso del 2001 sono stati finanziati progetti per 124 imprese e 5 istituzioni. Nel 2002 i progetti finanziati hanno riguardato 130 imprese e 21 entità coinvolte nello sviluppo tecnologico e produttivo. A queste bisogna aggiungere 40 imprese inserite nei tre incubatori tecnologici, realtà che ricevono finanziamenti da *Innova Bío Bío*, e 46 microimprenditori i cui progetti sono stati premiati in quanto risultati i migliori tra quelli presentati ai periodici concorsi lanciati insieme da *Innova Bío Bío* e dalla Divisione Microimprese del *Banco Estado*.

Per quel che riguarda il cofinanziamento di progetti d'innovazione e trasferimento tecnologico, l'impatto del Fondo è evidente: tra il 2000 e il 2002 si passa da

24 progetti a 43, con un cofinanziamento che sale da circa 900.000 a oltre 2 milioni 400 mila dollari.

Certo, si tratta di indicatori di attività e non d'impatto, ma che comunque riflettono un maggiore utilizzo di questo tipo di strumenti, grazie alla loro localizzazione regionale.

Dal punto di vista settoriale, l'azione di *Innova Bío Bío* riflette per un verso la vocazione produttiva regionale, basata sulle risorse naturali (foreste, pesca, agroindustria) e per l'altro le "promesse" di sviluppo che emergono nella regione, prima fra tutte le biotecnologie. E' sorprendente vedere come le applicazioni della biotecnologia siano il terzo settore per importanza nel portafoglio progetti. Di fatto, il programma di incubatori di tipo tecnologico e la biotecnologia rappresentano insieme un terzo di tutti gli investimenti promossi da *Innova Bío Bío*.

La distribuzione territoriale dei progetti all'interno della regione riflette la concentrazione demografica e le capacità imprenditoriali istituzionali e professionali delle province di Concepción e Ñuble, che nell'insieme concentrano più del 75 per cento della popolazione regionale.

È ancora presto per valutare l'impatto del Fondo sulla base dei risultati raggiunti con i progetti finanziati: il numero di progetti conclusi è troppo piccolo perché possa essere rappresentativo di tutti i progetti avviati. Inoltre, dal momento che la maggior parte dei progetti riguarda il disegno di prototipi, la prova di processi o il trasferimento tecnologico, c'è bisogno di un periodo di almeno un anno per poter misurare i risultati prodotti e fare delle proiezioni. E inoltre difficile isolare l'impatto degli altri fattori che possono influire sulla *performance* delle imprese o delle attività appoggiate.

Nel corso del terzo anno di attività di *Innova Bío Bío* (2003), si affronterà per la prima volta la valutazione d'impatto. Questa è assolutamente necessaria, tenendo conto che l'accordo tra il governo regionale e Corfo riguarda il periodo 2001-2003. E tuttavia chiaro che i risultati di questa prima avranno una validità piuttosto limitata, dal momento che sono pochi i progetti che hanno raggiunto il loro grado di maturazione.

Partendo dall'esperienza sin qui descritta, Maggi propone alcune riflessioni finali.

La sfida dell'inserimento globale non consiste solo nel dinamizzarsi sul piano internazionale. I paesi dell'America latina devono creare e rafforzare competenze strategiche e capacità gestionali ai diversi livelli dell'amministrazione pubblica sub-nazionale. Ciò vale anche per politiche di sostegno alle Pmi. In Cile, *Innova Bío Bío* rappresenta un'esperienza pilota in materia di politiche locali di sostegno alla produzione: per la prima volta è stato decentrato all'ambito regionale il compito di disegnare gli strumenti e di gestire l'intero processo di assegnazione delle risorse, tradizionale prerogativa del livello centrale. Benché sia necessario un periodo di funzionamento più lungo per poter valutare l'impatto dell'aumento di risorse e della regionalizzazione del Fondo sulla competitività delle imprese coinvolte e delle industrie destinatarie delle risorse, è possibile anticipare alcune considerazioni utili per il futuro del Fondo e per il disegno di politiche decentrate di appoggio alle Pmi.

Il decentramento e la modernizzazione dello Stato sono condizioni necessarie per un'efficace gestione territoriale di meccanismi di sostegno. Nel caso cileno, il processo di decentramento della pubblica amministrazione ha avuto inizio molto tardi (i governi regionali furono creati appena nel 1993). L'interazione tra i vari livelli pubblici (regionale, provinciale e comunale) richiede il perfezionamento dei meccanismi di coordinamento, l'eliminazione di ancora esistenti tendenze al "coordinamento negativo" e la realizzazione di un'effettiva complementarità di funzioni. È indispensabile una migliore distribuzione delle competenze tecniche e professionali tra questi livelli. La tendenza centralistica dell'amministrazione pubblica nazionale si ritrova spesso a livello regionale, a danno delle periferie.

L'esperienza di *Innova Bío Bío*, inoltre, mostra come gli strumenti di sostegno alle Pmi orientati dalla domanda possano raggiungere una maggiore copertura e profondità, se le agenzie di sviluppo si avvicinano maggiormente alle imprese utenti potenziali e al loro territorio.

Innova Bío Bío costituisce anche un interessante caso di combinazione di stimoli per l'innovazione tecnologica per le imprese già stabilite nella regione e al tempo stesso per lo sviluppo di nuove attività produttive, attraverso programmi di incubatori d'impresa e erogazione di sovvenzioni ispirate alla logica del *seed capital* e delle reti di *business angel*.

L'approccio territoriale nella gestione degli strumenti di appoggio alle Pmi non dev'essere visto come un mero trasferimento di attribuzioni operative dal centro alle Regioni, ma deve riguardare le funzioni strategiche del disegno e dell'adattamen-

to degli strumenti. Il ruolo del livello centrale evolve verso il sostegno agli aspetti di regolazione e *governance* di una rete territoriale decentrata, privilegiando canali fluidi di comunicazione e retroalimentazione.

Un fattore determinante che spesso viene sottovalutato è il rafforzamento della dimensione territoriale o, in una concezione più ampia, del capitale sociale diffuso nel territorio, come condizione per il superamento delle tradizionali imperfezioni dei mercati dei fattori di base per le Pmi. È chiaro che l'articolazione istituzionale non sempre nasce come fenomeno spontaneo: i costi di transazione e la complessità di programmi con partecipazione pluri-istituzionale sono maggiori dell'utilizzo degli strumenti basati sulla domanda, da parte di una singola istituzione. Nel caso cileno ciò deve tuttavia essere considerato un inevitabile prezzo da pagare per i passi avanti realizzati sino ad ora in campi come l'apertura dei mercati e lo sviluppo di un'offerta di strumenti di tipo pre-competitivo per le Pmi.

Inoltre il decentramento territoriale degli strumenti di sostegno alle Pmi può costituire un'opportunità utile per valutare l'evoluzione degli strumenti e per testare eventuali nuovi meccanismi.

Per massimizzare l'impatto delle politiche locali di sostegno alle Pmi, queste devono realizzarsi in un contesto di politiche orientate allo sviluppo di capacità decentrate nell'amministrazione pubblica e al miglioramento del contesto economico e della competitività dei mercati.

2. Gli strumenti per lo sviluppo locale

2.1 Argentina

Nell'analizzare le esperienze delle agenzie di sviluppo locale in Argentina mostrandone potenzialità e limiti legati soprattutto al loro carattere frammentario e poco sistematico, Noemi Saltarelli, direttrice nazionale di Formazione e modernizzazione della Segreteria nazionale per la piccola e media impresa, e Pablo Costamagna, ricercatore, ricordano come negli ultimi decenni siano avvenuti cambiamenti significativi nelle politiche di sviluppo regionale in diversi paesi dell'Unione Europea e dell'America latina. Si sono rafforzati approcci "dal basso verso l'alto", caratterizzati dall'idea che le politiche debbano essere promosse e gestite dai governi locali e/o regionali e debbano orientarsi verso lo sviluppo economico di specifiche città e regioni.

Nelle economie più avanzate e alla luce della globalizzazione, la regione è stata individuata con chiarezza come motore dello sviluppo economico. Lo sviluppo contemporaneo del potenziale tecnico-produttivo e del potenziale istituzionale degli stessi territori dev'essere fattore chiave del decollo regionale, sia per risolvere situazioni di squilibrio territoriale e congestione urbana, sia per uscire dal sottosviluppo.

In questo contesto, l'agenzia di sviluppo locale diviene lo strumento appropriato per realizzare le politiche necessarie per lo sviluppo economico locale. L'agenzia può essere definita come un'organizzazione la cui *mission* è disegnare e realizzare una specifica strategia territoriale, costruire un'agenda regionale e cercare soluzioni in un quadro di complementarità e di mutuo impegno pubblico-privato: si tratta di creare e sfruttare vantaggi competitivi endogeni per migliorare la produttività sviluppando capacità e competenze. Se tali politiche sono il risultato della corretta interpretazione delle necessità locali ne deriverà un efficiente utilizzo degli strumenti e delle risorse; se invece esse nascono da considerazioni di funzionari distanti dalla realtà locale, il loro impatto a livello competitivo sarà irrilevante.

Queste politiche assumono forme diverse in ciascun territorio a seconda delle specificità locali, della specializzazione produttiva, delle risorse naturali e umane esistenti, del sistema produttivo locale, della capacità di apprendimento e di reazione, dell'apertura dell'economia, tutti fattori che condizionano gli obiettivi e l'azione di ciascuna agenzia. A partire da lezioni apprese altrove, Saltarelli e Costamagna si pongono l'obiettivo di individuare elementi che permettano di analizzare e interpretare le esperienze realizzate in Argentina.

In Italia, le istituzioni che promuovono lo sviluppo economico locale indicano che l'appoggio ai sistemi produttivi locali deve provenire dal livello locale. Ciò significa che le competenze di queste istituzioni devono essere ampliate. Occorre inoltre una chiara distinzione fra le responsabilità dei governi nazionali e quelle dei governi regionali. Infine i soggetti coinvolti non devono essere solo quelli pubblici. Per disegnare un'agenzia di sviluppo bisogna saper ascoltare e fare ciò che può funzionare. Occorre capire quali sono le forze coinvolte e come queste contribuiscono al processo di sviluppo. La costruzione di un progetto di successo richiede flessibilità e il concorso di molte persone; è quindi necessario puntare a forme di cooperazione e partecipazione fra le conoscenze locali e la scienza. Queste sono, secondo gli autori, le lezioni che si possono ricavare dall'esperienza dei distretti italiani.

In Spagna le agenzie sono il braccio esecutivo specializzato della pubblica amministrazione, disegnate per creare un ambiente favorevole alla crescita economica in una specifica area. Sono strumenti flessibili organizzati secondo la logica delle imprese del settore privato, ma ispirate dall'interesse pubblico. Le agenzie spagnole presentano tre elementi caratterizzanti. In primo luogo, esse dipendono in larga misura, dal punto di vista amministrativo e finanziario, dall'autorità pubblica regionale. Inoltre il loro campo geografico di attività è relativamente ampio. Infine, puntano a uno sviluppo economico che sostenga gli interessi collettivi o globali. Le agenzie non collaborano solo con le strutture pubbliche decentrate, ma anche con altre organizzazioni che hanno obiettivi analoghi: camere di commercio, centri di servizi alle imprese, compagnie regionali di finanziamento, centri di ricerca e sviluppo, ecc. Il loro lavoro si articola in quattro campi: sviluppo endogeno, formazione, partecipazione internazionale e servizi alle imprese. Le attività si concentrano nella consulenza e in misura minore nell'amministrazione di parte dei sussidi.

Da queste esperienze si possono ricavare alcune caratteristiche tipiche delle agenzie europee. In primo luogo, esse sono parte dei processi di decentramento di settori dei governi centrali e costruiscono una nuova istituzionalità con autonomia giuridica. Si occupano dei sistemi produttivi locali e dello sviluppo economico, cercando di creare un ambiente favorevole alla crescita. Le agenzie europee, inoltre, si ispirano a principi di partecipazione pubblico-privato e di cooperazione, hanno specificità territoriali e un alto grado di flessibilità. Il loro *target* è costituito dalle micro, piccole e medie imprese, di cui puntano ad incentivare la capacità imprenditoriale. Un fattore che ne aumenta la capacità di apprendimento è il loro lavorare in rete.

In Argentina – dove non esiste un modello di agenzia che guidi le strategie, né esiste un quadro concettuale univoco, – troviamo una combinazione degli elementi poc'anzi menzionati in esperienze che non sempre si definiscono “agenzie” e che possono essere divise in due gruppi: quelle esclusivamente legate ai servizi imprenditoriali e quelle che hanno obiettivi più ampi di sviluppo produttivo, socio-economico, educativo e culturale.

Il termine e la concezione istituzionale di “agenzia” vengono introdotti nell'ultimo decennio in Argentina da due diverse fonti: da un lato, attraverso le esperienze del Piano strategico di Cordoba del 1997 e di Rosario del 2000, che utilizzarono l'assistenza tecnica di esperti europei; dall'altro, da diversi organismi nazionali che iniziarono nello stesso periodo a operare con il nome di agenzie, più legati ai servizi

per la piccola e media impresa. Da ricordare in quest'ambito le attività intraprese dalla Segreteria nazionale per la piccola e media impresa e lo sviluppo regionale, dal *Banco de la Nación Argentina* attraverso i centri d'affari (*Centros de Negocios*) e dal Ministero degli Interni attraverso l'Istituto federale per gli affari municipali. La caratteristica di molte di queste attività fu una iniziale sovrapposizione di iniziative, successivamente corretta nel tempo.

La Legge 25.300 per il Sostegno alle micro, piccole e medie imprese argentine autorizza la Segreteria Nazionale per la Piccola e Media Impresa e lo Sviluppo Regionale a organizzare una Rete di Agenzie di Sviluppo Produttivo al fine di sostenere specifiche località o regioni. Nel costruire la rete, la Segreteria ha sottoscritto una serie di accordi-quadro con le diverse province per la costituzione un elevato numero di agenzie anche a partire da entità già esistenti, nei quali ha prevalso l'accento sull'aspetto quantitativo.

Gli accordi-quadro stabiliscono che nelle nuove agenzie specializzate nell'assistenza alle piccole e medie imprese, la direzione dev'essere affidata in quota maggioritaria al settore privato. L'organo direttivo dev'essere composto da rappresentanti del settore pubblico provinciale e/o locale e del settore privato. l'agenzia deve avere inoltre un Comitato di consulenza composto da esperti del settore pubblico e del settore privato.

Santarelli e Costamagna richiamano alcune importanti esperienze di livello provinciale.

Il Centro per la promozione e lo sviluppo della piccola e media impresa della provincia di Neuquén, promosso dal governo provinciale, punta a sostenere lo sviluppo delle micro, piccole e medie imprese e in generale la capacità imprenditoriale della provincia, attraverso un costante sostegno a nuove iniziative economiche che aumentino e diversifichino la base produttiva. Ciò si realizza attraverso i servizi offerti dalla rete provinciale di agenzie.

Nel 1996 si costituisce nella Provincia di Buenos Aires l'Istituto per lo sviluppo imprenditoriale bonaerense (Ideb), ente autonomo del Ministero della Produzione avente lo scopo di creare e rafforzare le micro, piccole e medie imprese. Questa istituzione disegna, realizza e promuove nuovi servizi tecnici e iniziative di formazione imprenditoriale pubbliche e private, provinciali e locali, tendenti al rafforzamento competitivo e alla creazione di imprese nella provincia. Nell'Ideb sono rappresenta-

ti anche gli imprenditori. La struttura decentrata è costituita da unità territoriali relativamente indipendenti, che interagiscono con istituzioni locali (municipi, università, centri tecnologici, camere imprenditoriali e società di consulenza). Sino al momento dello scioglimento dell'istituto, esistevano in diversi municipi della provincia 34 Centri Ideb e quattro agenzie locali. La maggior parte dei Centri, in quanto entità giuridicamente indipendenti, continua a funzionare con gradi diversi di sviluppo ed efficacia.

Fra le esperienze che, pur senza utilizzarne la denominazione, hanno caratteristiche coerenti con il modello delle agenzie, vi sono i Centri di Sviluppo Imprenditoriale Bid-Cia di Mar del Plata (provincia di Buenos Aires), San Rafael (Mendoza) e Rafaela (Santa Fe), le Associazioni per lo sviluppo regionale della provincia di Santa Fe, l'Unità di promozione imprenditoriale del governo della provincia di Mendoza.

Esistono anche altre esperienze più puntuali, come quella promossa dalla Banca Interamericana di sviluppo (Bid) la quale, in collaborazione con tre fondazioni, realizza il Programma di sviluppo locale e competitività delle Pmi, che prevede centri impegnati nella creazione di un ambiente favorevole allo sviluppo economico sostenibile, attraverso un'azione strategica concertata fra settore pubblico, settore produttivo e società civile. L'obiettivo è migliorare la capacità dei territori di attrarre investimenti e aumentare il loro interscambio economico con l'esterno, creando nuova occupazione. Questo programma è iniziato nel giugno 2002 a Olavarría (provincia di Buenos Aires), a Esquel (Neuquén) e in una microregione che comprende i dipartimenti di San Justo e San Javier nella provincia di Santa Fe. Un altro caso ricordato da Santarelli e Costamagna è quello della Fondazione per lo sviluppo regionale della città di Cañada de Gómez nella provincia di Santa Fe.

Dalla fine degli anni novanta, l'Argentina si trova in una grave fase recessiva caratterizzata da una forte riduzione degli investimenti, della produzione e dei consumi, che ha determinato la caduta del Pil e un grave aumento della disoccupazione. Questa situazione è sfociata in un'acuta crisi politica, economica e sociale che ha determinato tra l'altro discontinuità istituzionali, cambiamento di dirigenti, riduzione dei margini di azione diretta dei vari livelli dell'amministrazione pubblica nella gestione di programmi in appoggio all'attività economica.

Si deve tener conto del fatto che, oltre il contesto in cui le agenzie si sono sviluppate, ha un peso anche il fatto che in Argentina questo processo sia piuttosto re-

cente. È comunque da rilevare l'enorme sforzo compiuto da istituzioni e altri attori nella creazione e avvio delle agenzie come meccanismi di concertazione pubblico-privato, come nuovo spazio di coordinamento fra i protagonisti dello sviluppo economico locale, come strumento del territorio per promuovere le economie partendo dal basso.

Le agenzie sono state costruite seguendo percorsi diversi: talvolta si è trattato di rispondere alle richieste dei soggetti locali; in altri casi siamo dinanzi a processi pianificati o basati dalla visione strategica di alcuni leader; talora le agenzie sono il risultato delle politiche dello Stato nazionale; altre agenzie sono il prodotto dell'iniziativa di governi provinciali o della cooperazione internazionale.

Il fatto che il tema si sia ormai solidamente affermato sul piano nazionale, non significa purtroppo che vi sia una visione chiara e univoca su strumenti, metodologie e prospettive.

Non a tutti è chiaro quanto sia difficile dare una risposta alle esigenze locali, soprattutto se si lavora con strumenti di pianificazione che non si adattano alle differenze e agli squilibri esistenti nei diversi territori. Non è nemmeno chiaro come si possa gestire uno scenario in cui confluiscono il governo nazionale, le province, i municipi e i comuni, le organizzazioni della società civile e le microregioni produttive, città assai diverse per estensione, con culture diverse, una struttura imprenditoriale eterogenea: bisogna combinare politiche orizzontali e verticali, trasferendo conoscenze, costruendo reti, stimolando sinergie e possibilità di apprendimento, comprendendo che esistono basi territoriali, legittimità e interessi diversi.

Le agenzie si inseriscono direttamente in sistemi in cui esistono tensioni fra i diversi attori, crisi delle produzioni locali, assenza di visione strategica, assenza di progetti. Costruire una nuova organizzazione, superare la mera offerta di servizi non qualificati e gestire queste realtà richiede capacità non comuni. A molte agenzie vengono attribuite funzioni, obiettivi e servizi analoghi a quelli del tessuto istituzionale esistente (Segreterie locali per la produzione, camere imprenditoriali, università...), e ciò non facilita la fiducia e la cooperazione necessarie per ottenere un'efficiente rete istituzionale di appoggio al settore produttivo. A ciò si aggiunge una crescita disordinata di istituzioni che si occupano un po' di tutto - consulenza, formazione, informazione, commercio estero, innovazione tecnologica, - senza rispondere ad alcun modello di specializzazione, prive di consenso, il cui ruolo e le cui competenze rispetto ad altre organizzazioni non risulta chiaramente definito. In molti casi si parte

da un'analisi generale, ma senza utilizzare meccanismi che permettano di individuare con chiarezza le necessità degli imprenditori. Le imprese devono quasi sempre scegliere all'interno di un pacchetto standard di servizi, senza poter scegliere forme di appoggio più adatte ai loro bisogni. Inoltre non tutte le agenzie e istituzioni analizzate hanno la capacità prestare i servizi in forma interattiva. Non bisogna inoltre dimenticare i limiti in termini di disponibilità finanziarie.

Per la maggior parte dei servizi prestati, si richiede alle imprese di individuare ed esprimere i propri bisogni: ciò significa che le imprese devono dedicare tempo e denaro per ricevere appoggi dal sistema. In questo modo l'universo dei beneficiari si riduce a una minoranza di imprese che posseggono risorse e capacità e che sono le uniche a poter accedere al sistema. Sono molto rari i servizi che stimolano la cooperazione fra imprese e la costruzione di reti, nonostante l'importanza di questo aspetto nella creazione di miglioramenti competitivi per le Pmi: l'esperienza internazionale ha dimostrato che per raggiungere forme di cooperazione imprenditoriale occorre un processo di costruzione che richiede tempo e alti livelli di coordinamento e fiducia reciproca.

Nei casi in cui i servizi ricevono finanziamenti pubblici, si tende ad offrirli gratuitamente o a prezzi assai inferiori a quelli di mercato. Non esistono sistemi flessibili in cui l'apporto statale venga man mano sostituito da quelli di privati, a seconda del tipo di servizio o della complessità della struttura imprenditoriale. Una certa progressività nel tempo garantirebbe la sostenibilità di queste istituzioni nel lungo periodo, con una maggiore autonomia rispetto agli aiuti pubblici.

Diverso è il caso di agenzie o centri di sviluppo che non abbiano finanziamento pubblico. In generale i servizi prestati vengono fatti pagare (con diversi gradi di sussidio), in quanto devono generare risorse che permetta alle agenzie di autofinanziarsi. I servizi si rivolgono dunque solo a imprese che sono in grado di pagare. Si corre così il rischio che queste istituzioni divengano società di consulenza o imprese di servizi il cui fine ultimo è l'autosostenibilità, allontanandosi dagli obiettivi iniziali.

Le agenzie legate ai governi provinciali e che hanno ricevuto o che ricevono forme di finanziamento pubblico definiscono il proprio bilancio con sovvenzioni prefissate (come nel caso dell'Ideb) o con una percentuale delle entrate fiscali (come nel caso del Centro di Neuquén). Talvolta gran parte di questi finanziamenti viene destinata a finanziare strutture centrali e non si trasferisce al settore privato sotto forma di servizi.

Nel caso delle agenzie create sulla base di accordi con organismi internazionali, il finanziamento avviene attraverso contributi di queste istituzioni e contributi locali in termini di risorse umane, sussidi di altri programmi locali, infrastrutture, ecc. Nel resto delle agenzie (tra cui quelle legate a municipi e camere settoriali), l'apporto dei soggetti pubblici o degli enti privati non è significativo, limitandosi all'eventuale coordinamento con altri programmi: i servizi offerti sono per lo più finanziati dagli stessi imprenditori.

Le agenzie hanno forme diverse di gestione: maggioranza pubblica, maggioranza privata, equilibrio pubblico-privato, cento per cento a carico di uno dei due settori con partecipazione consultiva dell'altro. Anche dal punto di vista giuridico la situazione è eterogenea: associazioni senza fini di lucro, fondazioni, enti autonomi dipendenti dai governi provinciali, eccetera.

L'idea di partenza è quella dell'articolazione pubblico-privato, ma non si è ancora riusciti a trovare alleanze stabili nei territori. In uno scenario caratterizzato da istituzioni deboli e scarsamente rappresentative, vi è un dibattito in corso sul ruolo del settore pubblico locale e del resto delle istituzioni di appoggio alla produzione.

Anche dal settore privato stentano a venire proposte. Alcuni organismi sono presenti nelle agenzie solo da un punto di vista formale, senza una reale partecipazione e senza l'intervento degli imprenditori. Questi ultimi non hanno sino ad ora acquisito coscienza dei benefici che potrebbero derivare loro da un ambiente aperto all'innovazione.

Vi sono esperienze con una buona base istituzionale e in fase di rafforzamento. Tuttavia, una volta superate le barriere sin qui menzionate, le agenzie incontrano altri ostacoli nella creazione di consenso. Occorrono competenze nuove, gli agenti di sviluppo non hanno ancora gli strumenti per costruire la necessaria cooperazione tra le diverse istituzioni: sono ancora pochi gli esempi di azioni reali che ottimizzano risorse generando la fiducia necessaria per intervenire in modo più efficace nelle economie locali.

Un altro fattore importante per queste istituzioni è la qualità delle risorse umane. Non è ancora chiaro in che modo vadano formati i responsabili delle agenzie: queste capacità non possono essere create nel sistema educativo né dal mercato. La qualificazione tecnica dello staff delle agenzie definisce il livello dei servizi, il profi-

lo delle agenzie, il costo dei progetti, la formazione dei gruppi associati. Esistono eccezioni di qualità (tra cui ProMendoza, le agenzie Crear della provincia di Río Negro, centri Ideb), ma il cammino da percorrere è ancora lungo.

La situazione si aggrava in alcune regioni in cui non esistono esperienze previe nello sviluppo di servizi né istituti di ricerca o università che formino risorse locali funzionali all'avvio di un'agenzia.

Un aspetto critico è quello della relazione conflittuale fra tecnici e dirigenti: il problema nasce quando si cerca di passare dalla gestione politica ad una gestione puramente tecnica, dimenticando che le agenzie intervengono nel processo di sviluppo di un territorio in cui si combinano entrambi i livelli.

Un aspetto tecnico di particolare rilevanza è la gestione dell'informazione regionale come elemento centrale per prendere decisioni. Si tratta di un problema non ancora risolto: per un verso è difficile "leggere" i vantaggi competitivi di ciascun territorio, alla luce dei cambiamenti tecnico-produttivi introdotti dalla globalizzazione e della crisi dell'economia argentina. D'altro canto non esiste una metodologia che, adattata alla realtà del paese, permetta di leggere le catene di valore, analizzare settori o studiare l'evoluzione delle imprese. Né vi sono indicatori dell'evoluzione delle agenzie che permettano di aumentarne l'impatto.

Non esistono programmi di internazionalizzazione, al di là del fatto che alcune agenzie lavorino o prestino servizi per il commercio estero. Non è chiaro il profilo che questi programmi dovrebbero avere, né a cosa potrebbero servire: le reti che si stanno costruendo sono nuove e ancora permeate di volontarismo, e non costituiscono una parte strategica del piano di lavoro delle agenzie.

I motivi dell'assenza di agenzie di sviluppo in molte regioni del paese sono molteplici: la mancanza di una vera politica nazionale di decentramento; la carenza di risorse (che costringe a scegliere casi-pilota, restringendo in tal modo il numero di beneficiari potenziali); la debolezza di province e municipi; la mancanza di idee "dal basso"; l'esistenza di altre "priorità"; la mancanza del necessario dibattito sui diversi modelli, che dia risposte per città di dimensioni diverse.

In conclusione, Saltarelli e Costamagna rilevano che un tratto comune alle pur diverse esperienze di agenzie di sviluppo argentine è l'orientamento verso i servizi alla piccola e media impresa, senza approfondire altri aspetti di gran rilevanza per

lo sviluppo locale: le infrastrutture, la promozione di nuova imprenditoria, l'innovazione. Ciò si spiega con in fatto che molte di queste agenzie riflettono l'approccio definito a livello nazionale dalla Segreteria per la Piccola e Media Impresa.

Un altro limite strutturale sembra essere legato al fatto che le agenzie sono in gran parte sorte sulla base di istituzioni già esistenti sul territorio, che in generale presentano rigidità culturali per quel che riguarda la possibilità di un loro nuovo ruolo nello sviluppo, con l'inclusione di nuove tematiche e di nuovi attori.

Permane un approccio basato sull'offerta che non offre opportunità di riflessione sui risultati del processo: si applicano acriticamente schemi e metodi, con ritmi che non permettono di studiare più in profondità il territorio e la sua complessità. Sarebbe invece utile dibattere mentre si costruisce: l'urgenza di intervenire non deve costituire un ostacolo alla concettualizzazione e all'analisi dei processi di medio e lungo periodo.

Occorre poi tener conto che l'alta eterogeneità che presentano le agenzie argentine si deve anche all'esistenza di territori molto diversi tra loro per livello di sviluppo e interessi. Gli strumenti devono quindi essere flessibili e adattabili alla realtà regionale. Oggi l'impianto è essenzialmente urbano, quando molte economie regionali richiederebbero un'attenzione alla catena produttiva dell'agroindustria.

Richiede un approfondimento il tema dei finanziamenti, aprendo le strutture anche al settore privato. Per questo sarebbe però necessaria una specifica formazione per gli operatori di sviluppo, che li metta in grado di costruire consenso intorno alle agenzie.

2.2 *Brasile*

Il Programma di sviluppo locale del servizio brasiliano di appoggio alle micro e piccole imprese (Sebrae), presentato da Renato Caporali, responsabile dell'Ufficio relazioni internazionali, e Juarez de Paula, responsabile dell'Unità sviluppo locale, è delle più significative esperienze in tema di sviluppo economico locale in tutta l'America latina. Sebrae non propone le agenzie di sviluppo locale come via maestra per lo sviluppo: certo, se nel corso del processo si concretizza qualche forma di istituzionalizzazione che sfoci in un'agenzia, allora Sebrae l'appoggia. Ma Sebrae non si preoccupa se il processo dia o meno luogo a un'agenzia o a qualcos'altro.

Impegnato ad estendere il suo Programma di Sviluppo Locale all'insieme dei comuni brasiliani, Sebrae concentra i suoi sforzi nell'organizzazione di processi di sviluppo delle comunità. La forma in cui questo processo avanzerà sarà deciso dalla comunità stessa. L'impegno di Sebrae consiste in un'attenta applicazione dei passi fondamentali della metodologia, nella ricerca di collaborazioni attraverso risorse interne ed esterne, il sostegno al protagonismo locale, in una visione di sostenibilità del capitale naturale.

Nella ricerca dei criteri di base di ciò che potremmo definire una *teoria dello sviluppo locale*, Sebrae ha avviato un ambizioso piano di lavoro. Le iniziative attualmente in corso sono il Programma di sviluppo locale, su scala nazionale, e i Progetti regionali di sviluppo, che coinvolgono micro e meso-regioni.

Il Programma di sviluppo locale interessa 678 comuni brasiliani situati, nella maggioranza dei casi, in regioni con minore indice di sviluppo umano. Questa linea di lavoro è cominciata circa tre anni fa con una forte influenza del governo nazionale, nel tentativo di costruire un processo di sviluppo per le aree più povere del paese.

I Progetti regionali di sviluppo, che si basano tutti sulla stessa metodologia, coinvolgono circa 250 comuni, numero che tenderà a crescere significativamente nei prossimi anni. Oggi il quadro strategico di Sebrae indica il progressivo abbandono di progetti di sviluppo isolati, per puntare sempre più su progetti regionali, in grado di mobilitare e razionalizzare l'uso delle risorse di un elevato numero di comuni che, per qualche circostanza storica, geografica e culturale, costituiscono una regione geo-economica.

Tra le aree interessate dai Progetti regionali di sviluppo, Caporali e Juarez de Palma segnalano la regione dello Xingó, che comprende comuni di quattro stati, dove, si interviene in un'area nella quale la costruzione di una grande opera idroelettrica ha avuto un impatto ambientale e sociale negativo. Centinaia di comuni sono coinvolti in progetti nella Zona da Mata, nella regione di Cariri (all'interno della Paraíba), nell'Araripe (frontiera tra Piauí, Ceará e Pernambuco), nella regione sudest, composta dagli Stati di Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro.

In totale Sebrae ha già coinvolto 1.650 comuni, con 60 mila partecipanti in eventi locali, e ha raggiunto 150 mila persone attraverso attività di formazione che riguardano la *leadership*, la promozione di imprese e la cultura imprenditoriale.

Caporali e Juarez de Paula non nascondono lacune e difficoltà che incontrano programmi con tali ambizioni quantitative in un contesto in cui le difficoltà di ordine qualitativo sono quasi sempre molto elevate. D'altra parte, un processo di sviluppo non si misura in anni, ma in decenni, e dipende tra l'altro dal grado di efficacia delle politiche pubbliche e dall'atteggiamento dei soggetti privati con capacità di *leadership*. L'esperienza di Sebrae indica tra i principali requisiti per il successo di un programma di sviluppo locale una decisa adesione della comunità, l'appoggio del sindaco del comune e di leader locali, l'appoggio dei governi statali e federale nella definizione trasparente delle priorità per lo sviluppo, la costruzione di una rete di collaborazioni tra gli attori istituzionali, il permanere di un processo di educazione continua, la ricerca di soluzioni per il credito.

Allo stesso tempo vi sono alcuni limiti da superare. In primo luogo, occorre far sì che la popolazione riacquisti fiducia verso le politiche pubbliche di sviluppo. Di fatto, l'assenza negli ultimi vent'anni del tema dello sviluppo dalle politiche statali, ha generato diffidenza riguardo alla sincerità e alla consistenza della decisione dei governi di avviare progetti di sviluppo e, soprattutto, dell'impegno a mantenerli a lungo nel tempo. Occorre inoltre organizzare reti locali aperte ai diversi gruppi sociali che partecipano alla vita comunitaria. Bisogna poi superare l'idea che per mantenere la mobilitazione siano necessari risultati rapidi in assenza dei quali si determinerebbe un rifiuto del processo nel suo insieme. Infine, è necessario dare continuità alle esperienze organizzate di sviluppo locale, indipendentemente dai cambiamenti nel governo locale.

Per la sua strategia istituzionale nel campo dello sviluppo sociale ed economico, Sebrae ha individuato alcune priorità, due delle quali due rivestono particolare rilevanza: la costruzione di un piano metodologico adattato al lavoro nelle aree periferiche delle regioni metropolitane e la differenziazione tra comuni con basso livello di sviluppo umano, sociale ed economico in comuni con un livello di specializzazione produttiva tale da configurare un sistema produttivo locale.

Per quanto riguarda il piano per le aree periferiche, si tratta probabilmente della maggior sfida nel campo sociale. Le periferie dei grandi agglomerati urbani sono diventate focolai di violenza soprattutto per la mancanza di prospettive, la mancanza di speranza che il futuro possa essere migliore del presente. Senza possibilità di crescita, il crimine e il traffico di droga appaiono come le uniche alternative, e la capacità di reclutamento della criminalità tra i giovani supera qualsiasi altra forma di inclusione e coinvolgimento sociale.

La necessità di differenziare gli interventi a seconda del livello di sviluppo umano dei vari comuni deriva dall'osservazione del fatto che nelle aree che presentano un maggior grado di specializzazione produttiva, che in Brasile sono alcune centinaia, la metodologia di sviluppo locale attualmente utilizzata dal Sebrae è insufficiente: occorre invece approfondire il lavoro sulle competenze e sulla competitività del settore produttivo regionale.

La metodologia di Sebrae per lo sviluppo locale si articola in alcuni passi: sensibilizzazione; organizzazione del forum locale, analisi partecipativa, costruzione dell'agenda locale, realizzazione delle attività indicate nell'agenzia, promozione di patti regionali di sviluppo.

Nell'ambito dei progetti per lo sviluppo di distretti industriali, questa metodologia costituisce un'indispensabile fase iniziale. Prima ancora dell'avvio di questa fase è tuttavia necessario creare una sorta di *forum distrettuale* coinvolgendo i leader economici del settore produttivo interessato, analizzare il posizionamento competitivo, formulare programmi di formazione imprenditoriale, definire soluzioni in materia di tecnologia, logistica, marketing e, soprattutto, costruire un progetto di marketing territoriale.

La metodologia per i distretti industriali si configura così come un caso particolare della metodologia per lo sviluppo locale, attraverso la scomposizione in una serie di sottoprogetti che una comunità deve concepire e realizzare, e che sono necessari per fare avanzare la competitività del settore.

In questo modo la strategia di Sebrae per la promozione dello sviluppo si completa. Infatti, mentre la metodologia per lo sviluppo locale copre circa il 90% della totalità dei comuni brasiliani e le aree di esclusione sociale delle periferie urbane, la metodologia per lo sviluppo dei distretti industriali si rivolge a quel 10% dei comuni brasiliani che sono già in possesso di una specializzazione produttiva, permettendo loro di realizzare salti di produttività nei settori dell'agricoltura, dell'industria o dei servizi.

L'aumento quantitativo di questi progetti di sviluppo locale e di quelli volti alla costruzione di distretti industriali potrà contribuire ad un Progetto di sviluppo nazionale, qualcosa di cui il Brasile ha bisogno da molti anni. Il grande limite sta nella disponibilità di risorse umane capaci di avviare, orientare e gestire tali processi: per la soluzione di questo nodo Sebrae è pronta a costruire collaborazioni, dentro e fuori del

Brasile, sull'esempio di quella che, con tanto successo, si è stabilita con la Promos di Milano intorno al Progetto per lo sviluppo dei distretti industriali.

2.3 Il caso di San Xavier de la Cruz, in Bolivia

Presentando l'esperienza del piccolo municipio boliviano di San Xavier de la Cruz, Donald Mercado Suárez evidenzia quel che l'amministrazione municipale può realizzare, attraverso una metodologia di lavoro e strumenti adeguati per la realtà locale.

Il municipio di San Xavier de la Cruz si trova a 220 chilometri dalla città di Santa Cruz de la Sierra, nella regione orientale del dipartimento di Santa Cruz, in Bolivia. Fa parte della Comunità dei municipi della Gran Chiquitania, e ha poco più di 11.000 abitanti. Il 60 per cento dell'economia si muove intorno all'allevamento e al relativo indotto, mentre un certo peso è stato assunto dal settore turistico. La popolazione economicamente attiva è di circa 7.400 persone.

Da qualche tempo l'amministrazione municipale di San Xavier sta portando avanti un processo di sviluppo economico locale costruito su due livelli: preparare un contesto favorevole alla localizzazione e alla crescita di imprese e appoggiare le nuove imprese e quelle già esistenti. Sino ad oggi si sono registrati risultati positivi, consistenti nella creazione di imprese e di posti di lavoro e nell'aumento del reddito degli abitanti. Si tratta di un processo irreversibile: le autorità municipali hanno compreso il proprio ruolo e la popolazione ha partecipato attivamente, con risultati tangibili.

Inizialmente il Municipio di San Xavier si trovò di fronte le barriere che tradizionalmente impediscono lo sviluppo imprenditoriale: poche imprese esistenti, mancanza di risorse economiche per il loro finanziamento, mancanza di idee di successo, inesperienza, mancanza di formazione, paura ad assumere rischi, percezione di un'eccessiva burocrazia statale. Ciononostante, l'amministrazione di San Xavier ha colto le opportunità offerte dalla vigente legislazione municipale e dalla volontà politica locale. Il principale punto di forza sta nella possibilità di sfruttare competenze municipali per promuovere lo sviluppo economico locale attraverso l'assistenza tecnica, la formazione, la temporanea localizzazione di imprese e la promozione di attività economiche.

Da questi vantaggi deriva una serie di opportunità per appoggiare lo sviluppo delle imprese, promuovere nuove attività e diffondere una cultura d'impresa.

L'esperienza ha dimostrato che la diffusione di una cultura imprenditoriale è un processo di medio e lungo periodo, quindi la promozione dello sviluppo economico locale diventa una priorità per rafforzare l'economia del municipio, migliorare il reddito degli abitanti di San Xavier, aumentare la soddisfazione degli imprenditori, valorizzare le risorse del territorio municipale, favorire la partecipazione dei settori più vulnerabili, in particolare donne e giovani, creare nuovi posti di lavoro.

A San Xavier sono state individuate quattro politiche per sostenere la creazione di imprese e l'occupazione:

- la promozione di una cultura d'impresa, attraverso l'Incubatore *San Xavier Emprende*;
- l'inserimento nel modo del lavoro, attraverso l'Osservatorio sull'occupazione;
- la formazione e/o addestramento per imprenditori, sia su temi specifici sia attraverso il programma *Educación para una sociedad empresarial*, che trasmette agli studenti le conoscenze e le abilità perché possano avviare la propria impresa;
- la creazione di un ambiente politico, sociale ed economico stabile.

Nonostante i cambiamenti politici che sono avvenuti, nelle autorità comunali è prevalsa la scelta di dare continuità alle politiche di promozione dello sviluppo economico locale. Contrariamente a quel che si temeva, la nuova amministrazione ha aumentato le risorse disponibili.

Elementi da tenere in considerazione sono i fattori economici e sociali. Se vi fossero un'atmosfera e una cultura del conflitto, gli investimenti di capitali locali ed esterni si ridurrebbero.

A San Xavier sono operativi tre strumenti per lo sviluppo locale: l'*Agenzia*, che canalizza servizi e strumenti di appoggio alla base produttiva; l'*Incubatore*, che mette a disposizione spazi per avviare nuove imprese; l'*Osservatorio sull'occupazione*, che promuove e facilita l'inserimento lavorativo. Attraverso questi strumenti, spiega Donald Mercado, si intende ampliare il tessuto imprenditoriale, favorire l'inserimento di disoccupati nel mondo del lavoro e rafforzare la presenza dell'amministrazione municipale nella vita economica del comune.

L'Agenzia di sviluppo economico locale di San Xavier fu creata dall'amministrazione municipale nel febbraio 2001. Successivamente, nell'ambito di un progetto coordinato dal municipio di Barcellona, all'interno della rete Urb-Al *La città come*

promotrice dello sviluppo economico locale, si costituiscono l'Incubatore di imprese *San Xavier Emprede* e l'Osservatorio sull'occupazione, due strumenti che mettono in pratica le politiche di sviluppo economico dell'amministrazione municipale di San Xavier.

L'Agenzia di sviluppo economico locale è una direzione municipale il cui bilancio è definito dal Piano Operativo Annuale, con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo economico locale.

L'Incubatore e l'Osservatorio, creati nel 2002, dipendono dall'amministrazione municipale e offrono servizi di appoggio agli imprenditori e ai disoccupati. Le risorse sono di origine locale e della cooperazione internazionale e vengono utilizzate per servizi di assistenza tecnica, consulenza, promozione d'impresa e sedi temporanee per uffici.

Lo staff tecnico dell'agenzia è formato da laureandi e laureande dell'Università Autonoma Gabriel René Moreno (UAGRM) di Santa Cruz, che fornisce risorse umane per le attività dell'Incubatore e dell'Osservatorio. Questa collaborazione si basa attualmente su un accordo inter-istituzionale fra il Municipio di San Xavier e i corsi di laurea in Ingegneria commerciale, Lingue e Scienze esatte e tecnologia. L'amministrazione municipale contribuisce con alimentazione, alloggio, lo spazio di lavoro e una piccolo stipendio. I corsi di laurea forniscono capitale umano specializzato. L'università seleziona il personale attraverso un bando. Mentre il laureando elabora la propria tesi, allo stesso tempo svolge attività di tutoraggio a favore di un imprenditore.

È ora indispensabile che le autorità locali continuino ad appoggiare il processo, dando continuità allo staff tecnico e agli strumenti. È necessario inoltre che la comunità si appropri dell'esperienza e che le nuove generazioni agiscano con una mentalità imprenditoriale, sviluppando in tal modo il tessuto economico. Si è quindi deciso di aumentare le disponibilità di bilancio per creare nuovi strumenti: un centro di ricerca e sviluppo, il programma *Educazione per una società imprenditoriale*, un processo di pianificazione strategica per lo sviluppo locale, uno sportello informativo per Pmi, programmi di sviluppo imprenditoriali per diversi segmenti della popolazione (giovani, donne, terza età, ecc.), studi socio-economici.

Donald Mercado ricava dall'esperienza di San Xavier alcune indicazioni importanti. La volontà politica – fattore indispensabile per l'avvio del processo – deve tradursi in un'appropriata allocazione di risorse e nella successiva realizzazione dei

progetti individuati. Occorre inoltre conoscere il territorio e la sua infrastruttura produttiva e sociale, in particolare per gli aspetti che interagiscono con l'attività delle imprese. È poi indispensabile conoscere le unità produttive per poterne identificare i punti forti e i punti deboli nell'organizzazione, nel processo, negli aspetti economico-finanziari e nel marketing. I sussidi – che possono essere utilizzati per formazione e/o addestramento, assistenza tecnica, promozione imprenditoriale, logistica ed equipaggiamento – devono essere gestiti in modo prudente, per evitare che un'eccessiva disponibilità porti alla creazione di imprese dipendenti di fatto dalle sovvenzioni pubbliche.

La figura del tutor è strategica per aiutare le imprese ad elaborare il proprio piano di sviluppo a partire dai punti di forza e di debolezza. Lo staff deve avere una sufficiente preparazione tecnica nelle materie economiche, amministrative e fiscali. Tuttavia, per la continuità nel tempo bisogna formare dei leader di comunità, in modo da garantire una sufficiente autonomia culturale degli imprenditori una volta usciti dall'incubatore e terminato il tutoraggio.

Un aspetto essenziale per il successo di queste iniziative è costituito da una rigorosa selezione degli imprenditori, senza la quale si corre il rischio di sostenere attività destinate all'insuccesso. Si è rilevato, inoltre, come talvolta il tutor cada nell'errore di realizzare lui stesso le attività di competenza dell'imprenditore. È evidentemente un problema di *ownership*, per superare il quale non è sufficiente l'elaborazione del Piano d'impresa ma occorre un ulteriore sforzo metodologico-pedagogico. Spesso i contenuti del Piano d'impresa cominciano a divenire visibili e comprensibili quando il prodotto viene elaborato e venduto: è allora che aumenta la richiesta di consulenza e appoggio per perfezionare l'offerta. Oltre ai servizi offerti attualmente, l'Incubatore deve poter avere capitale per finanziare progetti efficaci: una parte di queste risorse potrebbe venire dalla vendita di servizi.

L'impatto di questa esperienza e di altre simili dovrà essere misurato in termini di imprese create, di numero di posti di lavoro generati, di miglioramenti concreti nei processi produttivi.

3. La ridefinizione degli spazi territoriali per lo sviluppo economico

Guillermo Woo Gómez, ricercatore dell'Istituto tecnologico e di studi superiori d'occidente (Iteso) e coordinatore del Centro di collegamento per l'integrazione e lo

sviluppo Indesac di Guadalajara, Messico, illustra la configurazione di nuovi spazi territoriali nel caso messicano. La sua analisi mette in luce come gli attuali strumenti non siano sufficienti per la sostenibilità dei processi di sviluppo locale, soprattutto nel caso di regioni periferiche. La sua raccomandazione è quindi di creare e rafforzare alleanze per lo sviluppo locale, che coinvolgano tutti gli attori sociali del territorio.

Lo sviluppo economico è un processo le cui forme e i cui risultati dipendono dall'interazione di un insieme di fattori con la capacità produttiva del territorio: ciò determina il grado di competitività in un ambito caratterizzato da una crescente interdipendenza globale. Secondo Woo Gómez, sebbene il processo di globalizzazione abbia intensificato il flusso di fattori produttivi e definito modelli di produzione industriale e di distribuzione commerciale sempre più globali, i sistemi economici e sociali nell'ambito locale-regionale hanno la possibilità di definire il proprio ruolo nella dinamica di sviluppo, affrontando le sfide della globalizzazione.

Coloro che studiano lo sviluppo economico nel contesto internazionale indicano nel capitale un fattore determinante per la crescita. L'investimento produttivo genera ricchezza che, reinvestita, produce accumulazione. Sono tuttavia i mezzi che generano la ricchezza e lo stesso sistema sociale a determinarne la distribuzione, definendo modalità diverse di sviluppo. La competitività di un sistema economico e sociale è determinata da vantaggi competitivi quali la produttività, la conoscenza, le abilità pratiche, l'intelligenza economica, la capacità del marketing, la qualità del prodotto, la produzione per nicchie specializzate del mercato, la capacità di gestione e organizzazione, la flessibilità produttiva, lo sviluppo tecnologico, l'infrastruttura fisica e sociale, la solidità istituzionale. Anche la posizione geografica, le risorse naturali e le condizioni climatiche sono fattori essenziali per la competitività e hanno un peso particolarmente rilevante in ambiti relativamente isolati.

In un'economia aperta e globalizzata esistono tuttavia altri fattori sempre più importanti per lo sviluppo: il capitale umano, il possesso di conoscenze che possano determinare progresso e specializzazione nei diversi ambiti economici e sociali, l'innovazione e lo sviluppo tecnologico che derivano dalla formazione del capitale umano e che a loro volta alimentano la capacità competitiva della struttura economica di una società. Anche le infrastrutture fisiche costituiscono una condizione indispensabile per determinare le possibilità di sviluppo.

L'accesso ai mercati globali è un altro fattore che senza dubbio contribuisce alla crescita dell'attività produttiva e ai benefici che questa genera sul piano locale. L'apertura commerciale richiede un equilibrio tra la capacità competitiva dei prodotti e servizi offerti da una regione e la domanda regionale di beni e servizi, per la quale vi è la concorrenza con beni e servizi provenienti dall'estero.

La domanda interna è fondamentale per la sostenibilità dello sviluppo, essendo indice della capacità di creare e distribuire ricchezza nella società. L'attività economica ha prospettive di crescita sono più solide quando i diversi gruppi sociali sono in grado di soddisfare le proprie necessità e consumano i beni che essi stessi producono.

Un altro fattore che determina le caratteristiche competitive di una regione è l'esistenza e la qualità dell'offerta di servizi per la produzione: sistemi di informazione, servizi di reclutamento di risorse umane qualificate, servizi finanziari, servizi di consulenza specializzata, servizi di assistenza tecnica e trasferimento tecnologico.

Ha infine acquisito una rilevanza maggiore che nel passato lo sviluppo istituzionale come strumento di sostegno allo sviluppo sociale e quindi allo sviluppo economico: la globalizzazione sta determinando una competizione non solo tra imprese e tra paesi, ma anche fra località, i cui vantaggi competitivi dipendono dalla loro capacità di dar luogo a forme consortili non solo tra le organizzazioni economiche direttamente coinvolte, ma anche tra queste ultime e il territorio in cui agiscono.

Fra gli strumenti per lo sviluppo economico regionale, Woo Gómez segnala la capacità di attrarre investimenti locali, nazionali o esteri, la promozione dell'industria locale attraverso un'espansione della sua capacità produttiva e/o dei suoi mercati, il miglioramento della competitività della struttura produttiva attraverso la formazione del capitale umano, lo sviluppo tecnologico, la definizione di accordi interistituzionali.

Occorre creare condizioni per lo sviluppo delle piccole e medie imprese, per lo sfruttamento delle capacità endogene e per la stabilità dell'occupazione, che possano inoltre investire le tendenze migratorie. La strategia di sviluppo economico locale deve aumentare quantitativamente e qualitativamente i servizi all'impresa. Questo processo richiede politiche per lo sviluppo delle risorse umane e delle istituzioni.

Se queste sono le relazioni che intercorrono tra sviluppo locale ed economia globale, allora è chiaro come il decentramento sia decisivo non solo per la riforma degli ordinamenti e dell'organizzazione degli Stati nazionali, ma anche per migliorare la competitività dei sistemi produttivi: la crescita economica a livello locale è infatti una condizione indispensabile per la sostenibilità dello sviluppo. Diviene sempre più importante il principio di sussidiarietà, secondo il quale l'azione pubblica dev'essere intrapresa da quel livello istituzionale che sia capace di agire con maggiore efficacia.

Nelle politiche di sostegno alle economie locali si sta assistendo ad un cambiamento: da programmi centrati nell'offerta di servizi si passa a programmi attenti alla domanda. I programmi del governo federale (nazionale) cercano di rispondere contemporaneamente a molti bisogni, approccio che certo li rende meno costosi, ma che fa sì al tempo stesso che non riescano a rispondere alle necessità di quei settori o di quelle regioni che hanno bisogno di maggiore sostegno. D'altra parte, l'attenzione ai bisogni locali delle imprese e degli stessi governi statali e municipali richiede strumenti flessibili in grado di risolverne i problemi. (Ricordiamo che in Messico il termine "statale" si riferisce a ciascuno degli Stati che compongono la Repubblica messicana.)

Il decentramento delle politiche di sostegno alla produzione può avere significativi effetti sul piano regionale e locale nel rafforzamento delle istituzioni pubbliche e private e della loro capacità di pianificazione strategica e programmazione, nella dinamizzazione dell'imprenditoria locale, nel miglioramento dell'ambiente locale per la produzione e gli investimenti, nel finanziamento di progetti per lo sviluppo locale e l'occupazione.

Le politiche macroeconomiche promosse in Messico negli ultimi venticinque anni hanno determinato modelli di sviluppo regionale assai eterogenei tra loro.

L'area che ha conosciuto negli ultimi anni lo sviluppo più impetuoso è sicuramente il corridoio dell'industria della *maquila* lungo la frontiera settentrionale: da Tijuana, in Baja California, sino a Laredo e Matamoros, nello Stato di Tamaulipas, passando per Ciudad Juárez, in Chihuahua. Si tratta di un asse industriale fortemente legato all'industria statunitense.

La regione più importante per l'economia messicana continua tuttavia ad essere quella costituita dai tre centri economici e industriali sviluppatisi durante il pro-

cesso di sostituzione delle importazioni: l'area metropolitana di Città del Messico, Guadalajara (Jalisco) e Monterrey (Nuevo León). Si sono inoltre sviluppate nuove cinque aree industriali ad Aguascalientes, El Bajío, Querétaro, Puebla e Coahuila.

Esiste ancora un sudest povero, privo di poli di sviluppo: nonostante la ricchezza delle sue risorse, le prospettive di sviluppo a breve e medio termine di quella regione dipendono ancora da investimenti esterni che cercano di sfruttarne la ricca biosfera, dal consolidamento dell'industria di *maquila* nella penisola dello Yucatán e dalla sua espansione attraverso un corridoio industriale che attraversa l'istmo di Tehuantepec. Condizioni di marginalità, degrado ambientale e stagnazione economica caratterizzano anche le vaste zone semidesertiche degli altopiani del centro-nord messicano e la cordigliera transcontinentale, regioni in cui vive in forma dispersa il 35 per cento della popolazione messicana.

Gli Stati messicani presentano dunque condizioni assai diverse tra loro per quel che riguarda il loro sviluppo economico e ciò dipende da fattori che, interagendo con le capacità produttive del territorio, determinano la competitività di un sistema caratterizzato da una crescente interdipendenza globale. Il dinamismo delle imprese è un fattore chiave nella ridefinizione della geografia economica di un paese che, ricorda Woo Gómez, è da questo punto di vista il più attivo dell'America latina. Anche gli investimenti produttivi contribuiscono a determinare la *performance* economica degli Stati messicani.

Lo sviluppo di un'economia competitiva ha le sue radici negli sforzi degli operatori economici per elevare la produttività delle imprese e il grado di organizzazione dei sistemi produttivi. A ciò si aggiungono le politiche e i programmi governativi (federali, statali e municipali), nonché forme concrete di promozione dello sviluppo imprenditoriale e produttivo, in particolare per quel che riguarda i servizi e la formazione di capitale umano.

Una competitività di sistema richiede un forte coordinamento fra gli attori dello sviluppo, in modo tale che lo sviluppo sociale e istituzionale sia di sostegno alla competitività della regione.

Le iniziative regionali si manifestano in Messico in modo piuttosto eterogeneo, e ciò si riflette nelle disuguaglianze tra i diversi stati e le diverse regioni. Anche le politiche nazionali dovrebbero promuovere la crescita, migliorare le condizioni di vita del paese e ridurre le disuguaglianze regionali. Tuttavia sino ad oggi non vi so-

no state politiche capaci di definire e orientare in modo efficace i programmi e gli strumenti pubblici per il raggiungimento di questi obiettivi.

Le politiche di liberalizzazione intraprese nel 1987 – quando il paese entrò a pieno titolo nell'Accordo generale sulle tariffe e il commercio (Gatt), divenendo una delle economie più aperte, – ponevano l'accento sull'equilibrio tra le variabili macroeconomiche. La *deregulation* ebbe l'obiettivo di elevare la capacità di attrarre investimenti esteri diretti: insieme alla politica commerciale, essa fu un fattore determinante per passare da un'economia protezionista ad un'economia di mercato. Furono invece trascurate politiche industriali attive per organizzare i sistemi produttivi o per distribuire sussidi pubblici volti a migliorare le condizioni di competitività.

Gli incentivi all'importazione di beni intermedi spazzarono via i consolidati meccanismi di approvvigionamento e organizzazione delle catene produttive di piccole e medie imprese. Il Trattato di libero commercio dell'America del nord (Nafta) costituì l'asse centrale della politica economica: secondo il governo, esso avrebbe creato incentivi uniformi per la competitività di tutti i comparti, eliminando i vecchi sistemi di stimoli differenziati. Queste aspettative sugli effetti del Trattato presupponevano una complementarità fra le economie di Messico, Stati Uniti e Canada, che avrebbe permesso specializzazioni produttive per i settori più efficienti di ciascun paese.

Il Programma per la modernizzazione industriale e il commercio estero 1990-1994, realizzato durante il governo di Salinas de Gortari, considerava l'apertura economica e commerciale come il grande motore dello sviluppo economico, dal momento che avrebbe stimolato la competitività dei settori produttivi favorendo la specializzazione secondo vantaggi comparati e permettendo al tempo stesso economie di scala. Le grandi imprese, più preparate delle altre ad affrontare la nuova concorrenza, si sarebbero poste alla testa del cambiamento. Le difficoltà delle Pmi erano ricondotte fondamentalmente alla loro limitata scala produttiva.

Il Programma per la modernizzazione e lo sviluppo della micro, piccola e media industria 1991-1994 definiva cinque linee di azione: il finanziamento, la formazione, la diffusione all'estero, la *deregulation* (accompagnata alla semplificazione amministrativa) e la ricostruzione di catene produttive attraverso accordi di fornitura.

Per stimolare l'associazionismo tra le Pmi vennero create due figure giuridiche: la *società a responsabilità limitata*, per promuovere raggruppamenti di artigiani e microimprenditori di pubblico interesse, e l'*impresa integratrice*, volta a favorire as-

sociazioni tra Pmi di uno stesso ramo di attività attraverso servizi di promozione e commercializzazione, di disegno, di natura tecnologica e di sub-contrattazione.

Significativo fu inoltre il ruolo assunto a partire dal 1989 da *Nacional Financiera* (Nafin) come banca di sviluppo per le piccole e medie imprese, che determinò un rilevante aumento nei crediti concessi. Attraverso 2.000 istruttori e 500 divulgatori industriali, inoltre, vennero realizzate azioni di formazione, di consulenza, di associazione fra gruppi di Pmi.

A partire dalla seconda metà degli anni ottanta, dinanzi alla politica di liberalizzazione economica, all'assenza di una strategia integrale di decentramento politico e al basso profilo delle politiche di sostegno alla produzione, gli Stati messicani cercarono di rispondere alla domanda di occupazione e di crescita economica creando propri strumenti di promozione della produzione locale, mediante infrastrutture per lo sviluppo industriale, una strategia aggressiva di attrazione di investimenti e la concessione di incentivi fiscali. Questa capacità di risposta spiega in parte la crescita economica di Stati come Aguascalientes, Baja California, Chihuahua e Querétaro.

Il Programma di politica industriale e commercio estero 1996-2000 (Propice) puntava a fare del Messico una potenza industriale esportatrice, a partire da un solido mercato interno e da un forte sostegno alla produttività, alla cultura della qualità e all'innovazione.

Vennero definite tre linee strategiche a lungo termine:

- creazione di condizioni di redditività elevata e permanente per l'esportazione diretta e indiretta;
- sviluppo del mercato interno come supporto per l'inserimento nell'economia internazionale;
- sviluppo di cluster settoriali e regionali ad alta competitività, in cui fossero presenti microimprese e Pmi. Si partiva dall'idea che la promozione di cluster settoriali e regionali non potesse essere lasciata all'azione spontanea delle forze del mercato, ma che occorresse invece una politica industriale attiva, capace di creare meccanismi sociali di coordinamento, cooperazione e appoggio all'azione individuale, attraverso la concertazione tra i fattori produttivi.

Propice puntava allo sviluppo di cluster settoriali e regionali per l'esportazione. Tuttavia, tale strategia rimase priva di strumenti che le permettessero di crescere.

Non furono creati meccanismi per la partecipazione dei governi statali e municipali e degli organismi imprenditoriali di ogni regione del paese.

I risultati della strategia di liberalizzazione sono contraddittori: mentre un piccolo segmento di attività economiche ha aumentato la propria partecipazione nel Pil manifatturiero, nelle esportazioni e nell'incremento di produttività, vi stato un profondo processo di polarizzazione tra le imprese per quel che riguarda la redditività, tra gli occupati in termini di reddito e qualità del lavoro, tra le diverse regioni per quel che riguarda la crescita. Il segmento dinamico ha legami assai ridotti con il resto delle imprese messicane: pertanto, la partecipazione della struttura economica nel suo complesso alla generazione di valore aggiunto e di posti di lavoro è stata piuttosto limitata.

Nonostante i limiti per quel che concerne gli strumenti a disposizione, nel periodo di attività del Propice vennero creati tre nuovi meccanismi di sostegno alle imprese: i Centri regionali di competitività imprenditoriale, che fornivano servizi di analisi d'impresa e consulenza di base; una rete di consulenti certificati, che offrivano servizi attraverso i governi statali; il Programma di Modernizzazione Economica del Consiglio Nazionale di Scienza e Tecnologia, che forniva assistenza per l'innovazione di processo e di prodotto.

Nella seconda metà del 2000, il governo di Vicente Fox trasformò la Segreteria per il commercio e la promozione industriale in Segreteria per l'economia. All'interno della struttura del governo federale venne inoltre creata la Sottosegreteria per la piccola e media impresa, una soluzione simile a quella adottata in Argentina con la Segreteria per la piccola e media impresa.

Il Programma di sviluppo imprenditoriale 2001-2006 presenta tre grandi sfide: la creazione di un ambiente economico adeguato, la competitività delle imprese e il rafforzamento di settori e regioni. Per ottenere l'integrazione economica regionale e settoriale, si punta a promuovere e sviluppare la competitività attraverso l'appoggio della Segreteria per l'economia a progetti di rafforzamento delle catene produttive e di sviluppo dei processi e delle capacità imprenditoriali. La Sottosegreteria per la piccola e media impresa ha mantenuto buona parte dei programmi di servizi all'impresa in precedenza offerti dalla Segreteria per il commercio e la promozione industriale, avviando nel 2001 due programmi innovativi per il sostegno alla produzione attraverso servizi reali e finanziari. Si trattava dei primi strumenti volti ad appoggiare richieste nell'ambito produttivo. Questi programmi furono avviati in forma de-

centrata: il governo federale trasferì competenze alle Segreterie di Sviluppo Economico dei governi statali, affinché fossero queste a promuoverli e a distribuirne le risorse.

Gli strumenti basati sulla domanda vengono integrati da altri orientati dall'offerta, quali i diversi servizi di consulenza. Tuttavia la politica federale è priva di meccanismi che favoriscano l'integrazione produttiva fra le imprese assistite. Il modello di cluster industriale è stato abbandonato e i programmi delle imprese integratrici e per gli accordi di fornitura vanno avanti senza un quadro concettuale di riferimento, un disegno operativo e strumenti metodologici che abbiano un impatto significativo.

Alcuni fondi di sviluppo degli Stati messicani facilitano l'accesso delle Pmi al credito. Sono stati creati anche fondi di garanzia affinché le organizzazioni imprenditoriali possano negoziare crediti presso le banche commerciali. Le banche di sviluppo agiscono come banche di secondo livello, con una certa diffidenza verso programmi di credito agevolato gestiti attraverso istituzioni finanziarie non bancarie. Le banche commerciali non hanno risposto alla domanda del settore produttivo, proveniente soprattutto dalle micro e piccole imprese, a causa dei costi operativi di questo tipo di crediti, e ciò nonostante l'esistenza di fondi di garanzia che dovrebbero ammortizzare i rischi.

Si promuovono nuove iniziative mentre ad altri livelli dello stesso governo federale si smantellano programmi efficaci che nel loro insieme funzionavano come strumenti operativi di politiche macroeconomiche che a loro volta furono considerate, per un certo periodo, componenti di una strategia di competitività di sistema.

Nel 2001 è sorta una nuova generazione di programmi di sostegno settoriale: si tratta di strumenti di natura doganale che hanno la finalità di risolvere in modo "competitivo", attraverso riduzioni dei dazi, la necessità di importazioni temporanee da paesi terzi. Il mercato interno inizia ad essere nuovamente considerato come un mezzo per promuovere lo sviluppo del paese a fronte della decelerazione dell'economia statunitense e la perdita di dinamismo nella creazione di occupazione da parte delle industrie orientate all'esportazione.

Anche se nell'ambito delle economie urbane esiste un insieme di strumenti con risorse finanziarie piuttosto limitate, il coordinamento di questi con le altre politiche di sostegno alla produzione è pressoché inesistente. I programmi di sostegno al-

la produzione e di lotta alla povertà gestiti dalla Segreteria per lo sviluppo sociale non si coordinano con il programma del Fondo nazionale per le imprese solidali e il programma di microcredito, entrambi promossi dalla Segreteria per l'Economia. Manca inoltre una struttura coordinata dei programmi di formazione.

La mancanza di coordinamento fra programmi e strumenti di sostegno alla produzione si aggrava in assenza di una politica per lo sviluppo territoriale coerente con le politiche sociali. I limiti del modello di crescita basato sulle esportazioni – dopo tre anni di recessione dell'economia americana – e la prolungata incertezza e volatilità nei mercati internazionali rendono evidente l'insufficienza di una politica di sviluppo economico che ha trascurato gli aspetti interni.

Nel biennio 2001-2002 centinaia di imprese sono state beneficate dai programmi di appoggio alle Pmi. Tuttavia non sono stati definiti con chiarezza criteri territoriali per promuovere a livello locale politiche omogenee di sostegno alla produzione. Progetti produttivi per superare la povertà vengono intrapresi soprattutto nei municipi con maggiori indici di emarginazione, ma mancano strumenti per la sistematizzazione e valutazione dei risultati e ciò impedisce di apprendere da quanto realizzato nei diversi Stati.

La flessibilità dei programmi ha facilitato la gestione dei primi progetti di sostegno alla produzione di carattere inter-statale. Le Segreterie per lo sviluppo economico di alcuni Stati hanno costituito il Gruppo economico della regione centro occidentale (Gerco) e nel 2001 hanno deciso di promuovere insieme il Programma di rafforzamento delle catene produttive per migliorare la competitività dei sistemi produttivi della regione.

Il GERCO è un meccanismo di coordinamento regionale per lo sviluppo dell'agroindustria e dell'industria automeccanica. Si stanno promuovendo catene produttive attraverso reti orizzontali e progetti per lo sviluppo dei fornitori. L'efficacia di questo strumento dipenderà dal grado di coordinamento fra i governi e dalla capacità costruire istituzioni regionali che vadano al di là del periodo di una legislatura, dando risposte efficaci ai partecipanti attraverso il coinvolgimento delle organizzazioni imprenditoriali e produttive nella progettazione e nella gestione del sistema.

Woo Gómez confronta l'azione intrapresa in America dagli Stati unitari con quella delle Repubbliche federali. Il decentramento delle politiche di sostegno all'economia varia in funzione della forma istituzionale dei diversi Stati: l'Argentina, il

Brasile, il Messico e il Venezuela sono Repubbliche federali, mentre il resto dei paesi latinoamericani sono Stati unitari. Anche il disegno istituzionale e le forme di coordinamento delle politiche settoriali sono fattori che determinano l'efficacia dei processi di decentramento. I risultati dei processi di decentramento nella promozione dello sviluppo economico dipendono, tra l'altro, dell'impianto istituzionale a livello nazionale, e in particolare dai seguenti elementi: la definizione del progetto di sviluppo del governo federale come sistema integrato e coerente di politiche e strumenti; il pluralismo politico e l'autonomia dei governi regionali e locali; la capacità di risposta da parte della struttura organizzativa nei diversi ambiti di governo; il livello di decentramento e nella distribuzione delle risorse; l'evoluzione delle istituzioni pubbliche, private e di natura sociale e il ruolo degli altri agenti sociali nel promuovere la coesione; il livello d'istruzione, il senso civico e l'etica imprenditoriale.

In Messico, la recente creazione della Sottosegreteria per la piccola e media impresa implica un decentramento attraverso il dialogo e il coordinamento tra le diverse controparti. Occorre diminuire l'eterogeneità fra i vari enti e appoggiare il trasferimento di competenze e strumenti per la promozione delle economie locali, con la partecipazione delle istanze private e sociali.

Alla strategia messicana, Woo Gómez contrappone quella adottata in Brasile – anch'esso Stato federale e con un avanzato processo di decentramento sino al livello municipale. Il consolidamento del Servizio brasiliano di appoggio alle micro e piccole imprese (Sebrae) fornisce un riferimento istituzionale al disegno di politiche e strumenti per la promozione delle economie locali. Sebrae deve infatti garantire una copertura qualitativamente uniforme in termini di disegno delle strategie e prestazione di servizi, nonostante le disuguaglianze tra regioni, stati e città brasiliane.

Per quel che riguarda il Cile, Stato unitario con un certo grado di centralismo, il disegno delle politiche e dei programmi pubblici vede la partecipazione delle istituzioni pubbliche e private a partire dal concetto di integrazione produttiva. La scommessa della Corporazione per il fomento (Corfo) è promuovere un *quasi-mercato* di servizi per lo sviluppo produttivo e decentrare la promozione e la gestione delle risorse attraverso una rete di agenti di sviluppo in tutte le regioni del paese. Questo meccanismo ha permesso che la funzione sociale degli agenti di sviluppo si arricchisse grazie alla gestione decentrata di questi programmi, determinando il completamento della gamma di servizi offerti, la promozione di schemi integrali per lo sviluppo delle imprese, la generazione delle risorse necessarie per la loro crescita organizzativa. Il posizionamento dei servizi degli operatori di sviluppo nel

mercato delle Pmi spiega i risultati dei programmi di integrazione produttiva, tanto nella domanda delle imprese coinvolte che nei risultati dei diversi progetti promossi.

L'autore termina illustrando alcune lezioni apprese dall'esperienza in materia di sviluppo economico decentrato.

Lo sviluppo economico territoriale e lo sviluppo della struttura produttiva nelle regioni e nelle località del paese affrontano le stesse sfide in termini di sostenibilità.

L'integrazione produttiva promuove un'efficace articolazione tra operatori della produzione e operatori delle istituzioni pubbliche e private, dando luogo a condizioni di competitività del sistema sociale, in cui le Pmi sono un fattore chiave nel tessuto sociale e nello sviluppo economico locale.

L'impatto di un insieme di strumenti di promozione imprenditoriale quali la formazione, la consulenza, l'assistenza tecnica, lo sviluppo delle capacità gestionali e la promozione commerciale per le Pmi, è maggiore in presenza di schemi di integrazione produttiva, orizzontale o verticale, di quanto non avvenga quando l'offerta degli stessi strumenti viene proposta in maniera frammentaria.

La flessibilità degli strumenti e il loro decentramento permettono di dare un orientamento specifico nell'applicazione delle risorse a sostegno della produzione. Tuttavia, gli strumenti sino ad ora sviluppati sono insufficienti per creare le condizioni di viabilità per lo sviluppo locale, soprattutto nel caso di regioni non centrali. Occorre appoggiare la creazione e il consolidamento di coalizioni per lo sviluppo locale che abbiano una più ampia base di partecipazione sociale.

Nel contesto messicano, la rivitalizzazione della politica di sostegno decentrato allo sviluppo economico richiede un approccio di sistema nei programmi del governo federale, accompagnato un'azione decentrata che appoggi la costruzione di capacità nei governi statali e municipali. È inoltre necessaria una strategia di integrazione produttiva, che recuperi tutte le componenti territoriali che possano concorrere allo sviluppo. È importante l'avvio di iniziative di carattere regionale che rafforzino attraverso forme associative le capacità di azione degli operatori locali, inserendole in un sistema integrato di strategie più ampie e globali. Occorre poi diversificare gli agenti promotori, affinché non siano solo i soggetti pubblici a disporre di risorse e capacità esecutive. Lo sviluppo economico decentrato passa anche attraverso il raffor-

zamento delle organizzazioni imprenditoriali e delle altre istanze intermedie e il sostegno all'integrazione fra il sistema educativo e quello tecnologico.

4. Le prospettive della cooperazione internazionale

Enrique Gallicchio, del Centro latinoamericano di economia umana (Claeh) dell'Uruguay, analizza le modalità sin qui seguite dalla cooperazione internazionale riguardo ai temi dello sviluppo sociale ed economico a livello locale. Secondo l'autore, gli attuali interventi non creano ricchezza né determinano una maggiore capitalizzazione del territorio. In questo senso, quelli che sono valutati come "successi" o "fallimenti" non sono altro che tentativi per cambiare la base economica attraverso piccoli progetti, frequentemente di tipo produttivo. Ma cosa resta, di questi progetti di sviluppo locale? I risultati finali sono spesso così scarsi in relazione ai contenuti specifici del progetto, che si cerca di compensare questa debolezza ponendo l'enfasi sul capitale sociale: ma questo aspetto non interessa i valutatori, dal momento che non costituiva l'obiettivo del progetto.

Ma spesso si tratta proprio di progetti che si muovono davvero nella prospettiva dello sviluppo locale. Quel che si cerca di fare attraverso di essi è piuttosto mettere le basi – creare capacità, fiducia reciproca, pre-condizioni – per potere successivamente avviare iniziative di sviluppo in senso stretto. Lo sviluppo locale in questa seconda accezione è un'idea-forza, che punta a consolidare nel lungo periodo obiettivi di altro genere: *empowerment*, rafforzamento della società civile, creazione e consolidamento di vincoli, costruzione di capitale sociale.

In ogni caso, ci sono iniziative che prefigurano percorsi per raggiungere obiettivi di sviluppo sociale e che danno un senso alla partecipazione nella società. Secondo Gallicchio, i progetti di questo tipo devono il loro successo a diversi fattori: permettono un grado maggiore di autofinanziamento, favoriscono il coordinamento inter-istituzionale, creano autostima fra gli attori del territorio, stimolano maggiori investimenti pubblici e privati, permettono la formazione di staff locali, favoriscono l'apertura del municipio verso la comunità, aiutano ad una migliore conoscenza del tessuto locale, favoriscono l'internazionalizzazione dei concetti dello sviluppo locale, stimolano l'articolazione inter-municipale, riducono i fattori psicosociali di rischio tra le madri e i giovani, migliorano aspetti pedagogici, permettono un maggior livello di iniziativa sociale ed economica, rafforzano i vincoli nella comunità. Non è poco. Sono processi validi? Se sì, il problema è ora come potenziarli e moltiplicarli.

Nei paesi latinoamericani non esistono le condizioni di contesto – nella società e nelle strutture – per uno sviluppo locale così come viene pensato da un punto di vista meramente teorico. La priorità è per i grandi accordi politici internazionali e per gli equilibri macroeconomici nazionali: la società civile e i governi locali sono assenti da questi processi. Vengono trascurate proprio quelle politiche che darebbero un minimo grado di protezione alle economie e alle società nazionali e che favorirebbero uno sviluppo endogeno, pur in un quadro di vincoli globali. In America latina vi sono situazioni di grave crisi economica, istituzionale, sociale e politica, nelle quali la dimensione locale è schiacciata da altri problemi strutturali: l'acuirsi dell'esclusione sociale, alti livelli di disoccupazione, deboli istituzioni politiche. Con gli attuali livelli di atomizzazione della società, molti interventi a livello locale puntano a risultati di breve periodo e non riescono ad avviare dinamiche di sistema. In questo senso, gli interventi di sviluppo locale in chiave esclusivamente economica corrono il rischio di limitarsi a una logica assistenziale, rinunciando a costruire possibili modelli di sviluppo.

In questo quadro si pone la ricerca di un nuovo modello per la cooperazione internazionale. Dopo cinquant'anni, si deve partire dalla constatazione che i programmi di cooperazione hanno fallito: non ci sono dati che dimostrino un loro consistente contributo alla promozione dello sviluppo economico e sociale dei paesi dell'America latina.

Gallicchio enumera alcune caratteristiche per potrebbero contribuire a migliorare la situazione, attraverso il trasferimento di capacità e non solo di risorse. In primo luogo, ogni progetto di sviluppo deve avere tra i suoi risultati attesi il miglioramento della capacità di concertazione della società. Gli interventi non devono creare discontinuità nei livelli di concertazione già esistenti, che avrebbero un impatto negativo sulla coesione sociale e istituzionale. Bisogna poi ricordare che si appoggiano comunità, non progetti: occorre prestare attenzione alle necessità immediate delle comunità, perché la continuità del processo è garantita solo se la strategia di fondo è promossa dallo stesso contesto locale, e non calata dall'alto attraverso la cooperazione internazionale. Il centro dell'attenzione dev'essere la società e le sue articolazioni, tra le quali un'importanza particolare è rivestita dal soggetto politico: gli apporti finanziari sono sì importanti, ma quel che più conta è la logica che li ispira. C'è bisogno di uno staff capace e flessibile, in grado di sostenere le comunità nel disegno del proprio progetto, aiutandole eventualmente a fermarsi e ripensare a quel che è stato fatto, anziché esercitare pressioni perché le fasi previste siano realizzate nel più assoluto rispetto dei tempi. Bisogna ricordare, insomma, che sono i cittadini a sviluppare le nazioni, non i donatori.

I municipi hanno oggi, come mai prima d'ora, la possibilità di essere attori chiave nello sviluppo, ma devono al tempo stesso guadagnarsi questo ruolo attraverso la costruzione di relazioni, la capacità d'influenza e di concertazione. La legittimità che deriva dalle elezioni è importante, ma vi sono altri gradi di legittimazione sul piano locale.

I processi di sviluppo locale dovranno necessariamente tendere ad un approccio integrale. Da questo punto di vista, non è opportuno avviare processi di sviluppo di natura esclusivamente economica. Il punto strategico è la costruzione del capitale sociale.

È necessario cambiare tutta la logica: da una logica verticale e settoriale, centralistica, a una logica orizzontale, di reti, in cui il territorio è lo spazio idoneo.

Lo sviluppo locale non può essere un processo autarchico, ma si deve armonizzare con i processi di cambiamento a livello nazionale. Anzi, le politiche nazionali di sviluppo locale devono essere un obiettivo per coloro che lavorano nello sviluppo locale e nella cooperazione. In questo senso possiamo dire che lo sviluppo locale è un processo più politico che economico.

I processi di sviluppo sono processi indotti, sono cioè il risultato dell'azione di coloro che incidono con le loro decisioni sullo sviluppo di un determinato territorio: tali processi richiedono quindi agenti di sviluppo. Crearne e rafforzarne le capacità è un compito molto importante per la cooperazione.

Ora, se l'obiettivo di fondo dei processi di sviluppo locale è la costruzione del capitale sociale, la cooperazione internazionale deve prestare maggiore attenzione a questi processi. I cambiamenti necessari non possono essere affrontati da organizzazioni isolate né da progetti puntuali: bisognerà invece stabilire formule sistematiche e permanenti di interazione fra i diversi soggetti sociali. A sua volta, la presenza del capitale sociale può determinare quella rete di relazioni che fa sì che lo sviluppo locale non dipenda esclusivamente da forme estemporanee di assistenza esterna.



Note

A series of horizontal dotted lines for writing notes, spanning the width of the page below the 'Note' header.

