



GLOBALIZACIÓN Y POLÍTICAS DE LOCALIZACIÓN

PARTE 2



JÖRG MEYER-STAMER
(1958 - 2009).*

*Político, investigador
y experto en desarrollo
internacional. Facilitador en
desarrollo económico local.*

* Artículo publicado por J. Meyer Stamer en 2003.
Continuación de la primera parte publicada en
la Edición 1, Enero 2017 de la Revista Desarrollo
y Territorio.

1. PARADOJAS E IRONÍAS DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

A menudo se argumenta que la creciente globalización de las actividades económicas genera presiones para promover iniciativas DEL (Vázquez-Barquero, 2002). Las corporaciones exigen cada vez más una mejor calidad de los factores de localización y actualmente un número creciente de lugares compiten por la inversión.

Asimismo, algunos lugares están en la periferia del proceso de la globalización y ganan poco beneficio (o ninguno), por lo que tratan de realizar esfuerzos locales para participar más en la economía mundial. Al mismo tiempo, cabe destacar que las

iniciativas DEL, en particular donde las empresas locales tienen cierto grado de movilidad, se enfrentan a paradojas e ironías típicas.

▶ **La paradoja del ciclo de vida:** las empresas en industrias emergentes y en crecimiento dependen en mayor medida de factores de localización —sobre todo los que se tuvieron que crear mediante la acción colectiva o los gobiernos— que las empresas en industrias maduras y en declive. Al tiempo, las primeras tienden a estar poco organizadas, lo que les hace difícil asociarse en iniciativas DEL.

▶ **La ironía de la mejora** (*upgrading*) en las cadenas globales de valor: un objetivo típico del Desarrollo Económico Local en los países en desarrollo es propiciar la mejora de las empresas locales para que puedan formar parte de las cadenas globales de valor. Cuando esto sucede, la fuerza de la mejora colectiva local tiende a disminuir, a medida en que las empresas líderes en estas cadenas globales de valor asumen el rol de dirigente.

▶ **La paradoja de la localización y la globalización:** aunque las empresas móviles pueden estar interesadas en la calidad de la localización, su proclividad a participar en los esfuerzos para crear tales mejoras es limitada, en particular en el caso de las sucursales de las empresas con múltiples ubicaciones. Las iniciativas exitosas DEL suelen estar basadas en poderosas redes locales y confianza entre los actores locales; la rotación de los directores ejecutivos de las sucursales rara vez encajan en este patrón. Y aún más importante, tienden a encontrar desfavorable la relación entre el costo de entender las redes de la gobernanza local y la participación en los procesos de coordinación y de negociación, que tanto tiempo toman, y el posible beneficio, en términos de la mejora de la localización. Más bien prefieren patrocinar actividades que tener un beneficio claro en términos de publicidad y prestigio y, por lo general, un costo relativamente limitado, casi siempre sólo pecuniario.

1.1. La mejora territorial y la paradoja del ciclo de vida

Las implicaciones del ciclo de vida industrial en las localizaciones han recibido atención desde la perspectiva tanto de los especialistas (*development practitioner*) como de los investigadores. El cuadro 2 presenta la opinión de un especialista. Su mensaje básico es sencillo y directo: en las primeras etapas

del ciclo de vida las empresas dependen de un entorno complejo. En las fases posteriores se trasladan a lugares en que los factores de producción, en particular la tierra y el trabajo, son más económicos.

Cuadro 2. Requerimientos de ubicación a lo largo del ciclo de vida industrial

FASE INICIAL	FASE DE CRECIMIENTO	FASE DE MADUREZ	FASE DE DECLIVE
Trabajadores muy especializados	Proximidad del mercado (en los eslabonamientos hacia arriba y hacia abajo)	Mano de obra barata Costos bajos de ubicación	Mano de obra barata
Infraestructura de conocimiento	Trabajadores especializados	Proximidad del mercado	Bajos costos de localización
Proximidad de los clientes	Trabajadores muy capacitados		Pocos costos de regulación
	Bienes raíces		

Fuente: Pieper (1994), p. 32.

Es interesante que la opinión especialista, principalmente basada en la experiencia y el razonamiento inductivo, se confirme con investigación más sistemática que se ocupa de los aspectos de la calidad de la ubicación desde una perspectiva de la innovación económica. Esto se resume en el cuadro 3.

¿Qué significa esto en términos de mejora, tanto para las empresas como para los territorios?

En términos de estos últimos, la respuesta parece simple y hasta cierto punto desalentadora. Hay mucho que hacer y de hecho se debería hacer para apoyar el surgimiento de nuevas industrias. Sin embargo, poco se puede hacer, en particular en las partes “viejas” de los territorios con respecto a las industrias maduras y en declive. Sin embargo, también las localizaciones “nuevas” como las zonas rurales en los países en desarrollo que sirven a las plantas reubicadas de industrias maduras, no tienen muchas opciones en término de política de localización. La perspectiva del especialista es directa: minimizar los costos de infraestructura, bienes inmobiliarios y desarrollo de la mano de obra y las habilidades. Esto es exactamente lo que ha estado pasando en sitios que tuvieron éxito para atraer inversiones rurales en industrias maduras (Kanter, 1995).

Cuadro 3. Un modelo neo-schumpeteriano de desarrollo productivo

PARÁMETRO	FASE DE LA INDUSTRIA			
	INNOVADORA	COMPETITIVA	OLIGOPÓLICA	DECLINACIÓN
PATRÓN DE UBICACIÓN	Cerca de donde hay trabajadores muy especializados. Residencia de los fundadores.	Las empresas son atraídas por los lugares menos costosos (mano de obra, tierra, impuestos, etcétera).	Si es temprana, la reubicación de la industria se retarda porque las estrategias de mercado se aplican mejor desde los viejos centros. Si es tardía, la industria se reorganiza con una mano de obra menos sindicalizada.	Cierre de operaciones en las antiguas regiones industriales. Las plantas se modernizan en nuevas regiones.
IMPORTANCIA DE LA CERCANÍA	Altas economías de aglomeración. Punto de atracción: centros innovadores	La proximidad de los competidores y trabajadores es menos importante. Gana cierta relevancia la proximidad de los productores de equipo.	Las empresas funcionan en mayores mercados de insumos y productos. Se eleva la división interna del trabajo y el nivel de información.	Baja
CRECIMIENTO	Tasas de crecimiento altas. Los patrones de empresas establecidas forman empresas derivadas (spin-off)	Alta. Aumentos mínimos de escala óptima; las empresas derivadas se tornan raras.	Baja. Los mercados se vuelven cada vez más organizados y negociados.	Negativa
DESARROLLO TECNOLÓGICO	Las innovaciones del producto son prioritarias. En muchos casos el equipo de producción es modificado por el usuario	Los productos se estandarizan. El desarrollo de procesos se orienta a las economías de escala.	Diferenciación del producto (moda); predomina el desarrollo de procesos.	El desarrollo del producto se detiene a cambio de disposiciones de rendimientos de corto plazo. Los desarrollos de productos son raros.

Fuente: Gelsing (1992).

¿Qué decir de la experiencia de las empresas en industrias maduras que emprenden políticas de localización? Un ejemplo sería la participación de la empresa Volkswagen en el desarrollo y la mejora del entorno regional de su planta principal en Wolfsburg. Esto, sin embargo, es un caso un tanto especial. La compañía comenzó como una empresa del estado y el gobierno estatal sigue siendo un importante accionista minoritario, lo cual crea una forma de presión distinta a la habitual de los accionistas que se interesan fundamentalmente por las ganancias financieras.

Por lo tanto, uno esperaría que al menos los lugares con industrias emergentes o en crecimiento fueran sitios favorables para una política de desarrollo local. Sin embargo, esta excepción se basa en un análisis que considera los factores económicos; el escenario

cambia si se introducen factores políticos. Ello da lugar a cuestionar lo adecuado de los patrones de gestión de la política de localización. En esencia, hay dos opciones: jerarquía y redes. La jerarquía es el patrón tradicional de gobierno público. Éste formula y aplica una política después de ciertos hallazgos e interacciones con los grupos de interés. Éste puede ser un patrón adecuado en campos como la política medioambiental, en la cual el gobierno debe cuidar el bien común y proteger a sus ciudadanos. Sin embargo, no es un patrón adecuado cuando se trata de actividades como la política industrial (a escala nacional) y la de la ubicación (de desarrollo local).

El argumento esgrimido por los economistas neoliberales en el sentido de que no hay razón que justifique que la coordinación del gobierno sea mejor que la del mercado cuando se refiere al fomento de

los negocios, parece convincente. Pero ello no significa que el gobierno se tenga que limitar a propiciar el funcionamiento de los mercados, pues hay casos en que las fallas del mercado son persistentes (Meyer-Stamer, 2001). La experiencia en los países industrializados muestra que los actores gubernamentales participan en las redes que incluyen también varios agentes no gubernamentales y que puede ser muy eficaz en la formulación y puesta en marcha de políticas sectoriales (Messner, 1997). Las redes políticas rara vez se formulan y crean intencionalmente; más bien surgen como una respuesta espontánea a las necesidades de gobierno, por ejemplo, las fallas de mercado que bloquean los procesos de ajuste rápido en las viejas regiones industriales.

¿Por qué la participación de las redes políticas es problemática en las políticas de localización? El problema es que las redes de política que funcionan implican la presencia de agentes colectivos, más que a un gran número de individuos o empresas. Redes eficaces de política para las estrategias de ubicación exigen organizaciones empresariales eficientes. Y en este punto surge la dificultad relacionada con el ciclo de vida industrial. Los empresarios de industrias incipientes sienten poca presión para organizarse y buscar apoyo político. De manera similar, las industrias y empresas que crecen con rapidez no se sienten presionadas para luchar por sus intereses. Están tan ocupados administrando su rápido crecimiento que no tienen tiempo para tales actividades. Como resultado, no hay una lógica inmediata para la acción colectiva en esas circunstancias. Aunque los autores de la política pueden luchar por apoyar a tales industrias con objeto de defender el interés común, aun así, se enfrentan con la dificultad de establecer vínculos adecuados de comunicación con nuevas empresas, porque aún no se han organizado ellos mismos.

Al mismo tiempo, las viejas industrias tienden a estar bien organizadas por la sencilla razón de que hay una lógica de la acción colectiva, es decir, cabildar por medidas defensivas que hagan más lento el proceso de ajuste. De ahí que para los encargados de la política del gobierno sea fácil unirse a redes políticas cuando se trata de las industrias maduras y en declive. Sin embargo, como he señalado, esta

clase de industrias no está muy interesada en la política de localización. Ésta es la paradoja del ciclo de vida de la política de localización: las industrias que podrían estar interesadas en dicha política probablemente no estén bien organizadas, por lo que es difícil establecer la política de redes requerida para la formulación de la política. Por el contrario, las industrias viejas están bien organizadas, pero no les interesa la política en cuestión.

1.2. Cadenas de valor e ironía de las mejoras

Uno de los objetivos del Desarrollo Económico Local (DEL) es mejorar la competitividad de las empresas locales para que éstas puedan expandir su mercado en los ámbitos nacional e internacional. La mayoría de las empresas no suministra mercancías a mercados anónimos, sino que alimenta cadenas de valor bien estructuradas (Humphrey y Schmitz, 2000; Kaplinsky, 2000). En consecuencia, el impulso de la integración de empresas locales en las cadenas de valor nacionales e internacionales se convierte en un objetivo esencial del DEL.

Cuando se observa la interacción de las localizaciones y las cadenas de valor es importante señalar que hay básicamente dos situaciones distintas según que la localización sea un aspecto importante para quienes coordinan determinadas cadenas de valor, como es el caso de compradores globales que buscan posibles proveedores en todo el globo; o que la localización no sea todavía una prioridad para el comprador, en cuyo caso las condiciones de ubicación pueden ser bastante razonables. Es éste un escenario típico en muchas ubicaciones incipientes de los países en desarrollo (el argumento desarrollado en este apartado es de menor relevancia para los países industrializados).

Gran parte del fomento de las pequeñas y medianas empresas se basa en este escenario. Se trata de aumentar la competencia de las empresas locales en términos de producción, calidad, tecnología, recursos humanos y gestión financiera para que puedan fabricar productos de calidad aceptable a precios competitivos con la esperanza de que puedan atraer el reconocimiento de los compradores

"UNO DE LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL (DEL) ES MEJORAR LA COMPETITIVIDAD DE LAS EMPRESAS LOCALES PARA QUE ÉSTAS PUEDAN EXPANDIR SU MERCADO EN LOS ÁMBITOS NACIONAL E INTERNACIONAL."

mundiales. La ISO 9000 parece desempeñar un papel importante en este sentido, ya que indica a los compradores que la empresa local tiene posibilidades de convertirse en un proveedor (Quadros, 2002, Nadvi y Wältring, 2002).

Antes de identificar a los compradores globales, la mejora significa aprender de los mercados locales o de cualquier otro lado a elevar la competitividad con objeto de destacar ante los exploradores (*scouts*) de cadenas de valor. El gobierno puede desempeñar un papel relevante, por ejemplo, mediante una política de incentivos, presionando a las empresas al tiempo que las apoya, incluidos esfuerzos decididos para elevar su perfil (misiones en el exterior, presencia en ferias, comercialización conjunta, etcétera).

¿Cuáles son las consecuencias de elevar su perfil y atraer pedidos? Lo más probable e inmediato es un rápido crecimiento. El manejo de este último consume mucho tiempo de las empresas, por lo que disponen de poco tiempo para interactuar con el gobierno u otros actores que no se relacionan directamente con el quehacer cotidiano. Si los pedidos siguen llegando hay poca urgencia de tomar una acción colectiva. Constelaciones como ésta se han observado en las etapas primeras del crecimiento de los distritos industriales en Sinos Valley, Brasil (Bazan y Schmitz, 1997) y el de muebles en São Bento do Sul, Brasil (Meyer-Stamer, 1998).

Otro aspecto importante es que una vez que han elevado su perfil, es poco probable que el líder de la cadena (por lo general un comprador global) espere que el gobierno local desempeñe un papel destacado en el manejo cotidiano; las expectativas son más bien que el gobierno elimine los obstáculos que obstruyen los negocios diarios (trámites burocráticos, infraestructura deficiente). Para el líder es crucial dar forma a la cadena en su esfuerzo por crear una ventaja competitiva y es improbable que quiera compartir sus conceptos y estrategias con otros actores, en particular no con los gobiernos de los lugares donde se localiza. El líder se convierte en la principal fuente de información, capacitación, asesoría, etcétera. Los proveedores locales confieren prioridad a la comunicación con el nuevo gran

cliente. Los funcionarios gubernamentales se encuentran cada vez más aislados del circuito de comunicación y tienen información de segunda mano sobre la evolución de la cadena.

¿Pero qué decir del gobierno local y la acción colectiva local en la comunidad empresarial en particular? Para las empresas locales ser parte de una cadena de valor global puede implicar cuatro escenarios:

1. Actualización del producto y los procesos. A menudo esto se refiere a ir de prisa para permanecer. Entraña la mejora conjunta con otros participantes de la cadena de valor, pero no implica un cambio de posición en la cadena de valor. Es ésta una tarea difícil que

entraña sólo un riesgo reducido. A todos interesa incluir al comprador global, quien también está interesado en actividades esenciales, como mejorar la calidad de la ubicación, la infraestructura y las instituciones de capacitación profesional.

2. Mejora estratégica funcional. Esto significa asumir funciones antes manejadas por otras empresas, por lo general de otras ubicaciones de la misma cadena de valor. Ésta es una opción más arriesgada, pues los

competidores que serían reemplazados probablemente se defiendan. Se podría pensar que los compradores globales tolerarán esto (siempre y cuando no amenace su propia competencia), ya que la rivalidad entre las localizaciones fortalece las posiciones de negociación frente a cada uno de ellos.

3. Mejora competitiva. Para avanzar a otra cadena de valor. En determinado sector hay varias cadenas de valor que proveen a diversos segmentos del mercado de consumo. Siempre que los márgenes sean más altos en mercados más complejos o en los diferenciados, será tentador cambiar de una cadena a otra que sirve a mercados con margen más alto. Esto entraña el riesgo de encontrarse entre la espada y la pared; el viejo comprador podría anticiparse a esto y avanzar a una fuente distinta, mientras que el posible nuevo comprador puede no cerrar el trato.

4. Intentar tomar el mando de la cadena de valor o bien ocupar la principal posición en ella. Esto es a todas luces la opción más arriesgada. Puede ser

"PARA EL LÍDER ES CRUCIAL DAR FORMA A LA CADENA EN SU ESFUERZO POR CREAR UNA VENTAJA COMPETITIVA Y ES IMPROBABLE QUE QUIERA COMPARTIR SUS CONCEPTOS Y ESTRATEGIAS CON OTROS ACTORES, EN PARTICULAR NO CON LOS GOBIERNOS DE LOS LUGARES DONDE SE LOCALIZA."

viable en casos en que la posición de poder de los compradores sea débil; la industria de los azulejos es un caso (Meyer-Stamer, Maggi y Seibel, 2001).

¿Cuál es el papel de la acción colectiva del sector privado en estos escenarios? En los cuatro casos hay fuertes incentivos contra la acción colectiva. En el escenario 1) se podría argumentar un juego de suma positiva que podría convencer a las empresas de realizar esfuerzos colectivos para mejorar, en particular en una situación en que todas las compañías de determinada ubicación tienen competidores superiores de otros lugares. Por ejemplo, el caso de los distritos industriales de calzado en Sinos Valley frente a los productores chinos (Schmitz, 1995). Sin embargo, es más probable que las empresas piensen en términos de un juego de suma cero, es decir, una empresa percibe las pérdidas de un competidor local como ganancia propia. Esto es muy probable en lugares donde la acción colectiva coincide con un crecimiento de las exportaciones.

En los escenarios 2) y 3) la acción colectiva es aún menos factible. Es muy poco probable que en determinado lugar todos los responsables de la empresa desplieguen el mismo grado de disposición al riesgo; tal vez el más importante sea que los compradores actuales los abandonen. Si discrepan en el grado de disposición al riesgo uno podría esperar que algunos responsables encontrarán todos estos escenarios factibles, mientras que muchos otros no lo harán. Uno esperaría entonces que empresas con buena disposición a asumir riesgos y orientadas estratégicamente elegirían una de estas opciones, creando así una división entre los ejecutivos corporativos dentro de la ubicación.

¿Cuál es el papel del gobierno en estos escenarios? En esencia, intentaría no interponerse en el camino (es decir, reducir costos de transacción) y distinguirse en el abastecimiento de factores básicos y avanzados. El estudio de caso de Halder (2002) sobre el distrito industrial de instrumentos quirúrgicos en Tuttlingen, Alemania, ilustra este punto. Parece improbable que el gobierno pueda desempeñar un papel relevante, en particular en cuanto a los escenarios 2) a 4). Es poco factible que el gobierno tenga el conocimiento profundo y actualizado

necesario para evaluar la viabilidad de estos escenarios. La contribución más probable del gobierno podría ser contratar a una empresa consultora especializada para apoyar a las empresas y asociaciones locales en su toma de decisiones. He aquí la ironía de mejorar e ingresar en las cadenas de valor: el gobierno puede desempeñar un papel muy relevante en la política de localización ayudando a que las empresas locales se tornen tan competitivas que sean subcontratadas por los compradores globales. Sin embargo, a medida que las empresas participan en la cadena de valor, las opciones en términos del papel de los gobiernos en la política de localización se reducen drásticamente, y también es de esperar que la acción colectiva en el sector privado sufrirá también.

"... LAS EMPRESAS EN GLOBALIZACIÓN EXIGEN CADA DÍA MÁS EN CUANTO A LA CALIDAD DE LA LOCALIZACIÓN, PERO MUESTRAN UN DECLIVE EN LA TENDENCIA A PARTICIPAR ACTIVAMENTE EN LA POLÍTICA DE LOCALIZACIÓN."

1.3. La paradoja de la localización

Esta sección se ocupa de las repercusiones de la globalización de las empresas en lo que respecta a la política de localización. Dicha globalización puede venir por parte de una empresa local que establece plantas filiales y se apodera de empresas de otros países, o bien la adquisición de empresas locales por inversionistas extranjeros. A mi juicio, los responsables de las

políticas de localización se enfrentan a una paradoja: las empresas en globalización exigen cada día más en cuanto a la calidad de la localización, pero muestran un declive en la tendencia a participar activamente en la política de localización.

Las crecientes exigencias en términos de calidad de la localización se aplican a diversos factores de localización: alta calidad e infraestructura barata, ejecución expedita de los procesos de licencias y permisos, una baja carga de impuestos, esfuerzo considerable en la capacitación de los trabajadores, etcétera. Las empresas analizadas en esta sección venden gran parte de su producción en otra parte. En este apartado no se abordan las empresas locales como promotoras inmobiliarias o empresas públicas que a menudo tienen una activa participación en la política de localización. Para estas empresas, la mejora de la localización es un elemento clave de su estrategia corporativa que busca conservar y atraer clientes. Este análisis sobre la relación entre localización y competitividad se centra en las manufacturas

industriales y las empresas de servicios que son proveedoras de los mercados mundiales.

La propensión declinante de las empresas, en particular las grandes con múltiples ubicaciones, a participar en la política de localización se ha documentado con algunos estudios de caso (Heying, 1997; Dörre, 1999). Pero antes que otra cosa, ¿por qué habría de esperarse que tales empresas participaran en estas actividades? La siguiente teoría se basa en un razonamiento inductivo: pese a la globalización, las empresas no suelen estar libres de compromisos y no eligen ubicaciones al azar.

El espacio y la localización siguen siendo relevantes para las empresas globalizadas de manufactura y servicios (Porter, 2000). Las empresas buscan características específicas de la localización. Ello entraña que las empresas tienen un interés en la creación y el mejoramiento de la calidad de la localización, por lo que tal vez deseen tomar un papel activo en este sentido.

Observemos más de cerca la conexión entre la empresa y la localización. Las empresas están ubicadas en determinado lugar por cuatro posibles razones:

1. Accidente histórico (ahí se fundaron o adquirieron la empresa que se localiza en ese lugar).
2. Buscan la proximidad de otras empresas; un ejemplo típico sería una empresa de tecnología de la información que se establezca en Silicon Valley.
3. Intentan desarrollar su presencia en las proximidades de mercados dinámicos.
4. Procuran otros factores de localización, como recursos naturales o mano de obra barata; por ejemplo, Renschler (1995) da cuenta detallada de los criterios que Daimler-Benz aplicó al buscar posibles ubicaciones para su fábrica de vehículos utilitarios deportivos en los EE.UU.

Estos motivos no necesariamente significan que una empresa contribuya de manera deliberada a la mejora de la calidad de la localización. En particular, en los casos b) y d) se trata más de recibir beneficios, pero no contribuyen a ellos. En cambio, las

empresas a menudo contribuirán inadvertidamente a la mejora de la calidad de la localización, por ejemplo, cuando elevan su propia competitividad generando externalidades positivas. A la inversa, uno de los principales obstáculos para lograr que las empresas participen en una estrategia de localización es el problema de los que se benefician sin asumir carga alguna, es decir, el supuesto de las empresas en las que la acción colectiva rinde muy pocos frutos de los cuales se puedan apropiar y demasiadas externalidades que benefician a los competidores locales.

Hay dos clases de localización en las que uno esperaría que este problema fuese menos importante:

▶ Los **distritos industriales en forma de estrella** (Markusen, 1996), básicamente controlados por una empresa (por ejemplo, Toyota City o Wolfsburg), en que una empresa “central” puede controlar los efectos externos,

▶ los **distritos industriales muy unidos** en donde se minimiza que alguien se beneficie sin aportar algo mediante el control social; sin embargo, este fenómeno se vuelve raro a medida que las empresas locales

en distritos industriales muy unidos participan en las cadenas internacionales de valor, y las empresas externas entran a distritos industriales locales para beneficiarse de determinadas características de la localización (Grabher, 1993); los distritos industriales muy unidos tal vez se relacionen con el ciclo de vida de las empresas y su industria más que con la localización.¹

Esto no significa que las empresas no hagan algo en beneficio de sus localizaciones. Por lo general optan por el patrocinio: museos, teatros, otras actividades culturales, deportes, etcétera. Para una gran corporación el patrocinio tiene una relación costo-beneficio inmejorable, es decir, el costo suele ser relativamente bajo, mientras que la notoriedad es alta y, aún más, la empresa puede decidirse por patrocinar actividades siempre que alguien critique su falta de participación local. Es más, la relación costo-beneficio es mucho más predecible que en los casos en que las empresas participan en la política de localización.

“...EL ESPACIO Y LA LOCALIZACIÓN SIGUEN SIENDO RELEVANTES PARA LAS EMPRESAS GLOBALIZADAS DE MANUFACTURA Y SERVICIOS”

◀◀(PORTER 2000)▶▶

La comprensión de la estructura de las redes de la política local y la participación en ellas implicará aportaciones considerables en términos de tiempo (es decir, altos costos de transacción y oportunidad), mientras que los resultados en notoriedad son impredecibles. ¿Cómo una empresa movida por los principios de los accionistas puede valorar la maximización supuestamente para justificar esa clase de participación? Esta lógica se vuelve aún más convincente si se considera que las empresas suelen tener operaciones en múltiples ubicaciones, y que es muy probable que tengan una salida que puede ser particularmente atractiva en el caso de simples operaciones de ensamble.

2. TIPOLOGÍA DE ENFOQUES SOBRE EL DEL

A la luz de los diversos obstáculos y limitaciones presentados hasta aquí, ¿cuáles son las opciones para el desarrollo económico local? En este último apartado presento dos tipologías de enfoques de dicho desarrollo que arroja luz sobre los caminos prometedores para impulsar el DEL.

"... LA COMPRENSIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LAS REDES DE LA POLÍTICA LOCAL Y LA PARTICIPACIÓN EN ELLAS IMPLICARÁ APORTACIONES CONSIDERABLES EN TÉRMINOS DE TIEMPO ... , MIENTRAS QUE LOS RESULTADOS EN NOTORIEDAD SON IMPREDECIBLES..."

por alinear a las principales partes interesadas, que coincida con las metas y actividades y comparta las responsabilidades de su puesta en marcha (a esto denomino "*política estratégica de localización*") es sólo uno de los diversos enfoques posibles, y es un reto enorme. Alinear a todos los actores locales relevantes, coincidir en una definición del problema, negociar un plan de acción y distribuir y coordinar tareas y responsabilidades entre los varios actores es aún más difícil para los lugares donde los interesados llevan decenios de experiencia en desarrollo económico local. Por lo tanto, no es de sorprender que los planes estratégicos del desarrollo local a menudo no vayan más allá de la fase de imprimir un plan que nadie va a ejecutar.

Sin embargo, hay opciones menos desafiantes, El gobierno local puede intentar eliminar los obstáculos para los negocios creados por numerosas capas de gobiernos; denomino a esto "*política genérica de localización*" De hecho, el gobierno suele ser uno de los principales problemas a que se enfrentan las empresas, ya que con frecuencia introduce regulaciones cuestionables y restringe a los negocios con una multitud de permisos y requerimientos de registro. Hacer más eficiente

la interacción del gobierno local con los empresarios con objeto de minimizar los costos de transacción puede convertirse en un elemento relevante de la competitividad de las empresas y enriquecer sustancialmente la calidad y competitividad de la localización.

2.1. Política de localización genérica, reflexiva y estratégica

Hay una diversidad de razones por las que las comunidades se interesen en el DEL. Una de ellas es la descentralización; otra el surgimiento de oportunidades y un fuerte liderazgo local, y otra, acaso la más importante, la necesidad y hasta la desesperación. Por esos motivos es poco probable que el interés en el DEL disminuya en el futuro cercano, incluso si pocas iniciativas al respecto conducen a un éxito rotundo. Dado que las expectativas son tan altas y la desesperación tan grande, las iniciativas DEL tienden a ser demasiado ambiciosas. En un lugar donde los actores locales tienen poca experiencia en independencia (comparada con ejecutar órdenes del gobierno central), lo más probable es que los esfuerzos de formular y aplicar una estrategia integral de desarrollo económico local fracasen. De hecho, es importante comprender que el enfoque estratégico DEL, basado en un esfuerzo

Una tercera opción es la "*política reflexiva de localización*". Se trata de un enfoque que hemos observado en los distritos industriales de azulejos de cerámica en Castellón, España (Meyer-Stamer, Maggi y Seibel, 2001). Los actores locales no intentaron un enfoque estratégico. En cambio, participaron en un ejercicio que entrañó una serie de estudios y talleres organizados por el banco regional más importante, que duró varios meses. El propósito del ejercicio fue mejorar la base de información de todos los actores del distrito industrial para que cada uno pudiese desarrollar su propia estrategia. Es un buen ejemplo de que un agente semipúblico rectifique una falla de mercado, ya que las empresas individuales no tendrían acceso a información de tan alta calidad, ni

que decir de las oportunidades de reflexión que surgieron de las discusiones dentro y fuera de los talleres. El concepto de *política reflexiva de localización* nos regresa al análisis de la mejora de las empresas. Si los actores de un sitio logran establecer instituciones (de la forma de una organización, o más probablemente por el establecimiento de rutinas) que den lugar a una constante reflexión, ello contribuirá a los esfuerzos de mejora de las empresas. También sentará un elemento de mejora de la localización. Aborda asuntos como la disposición a innovar del medio local, el sistema local de innovación o la intensidad de conocimiento del desarrollo local desde un ángulo poco usual.

El enfoque estándar se ocupa de la innovación en productos y procesos. La *política reflexiva de localización* radica en innovaciones en el gobierno local y la mejora de la base de información basada en todos los actores económicos en el territorio. De hecho, para los actores del sector público que participen en la política de localización resuelve el problema de mejorar hasta cierto punto, y no siempre depende de ellos decidir qué ruta han de seguir las empresas en su esfuerzo por establecer una ventaja competitiva.

El gobierno local puede ignorar las decisiones estratégicas de los empresarios y aun así procurar una política genérica de localización. Ello puede incluir hasta el suministro de factores complejos de localización, como capacitación especializada, investigación y desarrollo o finanzas, sobre todo en un lugar en que funciona una política reflexiva de localización. Como resultado, la incertidumbre de los proveedores privados de tales servicios se reduce de manera considerable.

Es importante señalar que las tres clases de políticas de localización -genérica, reflexiva y estratégica-, no se pueden clasificar con facilidad en términos de relevancia o eficacia. Más aún, no supone que necesariamente hay una escalera, es decir, una secuencia que siguen los participantes locales en un proceso de aprendizaje que comienza con una política de localización genérica y conduce, mediante una política reflexiva, a una política estratégica. La clase de política de localización más adecuada para determinado territorio depende mucho del lugar y del ciclo de vida. En un lugar en que se lucha debido

a empresas dinámicas y procesos de mercado tal vez sirva una política de localización genérica. A los actores de un lugar con una estructura económica muy diversificada tal vez les resulte difícil comenzar una política reflexiva de localización. Esta clase de enfoque parece más prometedor en lugares con un perfil algo menos especializado, en particular los distritos industriales.

La política de localización estratégica es una aproximación muy difícil y tiene más probabilidades de ocurrir en lugares en crisis profundas. Cada localización puede perseguir una política de localización genérica. A algunos les puede resultar útil y viable aplicar una política reflexiva, mientras que muy pocos tendrán éxito en la formulación y aplicación de una política estratégica de localización.

“SI LOS ACTORES DE UN SITIO DETERMINADO LOGRAN ESTABLECER INSTITUCIONES QUE DEN LUGAR A UNA CONSTANTE REFLEXIÓN, ELLO CONTRIBUIRÁ A LOS ESFUERZOS DE MEJORA DE LAS EMPRESAS.”

2.2. El sector público frente al privado, estrategia frente a oportunidad

El Desarrollo Económico Local entraña siempre cierta tensión entre el sector público y el privado. El modo de funcionar de cada sector es profundamente distinto, lo que dificulta lograr asociaciones público-privadas armónicas y constructivas. A la iniciativa privada le importan sólo los negocios, mientras que el sector público tiene que tomar en cuenta toda suerte de intereses. Aquella suele buscar oportunidades que conduzcan a resultados rápidos y visibles; éste con frecuencia tiene una perspectiva de más largo plazo. Con estas diferencias de óptica se puede trazar una simple matriz con cuatro enfoques DEL.

- ▶ Un enfoque DEL orientado por el gobierno con planeación y estrategia corre el riesgo de crear algo como una economía centralmente planificada en lugar de un clima empresarial efervescente, similar a las empresas públicas en las antiguas países socialistas (“VEB” son las siglas de *Volkseigener Betrieb* o empresas del pueblo).
- ▶ Territory Inc. tampoco es una opción particularmente atractiva. Mientras que los Territorios VEB no son un proyecto particularmente empresarial,

Territory Inc. tiende a ser demasiado “empresarial”, sin tomar en cuenta otros objetivos.

- ▶ El enfoque de ciudad empresarial sufre del mismo problema. Organizar un territorio como una empresa, con el alcalde o gobernador como director general, entraña que los objetivos económicos están por encima de los sociales, culturales y de otra índole, lo cual da al traste a todo el concepto de la política pública como arbitraje entre esas dos clases de objetivos opuestos.
- ▶ El enfoque de evaluación participativa de la ventaja competitiva (PACA, *Participatory Appraisal of Competitive Advantage*) se ocupa del Desarrollo Económico Local desde una óptica empresarial, buscando oportunidades, en lugar de grandes formulaciones o estrategias. Su desventaja es que no considera el panorama amplio, pero en una primera fase del DEL esto no es necesariamente el mayor problema, ya que los empresarios tienden a padecer multitud de problemas menores y sortearlos puede llevar a una localización a dar un gran paso hacia la creación de un entorno empresarial favorable.

“EL DEL IMPLICA APRENDER EN MÁS DE UN SOLO NIVEL: NO SE TRATA SÓLO DE INSTRUMENTOS, SINO TAMBIÉN DE TRABAJO INTERDISCIPLINARIO. MÁS AÚN, ES UN ASUNTO DE COLABORACIÓN ENTRE GOBIERNO Y NO GOBIERNO.”

consecuencia, el DEL implica aprender en más de un solo nivel: no se trata sólo de instrumentos, sino también de trabajo interdisciplinario. Más aún, es un asunto de colaboración entre gobierno y no gobierno. También se trata de lograr que el sector público se oriente más hacia lo empresarial y tenga más en mente los negocios. Aprender todo esto al mismo tiempo sí que es un reto.

Entonces, **¿por qué las iniciativas DEL tienden a ser demasiado ambiciosas, es decir, se ocupan de proyectos múltiples y muy complejos que no se pueden realizar en un lapso corto?** Tal vez tenga que ver con algunos modelos DEL: grandes proyectos como la revitalización de las zonas portuarias de Londres, la reestructuración de Barcelona o la conversión de la zona del Ruhr.

Lo que escapa a los observadores es que estos grandes proyectos evolucionaron en un largo periodo. Por ejemplo, en el Ruhr el manejo del desarrollo económico local y regional comenzó en el decenio de los sesenta, cuando la industria minera comenzó a declinar. Se trata del desarrollo de iniciativas integrales, como el programa decenal del IBA Emscher Park, construido con experiencia política

y de políticas y estructuras institucionales que se consolidaron en el curso de varios decenios (Dussel Peters, 2000).

3. OBSERVACIÓN FINAL: DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y APRENDIZAJE

Emprender iniciativas de desarrollo económico local no es tarea fácil. Casi siempre entraña superar la fragmentación en la política, la organización y la sociedad. El DEL es, antes que nada, desarrollo. A diferencia de la administración, el desarrollo entendido como un esfuerzo deliberado es una actividad que sufre si se basa en una excesiva especialización y división de funciones. Sin embargo, esta última suele tener un profundo arraigo.

En un típico proyecto DEL es muy probable que las personas con experiencia en, por decir algo, administración de empresas, desarrollo de capacidades y planeación urbana tengan que colaborar. Cada uno ha pasado por un entrenamiento específico, cada uno tiene una perspectiva específica y cada uno habla una jerga no necesariamente comprensible para una persona de una disciplina diferente. En

Como el DEL comienza en los países en desarrollo, la existencia de estos modelos crea un problema paradójico a los actores locales (así como a los donantes externos y a los gobiernos nacionales que desean emprender programas DEL). En preciso instante en que los actores locales comiencen a investigar sobre las experiencias DEL en otras partes, se encontrarán con grandes proyectos.

Si intentan iniciar proyectos similares es muy probable que fracasen, ya que no han transitado por los procesos de aprendizaje acumulativos y de desarrollo institucional que son la base del DEL en lugares con decenios de experiencia en el campo. Sin embargo, si tratan de comenzar con actividades modestas de DEL, se enfrentan a la crítica por esa precisa razón: los actores locales que saben de los grandes proyectos de otras partes y que carecen de paciencia para tolerar un proceso de aprendizaje acumulativo local.

NOTA

1 Planteamiento importante de Bazan y Schmitz (1997).

2 Este artículo fue publicado como Documento de Trabajo 4 de Mesopartner (www.mesopartner.com). Comprimido y revisado por Ulrich Harmes-Liedtke para su publicación en Revista Desarrollo y Territorio editada por la RedDETE ALC.

BIBLIOGRAFÍA

- Bazan, Luiza, y Schmitz, Hubert (1997): Social Capital and Export Growth: An Industrial Community in Southern Brazil. Brighton: *Institute of Development Studies (Discussion Paper, 361)*.
- Belussi, Fiorenza (1999): Policies for the development of knowledge-intensive local production system. *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 23, pp. 729-47.
- Dörre, Klaus (1999): Local heroes. Globalisierung, Partizipation und mikrosoziale Regulation. In Gerhard Fuchs, Gerhard Krauss y Hans-Georg Wolf, Die Bindungen der Globalisierung. Interorganisationsbeziehungen im regionalen und globalen Wirtschaftsraum. Marburg: *Metropolis*, pp. 92-135.
- Dussel Peters, Enrique (2000): Cambio Estructural Regional. El Caso de Renania-Westfalia del Norte, Alemania. *Mercado de Valores*, Septiembre, pp. 61-71.
- Gelsing, L. (1992): Innovation and the Development of Industrial Networks. Lundvall y B.-A., *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter Publishers, pp. 116-128.
- Grabher, Gernot (1993): The weakness of strong ties: the lock-in of regional development in the Ruhr area. In idem, *The embedded firm. On the socioeconomics of industrial networks*. London, New York: Routledge, pp. 255-277.
- Halder, Gerhard (2002): How does globalisation affect local production and knowledge systems? The surgical instrument cluster of Tuttlingen, Germany. Duisburg: *INEF (Report 57)*.
- Heying, Charles H. (1997): Civic Elites and Corporate Delocalization. An Alternative Explanation for Declining Civic Engagement. *American Behavioral Scientist*, Vol. 40, No. 5, pp. 657-668.
- Kanter, Rosabeth Moss (1995): Thriving Locally in the Global Economy. *Harvard Business Review*, Vol. 73, No. 5, pp. 151-160.
- Humphrey, John, y Schmitz, Hubert (2000): Governance and Upgrading: Linking Industrial Cluster and Global Value Chain Research. Brighton: *IDS (Working Paper 120)*.
- Kaplinsky, Raphael (2000): Spreading the Gains from Globalisation: What can be learned from Value Chain Analysis? Brighton: *IDS (Working Paper 110)*.
- Markusen, Ann (1996): Sticky Places in Slippery Space: A Typology of Industrial Districts. *Economic Geography*, 293-313.54).
- Nadvi, Khalid y Wältring, Frank (2002): Making Sense of Global Standards. Duisburg: *INEF (Report 58)*.
- Pieper, Markus (1994): *Das interregionale Standortwahlverhalten der Industrie in Deutschland -- Konsequenzen für das kommunale Standortmarketing --*. Göttingen: Verlag Otto Schwartz.
- Porter, Michael E. (2000): Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy. *Economic Development Quarterly*, Vol. 14, No. 1, pp. 15-34.
- Quadros, Ruy (2002): Global quality standards, chain governance and the technological upgrading of Brazilian auto-components producers. Brighton: *Institute for Development Studies (Working Paper 156)*.
- Schmitz, Hubert (1995): Small Shoemakers and Fordist Giants: Tale of a Supercluster. *World Development*, Vol. 23, No. 1, pp. 9-28.
- Vázquez-Barquero, Antonio (2002): *Endogenous Development. Networking, innovation, institutions and cities*. London: Routledge.
- Messner, Dirk (1997): *The Network Society. Economic Development and International Competitiveness as Problems of Social Governance*. London, Portland: Frank Cass.
- Meyer-Stamer, Jörg (1998): Avoiding Collective Efficiency. Growth and Crisis in the Furniture Cluster in São Bento do Sul (Santa Catarina, Brazil). Duisburg (mimeo).
- Meyer-Stamer, Jörg, Maggi, Claudio, y Seibel, Silene (2001): Improving upon Nature. Creating Competitive Advantage in Ceramic Tile Clusters in Italy, Spain, and Brazil. Duisburg: *INEF (Report*