

ANÁLISIS

3 Desarrollo Regional: Experiencias Internacionales

Presentación de los trabajos que sobre desarrollo regional se elaboraron para *El Mercado de Valores*.

4 ¿Tiene Importancia la Cooperación Local? Experiencias de Clusters Industriales en el Sur de Asia y América Latina

Hubert Schmitz analiza la forma en que las industrias enfrentan la competencia en la globalidad a través del estudio de cuatro *clusters* en Pakistán, India, México y Brasil. Examina un aspecto poco estudiado en la promoción de la política regional y local: la cooperación.

18 Estrategias de Desarrollo Local y Regional: Clusters, Política de Localización y Competitividad Sistémica

Con el estudio de las distintas estrategias de promoción de desarrollo local y regional en un contexto de globalización, Jörg Meyer-Stamer expone las ventajas que ha tenido el establecimiento de *clusters* para el desarrollo local y detalla las políticas de localización, tomando en cuenta los factores que favorecen la localización para empresas y personas.

32 Sistemas Locales de Producción y Crecimiento Económico en Europa Occidental

Con el propósito de identificar si se produjo un cambio significativo en los patrones de crecimiento durante las últimas dos décadas, y si como resultado de la aparición de sistemas autónomos de producción local los patrones de crecimiento local se sujetan cada vez menos a los patrones de crecimiento nacional y regional, Andrés Rodríguez-Posé analiza los resultados económicos obtenidos por los sistemas locales de producción en Gran Bretaña, Francia, Alemania e Italia desde la década de los setenta.

48 Estrategias de Desarrollo Territorial Basadas en el Concepto de Competitividad Sistémica

La Evaluación Participativa de la Ventaja Competitiva (PACA por sus siglas en inglés) es una metodología cuya función es fomentar un proceso de aprendizaje entre los actores locales que los haga entender que fomento económico significa algo más que tratar de atraer empresas y que la posibilidad de atraer inversionistas externos puede ser remota. Jörg Meyer-Stamer expone dicha estrategia, cuya idea básica es llevar a cabo una rápida evaluación de las fuerzas y debilidades de una localidad específica y presentar propuestas prácticas.

61 Cambio Estructural Regional. El Caso de Renania-Westfalia del Norte, Alemania

Enrique Dussel Peters presenta el caso de desarrollo regional de la región Renania-Westfalia, en el Norte en Alemania, como una experiencia que ofrece diferentes vías y búsquedas de solución a problemas de desarrollo local y regional y cuyas enseñanzas pueden beneficiar a otras localidades y regiones, y porque van más allá de las políticas industriales, discrecionales y tradicionales.

72 El Entorno Competitivo de la PyME en NRW y Chile. Algunos Elementos de Comparación y Contraste

La competitividad sistémica, desarrollada como herramienta de análisis y evaluación, sirve de base a Claudio Maggi para caracterizar, desde una perspectiva comparativa, los entornos competitivos de las empresas de menor tamaño relativo en Chile y el Estado de Renania-Westfalia del Norte en Alemania (NRW).

90 La Nueva Política Regional en Alemania: Conceptos, Experiencias y Posibles Aportes para América Latina

La creación de instituciones regionales en Alemania se inscribe en un contexto global de una política regional orientada a la competitividad. Christian von Haldenwang presenta en este trabajo cuatro experiencias en Alemania relacionadas con la instrumentación de nuevos conceptos de política regional para el desarrollo productivo, y lo que éstos podrían aportar para los procesos de reforma institucional en América Latina.

MERCADO DE VALORES

107 Evolución de las Bolsas de Valores Internacionales a Agosto de 2000

Nota elaborada por la Dirección de Estudios Económicos de Nacional Financiera.

INFORMACIÓN ECONÓMICA

110 México: Evolución de las Principales Variables Económicas a Agosto de 2000

Cuadro-resumen realizado por la Dirección de Estudios Económicos de Nacional Financiera.

111 Indicadores Económicos

Información sobre precios, actividad económica, actividad industrial, formación bruta de capital fijo, empleo urbano, balanza comercial e industria maquiladora de exportación.



nacional financiera

Presidente del Consejo Directivo
Lic. José Ángel Gurría Treviño

Director General
Lic. Carlos Sales Gutiérrez

Directores Adjuntos

Financiero
Lic. Federico Patiño Márquez

Fomento
Lic. José Pliego Álvarez

Información Financiera
Ing. Santiago Matus Sequeira

Jurídico y Fiduciario
Lic. Antonio Cárdenas Arroyo

Administración
Ing. Alejandro Villalón Trujillo

Contralor General
C.P. Fernando Cervantes Flores

**EL MERCADO
DE VALORES**

ISSN 0185-1268

Responsable de la Publicación
Sandra Meyer Franco

Coordinación
Gloria Labastida Ochoa

**Subdirector de Información
Técnica y Publicaciones**
Efrén Rojas Rabiela

Información Técnica
Isabel Vargas Solís

Edición
Alfredo Orozco Sosa

Redacción
Manuel Gallegos Camino

Distribución y suscripciones
Oficina de Publicaciones
Insurgentes Sur 1971, Nivel Fuente
Tels.: 53-25-60-47 y 53-25-73-62
Fax: 53-25-75-68

MATRIZ

Insurgentes Sur 1971
Col. Guadalupe Inn
01020 México, D.F.
Commutador 53-25-60-00
Fax: 53-25-73-83
Para atención y consulta
empresarial
01-800-000-7777

DIRECCIONES ESTATALES

Aguascalientes
Tel.: (01-49) 18-24-43
y 16-28-82

Baja California
Tel.: (01-66) 33-42-72
y 33-42-00

Baja California Sur
Tel.: (01-112) 5-69-70
y 5-72-12

Campeche
Tel.: (01-981) 6-84-63
y 6-85-96

Chiapas
Tel.: (01-961) 2-34-99
y 2-91-29

Chihuahua
Tel.: (01-14) 18-69-76
y 18-81-77

Coahuila
Tel.: (01-84) 16-71-40
y 16-70-18

Colima
Tel.: (01-331) 3-46-48
y 3-48-89

Distrito Federal
Tel.: 53-25-64-00
y 53-25-64-01

Durango
Tel.: (01-18) 13-08-29
y 13-81-88

Guanajuato
Tel.: (01-47) 17-52-53
y 17-53-57

Guerrero
Tel.: (01-74) 85-66-46
y 85-66-49

Hidalgo
Tel.: (01-771) 3-10-68
y 3-14-32

Jalisco
Tel.: (01-3) 6-78-44-02
y 6-78-44-03

México
Tel.: (01-72) 79-08-26
y 79-08-27

Michoacán
Tel.: (01-43) 15-90-85
y 15-93-93

Morelos
Tel.: (01-73) 12-86-28
y 14-11-09

Nayarit
Tel.: (01-32) 14-75-71
y 14-75-73

Nuevo León
Tel.: (01-8) 3-99-02-01
y 3-99-02-02

Oaxaca
Tel.: (01-951) 5-90-84
y 5-86-15

Puebla
Tel.: (01-22) 29-43-80
y 48-18-66

Querétaro
Tel.: (01-42) 13-72-22
y 13-70-64

Quintana Roo
Tel.: (01-98) 84-17-18
y 84-17-15

San Luis Potosí
Tel.: (01-48) 11-02-99
y 11-02-76

Sinaloa
Tel.: (01-67) 14-61-30
y 14-82-27

Sonora
Tel.: (01-62) 59-23-31
y 59-23-69

Tabasco
Tel.: (01-93) 16-29-20
y 16-29-23

Tamaulipas
Tel.: (01-12) 13-74-41
y 13-89-18

Tlaxcala
Tel.: (01-246) 2-74-88
y 2-63-04

Veracruz
Tel.: (01-28) 42-20-01
y 42-20-02

Yucatán
Tel.: (01-99) 42-40-01
y 42-40-02

Zacatecas
Tel.: (01-492) 2-80-93
y 2-80-94

EN EL EXTERIOR

Washington
1615 L. Street Northwest
Suite 310
Washington, D.C.
20036, U.S.A.
Tel.: 95 (202) 338-90-10 al 17
Fax: (202) 338-92-44

Tokio
Kokusai Building 918
1-1, Marunouchi 3-Chome
Chiyoda-Ku
Tokyo 100, Japan
Tel.: (8133) 284-03-31, 284-03-32,
99-81-33
Fax: (8133) 284-03-30

Buenos Aires
Calle 25 de Mayo
No. 555, piso 4
Oficina 1. C.P. 1002
Buenos Aires, Argentina
Tel.: (541) 313-08-99, 313-09-28,
313-09-46
Fax: (541) 315-16-81

Sucursal en:

Londres
19th. floor 1 Angel Court
EC2R7HJ
London, U.K.
Tel.: (44171) 417-00-16
Fax: (44171) 417-51-14

Subsidiaria Nafin-Securities:

Nueva York
21E 63 Rd. Street
New York, N.Y. 10021, U.S.A.
Tel.: 95 (212) 821-03-00
Fax: 95 (212) 821-03-30

EL MERCADO DE VALORES es una revista mensual editada y distribuida por Nacional Financiera, S.N.C. Insurgentes Sur 1971, Colonia Guadalupe Inn, C.P. 01020. Edición: Coordinación de Información Técnica y Publicaciones. Aparece el día 1 de cada mes; tiraje 10 000 ejemplares. Distribución gratuita. Autorizada como publicación periódica por el Servicio Postal Mexicano, permiso Núm. 001 0852. Características 216721-415, oficio 317, de fecha 9 de septiembre de 1987. Certificado de Licitud de Contenido 504-E-409, de fecha 25 de marzo de 1975, expedido por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas. Derechos reservados de título o cabeza, expediente 4749-552-76 de la Dirección General de Derechos de Autor. Diseño y Tipografía: Mandala, S.A. de C.V. Impresión: Talleres Gráficos de México. Se permite reproducir la información contenida en esta revista mencionando la fuente. La correspondencia debe dirigirse a la Coordinación de Información Técnica y Publicaciones, Apartado Postal 20-800, C.P. 01020, México, D.F. Teléfonos: 53-25-62-00/01, 53-25-71-78/79 y 53-25-61-68. Fax: 53-25-75-68. E-mail: info@nafin.gob.mx http://www.nafin.gob.mx. E mail de Publicaciones: publicaciones@nafin.gob.mx

Desarrollo Regional: Experiencias Internacionales

TANTO las discusiones conceptuales como la instrumentación de las políticas a nivel local y regional —en un contexto de globalización— surgieron de manera vigorosa al menos desde los años ochenta, en prácticamente todos los países industrializados y no industrializados, incluyendo a América Latina y México. Políticas de diversa índole —tanto económicas en general, como de combate a la pobreza, educativas, tecnológicas, de capacitación y ecológicas, entre muchas otras— han puesto cada vez más al ámbito local y regional como el territorio de estas políticas.

En este número de *El Mercado de Valores* se examina una serie de experiencias internacionales sobre política económica a nivel local y regional, con énfasis en sus causas, mecanismos e instrumentos, así como en sus impactos y efectos. Los artículos enfatizan la importancia de permitir y financiar (a través de medios privados y públicos) temporalmente instituciones y mecanismos que resulten de una dinámica local o regional. Diferentes formas de eficiencia colectiva y de cooperación intra e interfirma (véase el artículo de Hubert Schmitz) han tenido un impacto positivo en múltiples casos locales y regionales a nivel internacional.

Las experiencias internacionales, sin embargo, pudieran enmarcarse crecientemente dentro de un marco conceptual y de instrumentación política de "competitividad sistémica". Esta visión de la competitividad, desarrollada en el artículo de Jörg Meyer–Stamer, se basa en un marco amplio de análisis y de aplicación política que permite comprender y fomentar las actividades específicas. Desde una perspectiva local, regional, nacional y supranacional, se enfatiza al menos en cuatro ámbitos de relevancia para la competitividad sistémica: micro, meso, macro y meta. Así, los encadenamientos territoriales globales hacia adelante y hacia atrás van mucho más allá del espacio estricto de la transformación productiva, y no es posible ni sustentable limitar el fomento únicamente a este espacio de la transformación. La complejidad de los resultados potenciales de esta visión no permiten ofrecer "recetas de éxito", pero sí descartan opciones simplistas o políticas horizontales y neutrales.

En su artículo, Andrés Rodríguez–Posé señala que, no obstante la heterogénea dinámica de las regiones en la Unión Europea, existe una serie de características y resultados que permiten explicar su relativo éxito, o que al menos han impedido su declive. Los sistemas de producción locales basados en la integración de pequeñas y medianas empresas, es decir, aquellos que han logrado vincularse con regiones urbanas dinámicas y los que presentan estructuras flexibles y están integrados a actividades manufactureras de alto valor agregado, parecieran ser los que presentan mayor potencial de crecimiento de largo plazo.

El método de Evaluación Participativa de la Ventaja Competitiva (PACA, por sus siglas en inglés) desarrollado por

Jörg Meyer–Stamer es, en este contexto, de particular relevancia, ya que ofrece una metodología concreta de análisis rápido y transparente para visualizar las estructuras y retos de las localidades y regiones. El objeto del artículo es presentar la filosofía, pero particularmente las etapas y la dinámica concreta de PACA, para su aplicación a nivel municipal, local y regional.

El siguiente grupo de artículos ofrece el estudio de diversas experiencias internacionales de políticas a nivel local y regional. El artículo de Enrique Dussel Peters examina la experiencia de asociación local y regional en Rhenania–Westfalia del Norte (NRW, por sus siglas en alemán) y los interesantes resultados institucionales y de organización local y regional en un contexto de delegación de responsabilidades y recursos a nivel local y regional. El artículo de Claudio Maggi —basado en un análisis comparativo de las pequeñas y medianas empresas en Chile y NRW— concluye que la justificación del papel público en el fomento económico, la búsqueda de espacios de diálogo y consenso, la descentralización institucional y administrativa, la creación o profundización de una visión de red local y regional, así como el financiamiento canalizado por diversas fuentes, son elementos significativos a considerar para el desarrollo de este segmento de empresas.

El artículo de Christian Haldenwang, por último, aunque no en importancia, señala que la mayor parte de los países de la OCDE han transferido funciones nacionales a los organismos regionales y locales. En el caso concreto de Alemania el artículo enfatiza una serie de aspectos para el proceso de localización y regionalización en América Latina y vinculado a "una segunda fase de ajuste" o "las reformas de las reformas", como lo ha definido actualmente la CEPAL: la preparación y capacitación adecuada de las localidades y regiones, reformas institucionales que comprenden tanto la orientación hacia el servicio, planificación, información y cooperación interregional, así como la modificación de sistemas incentivos en donde las propias regiones participen en los costos y beneficios de la dinámica generada.

Estos artículos no tratan de imponer "recetas" externas sino, por el contrario, ponen énfasis en aprender de los beneficios y las limitaciones de experiencias en otras latitudes. En el México actual de la transición, estos debates han cobrado una creciente importancia y, con seguridad, seguirán haciéndolo en el largo plazo.

El número siguiente de *El Mercado de Valores* (octubre de 2000) analizará una serie de experiencias de políticas industrial y de desarrollo económico regional y local en México, y está íntimamente vinculado a estas experiencias internacionales.

ENRIQUE DUSSEL PETERS

¿Tiene Importancia la Cooperación Local? Experiencias de *Clusters* Industriales en el Sur de Asia y América Latina

POR: HUBERT SCHMITZ *

En años recientes se ha privilegiado el estudio de las relaciones locales y los determinantes de la competitividad. Algunos análisis explican que al agruparse las empresas, además de aprovechar las economías externas, deben prestar atención a las relaciones externas para entender por qué unos clusters triunfan y otros no, sin descuidar las relaciones locales. Hubert Schmitz va más lejos; sugiere que esta acción conjunta es de particular relevancia cuando los conglomerados se enfrentan a puntos de inflexión relevantes. Afirma que una cooperación más estrecha resulta esencial para responder de manera exitosa ante crisis u oportu- nidades. Analiza cuatro clusters en Pakistán, India, México y

Brasil, y determina cuáles son las formas de cooperación que se adoptan en mayor medida en estos conglomerados para probar dos hipótesis: a) que las empresas agrupadas en clusters han intensificado la cooperación local en respuesta a la nueva presión competitiva, y b) que las empresas que han incrementado su cooperación obtienen mejores resultados que aquellas que no lo han hecho. Concluye que el punto clave es la manera en que interactúan las relaciones internas y externas.

INTRODUCCIÓN

PARA la mayoría de las empresas de los países en desarrollo, los años noventa pueden diferenciarse con respecto a las décadas precedentes en dos sentidos: actualmente la competencia es más intensa y se libra en torno a un rango de factores más amplio. A pesar de que los precios aún son relevantes, la calidad, la rapidez y la

Nota: El presente trabajo se basa en una investigación financiada por el Departamento de Desarrollo Internacional (Londres), bajo la coordinación del autor. La versión original de este artículo fue publicada en *Oxford Development Studies*, vol. 28, núm. 3, pp. 323–336. 2000.

* Hubert Schmitz es un *Professorial Fellow* del *Institute of Development Studies* (IDS) en la Universidad de Sussex, Inglaterra. Sus áreas de especialización incluyen: industrialización y empleo, confianza y desempeño económico, agrupamientos industriales y eficiencia colectiva, comerciantes globales y productores locales, industria en pequeña escala y política industrial. Fue coordinador del proyecto financiado por el DFID sobre Eficiencia Colectiva que estudió agrupamientos y redes en muchos países en vías de desarrollo y es actualmente coordinador de un proyecto financiado por la Fundación Volkswagen sobre la interacción global y la gobernabilidad local y sus implicaciones en la mejora industrial. Correo electrónico: H.Schmitz@ds.ac.uk

flexibilidad tienen ahora una mayor influencia. A causa de las fuerzas combinadas de la liberalización y la globalización, la mayoría de las empresas no tienen otra alternativa que enfrentar estas presiones. El presente trabajo examina las respuestas de los *clusters* de empresas industriales en América Latina y en el sur de Asia a esta nueva realidad.

En comparación con las empresas de los países avanzados, los productores de los países en desarrollo tienen la ventaja de contar con costos salariales más bajos. Sin duda, durante los años setenta y ochenta, esto les permitió conquistar porciones de mercado en detrimento de los fabricantes de los países desarrollados, en particular dentro de los sectores intensivos en mano de obra como el textil, el calzado o los juguetes. No obstante, las condiciones en los años noventa son diferentes. Otros países con salarios aun menores han hecho su ingreso a los mercados globales, China en especial. De manera simultánea, los compradores globales insisten en obtener una mejor calidad, menores tiempos de respuesta y lotes más pequeños. En palabras de un fabricante de la India que entrevistamos para este trabajo: "se nos exige que produzcamos a precios del Tercer Mundo, pero con calidad del Primer Mundo". Ciertamente, esta cita resume el reto que debe enfrentar un número cada vez mayor de empresas de los países en desarrollo, ya sea que compitan en contra de las importaciones o que se agrupen para los mercados de exportación.

En este trabajo se muestra cuál ha sido la respuesta a esta nueva competencia global en cuatro conglomerados, o *clusters*, en Pakistán, India, México y Brasil. La importancia de crear *clusters* para competir en los mercados globalizados despierta una atención cada vez mayor en los últimos años. Éstos se originaron a partir del éxito que tuvieron los *clusters* industriales europeos. Posteriores investigaciones en los países en desarrollo revelaron experiencias muy desiguales, que incluían ejemplos de inserción de pequeñas y medianas empresas en los mercados internacionales. Las explicaciones a estos ejemplos exitosos han enfatizado, en particular, la importancia de la cooperación entre las empresas que se agrupan en *clusters*.

A pesar de que esta conexión entre cooperación y mejoría en los resultados representa un tema de primer orden en la literatura sobre *clusters*, muy pocas veces se le ha puesto a prueba. En ese sentido, en el presente trabajo se resumen las evidencias de los cuatro *clusters* mencionados, detallándose el concepto de cooperación y desagregándose a los *clusters*, con base en una combinación de resultados cuantitativos y cua-

litativos; asimismo se examinan cuáles son las formas de cooperación que se adoptan en mayor medida, y se mencionan los grupos que integran los *clusters*.

El énfasis en la cooperación local no significa que ésta represente la única ventaja que ofrecen los *clusters*. Lejos de ello existe el consenso, dentro de la literatura, de que la ventaja primordial (especialmente en las empresas pequeñas) de formar parte de un *cluster* reside en la obtención de economías externas a nivel local. Alfred Marshall (1920) introdujo los elementos originales en su obra *Principios de Economía*. Al agruparse en *clusters*, los productores logran especializarse con mayor facilidad en diferentes etapas complementarias del proceso de producción, consiguen atraer proveedores de insumos especializados, así como compradores para sus productos; se crean grupos de trabajadores especializados, y las ideas y prácticas novedosas se difunden con rapidez. Numerosos análisis de *clusters* contemporáneos confirman la importancia de estas economías externas a nivel local ¹.

La literatura sobre los conglomerados contemporáneos también sugiere que, al margen de las economías externas incidentales, existe, a menudo, un trabajo deliberado: la acción conjunta de las empresas que forman parte del *cluster*. La investigación en la que se fundamenta este trabajo va más lejos, y sugiere que esta acción conjunta es de particular relevancia cuando los conglomerados se enfrentan a puntos de inflexión importantes. Se plantea que una cooperación más estrecha resulta esencial para responder de manera exitosa en situaciones de crisis o de oportunidades importantes.

La nueva competencia global a la que nos referimos anteriormente constituye un punto de inflexión de esta naturaleza. Las hipótesis que se examinan en el presente trabajo son las siguientes:

- Las empresas agrupadas en *clusters* han intensificado la cooperación local en respuesta a la nueva presión competitiva.
- Las empresas que han incrementado la cooperación logran mejores resultados que aquellas que no lo han hecho.

Ambas hipótesis se examinaron a partir del caso de cuatro *clusters*, en Pakistán (Nadvi, 1999 a), India

¹ Sin embargo, existe también el riesgo de que se difundan prácticas indeseables, particularmente en *clusters* muy cerrados y superficiales (Bell y Albu, 1999; McCormick, 1998; Visser, 1999).

(Knorringa, 1999), México (Rabellotti, 1999) y Brasil (Schmitz, 1999). El presente trabajo integra los resultados de los cuatro estudios, con el fin de identificar pautas comunes.

LITERATURA SOBRE COOPERACIÓN Y COMPETENCIA EN CLUSTERS

La investigación en materia de *clusters* industriales creció con mucha rapidez durante los años noventa, y revela que los *clusters* existen en un rango muy amplio de países y sectores. Nadie discute que el detonador de esta creciente ola de interés fue el éxito exportador de los distritos industriales italianos. Uno de los primeros libros que se dedicó enteramente al tema lleva como título: *Los Distritos Industriales y la Cooperación Interempresarial en Italia* (Pyke, Becattini y Sengenberger, 1990). El énfasis en la cooperación no implica la ausencia de competencia entre las empresas agrupadas como *clusters*. Al contrario, los primeros estudios sobre la experiencia italiana destacan, en particular, que la competencia dentro de los mercados de productos y la cooperación para superar obstáculos comunes, no se excluyen entre ellas. Insisten, asimismo, en que es más probable que surja la cooperación entre firmas cuyas producciones se complementan, que entre las que ofrecen productos casi idénticos (Brusco, 1990; Piore y Sabel, 1984). La cooperación, entendida en estos términos, constituyó un tema importante en la primera ola de literatura sobre distritos industriales, la cual se interesó en particular en la aparición y crecimiento de estos últimos durante los años setenta y ochenta.

Aunque no es frecuente un análisis riguroso de la conexión entre crecimiento y cooperación, se han reportado numerosas instancias de cooperación para el caso específico de Italia y otros países europeos. En general, las enseñanzas revelan que si se ignora la cooperación, se corre el riesgo de no entender un elemento importante de la historia de los distritos industriales. En este trabajo se establece que la cooperación no necesariamente representa un rasgo constante de los distritos industriales; sin embargo, es necesaria una mejor y mayor cooperación para responder con éxito en momentos de grandes oportunidades o de crisis. ¿Hasta qué punto se verifica esta tesis en la literatura reciente sobre *clusters*? Al enfocarse en el estudio de los años noventa, se obtienen algunas evidencias diversas.

Meyer-Stamer (1999) examina de qué modo un *cluster* dedicado a la fabricación de losetas de cerámica en Santa Catarina (Brasil), logró superar una

fuerte crisis a principios de los años noventa, y concluye que un incremento en la cooperación interempresarial constituyó el factor clave. Lo anterior se llevó a cabo de diversas maneras, desde un intercambio de información significativo, aunque informal, hasta una política de no agresión entre las empresas locales, y a la renovación de las asociaciones empresariales. Se organizaron visitas conjuntas a Italia para aprovechar la experiencia del *cluster* local más avanzado en la fabricación de losetas, y se emprendió una decidida acción conjunta que se tradujo en el establecimiento de un nuevo centro tecnológico en materia de cerámica, financiado parcialmente por el gobierno. Meyer-Stamer revela también cómo otros *clusters* en Santa Catarina fueron incapaces de conjuntar los esfuerzos locales y tuvieron menos éxito en su estructuración y modernización.

Una conclusión similar se deriva de la comparación efectuada por Scott (1994) entre los *clusters* de Los Ángeles y Bangkok dedicados a piedras preciosas y joyería. Este autor atribuye el mayor dinamismo del *cluster* tailandés a un "notable activismo colectivo ..., se movilizaron recursos sustanciales para crear una infraestructura de servicios de apoyo, que incluyen desde programas de entrenamiento y capacitación, hasta el *marketing* a nivel internacional y la participación de agencias proveedoras de información". Scott enfatiza de manera especial el papel de la asociación de comercio que "contando con el apoyo de las agencias gubernamentales intenta situar a ese sector industrial sobre una línea de desarrollo caracterizada por mayor capacidad técnica y calidad del producto". Lo anterior contrasta con la inactividad colectiva que experimentó el *cluster* americano (menos dinámico). Una confirmación adicional se obtiene a partir de un estudio realizado en Italia que busca explicar las diversidades en materia de crecimiento industrial entre regiones, y al interior de las mismas. Locke (1995) concluye que las industrias situadas en localidades que cuentan con asociaciones suficientemente desarrolladas y con grupos de interés capaces de aglutinar los intereses particulares, de actuar como mediadores en los conflictos industriales, y de difundir información, se adaptaron con mayor facilidad a los cambios en los mercados mundiales. Otro ejemplo de acción conjunta, más limitada, pero igualmente relevante, se presenta en Swaminathan, et al. (1966), en su estudio acerca de un *cluster* en Tiruppur, al sur de India, dedicado a producir prendas tejidas de algodón. Los autores destacan que la Asociación de Exportadores de Tiruppur (creada en 1990) desempeñó un

papel fundamental en la ayuda a los productores locales para competir en unos mercados internacionales cada vez más exigentes, y en el impulso para mejorar la deficiente infraestructura local.

Tewari (1999) descubrió una forma de cooperación diferente al interior de un *cluster* dedicado al tejido de la lana en Ludhiana, al norte de India. Esta autora sugiere que para superar la aguda crisis registrada a principios de los años noventa, los fabricantes decidieron establecer nexos más estrechos (hacia atrás) con los proveedores locales de insumos y, hacia adelante, con los distribuidores. Una mayor intensificación de esta forma de cooperación fue descubierta por Dei Ottati (1966 a; 1996 b) en los *clusters* industriales de Toscana, Italia. "La adopción exitosa de estrategias de diversificación del producto y de mejora de la calidad, requiere una mayor integración y una coordinación más estrecha entre las diversas actividades especializadas de las distintas firmas, que aquella que se acostumbraba en el pasado, cuando el rango de productos se limitaba a los artículos tradicionales, los requerimientos de calidad no eran tan rígidos y los plazos de entrega tan estrictos" (1996 b:59). Ciertamente, han surgido formas de gobierno "más conscientes y 'planificadas', entre socios autónomos con un afán de cooperación mutua", que han ayudado a las empresas participantes a encabezar la recuperación e innovar.

Desde luego, estos ejemplos se refieren a formas diferentes de cooperación. Es difícil saber si las diversas formas de cooperación se combinan o si son independientes; aquellas que sobresalen en un caso particular a menudo están ausentes en otro. Algunos exponentes de la literatura sobre *clusters*, Porter en particular (1990–1998), se refieren muy poco, de manera explícita, a la cooperación.

En contraposición, una buena parte de la literatura científica reciente sobre aspectos regionales en los países avanzados considera que la cooperación es de suma importancia. Aunque esta literatura se ocupa de temas más amplios que los *clusters*, vale la pena citarla porque muchos de sus exponentes opinan que una mayor cooperación conduce a mejores resultados. A pesar de no tratarse de un enfoque exclusivo, el anterior argumento aparece, por ejemplo, en *Associational Economy*, de Cooke y Morgan (1998). Puede citarse, asimismo, la siguiente conclusión de Hudson (1998), en su trabajo *¿A qué se debe el éxito de las regiones europeas con economías exitosas?*: "Existe un claro reconocimiento de los beneficios recíprocos que obtienen de la cooperación interregional las empresas

que desean competir en los mercados nacionales e internacionales" (p.8). La pregunta crítica es: ¿el reconocimiento de quién? Es probable que Hudson se refiera al reconocimiento de un grupo de científicos especializados en asuntos regionales que han logrado progresos enormes en la identificación de rasgos comunes que distinguen a las regiones ganadoras de las perdedoras. Aunque no dejan de destacar que "no existen soluciones simples, resultantes de 'un factor individual'" (Dunford y Hudson, 1996; 1998), los especialistas en temas regionales consideran que las regiones débiles que desean aprender de las regiones fuertes, deben prestar particular atención a la calidad de las relaciones entre los actores locales, tanto a los individuales como a los colectivos, y a los privados como a los públicos. Al referirse al tema de la cooperación entre protagonistas privados, insisten en los efectos positivos que genera la cooperación, como el aprendizaje a través de la interacción o la distribución del riesgo, en oposición a las prácticas abusivas, como la concertación en materia de precios (que ya eran fuente de preocupación para Adam Smith y Alfred Marshall). Se considera que esta cooperación para "fines benéficos", permite mejorar en forma significativa los resultados en las regiones de los países desarrollados. Sin embargo, el análisis a fondo sobre el papel de la cooperación es aún escaso.

Lo anterior es todavía más evidente en los países en desarrollo, que constituyen el tema de interés de este trabajo. En ese sentido se abordarán algunas cuestiones que permiten detectar si las empresas están cooperando de manera más estrecha con el fin de enfrentar la nueva competencia global; qué evidencias existen de mejora en los resultados como consecuencia de una cooperación más estrecha, y qué formas adquiere esta cooperación. Las respuestas a estas preguntas, obtenidas de cuatro estudios recientes sobre *clusters*, se presentan en la parte siguiente de este trabajo. Con el propósito de organizar la discusión, se utilizarán a lo largo de este trabajo los conceptos que se citan en el cuadro 1.

Cuadro 1
FORMAS DE COOPERACIÓN INTEREMPRESARIAL

Cooperación	Bilateral	Multilateral
Horizontal	Se comparte el equipo.	Asociación sectorial.
Vertical	Mejoras en los componentes por parte del productor y del utilizador.	Alianza en torno a una cadena de valor local.

El enfoque del presente trabajo sobre cooperación interempresarial no implica que no influya la excelencia individual. Lejos de ello, los resultados al interior de los *clusters* varían, y la excelencia de una empresa tiende a provocar efectos incidentales positivos sobre otras empresas. La cercanía asegura que estos efectos externos no se "evaporen". La hipótesis del presente trabajo es que, para enfrentar las crisis, no es suficiente apoyarse sólo en efectos espontáneos de esta naturaleza; de ahí el énfasis en la necesidad de adoptar, deliberadamente, una acción conjunta.

CUATRO CLUSTERS

Esta sección presenta una breve introducción a los cuatro *clusters* que constituyen el núcleo de este trabajo. La distribución por países es bastante amplia: Pakistán, India, México y Brasil. El rango de los sectores que se analizan es más limitado: tres de los *clusters* se especializan en calzado e industrias conexas, el cuarto en instrumentos quirúrgicos. La razón del enfoque en estos cuatro estudios se debe a que parten de hipótesis y utilizan metodologías comunes, y porque incluyen información rara vez disponible y que es —hasta cierto punto— equiparable.

La producción de estos cuatro *clusters* se dirige, en su mayor parte, a mercados distantes; los *clusters* de Pakistán y Brasil fabrican esencialmente para la exportación, y los de México e India, en su mayoría, para el mercado interno. Por lo que se refiere a la profundidad de la estructura productiva local, los fabricantes pakistaníes y brasileños obtienen casi la totalidad de sus insumos de proveedores locales, mientras que, comparativamente, el *cluster* indio es

menos profundo² y el mexicano ocupa un lugar intermedio. Las principales dimensiones de estos conglomerados se resumen en el cuadro 2.

Los cuatro *clusters* enfrentaron crisis severas a principios y mediados de los años noventa. Los acontecimientos que desataron las crisis difieren entre ellos; sin embargo, los retos que debieron enfrentar fueron similares: incrementos sustanciales en calidad, flexibilidad y rapidez. Lo anterior podría resumirse en lo que Best (1999) bautizó como "La Nueva Competencia", aunque, en los cuatro casos que nos interesan, los aumentos de calidad, flexibilidad y rapidez debieron lograrse sin aumentar en forma simultánea los precios. Las configuraciones específicas de las crisis y los retos a enfrentar fueron las siguientes: en el caso mexicano (Guadalajara), la liberación de las importaciones condujo al cierre de muchas empresas y a la reorganización de los sobrevivientes. En el caso de India (Agra), la crisis fue provocada por la repentina desaparición del antiguo mercado soviético y por la liberación gradual de las importaciones. El *cluster* brasileño (Sinos Valley) se vio en la necesidad de desplazarse hacia arriba en el mercado, como resultado de la penetración masiva de China en sus dos principales mercados de exportación, Estados Unidos y Europa. Por último, el *cluster* pakistaní, dedicado a producir instrumentos quirúrgicos, debió enfrentar una repentina imposición de nuevas normas de ca-

² De los 75 proveedores citados en el cuadro 2, sólo 10 fabrican en Agra, los demás son agentes locales que representan proveedores de otras partes de India.

Cuadro 2
NÚMERO DE EMPRESAS Y TRABAJADORES EN LOS CUATRO CLUSTERS

	Guadalajara, México	Sinos Valley, Brasil	Sialkot, Pakistán	Agra, India
Fabricantes de productos terminados				
Número de empresas	315	391	300	4 500
Número de trabajadores	15-20 000	83-300	10 000	48 000
Proveedores de insumos				
Número de empresas	160	260	260	75
Número de trabajadores	Nd	55 000	2-3 000	Nd
Subcontratantes				
Número de empresas	Nd	760	1 500	225
Número de trabajadores	Nd	23-400	9 000	2 000

Nd: No disponible.

FUENTE: Knorringa (1999), Nadvi (1999 a), Rabellotti (1999), Schmitz (1999), complementada con datos estimados por estos tres investigadores.

lidad, como consecuencia de problemas drásticos en remesas anteriores hacia Estados Unidos.

Tales fueron los puntos de inflexión que debieron enfrentar estos cuatro *clusters*. Ninguno de ellos se derrumbó como resultado de la crisis. Después de un declive temporal, las exportaciones del *cluster* de instrumentos quirúrgicos de Sialkot se recuperaron una vez que las empresas locales obtuvieron la certificación de que cumplían con las normas internacionales. El *cluster* mexicano en la rama del calzado, al incrementar su calidad y rapidez en las entregas, recuperó una parte del mercado local que había perdido frente a los productos importados, e incrementó sus exportaciones, aunque a partir de un nivel muy bajo, y con la ayuda de una devaluación. El *cluster* brasileño, que ya exportaba más de las dos terceras partes de su producción, logró avances considerables en materia de calidad y tiempos de entrega, pero únicamente consiguió mantener su nivel de exportaciones. El *cluster* de India también incrementó su calidad, pero el declive de algunos de sus canales de mercado contrastó con el aumento de otros de ellos. Ciertamente se incrementó la heterogeneidad al interior de los cuatro *clusters*.

Las interrogantes que se plantearon durante la investigación fueron las de saber si —en respuesta a la crisis— la cooperación interempresarial se incrementó, y si este incremento se tradujo en mejores resultados en las empresas. Para tales fines se llevaron a cabo encuestas al azar, estratificadas de acuerdo con el tamaño de las firmas. El tamaño de la muestra osciló entre 60 y 65. Los cambios en materia de cooperación y en los rendimientos de las empresas se evaluaron (para un periodo de cuatro/cinco años a partir del inicio de la crisis) por medio de una escala ordinal: aumento, sin cambios y disminución. Sin embargo, para el caso de México, la evaluación de cambios en la cooperación en el tiempo resultó ser impracticable, por lo que se modificó el cuestionario para obtener niveles de cooperación: "mucho", "poco" y "nunca". Las variables, en cuanto al desempeño de las empresas, incluyeron las variaciones de la producción (en cantidad), ventas anuales, exportaciones, utilidad neta, precio promedio del producto, velocidad de entrega, calidad del producto y número de trabajadores. Las variables en materia de cooperación abarcaron las variaciones en el intercambio de información y experiencias, cooperación para mejorar la calidad, cooperación para agilizar los tiempos de entrega, así como un número de variables adicionales que cambiaron según el tipo de cooperación (horizontal/vertical) que se estuviera considerando.

Las respuestas a estas variables (o los agregados) que se obtuvieron a través del cuestionario, revelan la percepción de los entrevistados en cuanto a saber si ocurrieron ciertas formas de cooperación, y si ésta aumentó o disminuyó. Para calibrar la existencia real de esta cooperación, se complementó el cuestionario con entrevistas detalladas a fabricantes seleccionados, sus proveedores y empresas de subcontratación. Las entrevistas con los funcionarios de las asociaciones empresariales y otras instituciones locales de fomento también resultaron de suma importancia.

Las hipótesis, los cuestionarios y los calendarios de las entrevistas fueron desarrollados de manera conjunta por los cuatro investigadores; sin embargo, sufrieron alteraciones en el terreno. Debido a problemas prácticos, el enfoque conjunto no pudo mantenerse en cuanto al análisis de los datos y la etapa de redacción. No obstante, los resultados obtenidos con relación a un gran número de elementos clave son ampliamente comparables. El presente trabajo recopila los principales resultados obtenidos basándose, en gran medida, en las investigaciones de campo publicadas (Knorrninga, 1999; Nadvi, 1999 a; Rabellotti, 1999; Schmitz, 1999), así como en datos adicionales proporcionados por los investigadores.

Cambios en la cooperación local

Esta sección muestra de qué manera respondieron las empresas de los cuatro *clusters* a los retos descritos anteriormente. ¿Las empresas incrementaron su cooperación de acuerdo con nuestra hipótesis? Para dar respuesta a esta pregunta, se hicieron distinciones entre la cooperación bilateral y la multilateral, por una parte, y la horizontal y la vertical, por la otra. Estas categorías se delinearón en el cuadro 1. Considerando el enfoque sobre cooperación local, resta por decidir qué protagonistas deben incluirse, en particular en lo referente a las relaciones de carácter vertical. Este trabajo abarca los nexos hacia atrás, con proveedores y subcontratantes, muchos de ellos forman parte de los *clusters* estudiados. Los nexos hacia adelante, con compradores, son objeto de menor atención, dado que estos últimos tienden a ser protagonistas externos³. La anterior descripción sin duda se apega a la situación existente en los *clusters* pakistaní, mexicano y brasileño. En el caso del *cluster* indio la coincidencia es menor, ya que la mayoría de sus proveedores no son locales.

³ Las relaciones entre los fabricantes y compradores son objeto de un estudio por separado; ver Schmitz y Knorrninga (1999).

El cuadro 3 reúne los hallazgos sobre los cambios en materia de cooperación en los cuatro *clusters*. El resultado más relevante es que la cooperación vertical bilateral se incrementó mucho más que cualquier otra forma de cooperación. El resto de esta sección se expone sobre los resultados que se observan en el cuadro 3.

La cooperación horizontal resultó ser más débil de lo esperado. En México, las encuestas revelaron que la cooperación bilateral era sumamente baja. En los tres casos restantes (en los que se midieron los cambios a través del tiempo) la mayoría de las empresas registraron, a lo sumo, un pequeño incremento (a partir de niveles muy bajos) en la cooperación en materia de capacitación laboral, obtención de insumos o de *marketing*. Sin embargo, en general el intercambio de información y experiencias reflejó mayores aumentos entre los productores. Aunque, en conjunto, esta cooperación horizontal se situaba en niveles muy bajos y se incrementaba de modo limitado, se observaron nuevas iniciativas muy selectivas. Es el caso de algunos pequeños grupos de empresarios que intentaban introducirse en nuevos mercados. Por ejemplo, en Brasil, cuatro empresas emprendieron una operación conjunta de *marketing* con el fin de incrementar sus ventas hacia los países vecinos. En el caso de la India, un pequeño número de productores orientados a la exportación, que tenían una gama de productos complementarios, colocaron pedidos de compra entre ellos (Knorringa, 1999). Ciertas iniciativas similares entre pequeños grupos se detectaron en los otros *clusters*, pero son poco comunes.

Un resumen de los descubrimientos en materia de cooperación horizontal multilateral resulta más difícil. Las respuestas fueron diferentes entre los *clusters*, al interior de los mismos, y en el tiempo. No obstante, pueden extraerse ciertas observaciones generales. La participación en las asociaciones tuvo tendencia a aumentar, más que a disminuir. Sin embargo, los incrementos fueron muy desiguales entre los *clusters*, con variaciones desde 61% de las empresas en el caso pakistaní, hasta 25% en Brasil. Las acciones que emprendieron estas asociaciones resultaron muy variables en intensidad y oportunidad, lo que puede evidenciarse, en particular, al compararse los casos mexicano y pakistaní.

En el primero de ellos, aparentemente la crisis tuvo un efecto casi paralizador sobre la asociación, traduciéndose en acciones meramente defensivas, de cabildeo ante el gobierno y de aumento de aranceles. No fue sino más tarde, cuando la presión sobre las empresas locales disminuyó (debido a una devaluación), que la asociación emprendió un mayor activismo

(Rabellotti, 1999). De manera opuesta, en Sialkot, la asociación local decidió tomar acciones estratégicas ante la repentina imposición de nuevas normas de calidad. Una vez que se efectuaron los ajustes necesarios para superar esta barrera inesperada, la asociación regresó a su actividad normal. Desde luego, la cuestión es saber si esta rápida acción conjunta fue determinante. Nadvi (1999 a) argumenta que la asociación desempeñó un papel fundamental, proporcionando servicios al *cluster* que fueron sumamente útiles, en particular para que las pequeñas y medianas empresas lograran cumplir con las nuevas normas de calidad.

Un mejor desempeño ligado a un aumento de la cooperación multilateral horizontal parece ir de la mano en el caso indio. Knorringa (1999) enfatiza que "Las empresas más avanzadas han incrementado mucho más su participación dentro de las asociaciones" (p. 1597). Al formar una nueva asociación, intentaron solucionar problemas comunes, como la ausencia de una oficina recaudadora de impuestos local y de instalaciones destinadas a la capacitación. Es importante destacar la causalidad de la relación: en el caso de Pakistán, el éxito sobrevino después de una acción conjunta; en el caso indio, parece que sucedió lo contrario. Esta conexión entre la cooperación y el desempeño se analizará posteriormente de manera más sistemática.

Las conclusiones con respecto a la cooperación vertical bilateral son muy claras: aumentó en forma sustancial en los cuatro *clusters*. A pesar de que el estudio del caso mexicano se realizó en términos de niveles y no de cambios, los niveles recientes resultaron ser mucho más altos que los que se registraron antes de la liberalización de las importaciones (Rabellotti, 1997, 1999). En los tres casos restantes, más de la mitad de las empresas examinadas reportaron un aumento en la cooperación, tanto con los proveedores de insumos, como con los subcontratantes (ver cuadro 3). El mayor aumento en la cooperación con los proveedores se encontró en el *cluster* indio; sin embargo, éste partió de una base bastante inferior a la de los *clusters* pakistaní o brasileño.

A pesar de que los indicadores y los porcentajes no son precisamente iguales en los cuatro estudios, se tiene un resultado muy claro: en respuesta a los nuevos retos, la mayoría de los nexos hacia atrás se han transformado. Con esto no se pretende afirmar que, en estos *clusters*, la "voz" ha reemplazado por completo a la opción de "salida" (para emplear los términos de Hirschman). Al observar estos cuatro

clusters con más detalle, aparecen ciertas diferencias internas, algunas de las cuales sólo se detectan cuando se combinan los resultados de las encuestas con las entrevistas detalladas con los fabricantes y sus proveedores.

En el caso indio, Knorringa (1999) hace hincapié en que las relaciones al interior de los segmentos del mercado de alta calidad tienden a ser de mayor cooperación que en los segmentos de baja calidad. En cierta medida, esto pudo confirmarse para el caso mexicano, en donde los productores que exportan (los más exigentes), muestran las relaciones más estrechas con los proveedores (Rabellotti, 1999). En ambos *clusters* se hizo también patente una diferenciación por tamaño de empresa: las firmas pequeñas tienen una menor relación con sus proveedores, en comparación con las empresas grandes y medianas. Lo mismo ocurre en el caso brasileño, donde se observa que incluso las empresas más pequeñas reportaron un aumento —aunque a partir de un nivel más bajo—. Sin embargo, la enseñanza fundamental que se obtiene de este *cluster* es que la inversión en las relaciones con los proveedores cambia con el tiempo. Ésta fue

mayor cuando la presión para aumentar la calidad y mejorar los tiempos de entrega era más aguda. Los productores más previsores comprendieron que lo anterior sólo se podía lograr actuando en colaboración con sus proveedores, e invirtieron en algunas relaciones selectas. Conforme se difundieron entre los proveedores las nuevas prácticas de producir con mayor calidad y entregar con mayor rapidez, disminuyó la necesidad de invertir en relaciones específicas. El significado de estos descubrimientos para el debate sobre *clusters* y cooperación, se ampliará más adelante.

La última categoría que se analiza se refiere también a la cooperación vertical, de carácter multilateral. Ésta surge cuando las asociaciones (o consorcios) que representan diversas etapas en la cadena de abastecimiento local, trabajan en conjunto. Como puede observarse en el cuadro 3, esta situación sólo apareció en el caso brasileño. Los otros *clusters* también contaban con empresas dentro de las diferentes etapas de la cadena de abastecimiento local, pero éstas no crearon grupos para actividades específicas u otras organizaciones.

Cuadro 3
COOPERACIÓN INTEREMPRESARIAL VERTICAL Y HORIZONTAL

Cooperación	México	Brasil	Pakistán	India
Horizontal bilateral	Una gran mayoría reporta bajos niveles.	Una gran mayoría se reporta sin cambios (o bajos niveles). Algunos aumentos.	Una gran mayoría se reporta sin cambios (o bajos niveles). Algunos aumentos	La gran mayoría no reporta cambios; aumentos entre exportadores directos.
Horizontal multilateral	Aumenta 45% el recurso a la asociación. Inicialmente, asociación pasiva, después proactiva.	Aumenta 25% el recurso a la asociación. Dos asociaciones subsectoriales: una pasiva, otra proactiva.	Aumenta 61% el recurso a la asociación. Inicialmente, asociación muy activa, después pasiva.	Aumenta 30% el recurso a la asociación. Antigua asociación pasiva. Nueva asociación activa y selectiva.
Vertical bilateral	Aproximadamente el 50% colabora mucho con proveedores y subcontratantes. Aumento sustancial en relación con lo anterior.	El 50 y 60%, respectivamente, reportan aumento en cooperación con proveedores y subcontratantes.	El 56 y 61%, respectivamente, reportan aumento en cooperación con proveedores y subcontratantes.	El 56 y 61%, respectivamente, reportan aumento en cooperación con proveedores y subcontratantes.
Vertical multilateral	Ninguna.	Cinco asociaciones subsectoriales preparan acción conjunta, que al final no se materializa.	Ninguna.	Ninguna.

FUENTE: Knorringa (1999), Nadvi (1999a), Rabellotti (1999), Schmitz (1999) y discusiones con los autores.

En el caso brasileño, cinco asociaciones (manufactureros de calzado, curtidores, productores de componentes, fabricantes de equipos y agentes exportadores) dieron respuesta a la amenaza china a través de un programa conjunto para el mejoramiento, en su totalidad, de la cadena, a partir de los materiales en bruto y hasta la comercialización del producto final, o sea, el calzado de cuero. Si bien transcurrió bastante tiempo para que emergiera el programa conjunto, éste se basó en un diagnóstico claro de la solidez y de las debilidades de la cadena, incluyendo un número de propuestas concretas para emprender una acción estratégica conjunta. Aun cuando el programa surgió desde abajo —ensayado por un grupo de empresarios sagaces y de una burocracia oficial—, al final se derrumbó por dos razones: primera, un número pequeño de empresarios muy influyentes no querían que el programa tuviera éxito, ya que temían que algunas de las iniciativas propuestas (especialmente en los renglones de diseño y comercialización) perturbaran la relación con el principal comprador extranjero; y segunda, el conflicto que surgiera de esto y con otras fuerzas requería una mediación que no estaba disponible. Hay que señalar que los organismos públicos permanecieron ausentes.

Con respecto a los cambios en la cooperación, la gran pregunta es si importa o no que aumente la cooperación interempresarial ante los nuevos retos. No hay respuestas fáciles, pero la siguiente sección proporciona nueva evidencia, aunada a ciertas dudas, que sólo podrán ser resueltas a través de una investigación posterior.

COOPERACIÓN Y DESEMPEÑO

En la sección correspondiente en que se hizo hincapié sobre que los cuatro *clusters* enfrentaban crisis importantes a principios de 1990, y en la sección anterior se demostraba cómo las empresas habían respondido al comprometerse a aumentar la cooperación. Esta sección investiga si los cambios en la cooperación afectan su recuperación. Se trata de una tarea relativamente difícil, ya que es claro que existen numerosos factores que influyen en el desempeño de la empresa. El proyecto ideal de investigación sobre esta cuestión podría ser una comparación entre *clusters* que enfrenten retos similares pero que difirieran sustancialmente en la cooperación interempresarial. Esto no fue posible. Sin embargo, en relación con los cuatro *clusters*, se investigó si las empresas cooperantes funcionaban mejor y, más precisamente, si acaso podría establecerse una correlación entre un aumento en la cooperación y un mejoramiento en el desempeño. Los resultados se muestran en el cuadro 4.

El cuadro 4 nos enseña que no emergen resultados consistentes en cada una de las categorías de cooperación que abarcan los cuatro *clusters*. Sin embargo, en tres de los *clusters* existe una correlación positiva y estadísticamente significativa entre los mejoramientos en el desempeño y:

- Cooperación multilateral horizontal.
- Cooperación vertical bilateral con los proveedores.

Cuadro 4
CORRELACIÓN ENTRE COOPERACIÓN Y RESULTADOS

Cooperación	México	Brasil	Pakistán	India
Horizontal bilateral	Positiva, significativa al 10%	Positiva, insignificante	---	Positiva, insignificante
Horizontal multilateral	Positiva, significativa al 1%	Positiva, significativa al 1%	Positiva, insignificante	Positiva, significativa al 1%
Vertical bilateral:				
Con proveedores	Significativa al 5%	Significativa al 5%	Significativa al 10%	Insignificante
Con subcontratantes	---	Positiva insignificante	Positiva significativa al 1%	Positiva insignificante

Nota: Para los casos de la India, Pakistán y Brasil, las correlaciones son entre cambios y, en el caso mexicano, entre niveles de cooperación y de resultados.

FUENTE: Knorringa (1999), Nadvi (1999a), Rabellotti (1999), Schmitz (1999) y discusiones con los autores.

En el caso de Brasil, la correlación entre todas las variables de cooperación y resultados reveló una relación positiva y significativa en términos estadísticos. Con el fin de comprobar la causalidad, dos de los estudios sobre los *clusters* incluyeron análisis de regresión; estos últimos revelaron coeficientes positivos y significativos en términos estadísticos en la cooperación vertical en el caso pakistaní. En el estudio de México, la cooperación horizontal (tanto bilateral como multilateral), y la cooperación vertical con los proveedores de insumos, contribuyeron de manera significativa a la obtención de buenos resultados en las empresas que se analizaron.

Los coeficientes de correlación y regresión correspondientes, están disponibles en las investigaciones de campo publicadas. No se les incluye en este trabajo debido a que no son estrictamente comparables, además de que habrían incorporado precisiones erróneas y requerido de numerosas acotaciones tendientes a oscurecer el marco general. Este último indica la presencia de asociaciones positivas y significativas en términos estadísticos entre los resultados y las diversas formas de cooperación. A pesar de que los cuatro *clusters* presentan ciertas imperfecciones, en particular para efectos de comparación, en conjunto constituyen el primer intento de medir los resultados de las firmas y la cooperación interempresarial, así como de comprobar las relaciones que existen entre ellos. Todo esto representa un avance significativo sobre este tópico tan debatido e investigado.

Sin embargo, los resultados de la investigación dejan sin respuesta ciertas interrogantes como: ¿qué tipo de cooperación tiene mayor importancia?, ¿cuál es la realidad de esta cooperación que se ha reseñado? y ¿cuál es la cadena de causalidad entre los cambios en la cooperación y los resultados de las empresas? El material cualitativo (las entrevistas detalladas), permite —al menos parcialmente— obtener respuestas. Sugiere que el incremento de la cooperación vertical (entre fabricantes y proveedores/subcontratantes) representa el elemento crítico. Sin este incremento, no hubiera sido posible mejorar los resultados en dos aspectos clave de la nueva competencia: la calidad y los tiempos de entrega. Por ejemplo, en el caso brasileño, un gran número de fabricantes de calzado logró reducir en dos tercios el intervalo entre el pedido y la entrega, y mejorar sustancialmente la calidad, según lo testifican los compradores de sus productos (Schmitz y Knorringer, 1999). Los fabricantes no pueden lograr de manera individual estas mejoras (a menos que estén integrados verticalmente), se requiere la cooperación entre proveedores y fabricantes.

De acuerdo con la investigación, el 50% o más de los productores logró una cooperación más estrecha con sus proveedores. El material cualitativo proporciona elementos sobre la realidad de esta cooperación. Por ejemplo, muestra que, en ciertos casos, ésta fue superficial —provocada únicamente por la desesperación de obtener insumos lo antes posible—, en otros casos fue más profunda, impulsada por una agenda de aprendizaje basado en la interacción. Esta última forma de cooperación implicó un sistema de "cartas abiertas" en materia de costos y tiempos de entrega; visitas recíprocas (más allá de la simple recolección y entrega de insumos); aprendizaje de los límites y posibilidades técnicas y organizativas de cada quien; presentar sugerencias; lograr mejoras y, lo que es más importante, no tomar ventaja del otro en tiempos difíciles. Las investigaciones sobre el terreno revelan, asimismo, que los líderes en introducir cambios en las relaciones interempresariales tienden a ser las empresas de mayor tamaño, y que las más pequeñas desempeñan el papel de seguidores; destaca también, que incluso los líderes limitan la difusión de nuevas prácticas a sus socios más cercanos. Algunos resultados similares pueden observarse en la literatura reciente sobre las cadenas de entrega (i.e. Humphrey, Kaplinsky y Saraph, 1998).

En lo referente a la dirección de la causalidad, las entrevistas detalladas con los fabricantes sugieren que ésta se desplaza de la cooperación a los resultados y no viceversa. Una genuina cooperación implica demandas enormes en materia del tiempo dedicado a la administración. Las empresas no cooperan simplemente porque están logrando buenos resultados. Se ha observado que las empresas cuando logran un buen desempeño reducen las inversiones tendientes a mejorar las relaciones con sus proveedores; es decir, cuando ya no las consideran necesarias.

A pesar de que la investigación cualitativa confirma la importancia de la cooperación vertical para mejorar los resultados, también sugiere que la conexión entre ambos debe replantearse. La cooperación surge de reconocer la interdependencia. No obstante, sería un error concluir que un aumento de la interdependencia requiere siempre de mayores inversiones en relaciones específicas. La investigación de campo en Brasil, muestra que esta inversión sólo es necesaria cuando los estándares existentes son de bajo nivel. A medida que se difunden en el interior del *cluster*, las nuevas prácticas de elaborar productos de mayor calidad y con mejores tiempos de entrega pueden disminuir el monto de la inversión y cambiar el enfoque

en las relaciones específicas. En otras palabras, la necesidad de invertir en la cooperación vertical depende del tamaño del salto que deben dar las empresas, y de las desigualdades que existen entre proveedores/consumidores. Ni la literatura sobre *clusters*, ni la que se refiere a cadenas de proveedores, han enfatizado este punto aunque, sin duda, deberán prestarle cada vez mayor atención en el futuro. Competir con las importaciones y en el mercado de exportación, dependerá en mayor medida de la capacidad de satisfacer las normas globales de calidad. Contar con la certificación de estas normas reduce la necesidad de invertir en proveedores específicos para lograr la calidad requerida. Tales son las expectativas; sin embargo, nuevas investigaciones deberán demostrar si esto resulta ser verdadero.

El énfasis en las relaciones verticales no significa que la cooperación horizontal carezca de importancia en cuanto a la mejoría de los resultados. En Sialkot, por ejemplo, este tipo de cooperación ayudó a los fabricantes locales a lograr que sus productos fueran enviados rápidamente a sus clientes en el extranjero. Para eliminar este cuello de botella, se unieron para construir un "puerto seco" local, el cual permite un manejo más rápido y menos oneroso de los productos, el despacho aduanal y el transporte, por vía aérea, hacia los puertos marítimos de Lahore o Karachi (Nadvi, 1999 b). De modo inverso, la falta de cooperación conduce a que otros problemas de infraestructura (por ejemplo, carreteras locales en mal estado) permanezcan sin solución. Parece ser que, en aquellos lugares en los que se observó una relación inmediata en cuanto a la obtención de mejores resultados, se llevó a cabo una acción conjunta, mientras que, en los casos en los cuales la relación fue más indirecta, no ocurrió una acción de este tipo.

Por último, al discutir si la cooperación tiene importancia, se debe recordar que —aunque tiene un carácter multifacético— la cooperación representa sólo uno de los factores que determinan los resultados, y que el éxito depende, en última instancia, de "la manera en que los diferentes elementos y variables interactúan y se interrelacionan dentro de un círculo virtuoso" (Dunford y Hudson, 1996: 199).

CONCLUSIÓN

La cooperación interempresarial se ha convertido en un tema fundamental en el debate sobre *clusters* industriales; sin embargo, rara vez se le ha investigado de manera sistemática. ¿Tiene importancia qué tipo de cooperación es la más relevante, y en qué momento

se vuelve más importante? El presente trabajo ha intentado responder a estas interrogantes, partiendo de la premisa de que la cooperación es de particular importancia cuando surgen nuevos retos ⁴. Sobre la base de cuatro investigaciones de campo en el sur de Asia y América Latina, se investigaron dos hipótesis: en primer lugar, ha habido un incremento en la cooperación en respuesta a las crisis que enfrentaron los cuatro *clusters*. En segundo, las empresas que incrementaron su cooperación obtuvieron una mejoría notable en sus resultados. Al resumir estos hallazgos, el primer punto que debe destacarse es que no cabe esperar que todas las empresas cooperen. A pesar de que las economías externas aumentan globalmente en los *clusters*, la cooperación tiende a ser selectiva. Sin duda, lo anterior se confirma en el caso de los cuatro *clusters* que se estudiaron. Existen variaciones considerables en términos de cooperación, lo cual se evidenció más claramente en el caso mexicano (Rabellotti, 1999).

A pesar de esta heterogeneidad, se observan algunas tendencias generales. La sección anterior mostró que los incrementos en la cooperación vertical son mucho más significativos que los de la cooperación horizontal. Lo anterior se aplica a los cuatro *clusters*. En tres de los cuatro *clusters*, existe una relación positiva y estadísticamente significativa entre una cooperación más estrecha con los proveedores y una mejoría en los resultados. En el *cluster* pakistaní, en donde la división del trabajo interempresarial es particularmente marcada, la cooperación con los subcontratantes se relaciona de manera muy clara con la obtención de mejores resultados.

La razón para incrementar la cooperación vertical es bastante evidente. Las exigencias de la nueva competencia global sólo pueden ser atendidas si la cadena en su conjunto responde. De manera individual, las empresas no pueden lograr una mejor calidad del producto y una mayor rapidez en las entregas. El reconocimiento de la interdependencia, aunque en ocasiones sea asimétrica, ha conducido a comportamientos más cooperativos. Los resultados de las encuestas en los cuatro *clusters* no dan lugar a ambigüedades al respecto. Sin embargo, el material cualitativo nos lleva a la necesidad de acotar estos descubrimientos: se busca una cooperación más estrecha úni-

⁴ La importancia de una acción conjunta para enfrentar grandes retos ambientales (contaminación) se ha analizado en estudios recientes de *clusters* indios (Crow, 1999; Kennedy, 1999).

camente con proveedores y subcontratantes seleccionados, y la inversión en las relaciones verticales escogidas disminuye a medida que las nuevas prácticas en materia de entregas se difunden.

Por lo que respecta a la cooperación horizontal, las investigaciones de campo revelan algunos incrementos, pero los hallazgos son mixtos y, aun en los casos en que son positivos, las magnitudes son muy pequeñas. A pesar de que los incrementos fueron menores, no así irrelevantes. Se obtuvieron correlaciones positivas y significativas en términos estadísticos en relación con los resultados de las empresas en tres de los cuatro *clusters*. Los hallazgos anteriores se confirman a través de la investigación cualitativa, la cual revela de qué modo la acción conjunta ayudó a enfrentar nuevos retos. Por ejemplo, la respuesta de los fabricantes de Sialkot a la necesidad de asegurar la calidad, se organizó en el seno de su asociación local.

Las investigaciones de campo muestran también fracasos colectivos, inclusive en el caso brasileño, en donde existen diversas organizaciones empresariales que representan a las empresas en diferentes niveles de la cadena de valor local. Por otra parte, indican que un número mayor de actores colectivos no conduce forzosamente a mayores acciones colectivas. Revelan, además, que incluso los *clusters* que cuentan con instituciones colectivas privadas necesitan la intervención gubernamental en los momentos clave. El conglomerado de Sinos Valley cuenta con el tan buscado "refuerzo institucional" (Amin y Thrift, 1994) por medio de sus propias organizaciones empresariales, asociaciones profesionales y centros tecnológicos. No obstante, éstas fueron insuficientes, ya que la presión de la competencia global hizo sentir sus efectos en todos los niveles de la cadena de valor local, y provocó conflictos entre las empresas y las asociaciones que representaban a las diferentes cadenas. Fue necesaria la intervención pública para mediar en estos conflictos.

Debido al enfoque sobre cooperación local, este trabajo no ha examinado las relaciones verticales con los compradores que tienden a ser protagonistas externos (aunque a veces cuentan con agentes locales). Sin embargo, estas relaciones están incluidas en los estudios de los cuatro *clusters*. Al igual que los nexos hacia atrás, la cooperación se incrementó de manera sustancial en los nexos hacia adelante en cada uno de los cuatro casos. No obstante, aparecieron también ciertos conflictos. Esto fue particularmente notorio en el caso brasileño, en donde los fabricantes más avan-

zados no apoyaron el ambicioso programa multilateral de modernización porque los hubiera colocado en una situación de conflicto frente a su principal comprador (El programa local incluía una estrategia de diseño y *marketing*). El ejemplo anterior muestra la importancia de estudiar las condiciones externas bajo las cuales es posible que exista una cooperación local. La respuesta más plausible es que las estrategias locales de modernización tienen más probabilidades de éxito en situaciones en las que los productores que deciden cooperar se enfrentan a una multitud de compradores. De manera inversa, en aquellos casos en donde un pequeño grupo de compradores maneja la situación desde el exterior, las estrategias locales conjuntas de modernización se enfrentan a límites muy severos.

Si lo anterior es correcto, existen implicaciones más amplias en materia de investigación y política. Dado el reciente entusiasmo sobre los alcances de la política industrial en los niveles local y regional (i.e. Barnes y Morris, 1999; Cassiolato y Lastres, 1999; Cooke y Morgan, 1998; Humphrey y Schmitz, 1996) parece importante destacar el poder de desarticulación de las relaciones verticales globales. El entusiasmo sobre la gobernabilidad a nivel local reside en la creencia en una cooperación local (individual y colectiva) de protagonistas privados, apoyados por los protagonistas públicos. Sin embargo, el éxito de los *clusters* dedicados a la exportación no hubiera sido posible de no integrarse a cadenas globales bajo el control de los compradores (Gereffi, 1999). Una integración de esta naturaleza, desata fuerzas centrífugas que aún no se han podido comprender adecuadamente. Por lo mismo, identificar las condiciones externas frente a las cuales puede tener éxito una política industrial local, constituye uno de los elementos centrales para futuras investigaciones.

En términos más generales, se requiere de un cambio en las investigaciones adicionales sobre los *clusters* industriales. Durante los años recientes, se ha privilegiado el estudio de las relaciones locales y se ha contribuido de manera significativa al entendimiento de los determinantes de la competitividad. Una conclusión que se observa con mayor frecuencia en estos estudios recientes, indica que debe prestársele mayor atención a las relaciones externas para lograr entender por qué algunos *clusters* triunfan y otros fracasan. No obstante, sería un error que este cambio llevara a descuidar las relaciones locales. El punto clave es la manera en que interactúan las relaciones internas y externas.

BIBLIOGRAFÍA

Amin, A. y Thrift, N. (eds.), (1994). *Globalización, instituciones y desarrollo regional en Europa*. Oxford University Press.

Barnes, J. y Morris, M. (1999). *El mejoramiento de la competitividad mediante la creación de clusters a nivel de empresas: estudio de caso del Club de Demarcación de Kwa-Zulu Natal*. Ponencia presentada en la conferencia de la OIT: Respuestas a los retos de la globalización: iniciativas locales y regionales para promover empleos de calidad, Bolonia: 19–21 mayo.

Bell, M. y Albu, M. (1999). *Sistemas de aprendizaje y de dinamismo tecnológico en los clusters industriales en los países en desarrollo*. World Development. Vol. 27, núm. 9; pp. 1715–1734.

Best, M. (1990). *La nueva competencia*. Cambridge, Polity Press.

Brusco, S. (1990). "El concepto de distrito industrial; su génesis". En: F. Pyke, G. Becattini y W. Sengenberger, (eds). *Distritos industriales y cooperación interempresarial en Italia*. Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, ILO; pp. –10–19.

Cassiolato, J. E. y Lastres, H.M.M. (1999). *Globalización e innovación localizada. Experiencia de sistemas locales en el Mercosur*. Brasilia, IEL/IBICT.

Cooke, P. y Morgan, K. (1998). *La economía de asociaciones: empresas, regiones e innovación*. Oxford, Oxford University Press.

Crow, M.T. (1999). *Un ajuste exitoso a la regulación ambiental: el cluster de pequeñas empresas de Tiruppur, India*. Tesis de maestría, Departamento de Estudios de Urbanismo y Planificación, Massachusetts Institute of Technology.

Dei Ottati, G. (1996a). *Cambios económicos en el Distrito de Prato en los años ochenta: hacia un distrito industrial más consciente y organizado*. Estudios Europeos sobre Planificación. Vol. 4, núm. 1; pp. 35–52.

Dei Ottati, G. (1996b). "La notable capacidad de recuperación de los distritos industriales de Toscana". En: F. Cossentino, F. Pyke y W. Sengenberger (eds). *Respuesta local y regional a la presión global: el caso de Italia y de sus distritos industriales*. Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, ILO.

Dunford, M. y Hudson, R. (1996). *Regiones europeas exitosas: Irlanda del Norte aprende de otros*. Investigación

Monográfica 3, Belfast, Consejo de Desarrollo Económico de Irlanda del Norte.

Gereffi, G. (1999). "Comercio internacional y modernización industrial en la cadena de bienes de consumo". *Journal of International Economics*. Vol. 48, núm. 1; pp. 37–70.

Hudson, R. (1998). *¿Cuál es el origen del éxito económico de las regiones europeas exitosas? Implicaciones de transferir el éxito de Occidente a Oriente*. Documento de Trabajo 3, Brighton, Centro Europeo de Política Económica, Instituto Europeo de Sussex, Universidad de Sussex.

Humphrey, J. Kaplinsky, R. y Saraph, P. (1998). *Reestructuración corporativa: Crompton Greaves y el reto de la globalización*. Nueva Delhi, Sage.

Humphrey, J. Y Schmitz, H. (1996). *El enfoque triple C sobre la política industrial local*. World Development. Vol. 24, núm. 12, diciembre; pp. 1859–1877.

Kennedy, L. (1999). *Cooperación para la supervivencia: contaminación por la curtiduría y acción conjunta en el Valle de Palar (India del Sur)*. World Development. Vol. 27, núm. 9; pp. 1673–1692.

Knorringa, P. (1999). *Agra: un antiguo cluster frente a la nueva competencia*. World Development. Vol. 27, núm. 9; pp. 1587–1604.

Locke, R. (1995). *Restablecer la economía italiana*. Cornell University Press.

Marshall, A. (1920). *Principios de Economía*. Octava edición, Londres, MacMillan.

Mc Cormick, D. (1998). *Clusters empresariales en África: ¿hacia la industrialización?* Documento de Discusión, IDS, 366. Brighton, Instituto de Estudios sobre Desarrollo, Universidad de Sussex.

Meyer–Stamer, J. (1998). *Dependencia en el camino hacia el desarrollo regional: persistencia y cambio en tres clusters industriales en Santa Catarina, Brasil*. World Development. Vol. 26, núm. 8.

Meyer–Stamer, J. (1999). *¿Qué puede aprenderse de los clusters en la rama de la cerámica y de los textiles en Santa Catarina, Brasil?* Ponencia presentada durante la conferencia del Banco Interamericano de Desarrollo sobre Servicios para el Desarrollo de los Negocios. Río de Janeiro, marzo; pp. 3–5.

Nadvi, K. (1999a). *Eficiencia colectiva y fracaso colectivo: la respuesta del cluster del sector de instrumentos quirúrgicos*

de Sialkot ante las presiones globales en materia de calidad. *World Development*. Vol. 27, núm. 9; pp. 1605–1626.

Nadvi, K. (1999b). *A la vanguardia: eficiencia colectiva y competitividad internacional en Pakistán*. Oxford Development Studies. Vol. 27, núm. 1; pp. 81–107.

Palpacuer, F. (1997). *Estrategias competitivas, administración de las capacidades y redes interempresariales: una discusión sobre los cambios e implicaciones sobre el empleo*. Ponencia presentada durante el Seminario Internacional sobre Sistemas Globales de Producción y Mercados Laborales, Instituto Internacional de Estudios Laborales, ILO, Ginebra.

Piore, M. y Sabel, C. (1984). *La segunda división industrial: posibilidades para la prosperidad*. New York, Basic Books.

Porter, M. (1990). *La ventaja competitiva de las naciones*. Londres, Macmillan.

Porter, M. (1998). "Los clusters y la economía de la nueva competencia". *Harvard Business Review*. Noviembre-diciembre; pp. 77–90.

Pyke, F., Becattini, G., y Sengenberger, W.(eds.), (1990). *Distritos industriales y cooperación interempresarial en Italia*. Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT.

Rabellotti, R. (1997). *Economías externas y cooperación en los distritos industriales: una comparación entre Italia y México*. Londres, Macmillan.

Rabellotti, R. (1999). *¿La recuperación de un cluster mexicano: la bonanza de la devaluación, o eficiencia colectiva?* *World Development*. Vol. 27, núm. 9; pp. 1571–1586.


Schmitz, H. (1999). *Competencia global y cooperación local: éxito y fracaso en Sinos Valley, Brasil*. *World Development*. Vol. 27, núm. 9; pp. 1627–1650.

Schmitz, H. y Knorringa, P. (1999). *Enseñanzas de parte de los compradores globales*. Documento de Trabajo, IDS, 100. Brighton, Instituto de Estudios sobre Desarrollo, Universidad de Sussex.

Scott, A. J. (1994). "Variaciones sobre el tema de los conglomerados y el crecimiento: la industria de las piedras preciosas y de la joyería en Los Angeles y en Bangkok". *Geoforum*. Vol. 25, núm. 3; pp. 249–263.

Swaminathan, P., Jeyaranjan, J., y Vijay Bhaskar, M. (1996). *El caso del cluster dedicado al tejido en Tiruppur: un distrito industrial en formación*. Mimeo, Madras, Instituto de Estudios sobre Desarrollo.

Tewari, M.(1999). *Un ajuste exitoso en la industria de la India: el caso del cluster de Ludhiana, dedicado al tejido*. *World Development*. Vol. 27, núm. 9; pp. 1651–1672.

Visser, E.-J. (1999). *Un análisis comparativo de empresas reunidas en clusters y de empresas dispersas: la industria del vestido en pequeña escala en Lima*. *World Development*. Vol. 27, núm. 9; pp. 1553–1570. 

Estrategias de Desarrollo Local y Regional: *Clusters*, Política de Localización y Competitividad Sistémica

POR: JÖRG MEYER-STAMER *

El autor explica el concepto de competitividad sistémica, cuya idea básica es que un desarrollo industrial exitoso no sólo se logra por medio de factores en el nivel micro de las empresas y macro de condiciones económicas, sino que también es necesario aplicar medidas específicas por parte del gobierno e instituciones gubernamentales encaminadas a fortalecer la competitividad de las empresas (nivel meso), en donde la capacidad para articular políticas de promoción en los niveles meso y macro depende de estructuras políticas y económicas fundamentales y de una constelación de actores (nivel meta). Explica los factores que determinan la competitividad sistémica en diferentes niveles de agregación de la política. Sostiene que la ventaja de

dicho concepto se halla en el hecho de que es lo bastante abierto como para comprender las fortalezas y debilidades centrales que determinan potenciales de desarrollo local y regional.

INTRODUCCIÓN

EN una época en la que los libros sobre globalización se venden en grandes cantidades, no deja de ser irónico que los temas del desarrollo local y regional, la promoción económica y el empleo se discutan cada día más. Es evidente que la coincidencia de las discusiones sobre globalización y desarrollo local y regional no es producto del azar, sino de que existen relaciones de causalidad y vínculos entre ambos fenómenos.

Mientras que en el mundo académico todavía se discute ampliamente el tema de si en la época de la globalización es posible una acción estatal —y aún menos en el nivel local—, los protagonistas políticos reconocieron desde hace tiempo la necesidad de tomar medidas al respecto. Las razones de este reconocimiento son de origen muy diverso. En algunas regiones las crisis de industrias antiguas y la pérdida de puestos de trabajo fueron las que generaron la necesidad de actuar; en otras, fue la esperanza de atraer parte del flujo de inversión extranjera directa hacia ellas. En

* Jörg Meyer-Stamer nació en 1958 en Delmenhorst, Alemania. Es licenciado en Ciencias Políticas y Economía por la Universidad de Hamburgo (1986) y doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Hamburgo, 1995). Fue investigador de 1988 a 1995 en el Instituto Alemán de Desarrollo (Berlín), especializado en política industrial y tecnológica. De 1998 a la fecha ha trabajado como investigador en el Instituto de Desarrollo y Paz (Universidad de Duisburg) y es responsable del proyecto "Globalización, localización, competitividad y sustentabilidad". Es consultor de la Fundación Empreender, Joinville (Brasil). Ha publicado varios artículos y libros sobre competitividad industrial y desarrollo tecnológico.

ocasiones fueron los propios gobiernos centrales los que decidieron limitar sus funciones al mínimo, creando a la vez un incentivo y para la necesidad de una política de descentralización.

Al mismo tiempo que la globalización tiene como consecuencia una mayor presión hacia la competitividad, aumentan las exigencias que tienen las empresas sobre las localidades, es decir, las ciudades y regiones en donde se instalan. Entre los diferentes modelos de gestión que se han aplicado durante los últimos 15 años, por lo menos dos tuvieron un efecto directo sobre la estructura territorial de la producción industrial:

- La instrumentación de conceptos de logística como el *just in time* tuvo como consecuencia que los proveedores de ciertas piezas, en ramos definidos, establecieran fábricas en lugares cercanos a sus clientes de mayor importancia.
- La concentración de la competencia básica (*core competence*), y el aumento de la subcontratación (*outsourcing*), llevaron a las empresas a adquirir un mayor número de productos y prestaciones de servicios en el mercado, en lugar de producirlos internamente. De esta manera se generalizó la compra de productos y servicios en empresas cercanas ya que, de no hacerlo así, los gastos en comunicación y coordinación compensarían en gran medida las reducciones en costos.

De esta manera, es posible argumentar que la importancia de todo lo local ha aumentado simplemente con base en una alteración de la filosofía de gestión. Aunado a lo anterior, lo que es de interés local despierta mayor atención tal vez porque se altera la percepción de lo que probablemente ya existía. Alfred Marshall, hace más de un siglo, ya había descrito el fenómeno del *industrial district* —una aglomeración territorial de empresas del mismo ramo o de ramos similares, en donde la mano de obra especializada, los insumos y la prestación de servicios están fácilmente disponibles, y en donde las innovaciones se difunden rápidamente—. No obstante, estas observaciones habían caído en el olvido hasta que, en la década de los ochenta se supo, desde Italia, que en aquel país las estructuras locales resultaban ser extremadamente dinámicas (Piore y Sabel, 1984; Pyke, Sengenberger y Becattini, 1990).

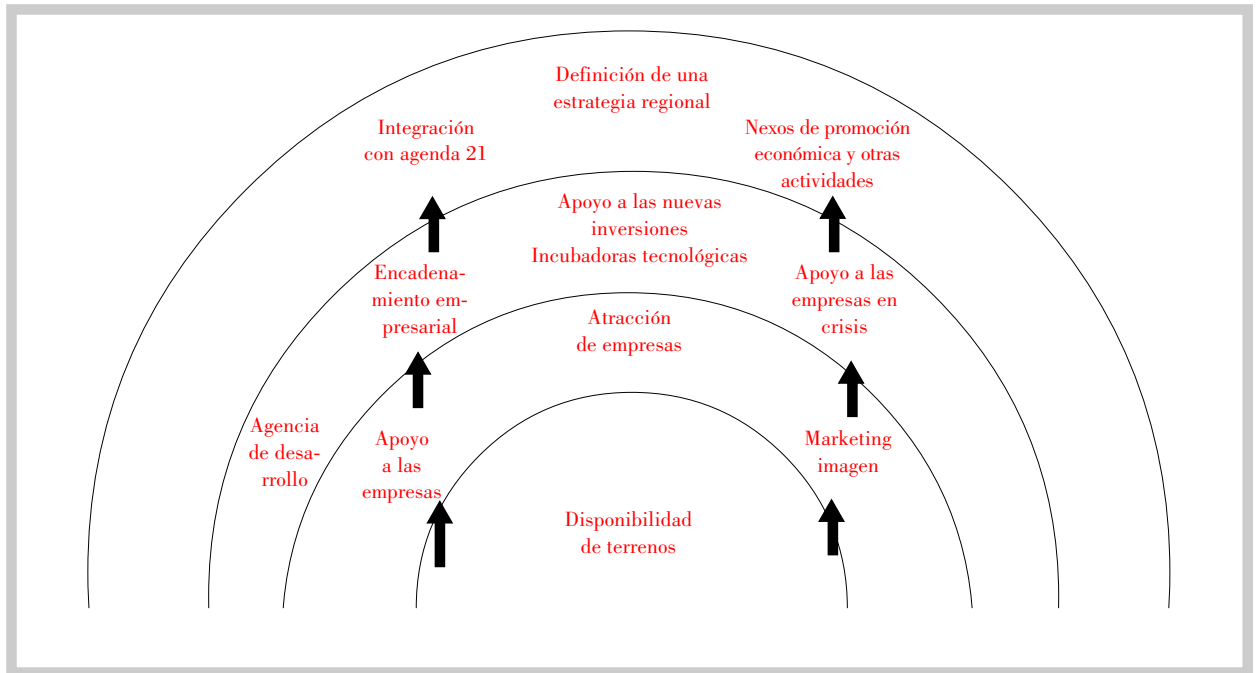
Este descubrimiento coincidió con las observaciones que se habían realizado en otras partes del

mundo y en otras disciplinas. Geógrafos de la economía norteamericana detectaron, en su propio país y en otras naciones de Europa, estructuras similares a las que habían sido descritas por Marshall (Storper, 1993, 1995). El gurú de la administración de empresas Michael Porter publicó en 1990 "La Ventaja Competitiva de las Naciones", cuyo tema, en el fondo, son los *clusters* que han tenido éxito en varios países; a su vez, los *clusters* de Porter no difieren gran cosa de la publicación de Marshall o sea, de los *Industrial Districts*. Al margen de esto, surgieron numerosas publicaciones relativas a la economía de la innovación, en las que se describía una estrecha cooperación entre empresas —y muchas veces entre empresas concentradas en un determinado territorio— como el elemento central de la dinámica innovadora (resumen de la OECD, 1992). Estas observaciones se analizaron con mayor detalle en estudios sobre "sistemas regionales de innovación" (Cooke, 1992; Heidenreich, 1997). En torno a una u otra de estas líneas de discusión podría justificarse una política regional para apoyar la competitividad empresarial, en vista de que era cada vez más necesaria una justificación, dado que la intervención gubernamental, por motivos de fundamentalismo económico, recibía cada vez mayores críticas.

La crítica en contra de la actividad gubernamental se alimentó, en el contexto de nuestro asunto, a partir de tres fuentes. En primer lugar, puede citarse la tendencia general del neoliberalismo a tener más mercado y menos Estado; dicha tendencia resulta de una crítica a la creciente participación estatal y a las fallas gubernamentales que se manifestaron de manera muy enérgica en los países en desarrollo, acompañadas a la vez de clientelismo y corrupción. En segundo lugar se produjo una crítica específica en contra de la política industrial que presentaba, a partir de los años ochenta, un balance cada vez más negativo. En tercer lugar se manifestó una fuerte crítica en contra de la política regional tradicionalmente centralista, en la cual los gobiernos centrales destinaban recursos financieros considerables a regiones que contaban con una débil estructura, lo que se traducía en efectos de poca importancia.

En el contexto de la política de desarrollo, la crítica en contra del "Estado desarrollista" reflejaba la discusión que ya existía en los países industrializados. Aun los ejemplos de políticas industriales exitosas cayeron en desgracia (World Bank, 1993). Las actividades descentralizadas de promoción económica contaban con una ventaja por el simple motivo de que

Gráfica 1
EVOLUCIÓN TÍPICA DE LA PROMOCIÓN ECONÓMICA



ocurrían, de algún modo, por debajo del alcance de los radares de los críticos de orden político.

En este contexto, no intentaré justificar por qué tienen sentido los esfuerzos a favor del desarrollo económico local y regional, ni que deben ser defendidos desde la perspectiva del mantenimiento de la pureza de una economía de mercado (ver Meyer-Stamer, 1996, para una discusión más detallada). De igual manera, no me ocuparé del asunto de la descentralización administrativa y fiscal, aunque ésta, a menudo, represente una condición importante para formular políticas autónomas en el nivel local y regional (por ejemplo Prud'homme, 1995). En lugar de ello, dedicaré toda mi atención a discutir las concepciones de promoción económica local y regional, así como la política de localización, examinando la cuestión de la relevancia del concepto de competitividad sistémica. Por último, me referiré de nuevo a la relación entre globalización y desarrollo local.

LA PROMOCIÓN ECONÓMICA LOCAL COMO UNA HERRAMIENTA DE LA POLÍTICA DE LOCALIZACIÓN

La promoción de *clusters*, ya mencionada, es apenas una de las variantes para permitir la movilización de la economía en los niveles locales y territoriales.

Desde un punto de vista sistémico representa, a fin de cuentas, uno de varios modelos relacionados con la promoción económica local y territorial.

En los países en vías de desarrollo representa una nueva tendencia hacia la descentralización de la promoción económica de la política tecnológica, la promoción de las pequeñas y medianas empresas y sus respectivas actividades. En muchos de los países industrializados, sin embargo, la promoción económica local ya es un hecho consumado, cuyas características, no obstante, en los últimos tiempos se han modificado en forma considerable. Si anteriormente la promoción económica significaba en primer lugar la disponibilidad de áreas físicas, con el transcurso del tiempo su perfil se fue ampliando; la gráfica 1 nos ofrece una visión panorámica.

En aquellas ciudades y regiones donde se practica en particular una política de localización activa y creativa, más allá de una promoción económica convencional, hoy día puede observarse ésta a través de un modelo que podría ser descrito bajo la forma de cuatro triángulos.

Destinatarios

El primer triángulo (ver gráfica 2) esboza los destinatarios de la promoción económica. La promoción

económica y la promoción de las industrias incluyen medidas directas para impulsar empresas, así como medidas indirectas para el desarrollo de instituciones de apoyo ("área meso") relacionadas con las propias empresas. Resulta significativo diferenciar tres tipos de grupos de empresas: las empresas residentes, los nuevos inversionistas y los nuevos empresarios. Tal diferenciación es importante por dos motivos.

En primer lugar, para cada uno de estos grupos de destinatarios existen instrumentos específicos —al lado de diversos elementos comunes—. La promoción de empresas residentes incluye la mediación entre empresa y administración, así como todos los instrumentos que se discuten frente al tema de promoción a las Pymes. Las grandes empresas rara vez son destinatarias de promoción económica, con la excepción de un instrumento que de hecho representa la base de la promoción económica local: la disponibilidad de terrenos. Anteriormente, las grandes industrias funcionaban a menudo como propietarias de los terrenos que permitían la promoción de la pequeña y mediana empresa, por ejemplo, en el desarrollo de proveedores de actividades alternas de capacitación. Para atraer a nuevas empresas se desarrollan, en particular, múltiples actividades de *marketing*. Para la promoción de nuevos empresarios, existe también una serie de instrumentos específicos (por ejemplo, centros para nuevos empresarios, programas específicos de financiamiento y consultorías para nuevos empresarios). En segundo lugar, la creencia de que la promoción económica estimula en lugar de desalentar la instalación de nuevas empresas, no resulta siempre obvia en cualquier parte. A decir verdad, el significado relativo de los tres grupos que son objeto de la promoción varía entre las localidades y en el tiempo. En las regiones poco industrializadas y con estructuras débiles, a menudo la instalación de nuevas empresas tiene prioridad y se acompaña ocasionalmente con la promoción de nuevos empresarios. En regiones que ya cuentan con una estructura eficiente de empresas, permanece en primer plano el mantenimiento de lo que ya existe. En las regiones que se ven afectadas por procesos radicales de transformación estructural, se practica el mantenimiento patrimonial entre otras cosas, en el sentido de apoyar a las empresas que están en crisis; al margen de lo anterior, en estos casos se practica generalmente una promoción intensiva de nuevos empresarios para acelerar el proceso de transformación estructural. No siempre se logra una correlación estrecha entre las medidas dirigidas a estos tres destinatarios. La instalación de nuevas empresas puede constituir un ele-

mento importante de mantenimiento patrimonial —si se logra conseguir la atracción de empresas que son complementarias a las estructuras que ya existen—, fortaleciendo de tal suerte el perfil y la competencia de la región. La promoción de nuevos empresarios puede también practicarse en conexión con el mantenimiento patrimonial, por ejemplo, dentro del contexto de medidas de promoción de fundaciones de tipo *spin-off*.

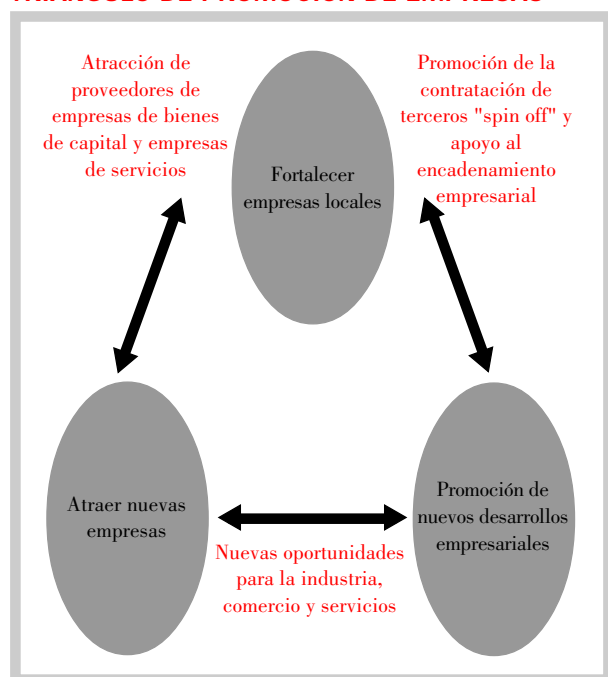
Factores de localización

El segundo triángulo describe los factores de localización (ver gráfica 3; y en detalle, Meyer-Stamer, 1999), en donde resulta muy común la diferenciación entre factores de localización, objetivos y subjetivos; estos últimos se dividen a su vez en factores empresariales y personales.

Los factores objetivos de mayor importancia son:

- Localización geográfica en relación con los mercados de compra y venta.
- Nexos con la red de transportes (carretera, tren acuático o aéreo).
- Oferta y demanda de empleos (nivel salarial, disponibilidad de mano de obra calificada adecuada).

Gráfica 2
TRIÁNGULO DE PROMOCIÓN DE EMPRESAS



- Disponibilidad de terrenos.
- Costos relacionados con energía y medio ambiente.
- Trabajos municipales.
- Ofertas promocionales (incentivos fiscales, subsidios, etc.).

Los factores subjetivos más importantes para la localización de empresas son:

- El clima económico de la ciudad y, respectivamente, de la región.
- La imagen de la ciudad/región.
- Los contratos sectoriales.
- Universidades, instituciones de investigación y tecnología.
- Ambiente innovativo de la región.

- Desempeño de las asociaciones comerciales e industriales.

Los factores subjetivos más importantes para la localización de empresas con relación a las personas son:

- La calidad de la zona residencial y su ambiente.
- La calidad del medio ambiente.
- La calidad de las escuelas y otras instituciones de capacitación.
- La calidad de la infraestructura.
- El valor recreativo.

Los instrumentos de promoción económica se relacionan con estos factores de localización; el cuadro 1 presenta los principales elementos.

Otro concepto, ya citado, que debe mencionarse en este punto es el "diamante" de Michael Porter. A

Cuadro 1 INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN ECONÓMICA LOCAL

Instrumentos para factores de localización.

- Reglamentación a favor de áreas industriales.
- Disponibilidad de áreas adecuadas.
- Disponibilidad de una infraestructura eficiente.
- Gastos previsibles en términos de energía y medio ambiente.
- Programas de capacitación.
- Incentivos fiscales.

Instrumentos para factores subjetivos de localización con relación a las personas.

- Mejora en la calidad de las zonas residenciales y del medio ambiente.
- Garantía de una alta calidad ambiental.
- Garantía de calidad en lo que se refiere a escuelas y otras instituciones de formación.
- Disponibilidad de una infraestructura social elevada.
- Garantía de un alto valor recreativo (deportes, cultura superior y cultura popular).

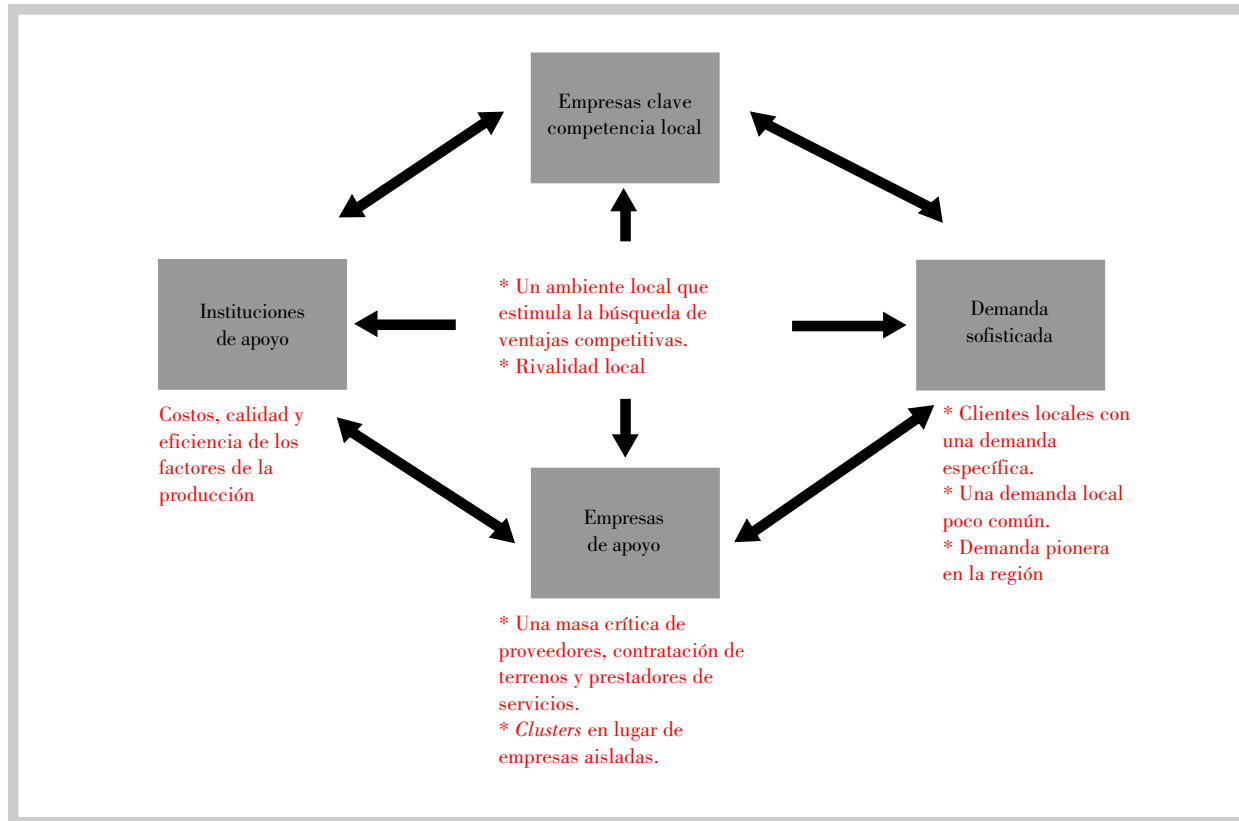
Estructuras institucionales de promoción económica.

- Promoción económica como órgano público.
- Promoción económica gubernamental organizada por la iniciativa privada.
- Actores privados dentro de la promoción económica (asociaciones y cámaras; empresas de proveeduría).
- Asociación pública-privada.

Instrumentos para factores subjetivos de localización en relación con las empresas.

- Creación de un clima favorable para la economía.
 - Indicadores:
 - Rapidez y calidad de las respuestas en cuestión de trámites.
 - Concentración de competencias administrativas.
 - Efectividad del apoyo a las empresas a través de órganos de fiscalización.
 - Competencia económica, honestidad y hospitalidad de los actores de importancia.
 - Empeño en el bienestar de los inversionistas potenciales de parte de los actores políticos y administrativos.
 - Negociaciones sociales entre política y administración por una parte, y las empresas y sus asociaciones, por la otra.
 - Estimulación de contactos sectoriales.
- Disponibilidad de universidades eficientes, institutos de investigación y tecnología.
- Estímulos para un ambiente innovativo.
- Papel activo de asociaciones comerciales e industriales y de las cámaras.
- Creación de una imagen positiva.

Gráfica 3
DIAMANTE DE MICHAEL PORTER



través de este diamante, Porter realiza un resumen de sus análisis sobre las ventajas competitivas de la localización y concluye que son cuatro los factores interconectados los que determinan la competitividad.

De alguna manera, lo anterior representa también una visión analítica de los factores de localización, destacando algunos de sus factores subjetivos. El argumento que se desarrolló anteriormente resume la totalidad de los factores que podrían ser relevantes en el momento en que una empresa decide dónde instalará una nueva planta (o en el momento en que un nuevo empresario decide dónde abrir su empresa o cuando una empresa ya existente decide dónde efectuar una ampliación). La argumentación de Porter representa una visión de carácter más analítico y detallado, basado en múltiples investigaciones sobre los factores determinantes de la competitividad. Al mismo tiempo, este "diamante" representa un instrumento extremadamente útil para el diagnóstico sobre un determinado territorio.

Promoción económica, promoción del empleo y planeación urbana/regional: el triángulo de la política de localización

Al estudiar las actividades que influyen realmente en la promoción y configuración del desarrollo económico local y regional se descubre necesariamente que abarcan algo más que la simple promoción económica. Dos áreas de acción adicionales resultan de importancia: promover el empleo, y la planeación urbana y regional (ver gráfica 4). Tradicionalmente, las anteriores tres áreas de acción se hallaban en gran parte separadas —con diferentes instituciones, instrumentos distintos, terminologías diversas y disciplinas científicas diferenciadas—. Sin embargo, en fechas recientes se puede observar un proceso de aproximación que se manifiesta en el hecho de que instituciones de estas áreas cooperan, se crean instrumentos complementarios, y las disciplinas científicas comienzan a tomar nota de los trabajos respectivos de otras disciplinas.

De manera práctica, lo anterior puede observarse con mayor facilidad tomando un caso particular, por ejemplo, la conversión de un terreno urbano (ver LEG, 1999). El interés del promotor económico es conseguir áreas disponibles. El interés del promotor de empleo es aprovechar la existencia de desempleados de largo plazo, dentro del proceso de conversión (en particular para calificarlos dentro de una iniciativa de empleo para que posteriormente puedan ser insertados con mayor facilidad). El interés del planeador urbano es evitar la creación de una masa amorfa de empresas industriales o de edificios de oficinas, y crear un área con personalidad. Si se logran reunir estos tres intereses, podrá nacer algo más que la suma de sus partes. Con base en la promoción del empleo pueden realizarse medidas que, de otra forma, no podrían ser financiadas. A través de un aumento en la calidad de la construcción urbana, puede surgir un área que atraiga inversiones de alto valor que, a su vez, resultan interesantes para la mano de obra altamente calificada.

Desarrollo local sustentable

El último triángulo, finalmente, se conoce como el triángulo del desarrollo sustentable, cuyas aristas de referencia serían el desarrollo ecológico, económico y social (ver gráfica 5). Dentro del contexto de las actividades para la realización local de la Agenda 21, en ocasiones se logra ligar estos tres puntos de referencia, por ejemplo para crear estructuras económicamente sustentables, partiendo de las potencialidades en materia de la biomasa existente, que a su vez

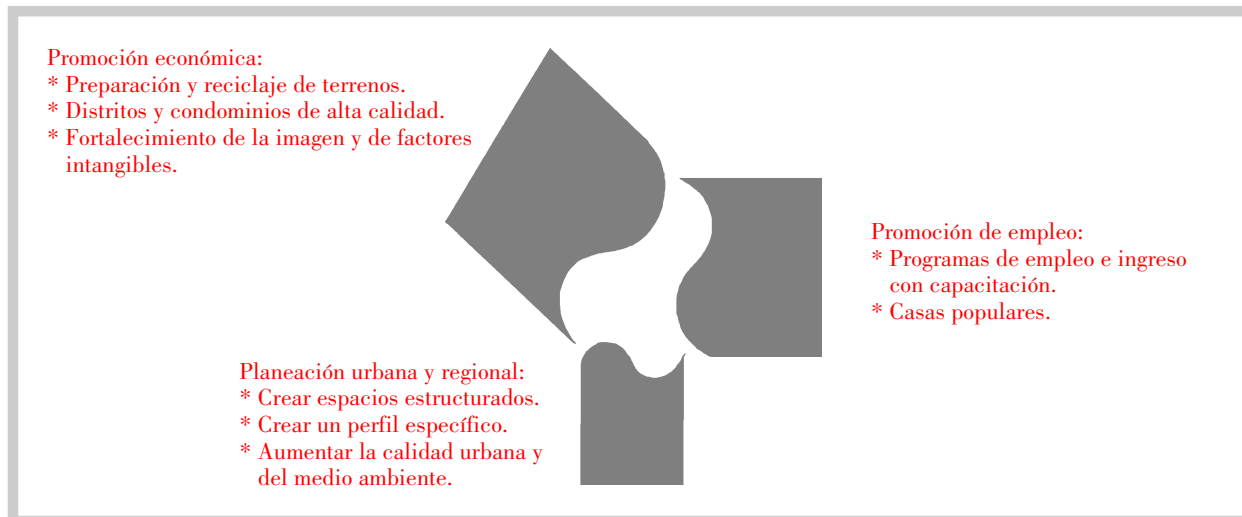
resultan potencialmente atractivas para nuevos empresarios, y para crear empleos para personas que difícilmente podrían ser absorbidos.

La importancia de los triángulos para los países en desarrollo

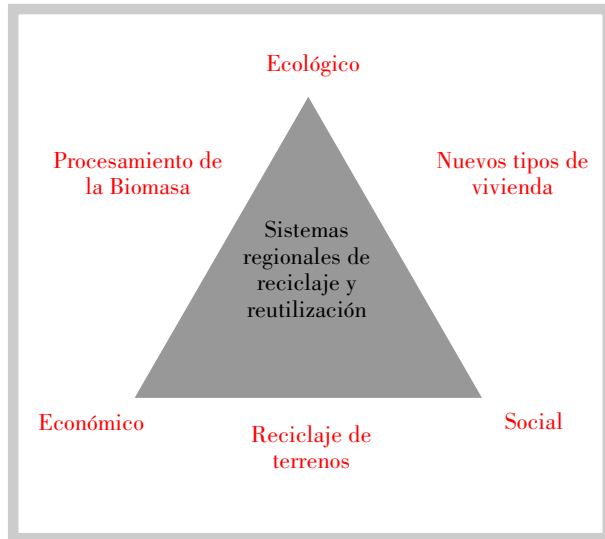
Hasta este punto, las explicaciones se basan, fundamentalmente, en experiencias llevadas a cabo en los países industrializados. No obstante, cada uno de los triángulos es importante también para los países en desarrollo:

- En el triángulo de los destinatarios, resulta de vital importancia saber que existe complementariedad entre los puntos de referencia. En aquellas regiones donde no hay aún empresas competitivas y que, por lo mismo, buscan atraer inversiones foráneas, es importante realizar en sincronía dicha promoción con la promoción de nuevos empresarios (inicialmente junto a la simple prestación de servicios, como por ejemplo restaurantes, transporte o vigilancia). En las regiones que ya disponen de un potencial de empresas eficientes, un *marketing* de localización puede resultar prometedor, dirigido especialmente a fabricantes de productos semi-acabados.
- El triángulo de factores de localización será importante en la medida en que, en un país determinado, los factores objetivo de localización entre regiones se asimilen. De hecho, el abastecimiento garan-

Gráfica 4
TRIÁNGULO DE LA POLÍTICA DE LOCALIZACIÓN



Gráfica 5
TRIÁNGULO DE DESARROLLO SUSTENTABLE LOCAL



tizado de energía eléctrica y telecomunicaciones, una red ferroviaria confiable y mano de obra con un mínimo de calificación acostumbrada al ritmo de trabajo industrial, hace mucho que dejaron de ser un privilegio de las regiones avanzadas. En esas regiones, por lo mismo, sólo puede crearse una ventaja de localización fortaleciendo los factores subjetivos. Sin embargo, esto no es fácil, dado que constantemente destacan factores subjetivos, como el hecho de que en las metrópolis urbanas aumenta la contaminación del medio ambiente, el tránsito de vehículos y la criminalidad, mientras que muchas regiones económicamente atrasadas ofrecen, en este sentido, una mejor calidad de vida. Las regiones adelantadas pueden compensar esta desventaja mediante otros factores subjetivos (por ejemplo, una reorganización de la administración pública y la reducción de obstáculos para actividades económicas); sin embargo, las regiones atrasadas pueden trabajar sistemáticamente en este sentido y tratar de obtener ventajas de localización por medio del fortalecimiento de otros factores subjetivos (por ejemplo, buenas escuelas).

- El triángulo de política de localización es de interés para los países en desarrollo avanzados dado que en los lugares pioneros de industrialización ya se ha iniciado un fuerte proceso de cambio estruc-

tural, por lo que se liberan grandes áreas —a menudo centralmente localizadas—. De esta suerte, también deben reciclarse los terrenos frente a los mismos problemas que han ocurrido en los países industrializados, a saber: la escasez de terrenos que dificulta la instalación y ampliación de empresas, así como el desafío de impedir que la ciudad crezca de manera descontrolada.

- Por último, el triángulo de desarrollo futuro ya es en muchas ciudades una idea de importancia fundamental para el desarrollo local.

EL CONCEPTO DE COMPETITIVIDAD SISTÉMICA EN LOS NIVELES LOCAL Y REGIONAL

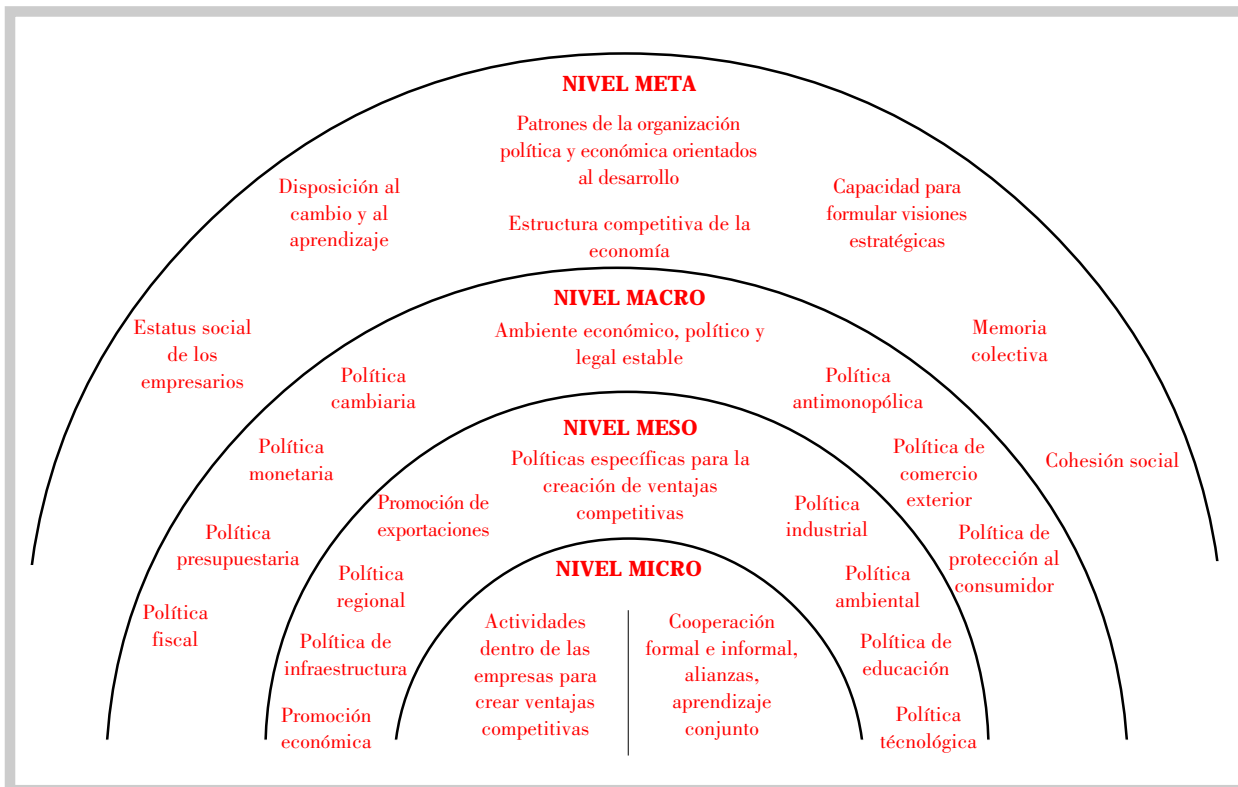
Las reflexiones del apartado anterior son, en su mayoría, de carácter instrumental. En realidad no faltan instrumentos para el desarrollo local y regional. La cuestión, más bien, es saber si en un determinado lugar existen las condiciones para aplicar cualesquiera de estos instrumentos y, de ser éste el caso, cuáles de entre ellos conviene utilizar. El concepto de competitividad sistémica puede resultar útil para ayudar a responder a esta pregunta.

El aspecto central del concepto de competitividad sistémica es que un desarrollo industrial exitoso no se logra solamente por medio de factores en el nivel micro de las empresas y en el nivel macro —de las condiciones macroeconómicas en general—, sino que es necesaria, además, la existencia de medidas específicas por parte del gobierno y de instituciones no gubernamentales encaminadas al fortalecimiento de la competitividad de las empresas (nivel meso), en donde la capacidad de articular políticas de promoción en los niveles meso y macro depende de estructuras políticas y económicas fundamentales, y de una constelación de actores (nivel meta) (ver al respecto Altenburg, Hillebrand y Meyer-Stamer, 1998). Este principio no sólo se aplica a las economías nacionales, sino que permite también ayudar a la comprensión de elementos importantes desde el nivel local hasta el global; el cuadro 2 presenta una serie de ejemplos.

A primera vista, no resulta evidente por qué todos los elementos mencionados son importantes para las estrategias de desarrollo:

- Nivel meta. (1) El elemento de competencia de sistemas representa un motivo central de acción en aquellos países que se consideran como un

Gráfica 6
NIVELES ANALÍTICOS DEL CONCEPTO DE COMPETITIVIDAD SISTÉMICA



modelo alternativo al que es, al fin y al cabo, el sistema dominante de capitalismo anglosajón. (2) El diseño político y económico básico de una sociedad, el modelo de desarrollo y las condiciones institucionales básicas (por ejemplo en su manifestación como sistema nacional de innovación) sirven de punto de partida para el desarrollo local y regional, aunque no lo caractericen por completo. (3) Esto es particularmente evidente en los países en donde los estados y provincias cuentan con un grado mínimo de autonomía de acción, y en donde la velocidad y capacidad de reacción de los actores políticos varían significativamente de una provincia a otra. (4) Aun al interior de un estado, existen diferencias marcadas en este sentido.

- Nivel macro. La importancia de las condiciones básicas internacionales (5) y nacionales (6) no requieren de mayores explicaciones (a pesar de que es necesario indicar que las condiciones macroeconómicas turbulentas son desfavorables no sólo genéricamente, por ejemplo, porque desaniman inversiones con plazos mayores de tres semanas, sino porque pueden tener también efectos los acontecimientos negativos

sobre las actividades locales) la cooperación a menudo nace en el contexto del dilema de los prisioneros que se repite, y si las reglas del juego se alteran frecuentemente no puede hablarse de repetición. Pero, ¿por qué indicar un nivel macro regional (7) y un nivel local? Al fin de cuentas las provincias y los municipios no pueden definir leyes de referencia ni tasas de cambio o aranceles. En estos niveles, los factores macroeconómicos son esencialmente idénticos en la administración de las finanzas de los gobiernos estatales y municipales. Si estos últimos logran llevar a cabo una correcta administración, entonces, por lo menos en este sentido, existen buenas condiciones de una política a nivel meso que sea constructiva y viceversa.

- Nivel meso. (9) En términos supranacionales, la existencia de un nivel meso resulta evidente en el caso de la Unión Europea. No obstante, en otros lugares, por ejemplo en el Mercosur se han intentado llevar a cabo actividades en este nivel y en un nivel global, por ejemplo: el Protocolo de Montreal también tiene las características de una política de nivel meso

Cuadro 2

ALGUNOS FACTORES QUE DETERMINAN LA COMPETITIVIDAD SISTÉMICA EN DIFERENTES NIVELES DE AGREGACIÓN DE LA POLÍTICA

	Supranacional	Nacional	Regional	Local
Meta	Competencia de diferentes modelos de economía de mercado. 1	Modelo nacional de desarrollo. Sistema nacional de innovación. 2	Identidad regional. Capacidad estratégica de actores regionales. 3	Capacidad de cooperación de actores locales. Confianza. Ambiente creativo. 4
Macro	Mercado internacional de capitales. 5	Condiciones básicas macroeconómicas (p.ej., sistema tributario, opciones de financiamiento). 6	Política presupuestaria sólida. Capacidad de inversión del gobierno. 7	Política presupuestaria sólida. Capacidad de inversión del gobierno. Ambiente atractivo. Calidad de vida. 8
Meso	Política industrial y de tecnología de la Unión Europea. Protocolo de Montreal. 9	Promoción de nuevas tecnologías. Promoción de exportaciones. Instituciones específicas de financiamiento. Política ambiental orientada a sectores. 10	Promoción económica regional. Centro de demostración tecnológica. Institutos de investigación y desarrollo. Institutos de formación. Política ambiental. 11	Promoción de la economía local y del mercado de trabajo. Institutos de capacitación. Centros de tecnología y de nuevos empresarios. Asociaciones competentes. 12
	Empresas internacionales. Encadenamientos globales de <i>commodities</i> . 13	Empresas de tamaño medio y grande. Redes dispersas. 14	Pymes <i>Clusters</i> regionales. 15	

(con grandes efectos sobre las localidades donde existen empresas frigoríficas), (10–12). Al interior de los países resulta más difícil atribuir tareas en el nivel meso en los ámbitos nacional y local de manera clara. Por ejemplo, las políticas tecnológicas ocurrirán en cada uno de los tres niveles, pero con características diferentes: por ejemplo, mediante la promoción de nuevas tecnologías genéricas como la macromecánica en el nivel nacional, como el apoyo a los nuevos empresarios a nivel regional, y a través de la difusión de información sobre las innovaciones a nivel local. Sin embargo, existe por lo menos una tarea que puede atribuirse genéricamente con certeza: el estímulo, el apoyo y la valoración de actividades descentralizadas a través del nivel siguiente superior.

- Nivel micro. Las empresas locales en muy contadas ocasiones se orientan únicamente hacia el ámbito local. (13) Algunas de ellas se involucran

en encadenamientos globales de valor (es decir, no producen para un mercado mundial anónimo, sino para empresas muy concretas en el exterior); lo anterior no sólo sucede vía transacciones de tipo *spot* sino a través de relaciones seguras de entrega (ver Gereffi, 1996). Otras de ellas son sucursales de empresas transnacionales. Tanto para las primeras como para las segundas, esto significa una limitación en sus opciones de acción local; sobre este particular abundaremos más adelante (14). Lo anteriormente expuesto se aplica también para aquellas empresas que dependen de un marco de relaciones con proveedores nacionales o que se insertan en estructuras de grandes empresas.

La ventaja del sistema de competitividad sistémica se halla en el hecho de que es lo bastante abierto como para comprender las fortalezas y las debilidades centrales que determinan potenciales de desarrollo

local y regional. Otras concepciones más restringidas corren el riesgo de hacer caer al investigador que las utiliza en omisiones de aspectos importantes. Se da el caso, por ejemplo, de un investigador que deseaba estudiar la competitividad de la industria brasileña del calzado utilizando como referencia la filosofía de la "Producción Fordista en gran Escala". De sus trabajos resultó lo siguiente: el modelo predominante de producción de calzado en Brasil es una producción fordista en gran escala, principalmente en empresas de gran tamaño (Prochnik, 1992). Resulta que una gran parte de la producción de calzado se concentra en pocos *clusters* (Vale dos Sinos, Franca, Birigui). Un poco más adelante, Hubert Schmitz analizó el *cluster* de Vale dos Sinos, declarándolo como un "super-*cluster*" sin duda con algunas grandes empresas fordistas, pero también y, de manera muy especial, con una amplia base de Pymes y de "eficiencia colectiva" incluyendo la existencia de asociaciones industriales y comerciales eficientes (Schmitz, 1995a). Sin embargo, la historia no terminó allí, dado que el análisis de la evolución de los *clusters* reveló la existencia de fuertes obstáculos para el trabajo efectivo de las asociaciones empresariales (Schmitz, 1998), todo ello al ocurrir una fuerte crisis durante la cual, ante la existencia de un modelo de eficiencia colectiva se esperaba una decidida acción conjunta. Por lo tanto, también en esta ocasión, el análisis inicial —que había pasado por alto las cuestiones de tipo asociativo— se había iniciado con restricciones. Inclusive la conclusión obtenida por Schmitz, durante su último estudio, de que sería tarea del gobierno romper el bloqueo de la acción de las asociaciones empresariales, revela nuevamente una perspectiva muy estrecha; en efecto, un análisis de los niveles meta y macro regionales y nacionales demuestra que la reputación del gobierno al interior del sector privado es tan débil que difícilmente los actores gubernamentales tendrían la credibilidad que es condición para que se presente una mediación exitosa.

Al margen de lo anterior, debe notarse que un análisis de las fortalezas y debilidades de una localidad y región no necesariamente es costoso —en particular cuando se trata de un análisis orientado hacia las actividades—. Dentro del contexto del "Proyecto Marketing Municipal" de la Fundación Emprender (Joinville Santa Catarina) realizamos una serie de análisis de municipios (dentro de la categoría de 50 mil y 230 mil habitantes, y con un PIB local de entre aproximadamente 250 millones y 2 billones de reales). Durante este trabajo, se analizó la combinación del

concepto de competitividad sistémica con conceptos y metodologías de Aprendizaje Rápido Participativo, y se comprobó que un estudio de esta naturaleza puede efectuarse en unas dos semanas, junto con actores locales, obtener un diagnóstico inicial, presentar inmediatamente los resultados y elaborar proyectos concretos para el mejoramiento de las ventajas de la localización local ¹.

Actores dentro de la política de localización local

Conceptos tales como el de competitividad sistémica y "Proyecto Marketing Municipal" están fuertemente dirigidos hacia los actores: se trata no sólo de identificar las barreras para un mayor dinamismo económico y las posibilidades para llevar a cabo acciones concretas, sino también y, de manera especial, de reflexionar sobre la posibilidad de cuáles serían los actores capaces de instrumentar ciertas actividades. Sería ingenuo pensar que la política de localización local únicamente podría lograrse por un Estado competente —simplemente por el hecho de que un Estado de esta naturaleza rara vez existe—. La política de localización local se negocia dentro de una red compleja de actores gubernamentales y no gubernamentales; termina por ser una manifestación paradigmática de *policy-networks* (Messner, 1995). Numerosas dependencias de la administración pública juegan su papel, junto con otras instituciones gubernamentales, por ejemplo, instituciones de formación de recursos humanos y, naturalmente, el poder legislativo local. Del lado no gubernamental, están involucradas las asociaciones comerciales e industriales, así como los sindicatos; sin embargo, a menudo intervienen otras organizaciones; por ejemplo: asociaciones de promoción para ciertas áreas específicas (el turismo). Además, son de importancia las grandes industrias y las empresas de prestación de servicios. Saber qué tarea le corresponde a cada uno de ellos, sólo puede definirse *a priori* de manera parcial. Al fin de cuentas la distribución de tareas es el resultado de un proceso de negociaciones.

Frente a condiciones favorables es posible definir tareas que:

- Son de naturaleza genuinamente gubernamental (por ejemplo: el plan piloto, el proceso de autorización/licencia).

¹ Para mayor información ver *Marketing Municipal, Home Page*, <http://www.meyer-stamer.de/paca.html> y el artículo de Meyer-Stamer en este número de *El Mercado de Valores*.

- Serán ejecutadas en forma independiente por el sector privado (por ejemplo: consultoría empresarial, organización de núcleos de empresarios).
- Son organizadas como asociación pública–privada (PPP por sus siglas en inglés) por ejemplo: la administración de terrenos, la presentación pública.

PPP es una forma de organización que ofrece una serie de ventajas (por ejemplo: alta flexibilidad, *pooling* de informaciones, recursos y competencias), pero que representa también fuertes exigencias; tanto la parte gubernamental como el sector privado deben contar con un alto grado de organización y autonomía; asimismo, debe existir suficiente confianza recíproca y también posibles penalidades para que la PPP pueda funcionar.

Por el lado del sector público, la instrumentación de nuevos modelos organizacionales, de acuerdo con los principios del *new public management (NPM)* puede crear condiciones, tanto para un mejor desempeño como para la existencia de PPP eficientes (Haldenwang, 1999). Al mismo tiempo, es importante resaltar que el NPM tiene límites inherentes —al partir de criterios eficientistas, tiende, por una parte, a favorecer una orientación de corto plazo y, por la otra, a conducir a una lógica parcial—. En el NPM existe una relación crítica en cuanto a la capacidad del sector público de actuar estratégicamente; es decir, de buscar objetivos de largo plazo, más allá de intereses y de lógicas parciales.

MARGEN PARA ESTRATEGIAS LOCALES Y REGIONALES FRENTE A CONDICIONES DE GLOBALIZACIÓN

La discusión polarizada y absurda en torno a los efectos de la globalización —entre los que ya no son capaces de imaginar cualquier actuación política, particularmente en el nivel local, y los que ven en los asuntos locales la salida de la globalización— tuvo como consecuencia que, hasta ahora, la interacción entre estructuras locales y globales no haya sido estudiada. De manera que, cualquier argumento —inclusive el que justifica las necesidades y las posibilidades de la acción local en tiempos de globalización y de presiones competitivas— se encuentra aún en estado embrionario.

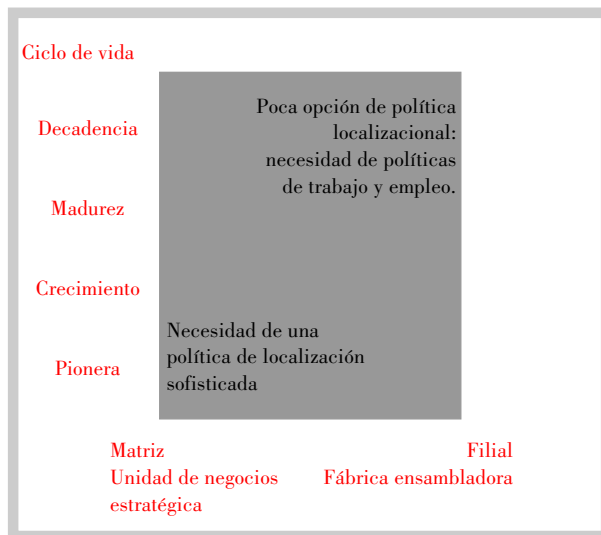
Los resultados que se conocen hasta ahora, reflejan una imagen contradictoria. Por un lado, existen ejemplos de que la imposición de penalidades, en el contexto de estructuras de gobernabilidad, pueden, por sí mismos, conducir decisivamente al desarrollo local hacia el frente. Nadvi (1996) describe el ejemplo de Sialkot/Pakistán, en donde ocurrieron, conjunta-

mente, un *upgrading* de las empresas y un fortalecimiento de estructuras colectivas como resultado de un embargo de las importaciones, impuesto por el órgano de control sanitario de Estados Unidos. Por otra parte, las normas internacionales como el ISO–9000 e ISO–14000, que, en general, se negocian dentro del sector no gubernamental, y que son de importancia para los productores en los países en desarrollo, debido a que los compradores en los mercados de exportación exigen un certificado, tienen, evidentemente, un efecto dinamizador (ver Meyer–Stamer, 1998).

Por otro lado, existen experiencias que demuestran que la integración en los encadenamientos internacionales de valor, en relación con la atracción de empresas externas, representa un arma de dos filos. El autor ya ha subrayado que, en el contexto de la discusión acerca de los límites de las estrategias de los *clusters*, las estructuras globales de gobernabilidad pueden llegar a imponer límites sobre las iniciativas locales. En realidad, existen dos tipos de factores que limitan las estrategias de localización local y regional:

- La posición de poder de las empresas locales entre, por una parte, Pymes con fuerte arraigo local o matrices de grandes empresas o unidades de negocios estratégicos y, por la otra, fábricas y transformadoras sin poder de decisión.
- La posición de la industria local, en relación con su ciclo de vida (ver Gelsing, 1992; Pieper, 1994 sobre el particular). La gráfica 7 demuestra la relación entre los dos factores.
- Del lado izquierdo, en la esquina inferior, las exigencias de la política de localización, así como sus posibilidades, son grandes. Las nuevas industrias y aquellas en crecimiento requieren de una buena estructura de apoyo (mano de obra altamente calificada, instituciones de *know how*); requieren asimismo de un estrecho contacto con otras empresas (clientes, proveedores, competidores). Las localizaciones que consiguen desarrollar tales factores tienen excelentes perspectivas de crecimiento.
- A medida que uno se desplaza en dirección de la esquina derecha superior, disminuyen los márgenes para una política de implantación local —al menos para aquellas actividades relacionadas con industrias maduras o en declive—. Correlativamente, aumentan las necesidades en el área de la política activa del mercado de trabajo, inclusive las medidas que buscan

Gráfica 7
**EL ÁMBITO DE LA POLÍTICA DE LOCALIZACIÓN:
 CICLO DE VIDA Y ESTATUS DE LA FÁBRICA**



incentivar nuevas ramas económicas (las que se observan en la esquina izquierda inferior). Algunos ejemplos característicos de la esquina superior derecha son las fábricas ensambladoras de la industria automotriz y de otras áreas de fabricación de vehículos, de manipulación de metales y de producción de máquinas eléctricas.

Al inicio del presente artículo me referí al tema "Desarrollo local y regional, promoción de la economía y creación de empleos", caracterizándolo irónicamente como una moda. Es indudable que representa mucho más que eso. Numerosas actividades se ejercen desde tiempo atrás y se seguirán ejerciendo por mucho tiempo. La caracterización de moda se refiere al énfasis que le han dado a este asunto la economía y las ciencias sociales. Sin embargo, ¿qué significa que un tema o una concepción estén en boga? Quiere decir específicamente que se trata de un tema cargado de expectativas. En caso de que, en un futuro próximo se le dé un gran peso a las medidas locales y regionales de promoción económica y de creación de empleos —como parece ser el caso no sólo en la cooperación técnica internacional—, no dejarán de producirse decepciones. Éstas provendrán no sólo del hecho de que los encargados de política de desarrollo en estas áreas tendrán que asimilar una curva de aprendizaje semejante a la de los tiempos del desarrollo rural regional (ver Gsanger, 1991). Ellas serán también resultado de una —aunque la gente "dejara de cometer errores"— realidad: las posibilidades

de actuación, en los niveles local y regional no son infinitamente grandes. La promoción local y regional de la economía no representa un remedio milagroso, tiene límites inherentes, y sería fatal abandonar toda estrategia e intento de dirigir el desarrollo económico en los niveles nacional y supranacional.

BIBLIOGRAFÍA

Altenburg, T., & Meyer-Stamer, J. (1999). *How to Promote Clusters? Policy Experiences from Latin America*. World Development. Vol. 27, num. 9.

Altenburg, T., Hillebrand, W., & Meyer-Stamer, J. (1998). *Policies for Building Systemic Competitiveness. Conceptual Framework and Case Studies of Mexico, Brazil, Paraguay, Korea and Thailand*. Berlin, German Development Institute.

Cooke, P. (1992). "Regional Innovation Systems: Competitive Regulation in the New Europe". *Geoforum*. Vol. 23, num. 3.

Fairbanks, M., & Lindsay, S. (1997). *Plowing the Sea: Nurturing the Hidden Sources of Growth in the Developing World*. Boston, Harvard Business School Press.

Gelsing, L. (1992). "Innovation and the Development of Industrial Networks". In: Lundvall, B.-A. (Ed.). *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London, Pinter Publishers; pp. 116–128.

Gereffi, G. (1996). "Global Commodity Chains: New Forms of Coordination and Control Among Nations and Firms in International Industries". *Competition and Change*. Vol. 4; pp. 427–439.

Grabher, G. (1993). "The weakness of strong ties: the lock-in of regional development". In: the Ruhr area. In idem (Ed.). *The embedded firm. On the socioeconomics of industrial networks*. London, New York, Routledge; pp. 255–277.

Gsänger, H. (1991). *Überlegungen zur Zukunft der ländlichen Entwicklung. Zwischen Anpassung des Projektansatzes und sektoraler Programmgestaltung*. Berlin, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Haldenwang, C. v. (1995). "Erfolge und Mißerfolge dezentralisierender Anpassungsstrategien". In: Lateinamerika: Argentinien und Kolumbien. *Politische Vierteljahresschrift*. Vol. 36, num. 4; pp. 681–705.

Heidenreich, M. (1997). "Wirtschaftsregionen im weltweiten Innovationswettbewerb". *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*. Vol. 49, num. 3.

Knorringa, P., & Meyer-Stamer, J. (1998). "New dimensions in local enterprise cooperation and development: from clusters to industrial districts". In: UNCTAD (Ed.). *New Approaches to Science and Technology Cooperation and Capacity Building*. New York, Geneva, United Nations (atas XI).

LEG (1999). *Integrierte Arbeitsmarktprojekte. Rückblick und Ausblick. Zum Finale der Internationalen Bauausstellung Emscher Park 1999*. Ratingen, LEG Standort- und Projektentwicklung GmbH.

Markusen A. (1996). "Sticky Places in Slippery Space: A Typology of Industrial Districts". *Economic Geography*; pp. 293–313.

Messner, D. (1995). *Die Netzwerkgesellschaft. Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung*. Köln, Weltforum.

Messner, D., & Meyer-Stamer, J. (1993). "Die nationale Basis internationaler Wettbewerbsfähigkeit". *Nord-Süd aktuell*. Jg.7, Nr.1.

Meyer-Stamer, J. (1996). "Industrial Policy in the EU: Old Dilemmas and New Options". *European Planning Studies*. Vol. 4, num. 4.

Meyer-Stamer, J. (1998). *Group-Centered approaches to the Diffusion of Eco-Efficient Production Practices: Successful Experiences from Brazil*. Bonn, GTZ-Pilot Programme for the Promotion of Environmental Management.

Meyer-Stamer, J. (1999). *Lokale und regionale Standortpolitik-Konzepte und Instrumente jenseits von Industriepolitik und traditioneller Wirtschaftsförderung*. Duisburg, Institut für Entwicklung und Frieden (INEF-Report 39).

Meyer-Stamer, J., Adam, B., Bantle, S., Lauer, A., & Mohaupt, D. (1996). *Industrielle Netzwerke und Wettbewerbsfähigkeit. Das Beispiel Santa Catarina/Brasilien*. Berlin, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Nadvi, K. (1997). *The Cutting Edge: Collective Efficiency and International Competitiveness in Pakistan*. Brighton, Institute of Development Studies (Discussion Paper, 360).

Neumann, G. (1996). "Regionales Change-Management. Das Nümben-Programm — Ein exemplarischer Ansatz zur Verknüpfung von Regional-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik—. *WSI-Mitteilungen*. Vol. 49, num. 12.

OECD (1992). *Technology and the Economy. The Key Relationships*. Paris, OECD. The Technology/Economy Programme.

Pieper, M. (1994). *Das interregionale Standortwahlverhalten der Industrie in Deutschland — Konsequenzen für das*

kommunale Standortmarketing —. Göttingen: Verlag Otto Schwartz.

Piore, M. J., & Sabel, C. F. (1984). *The Second Industrial Divide. Possibilities for Prosperity*. New York, Basic Books.

Porter, M. E. (1990). "The Competitive Advantage of Nations". New York, *The Free Press*.

Prochnik, V. (1992). *Spurious flexibility: Technical modernisation and social inequalities in the Brazilian footwear industry*. Geneva, International Labour Office (World Employment Programme).

Prud'homme, R. (1995). "The Dangers of Decentralization". *The World Bank Research Observer*. Vol. 10, num. 2; pp. 201–220.

Pyke, F., Becattini, G., & Sengenberger, W. (1990). *Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy*. Geneva, International Institute for Labour Studies.

Schmitz, H. (1989). *Flexible Specialisation – A New Paradigm of Small-Scale Industrialisation?* Brighton, Institute of Development Studies.

Schmitz, H. (1995a). *Small Shoemakers and Fordist Giants: Tale of a Supercluster*. World Development. Vol. 23, num. 1.

Schmitz, H. (1995b). "Collective Efficiency: Growth Path for Small-Scale Industry". *Journal of Development Studies*. Vol. 1, num. 4.

Schmitz, H. (1998). *Responding to Global Competitive Pressure: Local Co-operation and Upgrading in the Sinos Valley, Brazil*. Brighton, Institute of Development Studies (Working Paper, 82).

Schmitz, H., & Musyck, B. (1993). *Industrial Districts in Europe: Policy Lessons for Developing Countries?* Brighton, Institute of Development Studies.

Schmitz, H., & Nadvi, K. (1994). *Industrial Clusters in Less Developed Countries: Review of Experiences and Research Agenda*. Brighton, IDS.

Storper, M. (1993). "Regional 'Worlds' of Production: Learning and Innovation in the Technology Districts of France, Italy and the USA". *Regional Studies*. Vol. 27, num. 5.

Storper, M. (1995). "The Resurgence of Regional Economies, Ten Years Later: The Region as a Nexus of Untraded Interdependencies". *European Urban and Regional Studies*. Vol. 2, num. 3.

World Bank (1993). *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*. Oxford usw., Oxford University Press. 

Sistemas Locales de Producción y Crecimiento Económico en Europa Occidental

POR: ANDRÉS RODRÍGUEZ-POSÉ *

Con base en un análisis de los resultados económicos obtenidos por los sistemas locales de producción en Gran Bretaña, Francia, Alemania e Italia desde la década de los setenta, Andrés Rodríguez-Posé explica las razones estructurales que conducen a diferentes desempeños económicos; expone las posibles explicaciones del dinamismo económico en los niveles regionales y locales para saber si es posible ligarlo a la presencia de modalidades locales de gobernabilidad económica. El autor concluye que las evidencias locales y regionales muestran la existencia de una asociación positiva entre la densidad de los sistemas locales de producción y el crecimiento, aunque la presencia de distritos industriales o clusters, o redes de pequeñas y medianas empresas, no constituyen una garantía per se, de un mayor dinamismo económico; enfatiza que sin embargo, la relación opuesta ocurre en cualquiera de los casos: todas las regiones caracterizadas por un fuerte dominio de empresas dedicadas a la producción en el

sector de la industria pesada y en serie, han experimentado un declive o, en algunos casos, un descenso muy pronunciado de sus economías desde mediados de los años setenta. Sugiere complementar los estudios con las causas del dinamismo económico enfocadas en otras direcciones, tales como las tendencias al crecimiento económico de concentrarse cada vez más en grandes zonas urbanas, y de la capacidad de innovación de cada región.

INTRODUCCIÓN

LAS últimas décadas han suscitado un creciente interés en el desempeño económico de las regiones y las localidades y, como consecuencia, en las formas de gobernabilidad subnacionales a las que se asocian diferentes niveles de dinamismo económico. Las razones que existen detrás de este énfasis en el estudio de los resultados económicos y de la gobernabilidad en los niveles meso y micro, así como en los sistemas de producción locales, son múltiples y tienen orígenes diversos. En primer término, deben citarse los cambios en la evolución del sistema capitalista que han sido identificados por un cierto número de investigadores. Aglietta (1976), Boyer (1986) y Scott y Storper (1986),

* Andrés Rodríguez-Posé es profesor de Geografía Económica y director de la Maestría de Desarrollo Económico Local en la *London School of Economics*. Su investigación se ha centrado en temas de crecimiento y desarrollo regional en Europa e Iberoamérica. Entre sus trabajos destaca el libro *Dynamics of Regional Growth in Europe*.

entre otros, han subrayado la profunda transformación que experimentó el sistema tradicional de acumulación, basado en la producción en serie y en los principios tayloristas, que han sido remplazados, gradualmente, por un sistema postindustrial en el que la flexibilidad aparece como el elemento clave.

En paralelo a estos cambios estructurales, el sistema económico dominante de las décadas de la posguerra ha sido cuestionado desde otro ángulo. Los adelantos en materia de tecnología y de tecnología de la información, así como la desregulación, permiten, con mucha mayor facilidad que en el pasado, los movimientos de capitales, información, mercancías y servicios (Castells, 1989 y 1996); éstos, a su vez, son cada día más difíciles de manejar mediante los sistemas de organización tradicionales. La globalización de la economía y el imperio de la sociedad de la información han creado un espacio de flujos (Castells, 1989) que está modificando el propio concepto tradicional de espacio.

Esta combinación de reestructuración socioeconómica y globalización económica plantea serios desafíos —al igual que ofrece nuevas oportunidades— para el desarrollo de las naciones, las regiones y las comunidades locales. Los adelantos tecnológicos, el libre flujo de capitales y mercancías, y el acceso casi universal al lenguaje codificado, aunados a la necesidad de responder con rapidez a la competencia global, han situado a numerosas regiones del mundo frente a una tensión considerable, ante la disyuntiva de adaptarse al nuevo entorno o sufrir un declive económico.

En las grandes áreas metropolitanas, dada su capacidad para atraer y generar acervos de capital, tecnología e información, puede esperarse la obtención de mejores resultados (Hall, 1993). Sin embargo, más allá de estas áreas, el dinamismo económico de numerosas regiones, cuyo común denominador es la presencia de densas redes de pequeñas y medianas empresas (Pymes), ha despertado el interés de los investigadores. A finales de los años setenta y principios de los ochenta, los logros económicos observados en los distritos industriales de la Tercera Italia, la región alemana de Baden-Württemberg, Silicon Valley, la llamada Ruta 128 y algunas áreas del sur de California en Estados Unidos, contrastan con las dificultades económicas que han debido enfrentar la mayoría de las regiones cuyas economías se basaban, fundamentalmente, en los grandes complejos industriales integrados de manera vertical. Así, aparecieron en escena diversos grupos de economías locales capaces de generar en forma colectiva, productos competitivos que les permitieron no sólo superar la tormenta que

representó el proceso de reestructuración económica mundial, sino aprovechar cabalmente las oportunidades que ofrecía este mismo proceso. Estos distritos industriales (Becattini, 1979; Brusco, 1982), verdaderos espacios de especialización flexible (Piore y Sabel, 1984), o regiones de aprendizaje (Gregersen y Johnson, 1997; Morgan, 1997), se caracterizaron por su capacidad de anticiparse y adaptarse al cambio y de responder a los desafíos de una mayor competencia (Hudson, 1997; Cooke y Morgan, 1998). Su flexibilidad, su habilidad para generar formas de asociación y sus acuerdos de carácter institucional, sirvieron de guía para la formulación de políticas de desarrollo en todo el mundo (Amin, 1999; Rabellotti y Schmitz, 1999). En pocas palabras se convirtieron en un mito y en un ejemplo (Trigilia, 1992a).

Sin embargo, los cimientos de este mito se apoyaron, fundamentalmente, en el extraordinario dinamismo económico de unos sistemas de producción locales que, *a priori*, contaban con muy pocos de los rasgos que se consideraban necesarios para garantizar el éxito económico en un mundo en plena reestructuración. El hecho de que el núcleo económico de la Unión Europea se hubiera desplazado gradualmente hacia el sur y que, a mediados de los años ochenta, se ubicara alrededor de los Alpes, entre las zonas centrales de Alemania e Italia, contribuyó, en gran medida, a reforzar este mito. De allí que, al decaer durante la segunda mitad de los años ochenta los resultados económicos de ciertos distritos industriales italianos —precisamente cuando se iniciaba la recuperación de la zona industrial del noreste, a partir de una reestructuración a fondo de sus empresas de mayor tamaño— comenzaron a surgir las primeras dudas sobre la capacidad de los sistemas de producción local de representar una alternativa viable de desarrollo en la era postindustrial (Harrison, 1994). A principios de los años noventa, los decepcionantes resultados que se registraron en Baden-Württemberg, particularmente en comparación con las regiones vecinas de Bavaria y Hessen, alimentaron estos comentarios escépticos. De igual manera, el aparente fracaso de los intentos de desarrollar sistemas locales de producción casi *ex-nihilo*, en lugares como Gales, representó la prueba final para aquellos que afirman que el tema de las regiones de aprendizaje es, en gran medida, "una ficción" (Lovering, 1999: 380).

No obstante, estos giros de opinión a menudo se basan en variaciones económicas de corto plazo. Basta que, en algunos sistemas locales relevantes, el crecimiento económico sea menor durante un par de años, para que los críticos consideren sus anteriores logros como fortuitos. Del mismo modo, el mito de los dis-

tritos industriales y de otras estructuras económicas asociativas, suele sustentarse en el ejemplo singular de aquella década de excelentes resultados económicos que experimentó la región de Emilia Romana, a finales de los años setenta y principios de los ochenta. Los intentos de evaluar el dinamismo económico de estas áreas han sido muy contados y distantes entre ellos. Con frecuencia sólo se ocupan de una región o de un sistema económico local. Por ello, la pregunta que se formuló Trigilia a principios de los años noventa es aún relevante: ¿los sistemas locales de producción constituyen un mito que puede sustentarse en un dinamismo económico real, o representaron simplemente un intervalo, durante el tiempo que tardaron las grandes industrias en adaptarse a las condiciones de una economía globalizada? (Trigilia, 1992a). Ésta es la pregunta que deseáramos plantear en este trabajo a través del análisis de los resultados económicos que obtuvieron los sistemas locales de producción en Gran Bretaña, Francia, Alemania e Italia, entre 1977 y 1994, con el fin de establecer hasta qué punto pueden ligarse tales resultados con la existencia de sistemas de producción locales y regionales y, por consiguiente, con la aparición de nuevas formas de gobernabilidad regionales y locales. En primera instancia, estudiaremos la evolución económica de las naciones, las regiones y los sistemas locales de producción, desde finales de los años setenta, para delinear, más adelante, las razones estructurales que conducen a diferentes desempeños económicos. En la última sección se esbozarán las posibles explicaciones del dinamismo económico en los niveles regionales y locales, para saber si es posible ligarlo a la presencia de modalidades locales de gobernabilidad económica.

EL SÍMIL DE UNA MUÑECA RUSA CON LOS NIVELES MÚLTIPLES DE GOBERNABILIDAD Y DESEMPEÑO ECONÓMICO

Aun cuando las diversas líneas de investigación que se interesan en los procesos de globalización y reestructuración socioeconómica han puesto énfasis en diferentes factores, existe un principio que la mayoría de ellas parece aceptar: los cambios recientes están poniendo a prueba la capacidad de los estados-nación de influir sobre las tendencias económicas y han llevado a la preeminencia de las regiones y las localidades como unidades más adecuadas para el análisis económico. A diferencia de lo que representaba la norma durante los años sesenta y setenta, la mayoría de los estudios recientes sobre las áreas económicamente exitosas se concentran ahora, en mayor grado, en el análisis de regiones y localidades específicas que en el de las naciones. Algunos aca-

démicos italianos —como Bagnasco (1977), Becattini (1979), Brusco (1982) y Trigilia (1986)— y un gran número de investigadores de otras nacionalidades (Piore y Sabel, 1984; Scott y Storper, 1992), han destacado el dinamismo de los distritos industriales italianos durante este periodo de turbulencia económica. Se le ha dedicado especial atención a las regiones de alta tecnología innovadora (Cooke, 1992; Saxenian, 1994; Audretsch y Feldman, 1996) y a las de menor desarrollo tecnológico (Kristensen, 1992; Maskell, 1998), tanto en Europa como en Estados Unidos. Incluso aquellos autores que se mantienen fieles al estudio del marco nacional como unidad básica para el análisis económico, han debido reconocer que las concentraciones de industrias y servicios de alto dinamismo económico ocurren, con mayor frecuencia, en el nivel subnacional que en el nacional (Porter, 1990). Por otra parte se considera, cada vez más, al dinamismo económico de las regiones y las localidades como el origen de las nuevas formas de regionalismo europeo que han surgido (Keating, 1998). Se trata de un regionalismo cuyas raíces ya no provienen exclusivamente de aspectos como lenguaje, cultura, historia o identidad, sino que se relacionan, en mayor medida, con la aglutinación de las actividades económicas en los niveles subnacionales.

Desde esta perspectiva, la capacidad de los estados-nación de diseñar los procesos económicos e influir sobre ellos, está siendo cuestionada por el efecto combinado de la globalización y la reestructuración socioeconómica. Los poderes del Estado "pierden sustancia", en un mundo donde las regiones y las localidades deben valerle cada vez más por sí mismas, y en el que la dinámica de los fenómenos económicos ocurre en el nivel subnacional (Ohmae, 1990 y 1995; Jessop, 1995). A la unidad tradicional de análisis económico —la nación—, se le han sumado las regiones y las localidades como puntos clave de la actividad económica.

Sin embargo, la tesis de que el estado-nación está perdiendo relevancia no deja de ser cuestionada. Por una parte, Borrás-Alomar et al. (1994), Quah (1996), Rodríguez-Posé (1998) y López-Bazo et al. (1999) han destacado que los patrones de crecimiento regional permanecen fuertemente ligados a las tendencias económicas nacionales. Estos autores han insistido en que los resultados económicos obtenidos en la Tercera Italia se han determinado, en gran medida, por el comportamiento global de la economía italiana. De igual modo, el crecimiento económico de Baden-Württemberg se sitúa en rangos similares al de otras regiones alemanas.

En resumen, los cambios recientes han llevado a la creación de un panorama económico, social e institucional, que se caracteriza por una mayor comple-

alidad. Los distintos niveles territoriales de gobernabilidad económica e institucional son equiparables a una *matriushka*, en donde los niveles locales de gobernabilidad se insertan en los de las regiones y, estos últimos, a su vez, en los nacionales y supranacionales. Todos estos niveles son interdependientes y se interrelacionan entre ellos: por ejemplo, el dinamismo económico de Italia está ligado al de las regiones de la Tercera Italia, y el dinamismo de estas regiones se explica, también, por los resultados económicos obtenidos en los distritos industriales de las áreas de Arezzo, Faenza, Forli, Módena, Parma o Prato, y viceversa.

De manera que, para entender el desempeño económico de los sistemas locales de producción, es necesario estudiar la evolución reciente de los patrones de crecimiento, no sólo en el nivel local, sino también al interior de otros dos estratos de la muñeca rusa de gobernabilidad económica: las naciones y las regiones. El principal objetivo de este trabajo es tratar de identificar si, como se ha dicho con frecuencia, se produjo un cambio significativo en los patrones de crecimiento durante las últimas dos décadas, y saber si, como resultado de la aparición de sistemas autónomos de producción local, los patrones de crecimiento local cada vez se sujetan menos a los patrones de crecimiento nacional y regional.

PATRONES DE CRECIMIENTO NACIONAL EN LA ERA POSTINDUSTRIAL

Los años cincuenta y sesenta constituyeron un periodo en el que las brechas entre países se redujeron dentro de Europa en su conjunto. Los países con menores niveles de PIB experimentaron las tasas más altas de crecimiento. En la mayoría de los casos, las tasas de convergencia fueron cercanas a los niveles de 2% anual que pronosticaba la teoría neoclásica del crecimiento (Barro, 1991; Barro y Sala-i-Martin, 1991). Francia, Alemania, Italia y Reino Unido no fueron la excepción a esta regla. Durante los años cincuenta y principios de los sesenta, el mayor ritmo de crecimiento se observó en Alemania,

país que experimentaba una rápida recuperación después de la Segunda Guerra Mundial. Las tasas de crecimiento de 7% durante el "milagro alemán" casi fueron igualadas por las de Italia, en donde el crecimiento promedió 6%¹ (ver cuadro 1). En contraste, las dos naciones más ricas de aquella época, Francia y, en particular Reino Unido, experimentaron un crecimiento menor. A fines de los años sesenta y principios de los setenta ocurrió una tendencia similar. El mayor crecimiento se logró en los países con menor PIB per cápita, Francia e Italia, mientras que Alemania, que ya se había convertido en el país más rico de este grupo, atravesó por un menor crecimiento, Gran Bretaña de nuevo registró el peor desempeño, con tasas de crecimiento que representaban casi la mitad de las de Francia.

Como resultado de estas tendencias, la brecha económica entre Reino Unido por una parte, y Alemania, Francia e Italia por la otra, disminuyó rápidamente entre 1950 y 1975. La economía alemana, cuyo tamaño en 1950 era de aproximadamente dos terceras partes de la economía británica, dio alcance y, después, dejó atrás al Reino Unido, convirtiéndose en la principal economía europea desde 1958. La economía francesa que tenía en 1950 aproximadamente el mismo tamaño que la alemana, logró lo mismo a partir de 1971. En cuanto a Italia, cuya economía representaba la mitad de la de Reino Unido en 1950, alcanzó a Gran Bretaña en 1980 (ver gráfica).

Sin embargo, la tendencia general hacia la convergencia y reducción de las disparidades nacionales de las décadas de la posguerra se detuvo a partir de 1975. Desde entonces, Italia, que continuó su crecimiento hasta finales de los setenta, no ha logrado cerrar la brecha con Alemania y Francia. Por su parte, Gran Bretaña, a pesar de haberse convertido en la nación más pobre del grupo desde 1980, tampoco ha

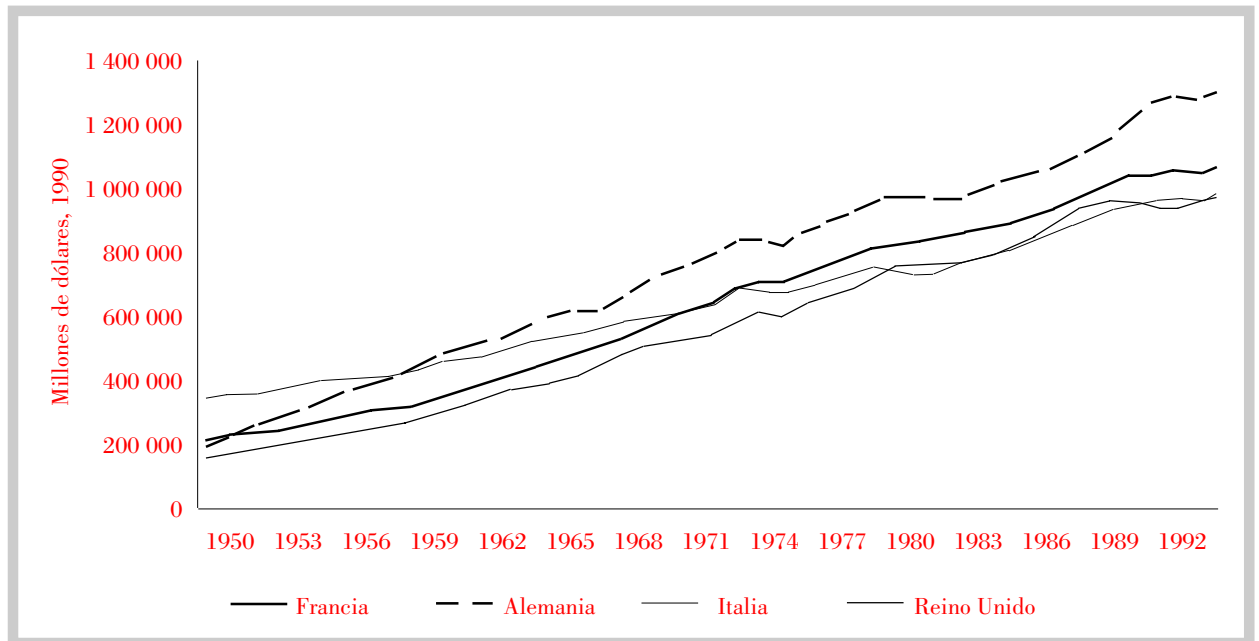
¹ Todos los datos por país utilizados en este capítulo provienen de *Maddison Data Base* (1995). Los datos se refieren al PIB medido en dólares de 1990, Geary Khamis.

Cuadro 1
TASAS REALES DE CRECIMIENTO DEL PIB EN FRANCIA, ALEMANIA, ITALIA Y REINO UNIDO ENTRE 1950 Y 1994

Años	Francia	Alemania	Italia	Reino Unido	OCDE
1950-1965	4.96	7.02	6.00	2.85	4.74
1965-1975	4.33	3.13	4.24	2.27	4.02
1975-1985	2.34	2.20	3.07	1.92	2.99
1985-1994	2.03	2.73	2.09	2.13	2.46

FUENTE: Elaboración propia empleando datos de Maddison (1995).

EVOLUCIÓN DEL PIB BRITÁNICO, FRANCÉS, ALEMÁN E ITALIANO ENTRE 1950 Y 1994



FUENTE: Elaboración propia de acuerdo con Maddison (1995).

sido capaz de alcanzar los niveles del PIB alemán y francés. Sigue a la par de Italia, pero ambos países han sido superados por Alemania (ver cuadro 1 y gráfica). Asimismo, Francia no ha registrado un desempeño particularmente atractivo, sobre todo a partir de 1985. Los mayores niveles de crecimiento, desde 1975, se han logrado en Alemania, el país más rico del grupo, lo que constituye una interrupción del proceso de convergencia ocurrido en décadas anteriores.

El resultado de este cambio en los patrones de crecimiento es que, entre 1975 y 1994, las disparidades económicas nacionales han permanecido relativamente estables. En términos globales, sólo pueden mencionarse cambios de poca importancia. Alemania e Italia han aumentado su participación en el PIB europeo en 5 y 4.4%, respectivamente, mientras que las partes correspondientes al Reino Unido y a Francia disminuyeron en 3.2 y 2.2%, en cada caso. Numerosos autores relacionan el cambio de los patrones de crecimiento europeos, con los choques petroleros de los años setenta. Se afirma que los cambios en las tasas de crecimiento de largo plazo pudieron estar ligados a la capacidad individual de cada país para enfrentar las alzas repentinas en los precios del petróleo. No obstante, esta explicación pierde validez ante el hecho de que el único país del grupo con reservas sustanciales de petróleo, Reino Unido, tuvo el peor desempeño. Una explicación más plausible podría estar

ligada al efecto combinado de los fenómenos de reestructuración económica y globalización, y a la mayor capacidad que existe en las estructuras económicas alemanas e italianas para adaptarse a ellos. Numerosas evidencias apuntan en esa dirección. En primer lugar, la mayoría de los ejemplos de conglomerados, o *clusters*, de industrias dinámicas que constituyen el grueso de la literatura sobre la producción flexible, se han identificado en Italia y Alemania. Existen menos casos de sistemas de producción local de esta naturaleza en Gran Bretaña y Francia.

Un segundo elemento que permite explicar los mejores resultados, en términos comparativos, obtenidos en Alemania e Italia es la presencia de un sistema urbano más equilibrado, que ha permitido una mayor competencia territorial entre las ciudades (Cheshire y Gordon, 1996 y 1998). Por último, pero no por ello menos importante, la estructura territorial de estos países posiblemente desempeñó un importante papel en el desarrollo de nuevas formas de gobernabilidad económica que, a su vez, promovieron la obtención de mejores resultados económicos. Desde la Segunda Guerra Mundial, Alemania funciona como un Estado federal y las regiones italianas obtuvieron su autonomía en 1970. Esto ha permitido a los gobiernos regionales fomentar, en algunos casos, y colaborar, en otros, en el establecimiento de instituciones y políticas regionales que representan la base del éxito de algunos de los sistemas locales de gobernabilidad.

En contraste, Gran Bretaña ha permanecido como un Estado centralizado hasta 1999 y, aunque en Francia desde principios de los años ochenta algunas regiones se han beneficiado de un cierto grado de autonomía, los poderes conferidos a los gobiernos regionales no son comparables a los de las regiones en Alemania e Italia. Por lo mismo, dentro de estos contextos nacionales relativamente centralizados, las posibilidades de desarrollar y brindar apoyo a formas alternativas de gobernabilidad económica, en los niveles regionales y locales, han resultado de menor alcance que en Italia y Alemania (Rodríguez-Posé, 1998).

TENDENCIAS DE CRECIMIENTO REGIONAL

Las similitudes entre las tendencias de crecimiento de largo plazo en los niveles nacionales y regionales son muy numerosas. Como en el caso de las economías nacionales durante las décadas anteriores a 1975, se observó un intenso proceso de convergencia regional. La mayoría de las investigaciones sobre el crecimiento regional europeo que analizan estos periodos, reportan tasas de convergencia que varían entre niveles de 3.6%² y 0.9%, con tasas globales cercanas al promedio neoclásico de 2% al año³ (Barro y Sala-i-Martin, 1991; Armstrong, 1995). Sin embargo, a partir de 1975 la convergencia en los niveles regionales prácticamente se ha paralizado (López-Bazo et al., 1999). La mayor parte de los estudios sobre el particular, revelan tasas de convergencia de sólo 1% (Armstrong, 1995), o incluso menores (Cheshire y Carbonaro, 1995; Rodríguez-Posé, 1999a). Podría argumentarse que, durante este periodo, la convergencia que se observó hasta 1975 ha sido reemplazada por procesos simultáneos de convergencia y divergencia que, en el fondo, ocultan la capacidad de diferentes tipos de regiones para enfrentar los nuevos retos relacionados con la reestructuración socioeconómica, la globalización y una mayor competencia (Rodríguez-Posé, 1999a).

Sin embargo, las tendencias globales similares en las tasas de crecimiento a largo plazo en los niveles nacionales y regionales, no logran ocultar una variación mucho mayor ocurrida en los patrones de crecimiento regional desde 1977. Si consideramos el cambio en los niveles de participación de las regiones individuales, con respecto a sus respectivos PIB nacionales, como un indicador de dinamismo regional, se observa que los cambios regionales superan a los

que ocurren en el nivel nacional. El mapa 1 recopila estos cambios⁴.

Como puede observarse en el mapa 1, el panorama regional que surge a partir de los últimos 20 años es más complicado y contrastante que el sugerido por los patrones nacionales de crecimiento. El mayor crecimiento relativo se obtiene en las antiguas regiones de Alemania Oriental, que han experimentado incrementos de más del 50% en su participación en el PIB alemán en tan sólo cuatro años. El alto crecimiento de Alemania Oriental se explica por dos factores: un punto de partida muy bajo y el nivel masivo de intervención estatal a partir de la reunificación.

Aun sin tomar en cuenta a Alemania del Este, la variación del crecimiento regional es mucho mayor que la del crecimiento nacional. Si consideramos niveles de cambio de más o menos 3% en la participación regional del PIB entre 1977 y 1994 como el criterio que permite dividir a las regiones en crecimiento y en declive, y el de más o menos 10% para identificar a las regiones altamente dinámicas o con un fuerte declive, surgen a la vista contrastes regionales muy significativos. Las regiones con una fuerte dinámica se encuentran repartidas de manera regular entre los cuatro países. Entre las regiones exitosas se observa un eje, de norte a sur, entre Alemania e Italia que se extiende a partir de Hesse en el norte, cruza Bavaria, después Trentino-Alto Adige y Veneto, y termina en Molise (ver mapa 1). Más allá de este eje, se observan signos de dinamismo evidentes en la parte sur de Inglaterra y Francia. East Anglia aparece como la región más dinámica en los cuatro países considerados —con excepción de Länder, en la antigua Alemania del Este— con un incremento de su participación en el PIB de casi 23%. El suroeste de Inglaterra le sigue muy de cerca. Las regiones de Midi-Pyrénées y de Languedoc también han mejorado significativamente su posición al interior del contexto francés.

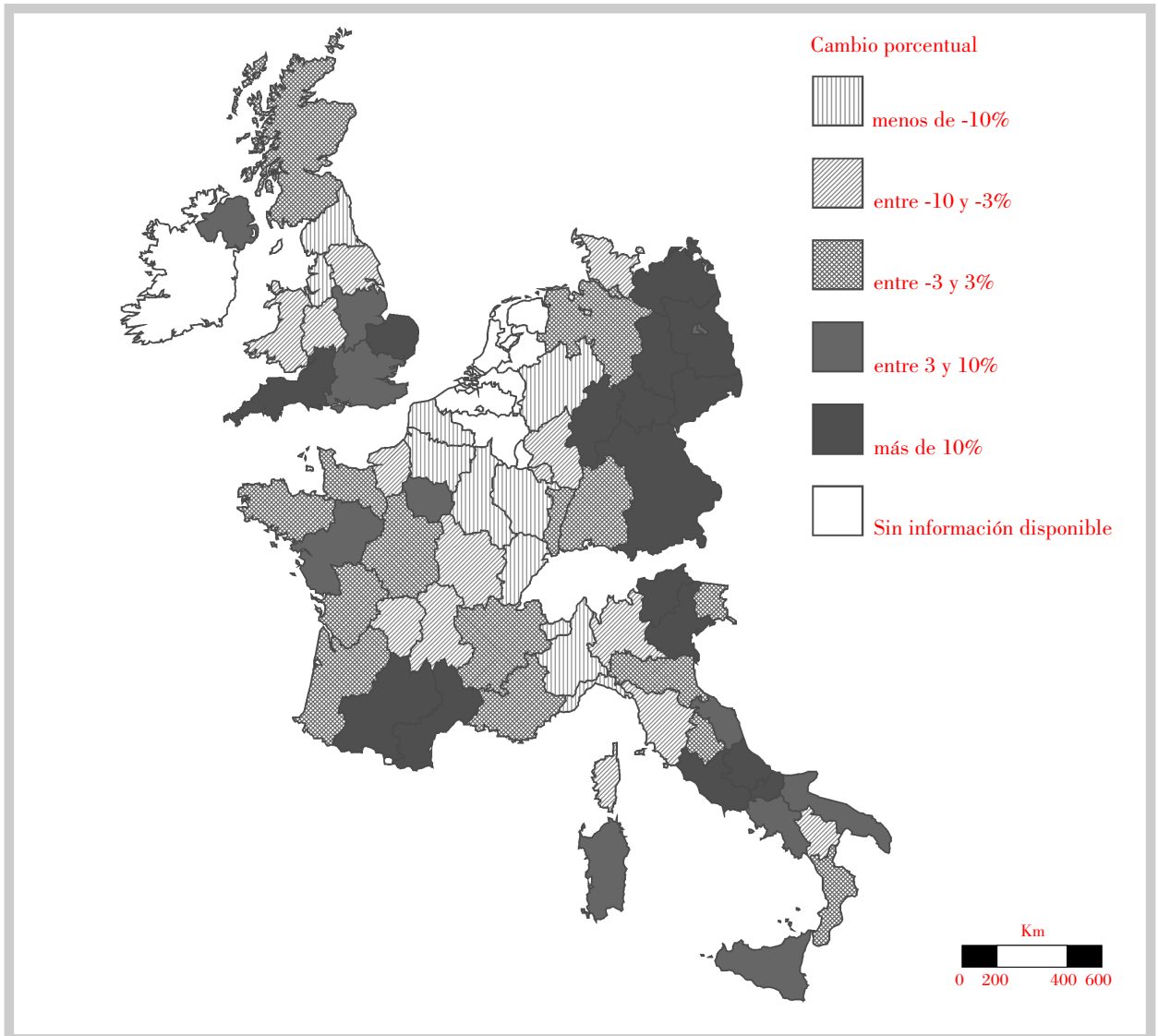
Un dinamismo más moderado puede observarse en otras regiones al sur de Italia (Campania, Cerdeña y Sicilia), y en especial a lo largo de la costa del Adriático (Marche y Puglia), al sur de Inglaterra (East Midlands y el sureste) y en Irlanda del Norte, así como en las regiones francesas de Île-de-France y Pays de la Loire.

⁴ Las cifras regionales utilizadas provienen de la base de datos *Regio de Eurostat, Data Base*. Los datos se refieren a cambios en la participación regional en el PIB entre 1977 y 1994 para Francia, Italia y Reino Unido, y entre 1978 y 1994 para el caso de Alemania. Únicamente se obtuvieron datos para el periodo 1979 y 1994 para Berlín, de 1982 a 1994 para Córcega y solamente entre 1991 y 1994 para la antigua Alemania del Este (Länder).

² Barro y Sala-i-Martin (1991), para 73 regiones europeas, 1960–1970.

³ Armstrong (1975), para 75 regiones europeas en el periodo 1950–1960.

Mapa 1
CAMBIO EN LA APORTACIÓN REGIONAL AL PIB NACIONAL



Las antiguas regiones industriales constituyen la otra cara de la moneda. El norte de Inglaterra (las regiones del norte y noroeste), el noreste de Francia (Champagne–Ardenne, Franche–Comté, Lorraine, Nord–Pas de Calais, Picardía), noroeste de Italia (Liguria y Piemonte) y la región norte de Rin–Westphalia han sufrido declives respectivos superiores a 10% (ver mapa 1). Otras situaciones de declive moderado también pueden observarse en ciertas regiones manufactureras (Yorkshire y Humberside, West Midlands, Gales, Norte de Normandía, Saarland, Lombardía), y en las regiones agrícolas tradicionalmente más atrasadas (Rhineland–Palatinate, Schleswing, Holstein, Auvergne, Borgoña, Córcega, Limousin o Basilicata).

El panorama que surge en tres de los cuatro países incluidos en el análisis es el de una mayor polarización. Lo anterior es muy evidente en el caso del Reino Unido, en donde la brecha entre las regiones relativamente pobres del sur se ha ampliado durante las últimas dos décadas. En Alemania, las regiones del norte y del valle del Rin han continuado su declive, mientras que el mayor dinamismo económico se ha concentrado en las regiones del centro y del sur, en particular en Hesse y Bavaria. En el caso de Francia, los polos más dinámicos surgen alrededor de París y en las regiones del sur. En apariencia, Italia representa la única excepción. Las regiones más ricas del noroeste y Lombardía han sido alcanzadas por regiones situadas al noreste y por muchas regiones en la

zona del Mezzogiorno que han obtenido buenos resultados en términos comparativos (ver mapa 1).

Desde una perspectiva europea, las zonas en crecimiento parecen hallarse, salvo algunas excepciones, fuera del núcleo tradicional de ese continente. La renombrada Banana Azul es, hoy día, una de las áreas que presenta los peores resultados. El mayor deterioro económico se localiza a lo largo de una línea que se extiende desde el norte de Inglaterra hasta Córcega y que cubre el noreste de Francia, el valle del Rhin y el noroeste de Italia. El trazo de este eje se interrumpe únicamente en el sur de Inglaterra, que representa un oasis de dinamismo incrustado en la columna vertebral de la Europa en declive. Los síntomas de dinamismo económico son visibles al este, al oeste y al sur de esta línea imaginaria.

TENDENCIAS DEL CRECIMIENTO LOCAL

Retomando el símil de la muñeca rusa, el último estrato en el sistema de gobernabilidad económica europea es el de los sistemas de producción locales. Desgraciadamente, no existen datos comparables a este nivel para Reino Unido, Francia, Alemania e Italia. Por lo tanto, se ha recurrido al análisis de estadísticas referentes a los *county* (Reino Unido), *departement* (Francia), *Bezirke* (Alemania) y *provincia* (Italia), como parámetros para analizar el desempeño de los sistemas de producción local desde 1980⁵. En este nivel territorial, los contrastes del dinamismo económico se tornan aun más evidentes que en el sector regional.

Los sistemas de producción locales de mayor dinamismo tienden a asociarse con las grandes zonas metropolitanas. En Reino Unido el mayor dinamismo está ligado a la gran región urbana y funcional de Londres. A pesar de que el núcleo de la zona metropolitana de Londres atravesó por una situación de estancamiento

durante el periodo del análisis, la zona conurbada que lo rodea ha experimentado un dinamismo considerable. Los condados más lejanos también se han beneficiado de la descentralización de la actividad económica a partir de Londres, y también del desarrollo de sistemas de producción locales relativamente autónomos (ver mapa 2). En Francia, los suburbios de París crecen con mayor rapidez. Estas áreas han aprovechado la ventaja de dinamismo de París como centro económico. De igual manera, en Alemania e Italia el crecimiento económico se entrelaza cada vez más con las grandes áreas metropolitanas. Tal es el caso de Berlín, Francfort o Munich en Alemania, y el de Milán y Roma en Italia (ver mapa 2).

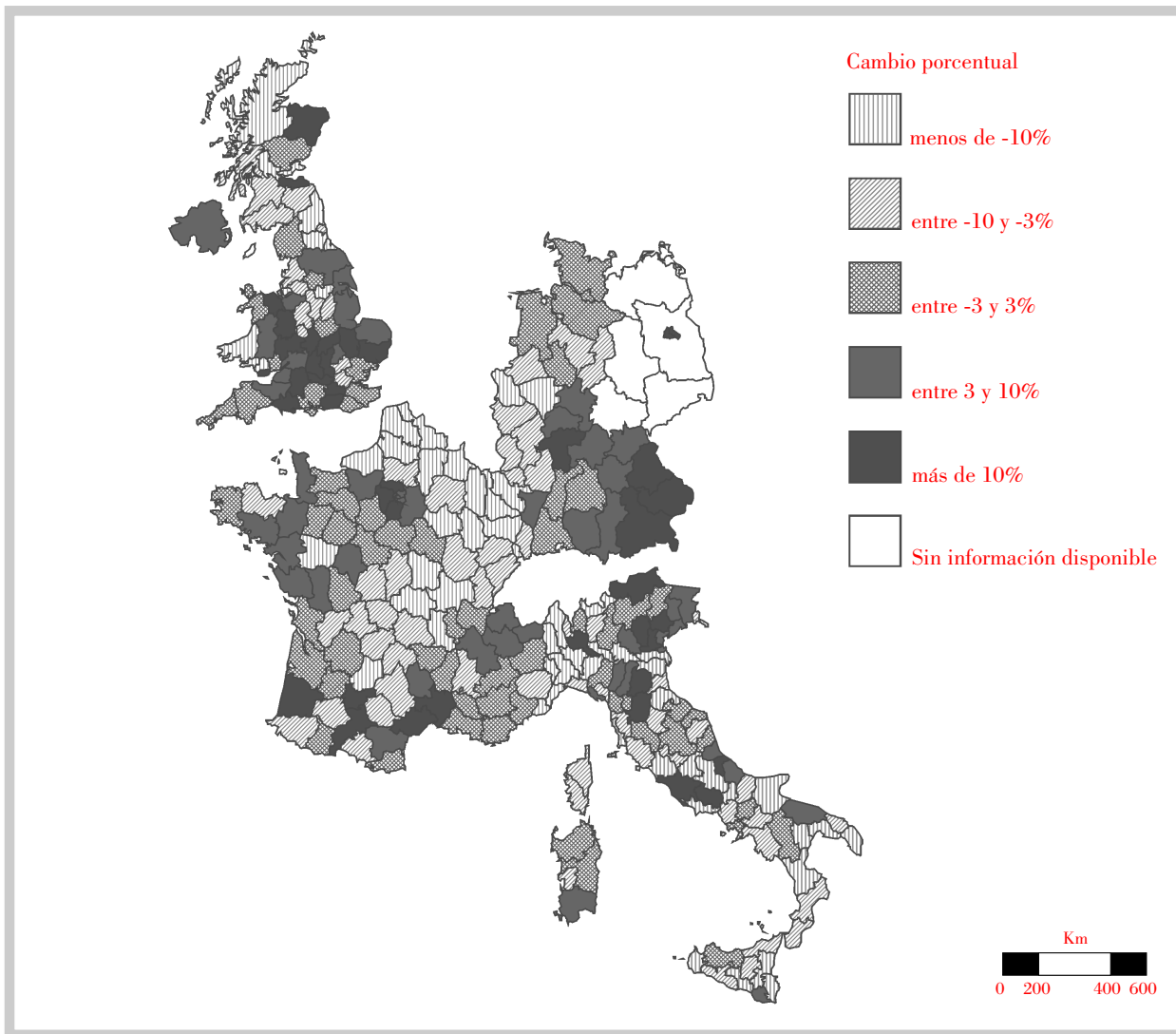
Sin embargo, las grandes zonas conurbadas no constituyen los únicos ejemplos de espacios ganadores. Muchas de las áreas en las que los sistemas locales de gobierno han adquirido relevancia son precisamente las que han experimentado crecimientos más rápidos en Europa Occidental. Entre ellas pueden citarse a las provincias de Bolzano, Padua, Pescara, Treviso o Vincenza y, en menor grado, las de Chieti, Módena, Pordenone, Reggio en la zona de Emilia, Udine, Venecia y Vincenza en Italia; el mismo fenómeno se observa en los departamentos de Gard, HauteGaronne (Toulouse) y Hérault (Montpellier) en Francia; o en las regiones ya mencionadas de Berkshire, Cambridgeshire, Northamptonshire, y Oxfordshire en Gran Bretaña (ver mapa 2).

Los perdedores de estos procesos combinados de globalización y reestructuración socioeconómica son fundamentalmente las antiguas áreas industriales. Una zona muy amplia de departamentos que se extiende desde el Canal de la Mancha hasta el Rhin, cruzando por la frontera de Bélgica, ha sufrido declives relativos de más de un 10%. Estos incluyen a algunas de las ciudades más industrializadas de Francia como Lille, Metz y Nancy. Otros departamentos de gran tradición industrial, en regiones diferentes del país, como el de la Loire (Saint-Étienne), han registrado también resultados muy por debajo del promedio. La región alemana de Bezirké, que ha padecido un fuerte declive, se sitúa también a lo largo de la frontera con Bélgica. Los departamentos que la conforman constituyen el corazón del Ruhr (Ansbergh y Düsseldorf) y, en menor medida, las ciudades de Colonia y Münster (ver mapa 2).

En Reino Unido los condados que experimentaron un mayor deterioro económico responden a las mismas características de la vieja industria, aunque se encuentran más diseminados en términos geográficos. En general, tienden a localizarse hacia el norte y noreste de Inglaterra, en Escocia y el País de Gales. En Italia, la mayoría de las provincias industrializadas del norte y del noroeste

⁵ La principal fuente estadística para el nivel subregional nuevamente ha sido la base de datos *Regio de Eurostat*. Ésta es la fuente de los datos relacionados con la región alemana de *Bezirke* entre 1980 y 1994, los datos de los condados ingleses y de los departamentos franceses durante el mismo periodo, así como de las provincias italianas para 1980. Los datos correspondientes a las provincias italianas para el final del periodo de análisis se originan en el *Instituto Tagliacarne*. No fue posible hallar datos sobre Alemania del Este y sobre las regiones francesas de *Provence-Alpe Cote d'Azur* y *Córcega*; para estos últimos casos se utilizaron datos regionales. Por la carencia de datos correspondientes al inicio del periodo de análisis, no fueron incluidas ninguna de las nuevas provincias italianas creadas a partir de 1980. Los datos correspondientes a su PIB de 1995 se integraron a partir de las provincias de las cuales surgieron: *Biella* a *Vercelli*, *Crotone* y *Vivo Valentia* a *Catanzaro*, *Lecco* a *Como*, *Lodi* a *Milán*, *Pratto* a *Florenia*, *Rimini* a *Forli* y *Verbania-Cusio-Ossola* a *Novara*. Con el fin de evitar las distorsiones provocadas por las circunstancias particulares de Berlín, las tasas de crecimiento de esa ciudad a partir de la reunificación alemana se han aplicado con base en las estadísticas de Berlín Occidental de 1990.

Mapa 2
CAMBIO EN LA APORTACIÓN LOCAL AL PIB NACIONAL



también han enfrentado dificultades para adaptarse a las nuevas condiciones económicas, y han obtenido resultados poco satisfactorios en términos relativos. Numerosas provincias del norte y del noreste se ubican en esta categoría. Otros polos industriales, en áreas de menor tradición en la industria pesada y de producción en serie, tanto en la llamada Tercera Italia como en el Mezzogiorno, han experimentado también un declive. Tal es el caso de Caserta, Ferrara, Foggia, Livorno, Mantua, Siracusa y Taranto (ver mapa 2).

No obstante, las áreas de sólida tradición industrial no son las únicas que enfrentan dificultades frecuentes para adaptarse al nuevo entorno económico. Los sistemas de producción eminentemente agrícola, o de producción local relativamente aislada, tienden,

asimismo, a obtener resultados por debajo del promedio. Los departamentos del centro de Francia pertenecen a estas categorías, así como también muchas de las provincias que se sitúan en los Montes Apeninos centrales, o en Escocia y en el País de Gales. Las provincias del Mezzogiorno también destacan por su falta de dinamismo (ver mapa 2).

CAMBIO ESTRUCTURAL Y DESEMPEÑO ECONÓMICO

¿Por qué existen diferencias tan marcadas en los resultados económicos entre las regiones y los sistemas de producción locales, en momentos en que las disparidades de las tasas de crecimiento nacional se han mantenido relativamente estables? Como lo destaca

el análisis previo, las diferencias en las tasas de crecimiento entre regiones y localidades en Gran Bretaña, Francia, Alemania e Italia durante las últimas décadas, están íntimamente ligadas a la estructura económica inicial de cada región, y a los cambios en esta estructura ocurridos durante el periodo del análisis. Mientras que las economías que se han orientado hacia el sector servicios parecen obtener buenos resultados, las antiguas áreas industriales padecen un declive económico.

En este apartado estudiaremos los vínculos entre la estructura sectorial de las regiones, y sus resultados⁶ económicos durante el periodo de análisis⁷. Los cuadros 2 y 3 muestran los resultados de los coeficientes al asociar las tasas de crecimiento regionales en Gran Bretaña, Francia, Alemania e Italia, sobre el nivel de empleo inicial y los cambios en el empleo, así como su influencia sobre el valor agregado inicial y el cambio en este valor agregado. Los resultados ponen en evidencia que existe una estrecha relación entre cambios en el sector industrial, específicamente en el sector manufacturero, y los resultados económicos. Mientras que los altos índices iniciales de empleo y valor agregado en la industria ahora se relacionan con bajas tasas de crecimiento, los coeficientes positivos más relevante son aquellos que reflejan aumentos en el empleo y en el valor agregado en el sector manufacturero durante el periodo de análisis. Por lo tanto, las regiones que han logrado generar empleo en el sector de manufacturas y un mayor valor agregado en ese mismo sector, superan a las regiones que han creado empleo en otros sectores y, en particular, en el sector servicios (ver cuadros 2 y 3). Estas regiones coinciden, con muchas de las áreas en donde los sistemas de producción local basados en redes de pequeñas y medianas empresas han sido identificados. Al tiempo que las grandes industrias, bajo fuerte presión para reestructurarse y racionalizarse, han reducido el número de empleos, las pequeñas y medianas industrias son responsables de la mayoría de los nuevos empleos generados en el sector de las manufacturas (Keeble, 1997).

En el sector secundario, el subsector de la construcción es el único que se comporta de manera inversa a las manufacturas. Los resultados revelan que

mientras más altos hayan sido los niveles de empleo y de valor agregado iniciales generados en el sector de la construcción, más bajo fue el nivel de crecimiento durante los años ochenta y principios de los noventa. Sin embargo, la relación de ambos factores no es particularmente fuerte (ver cuadros 2 y 3). Al tomarse en cuenta los cambios en el sector de la construcción, la relación se vuelve significativa en términos estadísticos. En este caso, los cambios relativos tanto en el empleo como en el valor agregado se asocian con resultados económicos inferiores al promedio.

A pesar de que los servicios son considerados frecuentemente como el motor del crecimiento económico en la sociedad postindustrial, el impacto de un crecimiento económico negativo, entre 1994 y 1997, en el empleo y el valor agregado relacionados con el sector servicios, es menos significativo que en el caso de la industria. Un alto nivel de empleo inicial en el sector servicios tiene un efecto ligeramente positivo sobre el crecimiento económico en el periodo siguiente. Sin embargo, ninguno de los coeficientes que se reportan son significativos en términos estadísticos. La única excepción es la relación que existe entre los cambios en el valor agregado bruto en el sector de los servicios no mercantiles y los resultados económicos: las regiones que han experimentado un crecimiento en el valor agregado en el sector de servicios no mercantiles no han sido particularmente dinámicas en términos económicos. La relación entre el crecimiento de los niveles de empleo en el sector de servicios no mercantiles y el crecimiento en general también es negativa, aunque no es estadísticamente significativa (ver cuadros 2 y 3).

Por último, existe una relación negativa significativa entre los cambios que ocurren en el sector primario y el crecimiento económico. Las regiones que han mantenido sus niveles de empleo y valor agregado en la agricultura, y en el sector forestal y la pesca durante el periodo de análisis, crecen a tasas menores que aquellas áreas en donde el declive del sector agrícola ha sido más fuerte (ver cuadros 2 y 3).

ALGUNAS EXPLICACIONES DEL DINAMISMO REGIONAL

¿Cuáles son las causas que han originado el crecimiento regional y su declive en Francia, Alemania, Italia y en Reino Unido durante las últimas dos décadas? ¿Hasta qué punto estos cambios en la dinámica regional son consecuencia de los procesos de reestructuración socio-económica y de la globalización, así como de la aparición de nuevas formas de gobernabilidad económica en los niveles regionales y locales?

⁶ La ausencia de datos para la región de Bezirke, los condados, departamentos y provincias nos impide llevar este análisis a un nivel local.

⁷ Los datos regionales se refieren a la nomenclatura del ramo NACE-CLIO r6 utilizados por Eurostat en su base de datos *Regio*. Los grupos subsectoriales incluyen la agricultura, los recursos forestales, la pesca, los productos energéticos, los productos manufactureros, la construcción, los servicios mercantiles y no mercantiles. Las estadísticas correspondientes a las regiones alemanas cubren el periodo 1977-1994, el de 1977-1992 para las regiones francesas, 1980-1995 para las regiones italianas y 1977-1991 para las regiones británicas.

Cuadro 2
REGRESIÓN: DISMINUCIÓN DEL CRECIMIENTO REGIONAL CON RESPECTO AL EMPLEO INICIAL Y A CAMBIOS EN EL EMPLEO

Sector	Situación en 1977 *	Cambio 1977-1994 *
Agricultura, recursos forestales y pesca	0.217 (0.088)	-0.342 (0.006)
Industria	-0.368 (0.003)	0.454 (0.000)
Productos energéticos	-0.281 (0.025)	0.219 (0.085)
Manufacturas	-0.328 (0.009)	0.535 (0.000)
Construcción	0.163 (0.202)	-0.313 (0.012)
Servicios	0.150 (0.239)	-0.149 (0.243)
Mercantiles	-0.031 (0.825)	0.080 (0.574)
No mercantiles	0.251 (0.073)	-0.189 (0.181)

Coefficientes *Beta* estandarizados. Los niveles de probabilidad se indican entre paréntesis, por debajo de los coeficientes.

* Los datos cubren el periodo 1977-1994 para Alemania, 1977-1992 para Francia, 1980-1995 para Italia y 1977-1991 para Reino Unido.
 FUENTE: Elaboración propia con base en datos de Eurostat.

A primera vista, parece existir una fuerte asociación entre los resultados económicos y los cambios en los sistemas de producción, destacados por la bibliografía sobre la reestructuración socioeconómica. El mayor declive económico ocurre precisamente en las regiones que se habían convertido inicialmente en los motores de la Revolución Industrial y en refugio de la industria pesada y de producción en serie. Ninguna de las antiguas regiones industriales escapa a esta tendencia hacia el declive económico. La rigidez de sus estructuras económicas y políticas, y su dependencia respecto de los grandes complejos industriales, les ha restado capacidad para adaptarse a un contexto económico cambiante.

En contrapartida, el mayor dinamismo económico se localiza precisamente en algunas de las áreas con mayor concentración de *clusters* económicos de pequeñas y medianas industrias. El sur de Inglaterra repre-

Cuadro 3
REGRESIÓN: DISMINUCIÓN DEL CRECIMIENTO REGIONAL CON RESPECTO AL VALOR AGREGADO BRUTO INICIAL Y A CAMBIOS EN EL VALOR AGREGADO

Sector	Situación en 1977 *	Cambio 1977-1994 *
Agricultura, recursos forestales y pesca	0.233 (0.064)	-0.316 (0.012)
Industria	-0.258 (0.039)	0.291 (0.021)
Productos energéticos	-0.185 (0.143)	0.116 (0.366)
Manufacturas	-0.272 (0.030)	0.324 (0.010)
Construcción	0.231 (0.067)	-0.255 (0.043)
Servicios	0.170 (0.178)	-0.115 (0.371)
Mercantiles	0.151 (0.232)	0.147 (0.249)
No mercantiles	0.081 (0.523)	-0.364 (0.003)

Coefficientes *Beta* estandarizados. Los niveles de probabilidad se indican entre paréntesis, por debajo de los coeficientes.

* Los datos cubren el periodo 1977-1994 para Alemania, 1977-1992 para Francia, 1980-1995 para Italia y 1977-1991 para Reino Unido.
 FUENTE: Elaboración propia con base en datos de Eurostat.

senta un buen ejemplo de lo anterior. En contraste con la ausencia de *clusters* económicos e industriales que se observa en el norte de Inglaterra, en el área de Western Midlands (con la excepción de las zonas de Birmingham-Coventry-Dudley), así como en el País de Gales y Escocia (sin contar Silicon Glen), el sur de Inglaterra revela una gran concentración de *clusters* de negocios (Bennett et al., 1999). La presencia de numerosos *clusters* de sectores dinámicos y actividades ligadas a la universidad en el área de Cambridge, y a lo largo de la carretera M5, aunada al proceso de descentralización económica de Londres, han impulsado el crecimiento en el resto de la región del sureste, en la región de East Anglia en su totalidad y en el suroeste. Del mismo modo, la concentración de *clusters* de industrias flexibles sobre el corredor M25 así como la existencia o la aparición de *clusters* de servicios, al interior o en torno al área metropolitana

de Londres, como en los distritos financieros y de las comunicaciones (Pratt, 1997), han contribuido, asimismo, al crecimiento de la región del sureste. La aparición de nuevos *clusters*, como el del valle del automovilismo deportivo, constituye otro síntoma del vigor de los sistemas de producción local en el sur de Inglaterra.

El crecimiento económico en Italia también se relaciona estrechamente con la presencia de distritos industriales. Los distritos de Veneto y Trentino-Alto Adige han logrado excelentes resultados gracias al desempeño de algunos de sus distritos situados al interior o alrededor de ciudades de tamaño medio en ambas regiones. Del mismo modo, el auge económico de las regiones al sur del Adriático puede ligarse según varios autores, al surgimiento de *clusters* de pequeñas y medianas empresas durante los años ochenta y principios de los noventa (Botazzi, 1990; Trigilia, 1992b; Bodio y Viesti, 1997). A su vez, las dinámicas regiones del sur de Alemania albergan a la mayoría de los *clusters* económicos que han sido identificados por la bibliografía sobre este tema.

En Francia, la relación entre la distribución territorial de los *clusters* económicos y el crecimiento regional es menos evidente. Una de las posibles explicaciones de estos débiles nexos es la relativa ausencia de lo que podría considerarse como un sistema productivo local, a excepción de la región de París. A pesar de que en diversas partes de Francia se ha logrado identificar un gran número de *micro-clusters*, su tamaño es demasiado pequeño y su disgregación territorial demasiado grande como para tener una influencia significativa en los resultados económicos regionales. Por ello, el dinamismo regional se encuentra más relacionado con estrategias de planificación centralizada de largo plazo, tales como el desarrollo del polo científico aeronáutico y espacial de la ciudad de Toulouse en Midi-Pyrénées, así como la localización de grandes complejos industriales y de servicios dinámicos, que son verdaderas redes económicas locales, al estilo de los distritos industriales italianos.

A pesar de la relación positiva, antes citada, entre *clusters* económicos locales y dinamismo económico regional en Reino Unido, Italia y Alemania, la correlación entre la presencia de sistemas de producción local y el dinamismo económico regional dista mucho de ser perfecta. El desempeño desalentador de ciertas regiones catalogadas como centros de producción flexible pone en entredicho la capacidad de las redes de pequeñas y medianas empresas para generar, de manera individual, un dinamismo económico en un mundo de cambios constantes. Tal es el caso de Italia,

en donde regiones que concentran a algunos de los distritos industriales considerados como ejemplos, han experimentado un declive económico relativo. La reestructuración de los distritos industriales de Empoli, Poggibonsi, Prato, Monsummano, y Santa Croce en Toscana se relaciona con los decepcionantes resultados económicos de la región (dei Otatti, 1996), que vio reducida su participación en el PIB total de Italia en 3.5% durante el periodo de análisis. Lo mismo podría decirse de Emilia-Romaña y Umbria, cuyas economías han permanecido relativamente estables a pesar de las altas concentraciones —sobre todo en el caso de Emilia-Romaña— de numerosos distritos industriales. Cabe señalar, sin embargo, que en la región de Emilia-Romaña existen contradicciones internas. Se observan señales recientes de recuperación en algunos de los distritos de Emilia que no ocurren, en absoluto, en su contraparte de Romaña. Los resultados desalentadores de la región de Baden-Württemberg, en particular desde principios de los años noventa, son también paradójicos, dado el interés científico que han provocado su estructura económica equilibrada y sus redes industriales. La región de Rhône-Alpes representa un caso similar dentro del contexto francés.

Debe mencionarse, por otra parte, que la aparición de distritos industriales dinámicos en algunas de las antiguas regiones industriales ha tenido pocas consecuencias en su declive económico. El dinámico distrito textil de Biella (Locke, 1996) o los distritos especializados en la seda y en el trabajo del metal alrededor de Turín (Giaccaria, 1999) no han sido capaces de contrarrestar el fuerte declive de la economía piamontesa.

Los resultados económicos al interior de las regiones que cuentan con una alta concentración de sistemas de producción local distan mucho de ser homogéneos. Existen fuertes contrastes internos, aun en los ejemplos regionales de mayor éxito. El lento crecimiento de la provincia de Belluno se contrapone al del resto de la región del Veneto; lo mismo sucede con el declive de la región de Trento frente al dinamismo de Bolzano en Trentino-Alto Adige. Los decepcionantes resultados económicos de la región de Emilia-Romaña son atribuibles también al deterioro de los sistemas de producción locales en las provincias de Romaña (Ferrara, Forlì y Ravenna) y en Piacenza. En contraste, Bolonista, Módena y Reggio Emilia presentan todos los síntomas de las economías saludables y dinámicas. Una dicotomía similar puede observarse en la región toscana, en donde el relativo crecimiento de

Florenia se ve opacado por el fuerte declive económico de Pisa y Livorno provincia afectada por la reestructuración económica de sus antiguas plantas industriales.

En otras regiones emblemáticas, como Baden-Württemberg y Rhône-Alpes, se observan contrastes internos similares —aunque menos pronunciados—. En Baden-Württemberg, el crecimiento de Tübingen supera al de todas las zonas aledañas y, en Rhône-Alpes, los departamentos más cercanos a los Alpes (Isère, y Alta y Baja Saboya) obtienen mejores resultados que el resto de la región.

En pocas palabras, las evidencias locales y regionales muestran la existencia de una asociación positiva entre la densidad de los sistemas locales de producción y el crecimiento; sin embargo, la presencia de distritos industriales o de *clusters*, o de redes de pequeñas y medianas empresas, no constituye una garantía, *per se*, de un mayor dinamismo económico. Sin embargo, la relación opuesta ocurre en cualquiera de los casos: todas las regiones caracterizadas por un fuerte dominio de empresas dedicadas a la producción en el sector de la industria pesada y a la producción en serie, han experimentado un declive o, en algunos casos, un declive muy pronunciado de sus economías a partir de la mitad de los años setenta.

Por lo anterior, resulta necesario complementar el estudio de las causas del dinamismo económico regional en la era postindustrial mediante investigaciones enfocadas en otras direcciones. Algunas disyuntivas posibles para explicar el dinamismo, o la ausencia de éste, en determinadas regiones, apuntan hacia factores que poco tienen que ver con la presencia, o con la ausencia, de sistemas locales de producción. La primera de ellas es la tendencia del crecimiento económico a concentrarse, cada vez más, en las grandes zonas conurbadas (Krätke, 1991; Hall, 1993; Taylor, 2000) y, fundamentalmente, en aquellas zonas en donde el poder económico y financiero se combina con el poder político (Rodríguez-Posé, 1998). Los buenos resultados económicos que se han observado en regiones como Lazio, Hesse, Île de France, y el sureste de Inglaterra, se explican por la rápida inserción de ciudades como Roma, Francfort, París y Londres en los circuitos económicos mundiales, y en su creciente distanciamiento —especialmente en el caso de Londres— de las economías nacionales. El dinamismo urbano, que afecta sobre todo a las ciudades globales, o ciudades *alfa*, (Hall, 1993; Taylor, 2000) y, en menor grado, a las ciudades europeas (Hall, 1993) *beta* y *gamma* (Taylor, 2000)

constituye la causa principal de la aparición de una "economía insular" (Veltz, 1997), en la que estas ciudades parecen conectarse más entre ellas que con el entorno tradicional de sus economías nacionales. Berlín representa otro ejemplo de cómo el poder económico y político van de la mano. Esta ciudad, que durante los años setenta y ochenta había luchado para equipararse al ritmo de crecimiento económico del resto de Alemania, experimentó un auge económico repentino, relacionado con la reunificación alemana y con las perspectivas de convertirse en la nueva capital.

La tendencia a asociar el crecimiento con los grandes centros urbanos se confirma en el nivel de las ciudades de tamaño medio. Numerosas ciudades de dimensiones intermedias dan señal de un mayor dinamismo económico que el de las áreas aledañas. Lo anterior resulta evidente en la región de Emilia-Romaña en Toscana, en donde Bolonia y Florenia obtienen mejores resultados que sus provincias vecinas, o en los casos de Grenoble, Montpellier, Nantes, Estrasburgo y Toulouse, que se desarrollan, también, a un ritmo mayor que el de otras ciudades de menor tamaño en los departamentos colindantes. Aun en las áreas más atrasadas del Mezzogiorno italiano se observa una tendencia similar: Bari, Cagliari, Nápoles, Palermo y Potenza, que crecen con mayor rapidez que sus respectivas regiones.

El dinamismo de las regiones en Francia, Alemania y Reino Unido también parece relacionarse con la capacidad de innovación de cada región. Las regiones que han experimentado el mayor crecimiento económico durante las dos últimas décadas tienden a ser las que han dedicado mayores recursos a investigación y desarrollo.

En este campo, la región de Bavaria es superada únicamente por Baden-Württemberg en Alemania, y cuenta con una importante concentración de centros de investigación y desarrollo, en los sectores público, privado y universitario en torno a la ciudad de Munich. Las regiones de Île de France Midi-Pyrénées concentran, a su vez, la mayoría de los esfuerzos en materia de investigación y desarrollo en Francia, con niveles de inversión en este sector, que en 1994 ascendieron a 3.7 y 3.1.% de sus respectivos PIB. Lo anterior representa, para el caso de Midi-Pyrénées, un nivel de gasto proporcional, superior en un 40% al que asigna la región de Rhône-Alpes, que ocupa el tercer lugar en Francia en cuanto a gastos destinados a este rubro (Rodríguez-Posé, 1999b). De la misma manera, las instalaciones para investigación y desarrollo se concentraron fuertemente en el sureste y en

la región del este de Anglia en Reino Unido, y en Lazio y Lombardía en Italia. En ciertas regiones, como East Anglia, Bavaria, el sureste de Inglaterra e Île de France, la capacidad innovativa que se relaciona al esfuerzo en materia de investigación y desarrollo se multiplica gracias a la presencia de redes interempresariales (Dosi, 1998; Cooke, 1996).

La colaboración entre organismos de investigación, como las universidades más avanzadas y los sistemas locales de empresas, se considera como la principal fuente de difusión que explica la capacidad innovativa de los sistemas de producción locales (Audretsch y Feldman, 1996; Audretsch y Vivarelli, 1996). De manera similar, la conexión entre sistemas productivos locales y centros de investigación, en conjunto con las diferentes instituciones y políticas regionales, logra promover, aún más, la creación de sistemas de innovación regionales y espacios dinámicos (Cooke, 1992; Storper, 1995).

CONCLUSIONES

En este artículo hemos abordado el problema del dinamismo de los sistemas de producción local desde mediados de los años setenta, a través del estudio de los resultados obtenidos por las regiones y unidades territoriales y subregionales de Francia, Alemania, Italia y Reino Unido. ¿Pueden considerarse estos sistemas de producción local como la panacea que algunos tratan de presentar? Los resultados económicos en las áreas caracterizadas por una alta densidad de sistemas de producción local son demasiado irregulares para llegar a conclusiones definitivas.

Algunas de estas regiones, que cuentan con redes muy densas de pequeñas y medianas empresas y con instancias locales de competencia colectiva, se encuentran entre aquellas que han registrado mejores resultados (Bavaria, East Anglia, Midi-Pyrénées, Veneto y Trentino-Alto Adige), mientras que otras —tal vez las más conocidas— han obtenido tasas de crecimiento decepcionantes (Baden-Württemberg, Emilia-Romaña y Toscana).

En el ámbito local, el panorama es muy similar. El fuerte dinamismo presente en Bolonia, Cambridge, Bavaria meridional, Toulouse y Treviso contrasta con los resultados económicos logrados, en promedio, por Brescia, Karlsruhe, Parma, Pisa y Stuttgart.

En virtud de lo anterior, parece que el desarrollo de sistemas de producción local basados en redes de pequeñas y medianas empresas no constituye la panacea que garantice un alto crecimiento: existen numerosos sistemas de producción local que no han

logrado desarrollar ventajas competitivas dentro de una economía cada vez más globalizada y ello no ha representado un motivo para que tengan un mejor o peor desempeño que las áreas vecinas.

Sin embargo, no deben desecharse los sistemas de producción locales como maravillas de carácter efímero. La presencia de *clusters* de pequeñas y medianas empresas en ciertas áreas constituyen casi una vacuna en contra del declive económico. Los contados sistemas de producción locales que arrojaron resultados económicos desalentadores durante el periodo del análisis (Cremona, Forli, Novara, Mantua y Ravena) constituyen la excepción y no la regla.

Durante un periodo de casi 20 años, la mayoría de los sistemas de producción local restantes han mostrado una tendencia a crecer por lo menos al mismo ritmo que sus economías nacionales respectivas, si no es que a un ritmo mayor, o mucho mayor. En sentido opuesto, aquellas áreas que no cuentan con las características vinculadas a los sistemas de producción local, han padecido, invariablemente, un mayor declive económico. A este grupo pertenecen las antiguas regiones industriales. Los grandes complejos industriales dedicados a la industria pesada y a la producción en serie, ubicados en tales regiones, han experimentado dificultades para reestructurarse y muy pocas alternativas han surgido. Como consecuencia, grandes áreas del norte de Francia y del norte y noroeste de Inglaterra, Escocia, del noreste de Italia y de Alemania Occidental han sido incapaces de adaptarse al nuevo entorno económico y han padecido un fuerte declive. De igual manera, las áreas atrasadas que carecen de redes de pequeñas y medianas empresas han sufrido un destino similar.

El alto crecimiento económico en la era postindustrial en Europa Occidental parecen ser, ante todo, un fenómeno urbano; sin embargo, los sistemas de producción local —a pesar de su heterogeneidad— no se encuentran muy lejos en términos de dinamismo económico. Es preciso destacar, asimismo, que los mejores resultados económicos se producen cuando los espacios metropolitanos y los sistemas de producción local confluyen, como en el caso del cinturón verde que circunda a Londres o del cinturón parisino.

Por estos motivos, la capacidad de los sistemas de producción local de enfrentar y adaptarse a los nuevos retos, aunada a su flexibilidad y habilidad para generar empleos manufactureros de alto valor agregado, los han convertido en una alternativa factible y conveniente en un entorno económico sujeto a múltiples cambios.

BIBLIOGRAFÍA

Aglietta, M. (1976). *A theory of capitalist regulation: the US experience*. London, New Left Books.

Amin, A. (1999). "An institutional perspective on regional economic development". *International Journal of Urban and Regional Research*. Num. 23; pp. 365–378.

Armstrong, H.W. (1995). "An appraisal of the evidence from cross-sectional analysis of the regional growth process within the European Union". In: H.W. Armstrong & R.W. Vickerman, eds. *Convergence and Divergence among European Regions*. London, Pion; pp. 40–65.

Audretsch, D.B., and Feldman, M.P. (1996). "R&D spillovers and the geography of innovation and production". *American Economic Review*. Num. 86; pp. 630–640.

Audretsch, D.B., and Vivarelli, M. (1996). "Firms size and R&D spillovers: evidence from Italy". *Small Business Economics*. Num. 8; pp. 249–258.

Bagnasco, A. (1977). *Tre Italie: la problematica territoriale dello sviluppo italiano*. Bologna, Il Mulino, 1977.

Barro, R. J. (1991). "Economic growth in a cross-section of countries". *Quarterly Journal of Economics*. Num. 106; pp. 407–430.

Barro, R. J. and Sala-I-Martin, X.X. (1991). "Convergence across states and regions". *Brookings Papers on Economic Activity*. Num. 1; pp. 107–182.

Bennett, R. J., Graham, D.J. and Bratton, W. (1999). "The location and concentration of business in Britain: business clusters, business services, market coverage and local economic development". *Transactions of the Institute of British Geographers*. Num. 24; pp. 393–420.

Bodo, G. and Viesti, G. (1997) *La grande svolta. Il Mezzogiorno nell'Italia degli anni novanta*. Rome, Donzelli.

Becattini, G. (ed.) (1979). *Modelli locali di sviluppo*. Bologna, Il Mulino.

Borrás-Alomar, S., Christiansen, T., and Rodríguez-Posé, A. (1994). "Towards a 'Europe of the regions': visions and reality from a critical perspective". *Regional Politics and Policy*. Num. 4; pp. 1–27.

Bottazzi, G. (1990). "I Sud del Sud. I divari interni al Mezzogiorno e il rovesciamento delle gerarchie spaziali". *Meridiana*. Num. 10; pp. 141–181.

Boyer, R. (1986). *La théorie de la régulation: une analyse critique*. Paris, Éditions La Découverte.

Brusco, S. (1982). "The Emilian model: Productive decentralisation and social integration". *Cambridge Journal of Economics*. Num. 6; pp. 167–184.

Castells, M. (1989). *The informational city*. Oxford, Basil Blackwell.

Castells, M. (1996). *The rise of the network society*. Cambridge, MA, Blackwell Publishers.

Cheshire, P.C. and Carbonaro, G. (1995). "Convergence–divergence in regional growth rates: An empty black box?". In: H. W. Armstrong and R.W. Vickerman, eds. *Convergence and Divergence among European Regions*. London, Pion; pp. 89–111.

Cheshire, P.C. and Gordon, I.R. (1996). "Territorial competition and the predictability of collective (in) action". *International Journal of Urban and Regional Research*. Num. 20; pp. 383–400.

Cheshire, P.C. and Gordon, I.R. (1998). "Territorial competition: Some lessons for policy". *Annals of Regional Science*. Num. 33; pp. 321–346.

Cooke, P. (1992). "Regional innovation systems: competitive regulation in the new Europe". *Geoforum*. Num. 23; pp. 365–382.

Cooke, P. (1996). "The new wave of regional innovation networks: analysis, characteristics and strategy". *Small Business Economics*. Num. 8; pp. 159–171.

Cooke, P. and Morgan, K. (1998). *The associational economy*. Oxford, Oxford University Press.

Dosi, G. (1988). "Sources, procedures and microeconomic effects of innovation". *Journal of Economic Literature*. Num. 26; pp. 1120–1171.

Giaccaria, P. (1999) *Competitività e Sviluppo Locale. Produrre Valore a Torino*. Milan, Franco Angeli.

Gregersen, B. and Johnson, B. (1997). "Learning economies, innovation systems and European integration". *Regional Studies*. Num. 31; pp. 479–490.

Hall, P. (1993). "Forces shaping urban Europe": *Urban Studies*. Num. 30; pp. 883–898.

Harrison, B. (1994). *Lean and Mean. The Resurrection of Corporate Power in an Age of Flexibility*. New York, Basic Books.

Hudson, R. (1997). "Regional futures: Industrial restructuring, new high volume production concepts and spatial

development strategies in the new Europe". *Regional Studies*. Num. 31; pp. 467–468.

Keating, M. (1998). *The new regionalism in Western Europe: Territorial restructuring and political change*. Edward Elgar, Northampton (Mass.).

Jessop, B. (1995). "The Regulation approach, governance and post-Fordism". *Economy and Society*. Num. 24; pp. 307–333.

Krätke, S. (1991). "Cities in transformation: the case of West Germany". In: G. Benko and M. Dunford (eds.). *Industrial change and regional development*. London, Belhaven Press; pp. 251–272.

Kristensen, P.H. (1992). "Industrial districts in West Jutland, Denmark". In: F. Pyke and W. Sengenberger (eds.). *Industrial districts and local economic regeneration*. Geneva, ILO; pp. 122–173.

Locke, R.M. (1996). "The composite economy, local politics and industrial change in contemporary Italy". *Economy and Society*. Num. 25; pp. 483–510.

López-Bazo, E., Vayá, E., Mora, A.J. and Suriñach, J. (1999). "Regional economic dynamics and convergence in the European Union". *Annals of Regional Science*. Num. 33; pp. 343–470.

Lovering, J. (1999). "The inadequacies of the 'new regionalism'". *International Journal of Urban and Regional Research*. Num. 23; pp. 379–395.

Maddison, A. (1995). *Monitoring the world economy 1920–1992*. Paris, OECD.

Maskell, P. (1998). "Low-tech competitive advantages and the role of proximity: the Danish wooden furniture industry". *European Urban and Regional Studies*. Num. 5; pp. 99–118.

Morgan, K. (1997). "The learning region: Institutions, innovation and regional renewal". *Regional Studies*. Num. 31; pp. 491–503.

Ohmae, K. (1990). *The borderless world*. Harper, New York.

Ohmae, K. (1995). "The end of the nation state: The rise of regional economies". *The Free Press*, New York.

Piore, M., and Sabel, C. (1984). *The second industrial divide*. New York, Basic Books.

Porter, M. E. (1990). *The competitive advantage of nations*. London, MacMillan.

Quah, D. (1996). *Regional convergence clusters across Europe*. Centre for Economic Performance, WP 1286.

Rabellotti, R. and Schmitz, H. (1999). "The internal heterogeneity of industrial districts in Italy, Brazil and Mexico". *Regional Studies*. Num. 33; pp. 97–108.

Rodríguez-Posé, A. (1998). *The dynamics of regional growth in Europe. Social and political factors*. Oxford, Clarendon Press.

Rodríguez-Posé, A. (1999a). "Convergence or divergence? Types of regional responses to socio-economic change in Western Europe". *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*. Num. 90 (4); pp. 363–378.

Rodríguez-Posé, A. (1999b). "Innovation prone and innovation averse societies: Economic performance in Europe". *Growth and Change*. Num. 30 (1); pp. 75–105.

Saxenian, A.L. (1994). *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*. Cambridge, MA, Harvard University Press.

Scott, A.J., and Storper, M. eds. (1986). *Production, work, territory: the geographical anatomy of industrial capitalism*. London, Allen & Unwin.

Scott, A.J., and Storper, M. (1992). "Le développement régional reconsidéré". *Espaces et Sociétés*. Num. 66–67; pp. 7–38.

Storper, M. (1992). "The limits to globalization. Technology districts and international trade". *Economic Geography*. Num. 68; pp. 60–93.


Storper, M. (1995). "Regional technology coalitions. An essential dimension of national technology policy". *Research Policy*. Num. 24; pp. 895–911.

Taylor, P.J. (2000). "World cities and territorial states under conditions of contemporary globalization". *Political Geography*. Num. 19; pp. 5–32.

Trigilia, C. (1986). *Grandi partiti e piccole imprese: comunisti e democristiani nelle regioni a economia diffusa*. Bologna, Il Mulino.

Trigilia, C. (1992a). "Italian industrial districts: neither myth nor interlude". In: F. Pyke and W. Sengenberger (eds.). *Industrial districts and local economic regeneration*. Geneva, ILO; pp. 33–47.

Trigilia, C. (1992b). *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*. Bologna, Il Mulino.

Veltz, P. (1997). "Les villes européennes dans l'économie mondiale". In: A. Bagnasco and P. Le Gales (eds.). *Les villes comme acteurs politiques en Europe*. La Découverte, Paris. 

Estrategias de Desarrollo Territorial Basadas en el Concepto de Competitividad Sistémica

POR: JÖRG MEYER-STAMER *

El autor expone una estrategia de desarrollo regional basada en la competitividad sistémica, la Evaluación Participativa de la Ventaja Competitiva (PACA por sus siglas en inglés). La idea básica del concepto PACA es que es posible llevar a cabo una rápida evaluación de las fuerzas y debilidades de una localidad específica y presentar propuestas prácticas. Un aspecto clave de dicha evaluación es que se realiza conjuntamente entre los especialistas externos y los actores locales. PACA tiene dos propuestas básicas: 1) es un esfuerzo para apoyar actores locales para que realicen actividades concretas que eleven el potencial local, generen crecimiento, empleo e identifiquen las ventajas de las localidades para atraer inversionistas externos, 2) está diseñada como una intervención inicial con una aportación limitada de tiempo y mano de obra; la idea es obtener un diagnóstico sobre

las ventajas y desventajas competitivas de un escenario específico y proponer (una o dos semanas después) acciones prácticas con base en el trabajo de un equipo de dos o tres consultores que se supone serán acompañados por actores locales. Este tipo de proyectos se aplica por sus características en ciudades de hasta 400 mil habitantes, los principales actores del proyecto son las cámaras de industria y comercio locales y el gobierno local.

¿POR QUÉ UNA EVALUACIÓN PARTICIPATIVA DE LA VENTAJA COMPETITIVA?

El concepto desarrollado en este trabajo fue formulado en respuesta a una solicitud de algunas Cámaras Municipales de Industria y Comercio (*Associações Comerciais e Industriais, ACIs*), en el sentido de apoyar los esfuerzos para el desarrollo económico del estado de Santa Catarina, en el sur de Brasil. Hacia 1997–1998 algunos directores y ejecutivos de las ACIs advirtieron que era necesario promover el desarrollo económico a nivel

* Jörg Meyer-Stamer nació en 1958 en Delmenhorst, Alemania. Es licenciado en Ciencias Políticas y Economía en la Universidad de Hamburgo (1986) y doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Hamburgo, 1995). Fue investigador de 1988–1995 en el Instituto Alemán de Desarrollo (Berlín), especializado en política industrial y tecnológica. De 1998 a la fecha ha trabajado como investigador en el Instituto de Desarrollo y Paz (Universidad de Duisburg) y es responsable del proyecto "Globalización, localización, competitividad y sustentabilidad". Es consultor de la Fundación Empreender, Joinville (Brasil). Ha publicado varios artículos y libros sobre competitividad industrial y desarrollo tecnológico.

Nota: la metodología descrita en este trabajo se ha puesto a prueba en septiembre/octubre de 1998 y marzo y septiembre/octubre de 1999 en municipios del estado de Santa Catarina, en el sur de Brasil. Estoy en deuda con los colegas —Pedro Paulo Wilhelm, Sandro Wojcikiewicz, Mauricio Lessa dos Reis y especialmente Jairo Aldo da Silva— que colaboraron en estos proyectos por sus muy estimulantes comentarios.

local: aumentaba el desempleo, se preveía una crisis y los gobiernos estatales y federales —que tradicionalmente habían tenido un papel preponderante para estimular el desarrollo económico— participaban cada vez menos en este campo. Sin embargo, no estaba claro cómo se podía fomentar el desarrollo económico a nivel local. Seguía prevaleciendo la idea de atraer inversionistas externos —de otras partes del país o del extranjero—. No se sabía cómo lograrlo ni si era viable poner en práctica otras actividades. Fue entonces cuando entró en escena la *Fundação Empreender (FE)*, organización conformada por varias ACIs y por la Cámara de Artes y Artesanías de Munich y Alta Bavaria, en Alemania. Sus principales objetivos son capacitar a los profesionistas de las ACIs, apoyar la elaboración e instrumentación de proyectos y divulgar metodologías que estimulen el desarrollo de organizaciones en sociedades mercantiles en otras regiones de Santa Catarina y de Brasil (ver, <http://www.fe.org.br>).

La *Fundação Empreender* dio el nombre de "Proyecto de Marketing Municipal" al *Participatory Appraisal of Competitive Advantage (PACA)*; este nombre refleja el paradigma que generalmente prevalecía en los lugares en los que se puso en práctica; desarrollo económico local significa proyectar el lugar en otras partes para atraer empresas. Este nombre permite identificar con facilidad dicho proyecto, especialmente por parte de los actores locales, además es contraria o a otras nomenclaturas posibles como "Promoción de desarrollo económico local" o hasta a la propia Evaluación Participativa de la Ventaja Competitiva (PACA, por sus siglas en inglés), —esta última no sólo es un tanto burda, sino que además su interpretación es impredecible para los agentes locales. Una función esencial de PACA es fomentar un proceso de aprendizaje entre los actores locales que los haga entender que fomento económico significa algo más que sólo tratar de atraer empresas, y también que la posibilidad de atraer a inversionistas externos puede ser muy remota.

PACA tiene dos propuestas básicas. Primero, es un esfuerzo que apoya a los actores locales para que realicen actividades concretas que eleven el potencial local, generen crecimiento económico y empleo, e identifiquen las ventajas de las localidades que puedan ser útiles para atraer a inversionistas externos. Segundo, está diseñada como una intervención inicial —y con posibles intervenciones posteriores— con una limitada aportación de tiempo y mano de obra. La idea es obtener un diagnóstico sobre las ventajas y desventajas competitivas de un escenario específico y pro-

poner, inmediatamente, acciones prácticas, con base en el trabajo de un equipo de dos o tres consultores que se supone serán acompañados por actores locales. Esta propuesta es menos audaz de lo que parece.

Hasta ahora nuestra experiencia ha demostrado que es perfectamente posible obtener un análisis razonablemente confiable de las condiciones locales en tan corto tiempo, siempre y cuando se usen en forma eficaz las metodologías basadas en una evaluación participativa y se apliquen los planteamientos de la escuela de la planeación participativa en su totalidad.

De hecho, en PACA se critica implícitamente la aplicación de métodos tradicionales a nivel local. ¿Qué sentido tiene recabar una enorme cantidad de información, obtener un análisis "objetivo" de la situación local, y sugerir una serie de iniciativas con base en "las mejores prácticas internacionales", si los actores locales no creen que la acción sea posible, o si las organizaciones locales son débiles, o si no se conectan? PACA trata no solamente de analizar el

potencial económico, sino también el potencial de la acción colectiva, desarrollándose en un escenario en el cual la debilidad de las organizaciones y la falta de vinculación entre las instituciones es común. La meta explícita de aplicaciones concretas de PACA era entonces la de identificar cómo se podía entrar a colaborar y la acción conjunta se necesitaba para poder crear experiencias positivas, alentadoras, e iniciar un cambio de paradigma entre los actores locales. De ahí el énfasis en lograr efectos a corto plazo, es decir, en nuestra opinión, la forma más prometedora de dar credibilidad a ese esfuerzo entre los actores locales, especialmente, con empresas que

usualmente tengan una orientación a plazo muy corto (por ejemplo, seis meses como periodo máximo para recuperar inversiones). En vista de que las empresas y sus asociaciones son los actores principales en este plan, es fundamental tener en cuenta sus plazos operativos. Otro punto a considerar es que el aprendizaje con base en la experiencia es lo que rinde efectos más perdurables —aconsejar sobre cuál es la mejor forma de fomentar la economía parece menos prometedor que fomentar proyectos que inicialmente parez-

El aprendizaje con base en la experiencia es lo que rinde efectos más perdurables —aconsejar sobre cuál es la mejor forma de fomentar la economía parece menos prometedor que fomentar proyectos que inicialmente parezcan tímidos y poco ambiciosos, pero que originen un proceso de aprendizaje y, con el tiempo, un cambio de paradigma—.

can tímidos y poco ambiciosos, pero que originen un proceso de aprendizaje y, con el tiempo, un cambio de paradigma—.

¿Cuál es el tipo de lugar donde se puede aplicar una PACA? Hasta el momento se ha trabajado en ciudades que tienen entre 50 mil y 240 mil habitantes. Dadas las características de la metodología PACA, no es probable que se pueda aplicar en ciudades mucho más grandes (digamos de más de 400 mil habitantes), como no sea a nivel de un barrio. La agricultura era la actividad predominante en uno de los lugares y en otro tenía una base industrial desarrollada. PACA funcionó bien en ambos escenarios. Una característica importante en ambas localidades era que tenían una estructura bien desarrollada a nivel meso, aunque con las características comunes de Brasil: una escuela técnica, apoyo para Pymes SEBRAE, una universidad local con cursos hasta licenciatura y algunas asociaciones empresariales.

Los principales actores dentro de un proyecto PACA son las cámaras de comercio e industria (ACIs) y el gobierno local. Hay que destacar dos características al respecto:

- En algunas regiones de Santa Catarina las ACIs han logrado un nivel de efectividad que claramente está por encima del promedio de dichas instituciones en Brasil. Esto incluye, por ejemplo, capacidad para aplicar técnicas participativas como un metaplan en reuniones que modera. Las ACIs han tomado el papel de líderes al iniciarse e instrumentarse los proyectos PACA. Nosotros apoyamos la postura de estimularlos para que tomen el papel de líderes —aunque tan sólo sea porque están preparadas para apoyar cualquier iniciativa, incluso si hay cambios en la presidencia y la junta de gobierno—. Otras organizaciones locales no gubernamentales igual de capaces y respetadas pueden tomar el papel de líderes.
- Al igual que en otras regiones de Brasil, en Santa Catarina las características son, generalmente, escasos recursos financieros, cortos periodos de servicio en los puestos de más alta jerarquía (más de tres cambios de Secretario Municipal de Desarrollo Económico en un periodo electoral de cuatro años), con una fuerte tendencia a planes a corto plazo, el oportunismo y el clientelismo y capacidad técnica muy limitada. Es deseable que el gobierno local se involucre en el proyecto PACA aunque no contribuya con mucho, ya que de no hacerlo podría

poner obstáculos y generar un efecto negativo sobre el esfuerzo general.

Otra condición previa para llevar a cabo una PACA con éxito, es que los problemas ejerzan cierta presión que influya para que los actores decidan hacer algo fuera de lo normal para fomentar el desarrollo económico. PACA puede ser útil en un escenario en el que ya se haya iniciado el desarrollo económico local, y los actores locales estén buscando más ideas o necesiten un agente externo como una especie de árbitro. Sin embargo, éste no es el escenario ideal para PACA. Por otra parte, PACA es bastante inútil en un escenario en el cual los actores locales estén desarticulados y no quieran cambiar su forma de pensar, o no hayan definido al desarrollo económico como una tarea de todos. PACA es más útil en un lugar en donde los actores locales quieran poner en práctica actividades que promuevan la economía local, pero no saben exactamente cómo y dónde empezar.

¿QUÉ SIGNIFICA PACA?

Conceptos clave para el desarrollo económico local

Las actividades que estimulan el desarrollo económico a nivel local están sufriendo una profunda transformación. En el pasado, su objetivo principal era atraer nuevas empresas, creando infraestructura, ofreciendo bienes raíces y atrayendo a las empresas con incentivos.

La promoción de negocios locales tiene tres objetivos: fortalecer la competitividad de las empresas existentes, apoyar la constitución de nuevos negocios locales y atraer a otras empresas. En cualquier lugar escogido se deben perseguir estos tres objetivos, alternando su relevancia de acuerdo con las condiciones del lugar.

Los instrumentos para promover negocios deben considerar tres factores principales de la localidad: factores tangibles, factores intangibles importantes para las empresas y factores intangibles importantes para los propietarios y los empleados clave de las empresas¹.

Cuestiones metodológicas

Un aspecto clave del concepto que se resalta en la PACA es el enfoque participativo. No siempre el fo-

¹ Para un análisis más detallado, véase el artículo de Meyer-Stamer en este número de *El Mercado de Valores*.

mento económico local, y especialmente la elaboración de una estrategia para el desarrollo económico local, es un ejercicio participativo. Con bastante frecuencia esto se delega a actores externos, especialmente firmas de consultoría especializadas en esta área: los consultores externos caen como paracaídas, realizan una serie de entrevistas, recaban mucha información y presentan sus resultados a un foro de agentes locales sorprendidos e impresionados. Lo que sucede después, si es que algo sucede, es impredecible.

Para iniciar un proceso que pueda ser sostenido por actores locales es primordial que ellos participen en el mismo desde el principio. Es esencial encontrar un balance adecuado entre lo que se aporta de afuera y lo que se hace localmente. Los insumos externos son importantes, puesto que traen metodologías y conceptos de desarrollo, especialmente en lugares en los que los actores locales tienen poca experiencia o ninguna en el fomento económico. Sin embargo, la participación externa debe complementar y estimular las actividades locales, no sustituirlas. En la práctica, esto significa que es deseable que por lo menos una persona importante del lugar, por ejemplo, el secretario ejecutivo de la ACI, participe en toda la investigación de campo y la elaboración del diagnóstico.

La idea básica del concepto PACA es que: es posible llevar a cabo una rápida evaluación de las fuerzas y debilidades de una localidad específica y presentar propuestas prácticas. Rápido significa: en unas cuantas semanas, máximo tres semanas, para la investigación y la elaboración, presentación y análisis de los resultados, y en localidades menos complejas, hasta en unos pocos días. Un aspecto clave de dicha evaluación es que ésta la lleven a cabo conjuntamente los especialistas externos y los actores locales. La evaluación debe basarse en principios formulados en el trabajo de diagnóstico rural ² como, por ejemplo, aprendizaje rápido progresivo (flexible, exploratorio, interactivo, inventivo), sólo con información indispensable (no averiguar más de lo necesario, no evaluar con más exactitud de lo necesario y no tratar de evaluar lo que no se necesite) y triangulación (usar diferentes métodos, fuentes y disciplinas, en una variedad de informantes y una variedad de lugares, y verificar la información para lograr aproximarse a la verdad sucesivamente; esto incluye que el investigador principal tenga contacto directo, frente a frente, en el campo investigado).

No hay razón para limitar este tipo de enfoque al medio rural. Por el contrario, nuestra experiencia hasta el momento muestra que esa perspectiva también da un valioso diagnóstico sobre las estructuras económicas urbanas, especialmente si se combina con conceptos analíticos para entender los determinantes claves para tener éxito en el desarrollo.

Secuencia de actividades para comenzar con los esfuerzos locales

Actividades preliminares

Antes de empezar el trabajo de campo, es importante recabar la información disponible. Los datos sistemáticos sobre las estructuras económicas con frecuencia no están disponibles a nivel local. Aun sin incluir al sector informal, a menudo fue difícil identificar la composición sectorial y la estructura interna de los sectores. Sin embargo, fue posible obtener por lo menos una idea aproximada. Por ejemplo, en Brasil, el Ministerio del Trabajo mantiene una excelente base de datos estadísticos del empleo formal por municipio y sus localidades (lo cual generalmente se desconoce a nivel local). En ciudades más grandes, las publicaciones comerciales anuales con datos sobre empresas son útiles para tener una idea del desempeño de las empresas medianas y grandes.

Al analizar estos datos surgen dos bloques principales de interrogantes. La primera, ¿cuál es la estructura económica del entorno?, ¿cuáles son las principales fuentes de empleo y de ingreso? Esta clase de información es una de las aportaciones necesarias para decidir qué clase de empresas y qué ramas se deben investigar con más detalle. La segunda, ¿cuáles son las tendencias principales?, ¿qué sectores están incrementando o reduciendo el empleo?, ¿cómo les va a las empresas importantes y cómo está su viabilidad financiera?

Otras preguntas importantes que se deben hacer por anticipado tienen que ver con las tendencias principales de los sectores locales más importantes dentro de una perspectiva nacional y global, la posible existencia de una agrupación (*cluster*) y el tipo de vinculación con las cadenas de valor internacional (*Global Commodity Chain*). Con respecto al primer punto, es útil contar con información acerca de las tendencias más importantes para poder analizarlas eficientemente

La promoción de negocios locales tiene tres objetivos: fortalecer la competitividad de las empresas existentes, apoyar la constitución de nuevos negocios locales y atraer a otras empresas.

² Cita de las páginas PRA, <http://www.ids.ac.uk/prapro/intro/origins.html>

con los comerciantes locales y comparar su interpretación de la realidad del sector con las opiniones que prevalecen en otras partes. Con referencia a las agrupaciones es útil identificar por anticipado cuáles son las agrupaciones de la misma rama que ya existen a nivel mundial, y qué está pasando con ellas, para usarlas como referencia. Con respecto a cadenas de valor internacional, puede surgir la oportunidad de hablar con actores clave en la cadena (por ejemplo, representantes de compradores extranjeros en la región) por anticipado y comparar su perspectiva con la de los actores locales.

Una parte esencial de las actividades preliminares es analizar conceptos, contenidos y logísticas de PACA con el agente local que organice el trabajo, personalmente, de preferencia. Esto incluye analizar quién debe ser invitado al taller inicial, y analizar cuáles empresas, organizaciones y personas deben ser entrevistadas.

Los siguientes actores deben ser invitados al taller inicial:

- Representantes de diferentes sectores y grupos dentro de la cámara.
- Representantes del gobierno local.
- Representantes de escuelas técnicas, universidades, institutos de I & D e institutos que aseguren la metrología, estándares, pruebas y calidad, incubadores de tecnología y demás instituciones de esta índole.
- Los representantes de empresas pequeñas y medianas (Pymes) y demás organizaciones de apoyo.
- Representantes de empresas y asociaciones profesionales importantes (por ejemplo: asociaciones de Pymes, asociaciones de empresas de ventas al menudeo, y asociaciones de las industrias).
- Representantes de sindicatos de comercio, organizaciones de la comunidad y otras organizaciones no gubernamentales que puedan tener interés en cuestiones económicas.
- Representantes de bancos y empresas importantes, locales.
- Representantes de la prensa local y regional. Se debe distribuir entre la prensa información sobre todo el proyecto antes de la reunión.

Al elegir cuáles empresas, organizaciones y personas van a ser entrevistadas, se deben considerar las siguientes:

- Empresas locales del ramo de agricultura, industria y servicios. Éstas deben incluir empresas líderes (con respecto al tamaño y la competitividad) y empresas "típicas", especialmente Pymes.
- Empresas que tengan una percepción específica de la situación mercantil local, bancos, proveedores de insumos clave, subcontratistas, vendedores y fabricantes locales de bienes de capital, empresas de consultoría y programas de computación, transportistas, agencias de exportación, pero también a candidatos menos obvios como las empresas de colocación, constructoras, agencias de seguros o inmobiliarias.
- Instituciones de apoyo, como la cámara de comercio e industria local, asociaciones mercantiles importantes y sindicatos del comercio, asociaciones de profesionistas, organizaciones de apoyo a Pymes, escuelas técnicas/politécnicos y la universidad local, Organizaciones no Gubernamentales (ONG) relacionadas con actividades mercantiles (incluyendo, por ejemplo, ONG relacionadas con la agricultura y cooperativas), institutos tecnológicos y de investigación y similares.
- Representantes del gobierno local, preferiblemente el alcalde, el secretario a cargo del desarrollo económico, y representantes de otras dependencias importantes del gobierno como, por ejemplo, la oficina local del medio ambiente.
- Informantes clave, por ejemplo, periodistas o personas retiradas que en el pasado tuvieran puestos importantes en el sector oficial o en el sector privado.

Además de las entrevistas frente a frente, es conveniente organizar mini talleres con un grupo de cerca de 10 representantes de la pequeña y mediana empresa del mismo sector. Como hay poco tiempo disponible y sólo se pueden visitar unas cuantas empresas pequeñas, esta práctica ha resultado ser la forma más eficiente para obtener información fidedigna de las tendencias, problemas y potenciales de este segmento.

Taller al inicio de un proyecto PACA

Es conveniente organizar un taller con los actores locales para dar inicio a un proyecto PACA. El taller tiene dos objetivos principales:

- Dar a conocer el proyecto entre los actores locales y motivarlos a que participen.
- Recabar información de los participantes —para complementar la información obtenida previamente, al tener una mejor idea de cómo perciben los autores locales su situación económica, y para poder diseñar un programa adecuado de visitas a las firmas y a las instituciones de apoyo y de mini talleres—.

La cámara de industria y comercio local puede organizar el taller. Cuando el presidente de la cámara extiende una invitación personal, hemos obtenido buenos resultados.

La estructura del taller es la siguiente:

- Después de unas observaciones como introducción, por ejemplo, por parte del presidente de la cámara, los consultores explican de qué se trata PACA, ¿por qué tiene sentido hacer un esfuerzo de desarrollo económico a nivel local? y ¿qué clase de trabajo se llevará a cabo durante el taller y durante los días siguientes?
- Los consultores explican el enfoque diamante de Michael Porter. Entre los conceptos cuyo objeto es identificar las facetas clave para un desarrollo con éxito, éste tiene la ventaja de que se puede explicar en 10 ó 15 minutos, y su desventaja, descuidar algunas cuestiones importantes; es irónicamente su ventaja, cuando se quiere hacer algo rápido. Pero, además, tiene la ventaja de introducir algunos conceptos cruciales que generalmente los actores locales nunca consideran. Esto se aplica en particular a la faceta de "demanda sofisticada".
- Se pide a los participantes que anoten los puntos fuertes, los puntos débiles y las observaciones con respecto a las cuatro facetas del diamante, es decir, primero empresas y estrategias de negocios, después proveedores, subcontratistas y prestadores de servicios, posteriormente instituciones de apoyo y, por último, demanda sofisticada. Esto se hace utilizando el método de metaplan con sus tres reglas básicas, es decir, escribiendo claramente con

marcadores sobre tarjetas de tamaño 21 x 10 cm, una sola idea por tarjeta y hasta tres renglones o siete palabras por tarjeta. Cada participante generalmente escribe de 3 a 6 tarjetas por cada una de las cuatro facetas (aunque, para muchos participantes es difícil crear tarjetas sobre el tema de demanda sofisticada). Cada una de las cuatro facetas del diamante se introduce por separado. Las tarjetas se pegan a la pared y se agrupan en puntos fuertes, puntos débiles y observaciones; de hecho, la discusión surge sobre si una observación señala un punto fuerte o débil. Como resultado de este ejercicio normalmente siempre queda una pared cubierta de tarjetas. Esto les brinda a los consultores un conocimiento importante con respecto a la información acerca de la estructura económica local, y les da una idea sobre las percepciones de los actores locales clave. Con este ejercicio surgen opiniones divergentes e interesantes discusiones entre los participantes.

- Dos ejercicios del metaplan pueden ser útiles. La primera pregunta es: ¿cuál es la ventaja competitiva de su ciudad/región? La segunda: ¿cuál va a ser la columna vertebral de la economía local en un lapso de 10 años? Se pide a cada participante que elabore una tarjeta por cada pregunta. La primera cuestión a menudo origina la observación de que actualmente no hay ninguna ventaja competitiva. En todo caso, origina consideraciones interesantes porque muchos participantes nunca se han hecho esa pregunta. Es importante lograr que los participantes consideren la ventaja competitiva de su localidad en relación con otros lugares comparables en la región, no en relación con lugares hipotéticos en otra parte (por ejemplo, en regiones menos avanzadas del país). La segunda pregunta con frecuencia da una idea de que lo local predomina en el discurso con respecto a los potenciales económicos.

Por último se explica a los participantes que durante los siguientes días tendrá lugar una serie de entrevistas individuales y mini talleres. Más aún, se establece el momento apropiado para la presentación final.

Investigación de campo

La investigación de campo consiste en entrevistas y mini talleres. Las entrevistas se realizan con varias empresas y organizaciones según se estipuló arriba. Una entrevista típicamente tiene una duración de

entre una y dos horas. La entrevista no se basa en un cuestionario rígido, y generalmente no implica el uso de técnicas como dar puntaje o clasificación o de otros métodos cuantitativos. Más bien, la idea es estimular a los entrevistados a destacar la estructura, actividades y desempeño de su empresa u organización, en comparación con otras organizaciones, y a dar su punto de vista sobre la política y la situación económica del lugar. La entrevista se basa en una guía para estar seguros de que se traten todos los puntos importantes. Sin embargo, es preferible no apegarse estrictamente a su secuencia, sino más bien estimular al entrevistado para que trate sus argumentos particulares en la secuencia que éste prefiera, y después hacer preguntas específicas para tratar cuestiones que no hayan sido abordadas.

Según nuestra experiencia, hay tres clases ideales de entrevistas (o más bien de conversaciones, ya que ésta es la atmósfera que tratamos de crear en la entrevista).

- Cuando las personas se dan cuenta rápidamente de lo que quieren los entrevistadores. Es importante dejar que el entrevistado exponga su argumento y sólo interrumpirlo cuando se alargue mucho. Los entrevistadores deben anotar las preguntas que se les ocurran y plantearlas más adelante en la entrevista.
- Cuando las personas no responden bien porque no entienden de qué se trata el ejercicio o piensan que no tienen mucho que decir, o sospechan que los entrevistadores son espías o por cualquier otro motivo. Es entonces todavía más importante crear una atmósfera de confianza. El mayor reto es animarlos a que expresen su punto de vista, no sólo un simple sí o no. No es conveniente interrumpirlos ni tener un estilo inquisitivo para entrevistarlos.
- Cuando las personas confunden la situación y empiezan a divagar. Esto pasa algunas veces con los representantes políticos y los representantes de asociaciones. En tal situación es perfectamente correcto interrumpir al entrevistado y tratar de guiarlo a cuestiones más concretas y específicas. En un momento dado ser un poco cortante o tratar de provocarlo para que proporcione la información deseada.

Hay algunos aspectos que deben considerarse con respecto a entrevistas/conversaciones. Primero, es

posible que el entrevistado se sienta profundamente inseguro sobre cómo comportarse y qué debe decir. Manejar correctamente esa situación depende mucho de la sensibilidad de los entrevistadores. Segundo, es conveniente estar alerta durante la entrevista. Por ejemplo, no permitir una situación en la que uno de los entrevistadores constantemente exponga sus argumentos en vez de escuchar los del entrevistado. Tercero, es indispensable tomar notas durante las entrevistas; por lo menos que dos de los entrevistadores lo hagan para poder verificar después cualquier discusión que surja sobre lo declarado.

Es importante que los entrevistadores se den cuenta de que las entrevistas en serie implican un rápido proceso de aprendizaje para ellos. Esto genera oportunidades y riesgos. Entre los primeros está la posibilidad de formar hipótesis de la información de las entrevistas y de discutir las con otros entrevistados posteriormente. El riesgo más importante probablemente sea el de confundir los hechos y las percepciones. Los entrevistados usualmente reportan hechos y percepciones, modelos mentales, interpretación de la realidad y demás. Es esencial que el entrevistador distinga entre información basada en la experiencia personal e información basada en rumores, sabiduría común y demás. Es peligroso que un entrevistador asuma los modelos mentales de los entrevistados sin ponerlos en tela de juicio. Con respecto a lo anterior, cabe hacer notar que no hay razón para no contradecir a los entrevistados, aunque esto parezca descortés según la cultura local. De hecho, cuestionar las opiniones, percepciones y modelos mentales de los entrevistados puede ayudar a obtener información importante —para ambas partes, por cierto—. Las entrevistas también son una oportunidad de aprender para el entrevistado y, una que otra vez, pueden llevarlo a cuestionar sus modelos mentales. Con respecto a esto, con frecuencia es útil confrontar a un entrevistado con información (que no sea confidencial) recabada en entrevistas previas.

Uno de los aspectos mencionados en el párrafo anterior merece ser tratado más a fondo. En un escenario específico, generalmente existen dos realidades: la realidad "objetiva" y la realidad según la interpreta la sociedad. No es raro que exista una gran distancia entre las dos. Esta brecha puede existir en términos de percepción del clima de negocios (es comprensible que las firmas no reporten buenos resultados en los negocios, por ejemplo para que los que piensan entrar desistan de su idea), o en términos de la estructura económica (generalmente se desconocen los datos

sobre la composición del sector), o en términos de oportunidades para negocios (ya que la prensa reporta selectivamente y a menudo orienta su atención a desastres y crisis, sin atender las noticias positivas, algunos ramos de la industria pueden quedar al margen). Es esencial que el consultor descubra ambas realidades y la relación entre ellas, y que la exponga a los actores locales.

Teniendo en cuenta lo anterior, es esencial que los actores locales no sólo participen como entrevistados, sino también como entrevistadores. Hemos tenido diferentes experiencias a este respecto. En la siguiente ciudad en donde se desarrolló la actividad de *marketing* más efectiva, el secretario ejecutivo de la ACI participó en todas las entrevistas. En otras ciudades, un profesor de la universidad local, los ejecutivos y los consultores de ACI, y hasta algunas veces los directores, participaron en la investigación de campo (y, desde luego, el reporte de los resultados). Su activa participación implica una experiencia de aprendizaje particularmente rápida, crea las condiciones para que ellos presenten la información obtenida más adelante y los motiva a participar en la instrumentación.

Con respecto a los mini talleres, su estructura es muy similar a la del taller inicial. Los participantes en un mini taller deben pertenecer a un grupo más homogéneo, por ejemplo, al mismo ramo de la industria o de servicios. La diferencia principal será generalmente por el tema más específico que se desee tratar, por ejemplo: ¿cuáles son los puntos fuertes y débiles de su segmento, considerando las líneas del metaplan según los criterios del diamante de Porter? Los mini talleres tienen una duración aproximada de dos horas.

Se pueden usar otras técnicas para la investigación de campo, aunque no se hayan usado hasta ahora. Particularmente, algunas de las técnicas del PRA/PLA, como el mapeo, el *lifeline* y el *walkover*.

La duración de una investigación de campo depende del tamaño y la complejidad del escenario. En lugares más pequeños (menos de 100 mil habitantes) nos llevó una semana, en lugares más grandes, dos semanas. El cuadro 1 presenta un programa ideal típico.

Preparación de información obtenida

La preparación de la información obtenida empieza mucho antes que la investigación de campo. De hecho, es útil concebir la investigación de campo como un proceso iterativo para formular, rechazar o verificar

hipótesis. Dicho de otra forma, la preparación de la información obtenida no empieza de la nada después de terminar la investigación, sino que más bien está basada en las amplias hipótesis hechas durante la investigación de campo.

Parece conveniente empezar la preparación de la información obtenida usando una técnica metaplan, trabajando con las observaciones recibidas con respecto a cada uno de los ramos importantes en la localidad. El resultado es un grupo de tarjetas de observaciones con respecto a las fortalezas y debilidades de cada sector. También es útil sondear en ellas algunas cuestiones como el espíritu empresarial, la calidad y la capacidad de respuesta de las instituciones de fomento, o el comportamiento del gobierno local. El siguiente paso es discutir el contenido de estas tarjetas; parte de este ejercicio es volver a las notas tomadas durante las entrevistas para verificar o negar ciertas observaciones. Aún más, si participa un mínimo de cuatro personas, es útil emplear el método Pareto (ponerle una calificación a las tarjetas, cada participante tiene un número de puntos equivalente a 20% del número total de tarjetas) para definir las prioridades. El resultado obtenido se pasa a una presentación en *Powerpoint*.

La preparación de propuestas sigue la misma secuencia: preparar un metaplan con propuestas, discutir las propuestas, definir prioridades y ponerlas en la misma presentación. El primer criterio para las propuestas es, desde luego, que tengan sentido, es decir, que su instrumentación mejore la ventaja competitiva local. Sin embargo, hay también otros criterios importantes. La mayoría de las propuestas debe poder instrumentarse dentro de un plazo corto. La idea básica de todo el proyecto es crear un círculo virtuoso: instrumentar ciertas propuestas tiene un impacto positivo, da frutos en un plazo corto (de uno a tres meses). Esto refuerza la credibilidad de todo el proceso y la motivación de los actores principales para que definan un mayor número de acciones y más ambiciosas. Por lo tanto, la tarea principal no es la de formular la mayor cantidad posible de propuestas, sino la de elaborar una lista de propuestas que no sean demasiado ambiciosas pero sí compatibles con el número, la capacidad y la motivación de los actores claves. Aún más, es importante pensar cómo encajan las propuestas en la forma de pensar de los actores locales. Esto no quiere decir que se deban evitar propuestas que rompan con las pautas establecidas y los patrones de conducta. Más bien, hay que considerar la manera de pensar de los actores y presentar pro-

PROGRAMA IDEAL TÍPICO PARA UN DIAGNÓSTICO PACA

	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Lunes	Martes
Mañana 1	Taller inauguración	Industria grande	Banco	Industria grande	Industria grande	Elaboración de diagnóstico	Elaboración de presentación
Mañana 2		Gobierno local	Industria grande	Industria grande	Industria mediana		
Comida	Profesionistas de ACI	Presidente de la asociación de micro y pequeñas empresas	Junta miembros de la ciudad	Activistas ONG	Periodistas		
Tarde 1	Industria pequeña	Agente exportador	Pequeña empresa de servicios	Pequeña empresa de <i>software</i>	Industria pequeña		
Tarde 2	Escuela técnica	Presidente de la asociación de ventas al menudeo	Empresas de transporte	Pequeño subcontratista	Industria mediana		
Tarde 3	Organización de apoyo a Pymes	Universidad	Empresas de recursos humanos	Representante de sindicato	Empresa pequeña de servicios		
Noche	Directores ACI	Mini taller con negocios con pequeña empresa del ramo A	Mini taller con negocios con pequeña empresa del ramo B	Mini taller con negocios con pequeña empresa del ramo C			Presentación y discusión de resultados

puestas de tal modo que los actores no se sientan criticados o distantes. Otros dos puntos deben ser mencionados a este respecto. Primero, no hay razón para no hacer propuestas que hayan sido planteadas por los actores locales en el curso de las entrevistas o los talleres, al contrario. Segundo, puede ser útil proponer que se continúen o amplíen las actividades existentes, especialmente en casos en los que los consultores perciban que tienen mucho sentido, pero que se enfrentan a la oposición de ciertos actores locales. Al mismo tiempo, es importante observar que la presentación puede ser polémica, y de hecho, en algunos casos debe serlo. En un entorno en el que las actividades locales no son las adecuadas para dar forma a una ventaja competitiva, una presentación amistosa y moderada, corre el riesgo de reforzar en vez de vencer una forma de pensar adversa. La presentación también debe incluir explícitamente la perspectiva del consultor sobre la situación local y la percepción de los actores locales de la situación.

Otro aspecto es el que concierne a la creación de algunas frases o conceptos clave que resuman los pro-

blemas, deficiencias u opciones locales. Después de la presentación, los actores clave que deseen instrumentar ciertas propuestas se pueden referir más fácilmente a esas frases clave. Además, a la prensa le atraen las frases o términos clave que resuman el argumento.

La estructura de la presentación en conjunto es:

- Presentación de los antecedentes conceptuales especialmente los conceptos de ventajas competitivas y competitividad.
- Diagnóstico de los actores locales, principalmente siguiendo la estructura del ramo de la economía local o los cuatro niveles de competitividad sistémica, con una evaluación global de acuerdo con esos cuatro niveles para concluir.
- Presentación de propuestas (no sólo con respecto a lo que se debe hacer, sino también diciendo quién podría instrumentarlas) en una estructura que refleje el diagnóstico, con las observaciones con-

cluyentes con respecto a los siguientes pasos que se deben poner en práctica. Esto debe incluir una referencia explícita a los tres pilares del desarrollo económico local mencionados en el apartado correspondiente. Se pueden encontrar ejemplos de presentaciones en: <http://www.meyer-stamer.de/paca/html>.

Presentación de resultados

Para presentar la información obtenida, las mismas personas e instituciones que fueron invitadas al taller inicial deben volver a asistir. Aún más, todas aquellas personas que fueron entrevistadas o tomaron parte en mini talleres deben ser invitadas. (De hecho, la invitación debe extenderse al final de la entrevista/mini taller).

Hemos encontrado que es útil hacer la presentación en un lugar poco común (por ejemplo, en una ocasión la hicimos dentro de una obra en construcción) tiene la ventaja de llamar la atención de los participantes. No es un evento más, sino algo que quedará grabado en su memoria.

La presentación de la información obtenida la deben hacer los consultores externos; nuestra experiencia hasta el momento indica que los actores locales aceptan las observaciones de personas extrañas con más facilidad que las de ellos mismos. La experiencia hasta el momento nos dice que una presentación dura aproximadamente una hora.

Después de la presentación, en vez de abrir la sesión para preguntas y comentarios, distribuimos tarjetas de metaplan y marcadores a la audiencia y les pedimos que anoten sus preguntas, observaciones, comentarios y propuestas. Las tarjetas se pegan en la pared, frente al auditorio, agrupadas por temas. Los consultores las leen en voz alta, y después de lo cual cada grupo de tarjetas se abre junto con la sesión para comentarios breves. La ventaja de este procedimiento es que más personas pueden participar y se pueden tratar más puntos que si se lleva a cabo una sesión convencional. Más aún, los comentarios se hacen en una forma mucho más estructurada. También hemos notado que en muchas ocasiones las respuestas a las preguntas de algunas tarjetas venían en otras, o que las tarjetas contenían propuestas prácticas de cómo instrumentar ciertas ideas (y quién lo debía hacer).

Pasos adicionales

Después de la presentación, es conveniente reunirse con los representantes de la organización a cargo del proyecto PACA, y posiblemente con otros actores lo-

cales que deseen participar, para discutir las propuestas de una manera más detallada —a fin de explicar el antecedente de cada propuesta, y discutir las posibles maneras de implementarlas. Los siguientes pasos, es decir, la puesta en práctica de las propuestas, se dejan en manos de los actores locales—.

Sugerimos que los consultores que participaron en el diagnóstico inicial del proyecto PMM regresen de cuatro a seis meses después para discutir el avance del proyecto con los actores locales. Para tal efecto se pueden organizar mini talleres con una duración de dos a tres horas. Primero, los representantes locales presentan lo que han hecho hasta la fecha y explican los obstáculos que surgieron. Después de eso, se lleva a cabo una sesión de lluvia de ideas, usando metaplan, para obtener ideas sobre cómo continuar con el trabajo.

Recursos necesarios para un proyecto PACA

El diagnóstico inicial de un proyecto PACA implica una cantidad limitada de tiempo y dinero. La investigación de campo tiene una duración de una a dos semanas, y dos a cuatro días más para la elaboración y presentación de los resultados. Como participan dos consultores externos, la cantidad máxima necesaria es de $28 \times "X"$ (X =remuneración diaria de los consultores más viáticos) más costo del viaje. Puede hacerse necesario remunerar a los participantes locales, aunque no fue el caso en los proyectos que hemos realizado hasta ahora. El transporte local siempre lo facilitó la organización local. Otros gastos fueron la renta de un proyector para la presentación conectado a una computadora, posible renta de salones para los talleres y la presentación, y el costo del material para el metaplan.

Límites y problemas de PACA

PACA tiene varias fortalezas —es rápido, no es caro, y está orientado a la acción—, pero también tiene limitaciones y deficiencias:

- Resulta difícil imaginar que se aplique en escenarios más grandes o más complejos económicamente, que ciudades con más de 380 mil habitantes.
- Los consultores que dirigen el diagnóstico inicial tienen que ser experimentados, versátiles y altamente calificados, es decir, conocedores de los diversos conceptos de competitividad y técnicas de trabajo colectivo. Tienen que ser imaginativos y

críticos, especialmente con respecto a la diferencia entre la realidad local y la percepción local de la realidad.

- La posibilidad de codificar el concepto es limitada. Aunque la aplicación de la metodología es rápida, la capacitación de los consultores en la metodología es un proceso que lleva mucho tiempo.
- En su forma actual, PACA no dispone de tiempo suficiente para hacer una valoración sistemática del sector informal en un escenario específico.
- Dado que la metodología puede parecer "rápida e improvisada" pone en duda la relevancia de las propuestas, ya que los actores locales importantes podrían pensar que la base del diagnóstico no es representativa estadísticamente.

UN CASO PARA ESTUDIO DE UN PROYECTO MARKETING MUNICIPAL CON ÉXITO: MAFRA

Mafra es una ciudad brasileña con cerca de 50 mil habitantes localizada en la frontera entre Santa Catarina (SC) y Paraná, en donde tiene una ciudad gemela, Río Negro, con cerca de 35 mil habitantes. Aunque sólo una tercera parte de la población de Mafra vive fuera de las fronteras del cinturón urbano, básicamente es un lugar rural. La industria de Mafra está basada en sus recursos naturales —aserraderos, muebles y demás productos de madera y fabricación de ladrillo; la única empresa aparentemente "moderna" es una fábrica de tejas de cerámica cuyos indicadores de resultados están por debajo de los de sus competidores en otras partes en SC—. Sin embargo, Mafra tiene un perfil un poco más sólido en servicios (especialmente comercio de mayoreo y menudeo, servicios médicos y educación) ya que es el centro de una microrregión que abarca un pequeño número de pueblos. El PNB per cápita era de cerca de 4 mil 800 reales en 1995 (a esa fecha, el real tenía una paridad cercana a 1:1 con el dólar), 20% por debajo del promedio de SC.

A mediados de los años noventa se iniciaron las actividades que fomentaban la economía. En 1996 el gobierno local logró atraer a una fábrica de una empresa de Estados Unidos que va a emplear a 85 personas en su etapa final. La empresa está produciendo repuestos para la superficie de llantas de camiones, utilizando un proceso de alta tecnología. No hubo inversiones posteriores, pero esta experiencia creó conciencia acerca de las posibilidades que tienen las

actividades locales. En 1997, un nuevo alcalde entró en funciones y escogió al anterior presidente de la cámara local (*Associação Comercial e Industrial de Mafra, ACIM*) como secretario de desarrollo económico. Ambos participaron en 1997 en un seminario sobre conceptos e instrumentos de fomento económico organizado por *Fundação Empreender (FE)*. ACIM y el gobierno de la ciudad invitaron a FE a que apoyara la elaboración de una estrategia de desarrollo económico llamada *Projeto Marketing Municipal*. La propuesta de los consultores de la FE fue la de realizar una valoración rápida de las ventajas y desventajas competitivas.

El ejercicio de la valoración lo realizaron en septiembre de 1998 dos consultores de la FE, acompañados por el secretario ejecutivo de ACIM. La información obtenida fue la siguiente:

- Estructura industrial relativamente débil, competitividad general mediocre de empresas industriales, pero un leve potencial en comercio y agricultura.
- Estructura adecuada de instituciones de fomento, especialmente con respecto a educación y capacitación vocacional, una extensión agropecuaria altamente eficaz de una ONG, dos cooperativas de crédito para desarrollo agropecuario con ligero potencial y alta credibilidad de ACIM.
- Una situación financiera crítica del gobierno de la ciudad.
- Un fuerte compromiso de los líderes y organizaciones locales para participar en el fomento económico, ya que se presentaba una inminente crisis, además de un fuerte compromiso de colaboración entre organizaciones y asociaciones.

Las propuestas de los consultores de la FE incluían conceptos generales y sugerencias concretas. Con respecto a las propuestas de conceptos generales, los consultores trataron de convencer a los actores locales de que debían utilizar los potenciales existentes para lograr el desarrollo económico (en vez de tratar de sacar algunas estructuras de la nada, en áreas que parecían tener mucho futuro, como el turismo de conferencias en lo que Mafra hasta la fecha no tiene nada que ofrecer). También trataron de que los locales captaran el mensaje de que el fomento económico debería ser para crear algo que los diferenciara, un

perfil específico de la localidad que no se pudiera reproducir fácilmente en otra parte, un perfil que creara una ventaja competitiva localizada. Las sugerencias concretas incluían conectar a la agricultura local con el comercio local, fortalecer las industrias y desarrollar algo diferente en el área del turismo. Las actividades posteriores de ACIM se orientaron principalmente a la agricultura, comercio, el turismo y la energía (Santa Catarina se está conectando al gasoducto natural de Bolivia-Brasil, y es fundamental para sus industrias que quede conectado).

Vinculación entre la agricultura y el comercio de la región

Las actividades a este respecto parten de las iniciativas existentes de BNAF, que después de dos años siguen pasando inadvertidas para otros actores locales. El formato de trabajo de BNAF se basó en un nuevo concepto para asociarse. BNAF alentó a los pequeños propietarios a formar asociaciones de aproximadamente a 10 socios, cada una enfocándose inicialmente a un solo producto. Cada asociación cuenta con consultores de BNAF. Cada pequeño propietario que quiere entrar a una asociación está obligado a pasar por una semana de entrenamiento en una dependencia de consultoría e investigación agrícola del gobierno. Al principio, el producto principal era el tomate que se cultivaba en invernaderos sencillos y baratos (que consistían en un marco de madera cubierto por un plástico grueso transparente). Después se introdujeron nuevos productos, incluyendo algunos cultivos para producción en invernadero (calabacitas, pepinos, melones y fresas), así como otros productos (leche, miel, frijoles, caracoles y conejos). BNAF recibe una pequeña suma en forma de subsidios gubernamentales y, por lo demás, depende del apoyo financiero de su grupo, es decir, familias que poseen pequeñas propiedades. BNAF está buscando en otras partes del mundo nuevas experiencias de innovaciones para la agricultura; los consultores de BNAF han visitado Israel, Francia, China y México para obtener información de primera mano sobre otras técnicas. En septiembre de 1999, BNAF proporcionó asistencia a 800 pequeños propietarios de Mafra, así como de otros pueblos vecinos y todavía hay más familias esperando integrarse al programa.

La cooperación entre BNAF y ACIM incluyó dos aspectos: interrelacionar a BNAF y a su clientela con el comercio local y resolver conflictos. Vincular a los pequeños productores locales con el comercio local no fue una tarea fácil. A causa de malas experiencias

en el pasado, los productores locales vendían sus productos a mayoristas en Curitiba (a dos horas de Mafra), y los supermercados también compraban frutas y vegetales allá. Para convencer a los dueños de los supermercados de que volvieran a intentar comerciar con los productores locales, esta vez con la intermediación de ACIM y BNAF, fue necesario un gran esfuerzo por parte del secretario ejecutivo de ACIM. Al principio se empezó con tomates solamente (y todos salieron beneficiados, los precios para los productores fueron 31% más altos, los precios de compra para los supermercados 22% más bajos, y el precio al consumidor bajó 15%), posteriormente las operaciones cubrieron otros productos. La comercialización local de la leche implicaba la inversión en equipo para esterilizar y empacar la leche. Los precios para los productores se elevaron de 0.16 a 0.41 reales, y los productores la vendían a un precio menor que el de las empresas grandes. Sucedió que la asociación ganó una licitación para proveer a las escuelas locales derrotando a competidores grandes como Parmalat.

Un efecto inesperado de la interrelación entre productores y comerciantes, y de la confianza que se generó rápidamente entre BNAF y ACIM, fue que las empresas locales empezaron a depositar dinero en una de las cooperativas de crédito locales que está trabajando en estrecha relación con BNAF. Inicialmente con una suma de cerca de 600 mil reales, la cual para septiembre de 1999 había aumentado a más de 4 millones de reales y después incluyó a otra cooperativa de crédito. Mientras que en septiembre de 1998 BNAF buscaba fondos desesperadamente y con poco éxito para varios proyectos que tenía en el escritorio, actualmente es todo lo contrario, BNAF tiene que trabajar duro para poner todos los fondos a producir.

Hasta el momento, la resolución de conflictos por parte de ACIM involucró dos casos que pudieron llevar al fracaso toda la experiencia. Primero, BNAF tuvo la idea de organizar compras conjuntas de todos los pequeños propietarios. Se consideró que la mejor forma de organizar esto era por medio de una subasta abierta, en que los proveedores competirían con sus ofertas hasta llegar a los precios más bajos aceptables para varios insumos. Los proveedores reaccionaron pidiéndole a ACIM que los ayudara a formar un bloque para tratar con BNAF. El secretario ejecutivo de ACIM tuvo que celebrar varias reuniones para disuadir a los proveedores de que siguieran con este esquema, haciéndoles notar, principalmente, el hecho de que la agricultura local está atravesando por un periodo

de crisis y de que a largo plazo era mejor para los proveedores que los productos locales se fortalecieran.

Segundo, aparentemente uno de los representantes de un producto grande de leche sobornó a un inspector de salubridad del gobierno de la ciudad para que clasificara a la leche producida por la asociación como peligrosa. La asociación alertó a ACIM, que inmediatamente convocó a una reunión. Se decidió enviar una muestra a Curitiba para su análisis, y ACIM llamó a los periódicos locales inmediatamente para alertarlos del fraude del inspector. Esto funcionó perfectamente. El análisis real que demostraba que la leche no tenía problemas llegó al día siguiente; los periódicos publicaron este resultado, con lo que se reforzó la posición del productor local; y ACIM solicitó con éxito al alcalde que el inspector corrupto fuera depedido.

Turismo y paleontología

En términos de turismo, Mafra tiene mucho potencial —un agradable paisaje, cascadas, extensos bosques y demás—. Sin embargo, esto no es una ventaja específica, puesto que todos los municipios en la región tienen ese potencial. La diferencia entre Mafra y las ciudades vecinas es el hecho de que Mafra tiene varios sitios paleontológicos importantes, que no son sólo sitios comunes, sino que prueban la hipótesis de que hace millones de años África y América eran un solo continente. Estos sitios son conocidos desde los años treinta, pero nunca habían sido explorados o explotados sistemáticamente. La existencia de estos sitios volvió a hacerse presente en la mente de los actores locales cuando quedaron expuestos los vestigios al momento que sacaban tierra para la construcción de la planta de la empresa de Estados Unidos antes mencionada, interviniendo de inmediato las autoridades federales y corriéndose el grave riesgo de que la empresa cancelara su inversión. A través de la pronta acción de varios actores locales, los descubrimientos pudieron ser resguardados en la universidad local y la construcción pudo continuar.

Levantar los sitios paleontológicos para atraer a turistas fue una de las sugerencias del *Projeto Mar-*

keting Municipal. A los actores locales les gustó la idea y ACIM congregó un grupo de trabajo con representantes de varias organizaciones (entre los cuales se encontraba un profesor retirado, un especialista de renombre internacional en la materia), no sólo de Mafra, sino también del vecino Río Negro, para elaborar un proyecto. El proyecto que se desarrolló fue bastante ambicioso: crear un Centro Nacional de Paleontología, no sólo para el turismo, sino también como centro de investigación, dando servicio especialmente a los investigadores y grupos de estudiantes de Brasil y del extranjero.

Hubo que vencer rivalidades y suspicacias entre Mafra y Río Negro para lograr poner en marcha el proyecto. En agosto de 1999 se dio un gran paso cuando el grupo de trabajo, junto con los representantes de los gobiernos de las dos ciudades y las juntas de la ciudad dieron los seis elementos que en conjunto forman todo el proyecto, el cual se deben dividir en partes iguales entre Mafra y Río Negro. En septiembre, un memorándum de acuerdo fue firmado por los dos alcaldes, los presidentes de las respectivas juntas de las ciudades y los dos presidentes de ACIM. Tres personas fueron asignadas para trabajar tiempo completo para el proyecto —una pagada por la ciudad de Mafra, otra por la ciudad de Río Negro, y la tercera por los gobiernos estatales de Santa Catarina y Paraná—. Con respecto a Brasil, un proyecto de este tipo que involucra a dos ciudades de dos países diferentes es poco común y un gran logro.

El efecto económico directo del proyecto ha sido estimado en 5 millones de reales al año. Sin embargo, este cálculo se basó en supuestos muy restrictivos y sólo tomó en cuenta el ingreso por turismo. Es muy probable que el efecto directo e indirecto del proyecto, una vez que esté funcionando a su máxima capacidad (probablemente a principios del 2000), sea más sustancial. A parte de eso, hará que Mafra, que hasta la fecha se percibe como un lugar recóndito sin gran importancia, atraiga la atención, lo cual reforzará la autoestima de los actores locales en Mafra y Río Negro y, en consecuencia, creará condiciones favorables para más proyectos.

Cambio Estructural Regional. El Caso de Renania–Westfalia del Norte, Alemania

POR: ENRIQUE DUSSEL PETERS *

La experiencia de la región Renania–Westfalia (NRW por sus siglas en alemán) es un caso relevante con respecto al cambio estructural que han realizado en las últimas décadas y seguirán realizando algunas regiones especializadas en industria pesada y en otras actividades que tienden a transferirse a diferentes regiones o reducen sustancialmente su peso ante los impactos del proceso de globalización y las innovaciones propias de los respectivos sectores. El autor expone los antecedentes de desarrollo económico de la NRW, poniendo énfasis en dos iniciativas que se instrumentaron durante los años noventa para confrontar los retos regionales vinculados a cambios internos de su economía y al proceso de globalización: las Conferencias Regionales y la Exposición Internacional del Par que Emsch (IBA por sus siglas en alemán), ambas

presentan diferencias importantes pero denotan preocupaciones y formas semejantes de abordar los retos locales y regionales. Con las lecciones que ofrece esta experiencia plantea una serie de temas e hipótesis con respecto a políticas regionales en México y su entorno institucional.

INTRODUCCIÓN

Al menos desde los años noventa se percibe tanto en México como internacionalmente un creciente debate conceptual y de política económica en torno al desarrollo espacial y territorial, que se ha enriquecido enormemente por esta discusión. Los debates teórico e internacional se caracterizan por una impresionante diversidad de experiencias y complejas estructuras e instituciones espaciales. En general, no se trata de buscar nuevas o viejas recetas de desarrollo socioeconómico sino de, al menos, aprender de estas experiencias.

* Enrique Dussel Peters estudió la maestría en Ciencias Políticas en la Universidad Libre de Berlín y el doctorado en Economía en la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos. Es profesor de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Se ha especializado en teoría del crecimiento y desarrollo, organización industrial y política económica. Ha participado en proyectos en torno al sector manufacturero mexicano, estudios sectoriales, el TLCAN y su impacto en la economía mexicana, así como experiencias mexicanas e internacionales de desarrollo local y regional. Entre sus últimos libros destaca: *Polarizing Mexico. The Impact of Liberalization Strategy*. Correo electrónico: dusel@servidor.unam.mx

Nota: El autor está muy agradecido con el *Institut Für Entwicklung und Frieden (INEF)* de la *Gerhard–Mercator Universität en Duisburg* (Alemania) y particularmente con su director, Dirk Messner. También agradece los comentarios de Jörg–Meyer Stamer, Claudio Maggi y Kem Soo Yoon, participantes del proyecto *Ökonomischer Strukturwandel, regional Wirtschafts– und Standortpolitik, umweltpolitische Ausgestaltung der Landespolitik, Eine Bestandsaufnahme aus der Sicht fortgeschrittener Entwicklungsländer* del INEF. Gran parte del artículo es resultado de la estancia del autor en Nordrhein Westfalen en agosto de 1999, financiado por el INEF.

Desde esta perspectiva, el presente artículo tiene dos objetivos generales. Por un lado, analizar brevemente la experiencia de las últimas décadas de desarrollo de un estado en Alemania: Renania-Westfalia del Norte (*Nordrhein Westfalen*, en lo que sigue, NRW) y, por el otro, revisar una serie de proyectos —con especial énfasis en la Exposición Internacional del Parque de Emsch (*Internationale Bauausstellung Emscher Park IBA* por sus siglas en alemán)— y su instrumentación. Más que entrar en múltiples detalles de esta experiencia específica y a diferencia de otras analizadas, se busca presentar las formas innovadoras de organización de nuevas instituciones y la instrumentación de una política regional. Por otro lado, el artículo se concentrará en las "lecciones" de esta experiencia y otras —también analizadas en este ejemplar de *El Mercado de Valores*— con el objeto de plantear una serie de temas e hipótesis respecto de políticas regionales en México y su entorno institucional ¹.

El espíritu del artículo no es proponer que se reproduzcan las experiencias de NRW en México. Por el contrario, como se verá más adelante, existe todavía un sinnúmero de limitaciones y dificultades en la región de NRW. Por otro lado, el sistema político federal alemán, la transferencia de recursos federales y de la Unión Europea, así como el alto nivel de vida, entre otros, hacen difícil una comparación con otras naciones y regiones, incluyendo México. No obstante, se considera que existen experiencias institucionales y específicas que pudieran ser relevantes en el debate actual sobre México. NRW se caracteriza por profundos cambios estructurales socioeconómicos después de la Segunda Guerra Mundial y particularmente desde los años sesenta, en torno a una "terciarización" de su economía y a la prácticamente desaparición de sus principales actividades económicas en menos de 40 años. Una serie de regiones en México, particularmente los "viejos" centros políticos, industriales y urbanos, con una importante participación en el PIB y en el empleo, entre otras variables, también enfrentan en forma creciente disyuntivas de transformación semejantes.

Por último, es importante subrayar la importancia de la endogeneidad territorial en un contexto de globalización de empresas, regiones y naciones. Si se comprende a la globalización como un proceso histórico —surgido al menos desde la década de los

setenta—, determinado por la especialización flexible ² y los encadenamientos mercantiles globales ³, genera, paradójicamente, un proceso de regionalización y localización. Es decir, ante estructuras económicas nacionales relativamente abiertas a flujos comerciales y de capital, la globalización propicia crecientemente impactos a nivel local y regional (Alburquerque, 1997; Dussel Peters/Piore/Ruiz Durán, 1997). Los retos de desarrollo socioeconómicos y de otra índole, desde esta perspectiva son múltiples, tanto para el estado nacional como para las localidades y regiones, e implican una transferencia de funciones y recursos federales o del estado nacional hacia los territorios donde tiene efecto la globalización. Desde esta perspectiva, son también primordialmente las localidades y regiones las que debieran enfrentar a los impactos específicos de la globalización, con personal, instrumentos y recursos. Los grados de endogeneidad territorial de las respectivas actividades, el entorno y la competitividad sistémica en que se encuentran y generan, así como las formas específicas de cooperación interfirma y eficiencia colectiva que permiten, son cruciales para comprender el desarrollo territorial (Dussel Peters, 2000; Messner, 1997; Vázquez Barquero, 1999; véase también los artículos de Meyer-Stamer y Schmitz en este volumen).

ASPECTOS GENERALES DEL CAMBIO ESTRUCTURAL EN NRW

Sin pretender abarcar en forma profunda los aspectos históricos y socioeconómicos de NRW, se presentan temas y cambios estructurales relevantes para comprender las condiciones de esta región y las propuestas regionales que se han elaborado recientemente.

² El concepto surgió desde mediados de la década de los ochenta (Piore/Sabel, 1984) y se refiere a la creciente diversificación internacional por parte de la demanda y sus implicaciones en el sector productivo. De tal manera, la centralización territorial productiva, típica del fordismo, hasta inicios de la década de los ochenta, ha sido crecientemente sustituida por unidades productivas con una mayor capacidad de respuesta ante la mencionada diversidad, con enormes impactos en la organización industrial, procesos de trabajo y formación de redes territoriales y globales, entre otros.

³ Los encadenamientos mercantiles globales se refieren a las relaciones económicas que han surgido históricamente, y en forma creciente, como resultado de la "especialización flexible" y la apertura de los mercados de bienes, servicios y capitales. Los encadenamientos mercantiles globales incluyen a todas las actividades, desde el diseño hasta la venta/exportación y servicios relacionados de mercancías (Gereffi, 1994). Esta compleja red de relaciones inter e interfirma a escala global también es de crítica importancia para comprender las magnitudes de la reestructuración productiva a escala global.

¹ Ayala Espino (1999) realiza un excelente análisis en torno a la relevancia actual de la creación y profundización de instituciones en el contexto actual de México.

Cuadro 1
ALEMANIA Y NRW: DATOS GENERALES (1998)

	Alemania	NRW	NRW/Alemania (%)
Territorio (miles de km ²)	357 022	34 080	9.55
Población (miles) ^a	82 037	17 976	21.91
Habitantes por km ²	230	527	229.13
PIB (en miles de millones de marcos) ^b	3 758	827	22.00
Agricultura	40	5	13.22
Industria	1 193	262	21.93
Comercio y transporte	523	125	23.96
Servicios	1 369	288	21.03
PIB per cápita (en marcos)	45 810	46 000	100.42
Hogares (miles)	37 532	8 211	21.88
Hogares de una persona (miles)	13 297	2 909	21.88
Empleo (miles)	35 861	7 406	20.65
Agricultura	1 024	135	13.18
Industria	12 132	2 547	20.99
Comercio	8 205	1 733	21.12
Otros servicios	14 500	2 991	20.63
Desempleo (tasa de)	12.3	11.7	95.12
Exportaciones de bienes y servicios (millones de marcos)	950 072	187 778	19.76
Industria	869 156	181 182	20.85
Importaciones de bienes y servicios (millones de marcos)	821 175	192 748	23.47
Industria	678 270	173 289	25.55
Exportaciones de bienes y servicios (como porcentaje del PIB)	0.25	0.23	89.83
Industria	0.23	0.22	94.74
Importaciones de bienes y servicios (como porcentaje del PIB)	0.22	0.23	106.68
Industria	0.18	0.21	116.11
Industria y minería ^c			
Número de establecimientos	48 357	10 419	21.55
Empleo (miles)	6 405	1 520	23.73
Inversiones (millones de marcos)	93 342	18 266	19.57
Financiamiento (millones de marcos)			
Créditos a instituciones no bancarias	4 843 424	853 080	17.61
Corto plazo	734 889	133 983	18.23
Mediano plazo	253 038	44 365	17.53
Largo plazo	3 713 999	651 761	17.55
Financiamiento (como porcentaje del PIB)			
Créditos a instituciones no bancarias	1.29	1.03	80.05
Corto plazo	0.20	0.16	82.86
Mediano plazo	0.07	0.05	79.68
Largo plazo	0.99	0.79	79.76

^a Febrero de 2000.

^b Se refiere al valor agregado (*Bruttowertschöpfung*) a nivel sectorial, por lo que la suma sectorial no coincide con el total.

^c Datos para 1997. Sólo se refiere a empresas con más de 20 empleados.

FUENTE: *Statistisches Bundesamt* (<http://www.statistik-bund.de>, consultado el 15 de julio de 2000).

Con casi 18 millones de habitantes en la actualidad —más del 20% de la población alemana— y un territorio de 34 mil km² y considerando que más de la mitad de la población vive en ciudades de más de 100 mil habitantes, NRW es el estado más grande y poblado de Alemania (véase cuadro 1). NRW, situada al noroeste de Alemania, colinda con Holanda y Bélgica, y ha recibido sustanciales apoyos por parte de la Unión Europea como parte de las regiones bajo los objetivos 2 y 3⁴. Con un PIB per cápita de 46 mil marcos⁵, NRW se encontraba ligeramente por encima del PIB per cápita alemán en 1998, como resultado de la incorporación de la exRepública Democrática Alemana cuyo PIB per cápita era inferior al del resto de Alemania. NRW se encuentra dividida en 31 municipios (*Kreise*) y 396 ciudades y entidades (*Städte und Gemeinde*)⁶. En 1999, NRW contó con un presupuesto de 91 mil 343 millones de marcos de los cuales 10.52% se orientó a inversiones de diferente índole. Para el presupuesto 2000 se anticipa un monto de 860 millones de marcos para el fomento económico en la región con énfasis en las empresas de menor tamaño. Además tanto Alemania como NRW cuentan con un dinámico sector bancario que provee un importante financiamiento a largo plazo a instituciones no bancarias (véase la gráfica 1).

En el contexto anterior es fundamental comprender algunos de los cambios estructurales por los que ha transitado NRW en las últimas décadas⁷.

- NRW, y particularmente la región del Ruhr⁸, se constituyó desde finales del siglo XIX en el corazón

⁴ La Unión Europea otorga una parte de su presupuesto (fondos estructurales y de cohesión) bajo seis objetivos, de los que para la región se destacan: 1) regiones subdesarrolladas, 2) apoyo a actividades económicas y sociales de regiones con dificultades estructurales y, 3) modernización y actualización de sistemas y políticas de educación, capacitación y desempleo. Durante 1994–2000 y 2000–2006 NRW recibirá sólo bajo el objetivo 2 alrededor de 120 millones de marcos anuales. Adicionalmente, y como parte de la Agenda 2000 de la Unión Europea, NRW podrá recibir alrededor de 1,750 millones de marcos durante el periodo 2000–2006.

⁵ En diciembre de 1998, 1 dólar estadounidense representó 1.67 marcos alemanes.

⁶ Para un análisis y datos generales de NRW, véase: <http://www.nrw.de/>.

⁷ Para un estudio detallado al respecto, véase: Ganser (1999); Heinze et al. (1996); Kilder (1999); Müller/Schmals (1993).

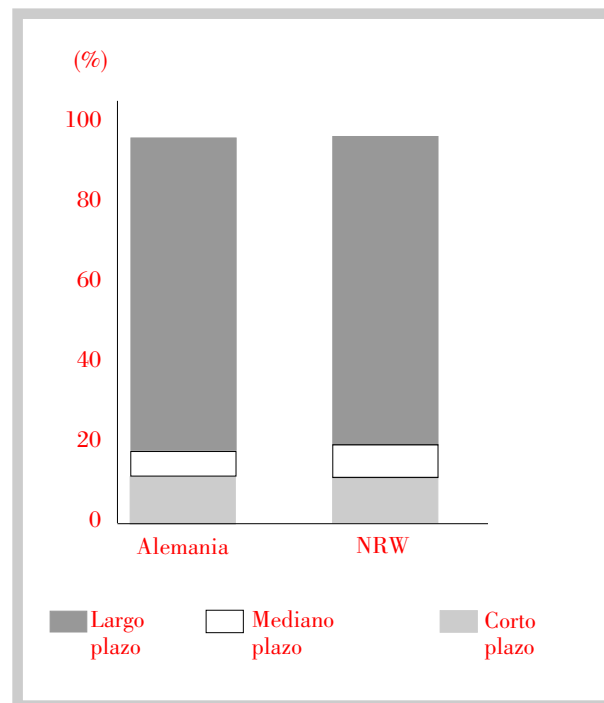
⁸ Blotvogel (1998, 1999) señala que la región del Ruhr puede considerarse como parte de la región socioeconómica del Rin–Ruhr, con importantes vínculos de diferente índole en NRW, pero también con otras regiones europeas de Bélgica y Holanda. Las implicaciones desde una perspectiva histórica, de política económica y administrativa son muy importantes, aunque todavía no existen conclusiones definitivas sobre el debate.

industrial alemán con base en la extracción de carbón y en la siderurgia y sus agrupamientos industriales y de servicios. Sin embargo, con la introducción de nuevas tecnologías en ambos sectores (que incluyen nuevas formas de extracción de carbón, una mayor eficiencia por parte de la industria siderúrgica, así como el uso de otros energéticos), pero particularmente ante la disminución del costo de transporte y las importaciones masivas, ambas industrias se "desplomaron" desde finales de la década de los cincuenta: en la actualidad el número de empleados se redujo en la minería del carbón de 400 mil a 40 mil y de más de 300 mil a alrededor de 100 mil en la siderurgia⁹.

- El cambio estructural de la región no sólo generó retos económicos frente a la necesidad de crear

⁹ Estas industrias son probablemente las más paradigmáticas de la región. Sin embargo, ciudades como Düren, por ejemplo, especializada en la producción de papel, vio caer su principal actividad desde la década de los setenta con más de 12 mil empleos y 49 empresas a principios del siglo XX, a alrededor de 2 mil empleos y ocho empresas en 1999. En NRW se perdieron alrededor de 375 mil empleos durante 1991–1995 (Heinze, et al. 1996:10).

Gráfica 1
FINANCIAMIENTO AL SECTOR NO BANCARIO (COMO PORCENTAJE DEL PIB)



nuevos empleos y empresas. Ante la especificidad de las actividades vinculadas a la siderurgia y el carbón. Ruhr se convirtió en una de las regiones con mayor densidad de población (alrededor de 2 mil personas por km²) y con mayor contaminación de Europa. La reestructuración de la región del Ruhr, como parte de NRW, no sólo requirió de financiamiento y una visión de largo plazo para su reestructuración, sino que incluyó fundamentalmente aspectos ambientales, culturales —al desaparecer la única forma de subsistencia de cientos de miles de familias—, políticos —NRW es uno de los principales bastiones del Partido Socialdemócrata— y arquitectónicos —de más de 128 centros de extracción de carbón en 1958, sólo subsisten seis en la actualidad—, entre muchos otros.

- Así, la región conocida como de los "1000 fuegos" requirió soluciones de muy diferente índole. Desde finales de los años sesenta se tomaron medidas de política estructural regional con diferentes énfasis. Si desde 1968 y hasta los setenta la política estructural se orientó hacia la creación de infraestructura, posteriormente se hicieron esfuerzos tendientes a crear en la región centros de investigación, innovación, tecnológicos y de educación. Ante la acelerada crisis en esta zona durante los años ochenta y la creciente presión social a mediados de la misma década, el gobierno de NRW tomó una serie de medidas regionales que buscaban no sólo hacer frente a la crisis del carbón y la siderurgia, sino delegar responsabilidades a las regiones del NRW (véase también en este ejemplar de *El Mercado de Valores* el artículo de Maggi).

Desde mediados de los años ochenta hasta hoy día, una parte importante de los mecanismos del gobierno de NRW ha sido delegada a 15 conferencias regionales (CR), las cuales abarcan territorios de NRW según sus respectivas cámaras industriales —que no necesariamente coinciden con otras demarcaciones geográficas, políticas o administrativas— en las que participan todas las instituciones interesadas, y con experiencia y conocimiento sobre las respectivas subregiones de NRW con el objeto de plantear proyectos y visiones a mediano y largo plazos al gobierno de NRW para su instrumentación en las respectivas subregiones ¹⁰. Así, las CR se han convertido desde en-

tonces —a diferencia de las políticas estructurales en décadas anteriores— en instituciones subregionales de búsqueda de consensos en torno a las prioridades de sus respectivos territorios, con la legitimidad para permitir su pronta realización ¹¹. Si en los primeros años (1989–1991) las CR se concentraron en su propia constitución y dinámica de trabajo, desde entonces se han concentrado en la propuesta y realización de proyectos de infraestructura y la creación de centros tecnológicos. Desde finales de los años noventa las CR se han orientado crecientemente a desarrollar sus propias ventajas territoriales a mediano y largo plazos, mientras que las políticas de cambio estructural han perdido importancia ¹².

Si bien la propuesta del gobierno de NRW ha generado contradicciones, así como limitaciones en la instrumentación de proyectos e importantes conflictos institucionales ¹³, es relevante reconocer que ha generado una importante dinámica en las respectivas instituciones de NRW a nivel subregional y ha generado múltiples impactos —tanto en proyectos realizados como, particularmente, en la dinámica de las organizaciones de las subregiones— en algunos de los territorios de NRW ¹⁴.

LA EXPOSICIÓN INTERNACIONAL DEL PARQUE EMSCH

En el contexto anterior de reestructuración regional, los gobiernos federal y el de NRW decidieron, entre varios proyectos, crear la Exposición Internacional del

¹¹ La CR de Aachen, por ejemplo, cuenta con la participación de alrededor de 200 instituciones y personas y una serie de consejos temáticos: empleo, calificación, de información (nuevas tecnologías) y transporte, entre otros (RK–Aachen 1999). Las decisiones en esta CR se toman por unanimidad en los respectivos consejos.

¹² En la CR de Aachen en la actualidad se han propuesto proyectos de logística, química y otros sectores "suprarregionales" con Holanda, Bélgica y empresas e instituciones de las respectivas regiones europeas con el objetivo explícito de generar redes interindustriales entre las respectivas regiones. Esta misma CR contaba en 1999 con alrededor de 50 proyectos concentrados en cinco temáticas selectas por el consejo directivo de la CR (véase <http://www.regionalkonferenz-aachen.de>)

¹³ Además del relativamente lento proceso de constitución de las CR y el diferente funcionamiento de las mismas en las respectivas subregiones, las CR en muchos casos generan conflictos con instituciones ya existentes, tales como cámaras empresariales, sindicatos, secretarías del propio gobierno de NRW y organizaciones no gubernamentales, entre otras. La CR, como una institución de reciente creación desarrolló alguna competencia con otras políticas regionales, particularmente las tradicionales orientadas a reducir el desempleo y el apoyo económico. Los resultados de las CR, además, no necesariamente tienen que coincidir con los planteamientos del gobierno regional e incluso nacional.

¹⁴ Para el impacto de las CR en NRW, véase: Heinze et al., (1996:29ss.); Muller/Schmals 1993); Potraz (1997).

¹⁰ Para una presentación completa de los instrumentos de fomento económico del gobierno de NRW, véase: <http://www.mwmtv.nrw.de>

Parque de Emsch (IBA, por sus siglas en alemán) en 1989¹⁵, con el objeto de renovar económica y ecológicamente la región industrial de NRW por un periodo inicial de tres años, que posteriormente fue ampliado a cinco y a 10 años hasta 1999. La región del Parque de Emsch integra a una serie de subregiones con alrededor de 800 km² y dos millones de habitantes, y es considerada como la de mayor densidad industrial y poblacional de NRW (IBA, 1988). Los retos de esta subregión de NRW —considerando grandes espacios contaminados y sin función, como legado de la industria pesada mencionada, así como una densa infraestructura y fuerza de trabajo altamente capacitada pero desempleada— pueden ser definidos como los de una región industrial en crisis en busca de una nueva estructura productiva, vinculada a servicios y actividades de alta tecnología. Lo importante e innovador de la IBA fue su énfasis en la *triada* economía, ecología y aspectos sociales, así como en la organización institucional que generó. De igual forma, y así lo señala el primer memorándum de la IBA en 1988 el proyecto en general busca acelerar y concentrar un proceso territorial que tomaría demasiado tiempo si no se organiza institucionalmente, lo que traería consigo, en el mejor de los casos, la pérdida de al menos una generación sin que se hubiera beneficiado de los potenciales cambios estructurales (IBA 1988:13.ss.).

La IBA se convirtió así en un iniciativa regional fundamental para la reestructuración industrial de NRW, con el objetivo de concentrarse en un número de "megaproyectos" y en su difusión a nivel nacional e internacional. A diferencia de proyectos anteriores, basados exclusivamente en la generación de nuevas empresas y la absorción de la fuerza de trabajo de las industrias en declive, la IBA hizo hincapié en la recuperación del legado industrial, tanto económico como material y cultural de las industrias y sus fábricas¹⁶, pero consciente de la necesidad de generar empleos, sanear ecológicamente los respectivos espacios y permitir también una difusión de esta visión a nivel regional, nacional e internacional.

Además de estos planteamientos, la organización inicial y la puesta en marcha de los proyectos, fueron fundamentales. Uno de los cuestionamientos princi-

pales de la IBA para la región fue: ¿cómo se organiza la innovación en un territorio no innovador incluyendo a sus habitantes y su problemática? La IBA fue así resultado tanto de las experiencias de los programas regionales instrumentados desde los ochenta, como de otras experiencias regionales y sectoriales (incluyendo desde 1987 la Iniciativa para las Industrias del Carbón y la Siderurgia, *Zukunftsinitiative Montanregionen, ZIM*), entre otras.

La organización de la IBA se destaca por su carácter local y descentralizado, tanto en el planteamiento de una visión regional de largo plazo como en la puesta en marcha de unos 120 proyectos. Fundamental, además, ha sido la forma en que se institucionalizó la IBA, entendida como un foro de intercambio de experiencias y un diálogo entre todos los grupos sociales de la región. Las localidades (municipios o incluso organizaciones administrativas de mayor grado de descentralización), instituciones públicas o privadas regionales, así como iniciativas de ciudadanos fueron clave para proponer los proyectos y garantizar su realización, incluyendo aspectos de financiamiento y funcionamiento a largo plazo (Kilper, 1998).

Uno de los aspectos más destacables de la IBA fue la creación de una nueva institución y empresa, la Sociedad de Planificación-IBA (*IBA-Planungsgesellschaft, SP-IBA*) como filial del gobierno de NRW. La SP-IBA se convirtió así en una interlocutora e intermediaria independiente entre las exigencias y solicitudes de la región Emsch con el gobierno de NRW. Sus objetivos principales incluían iniciar procesos de propuestas en la región, organizar procesos de planificación a largo plazo y difundir estos resultados tanto ante el gobierno de NRW, como a nivel nacional e internacional. El gobierno regional de NRW transfirió importantes facultades propias, incluyendo financiamiento, personal y poder de decisión, a la subregión de Emsch a través de la SP-IBA.

El aspecto del financiamiento de la SP-IBA también es innovador. Si bien contó con un personal relativamente pequeño de profesionales (alrededor de 25 arquitectos, sociólogos, planificadores urbanos, etc.) dedicados de tiempo completo y con un presupuesto anual por parte del gobierno de NRW de sólo 7.5 millones de marcos, la mayor parte del trabajo de los proyectos lo realizaron instituciones tanto gubernamentales como no gubernamentales de la región, así como otras organizaciones y personas (en muchos casos estudiantes que realizaron su servicio social). Sin embargo, y con relativo éxito, la SP-IBA logró canalizar y concentrar más de 5 mil millones de

¹⁵ Anteriormente ya se habían realizado IBA en Berlín en 1957 y posteriormente en 1987.

¹⁶ Al respecto hubo profundas discusiones que requirieron de una gran madurez política, ya que como en muchos otros casos internacionales, lo más fácil hubiera sido "arrasar" con las construcciones existentes y su legado socioeconómico, cultural y arquitectónico y crear un nuevo espacio "sobre" el existente.

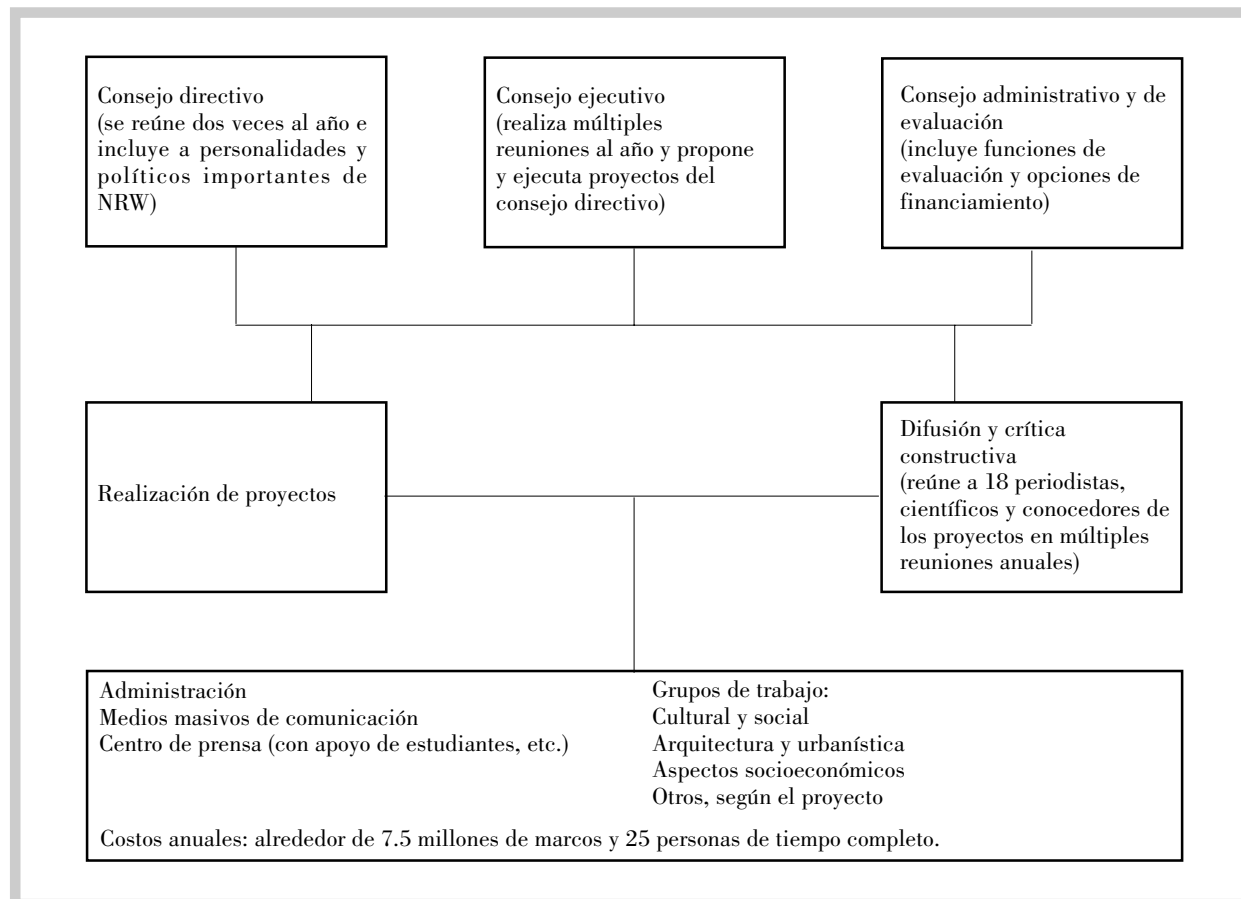
marcos —alrededor de 3 mil millones de marcos provinieron de subvenciones y fondos existentes, mientras que el resto de otras inversiones públicas y privadas— durante 1989–1999 al coordinar y concentrar las múltiples iniciativas, incentivos, instrumentos y mecanismos públicos y privados existentes —tanto de municipios como regionales nacionales y de la Unión Europea—¹⁷ bajo la IBA y con el apoyo del gobierno de NRW. Aquí radicó una parte sustancial de su éxito al fungir como una institución pública mediadora y "multisecretarial" o de "corte horizontal" —es decir, con poder de decisión en áreas que usualmente corresponden a múltiples secretarías e instituciones regionales y nacionales—, independiente del gobierno de NRW, pero con la legitimación local, regional y sus

respectivas instituciones. De igual forma, la IBA tampoco compitió con otras instituciones existentes y, desde 1996–1997, sólo en ocasiones excepcionales otorgó financiamiento a proyectos que consideró relevantes y que no obtuvieron recursos por parte de las fuentes existentes.

Es, por último, importante señalar algunos de los procedimientos prácticos y la estructura de la IBA. Durante 1988 y parte e 1989 la IBA recibió más de 400 proyectos, de los cuales se seleccionaron alrededor de 100 (70 proyectos iniciales y el resto de los proyectos se desarrollaron posteriormente). Los principales criterios de selección analizados por grupos de expertos fueron: a) el edificio o terreno debía estar disponible legalmente; b) apoyo del proyecto a nivel municipal; c) la estrategia de financiamiento a mediano y largo plazos tenía que garantizarse, y d) los criterios de la IBA (calidad, ecología/economía y aspectos sociales) tenían que cumplirse. Con base en

¹⁷ Hasta 1999 la IBA había logrado coordinar y centralizar más de 36 instrumentos y fuentes de proyectos y financiamiento.

ESQUEMA RESUMIDO DE LA ORGANIZACIÓN DE LA IBA



estos criterios iniciales de selección, la IBA aprobaba los proyectos y los difundía regional, nacional e internacionalmente e iniciaba su labor de búsqueda de financiamiento con el apoyo del gobierno de NRW. Después de comprometer ciertos recursos, y como aspecto fundamental de la IBA, todos los proyectos eran sujetos a licitaciones públicas internacionales y finalmente aprobados y desarrollados por la IBA. Estas licitaciones públicas internacionales —que comprendían un abierto y transparente proceso de competencia por la realización de los proyectos— constituyeron un aspecto fundamental de la IBA y su visión de cristalizar la nueva política regional y local.

Si bien el consejo directivo de la IBA ha desempeñado un papel importante para lanzar esta nueva institución y apoyarla regional, nacional e internacionalmente, destaca de la organización interna de la IBA:

- El consejo ejecutivo desempeña un papel fundamental, ya que crea un grupo de trabajo para cada proyecto presentado, en donde participan instituciones públicas (diferentes secretarías) y privadas, organizaciones no gubernamentales e instituciones de investigación y académicas entre otras, así como personas con experiencia y conocimientos sobre los proyectos.
 - La calidad de los proyectos, el compromiso de apoyar su realización, la estandarización del proceso de aprobación y las licitaciones públicas internacionales (las cuales aseguraron un alto nivel de calidad) permitieron un alto grado de transparencia para todos los participantes. En la mayoría de los casos, expertos en urbanismo tuvieron un papel más relevante que las instituciones de fomento económico.
 - El papel de la difusión de la IBA fue, desde el principio, de crucial importancia y tiene un peso importante en su organización. Sin la comunicación masiva local, regional, nacional e internacional, así como especializada para expertos y potenciales fuentes de financiamiento, la IBA no hubiera podido realizarse.
 - En muchos casos se vincularon proyectos simultáneamente: con base en la regeneración de tierras, proyectos posteriores propusieron la creación de parques y centros culturales, etc. Una de las disposiciones de todo proyecto de la IBA fue que el 40% de las tierras consideradas debían mantenerse como áreas verdes.
 - El director de la IBA, Karl Ganser, también desempeñó un papel fundamental para incentivar a los diferentes niveles de gobierno, así como a la iniciativa privada y expertos nacionales e internacionales en cada uno de los proyectos.
- Por el momento es difícil realizar una evaluación detallada y hasta cuantitativa de la IBA y su impacto (Ganser, 1999; Kilper, 1998; Mohnheim/Zöpel, 1997). Hasta 1999 habían participado 17 ciudades, múltiples empresas e iniciativas en los 120 proyectos de diferentes dimensiones. Sin embargo el principal impacto, después de 10 años de la IBA, es que ha logrado crear una nueva "cultura industrial" en la región:
- El "gasómetro" de Oberhausen —una construcción de 1929 de 117 metros de altura y 67 metros de diámetro utilizado para almacenar gas por parte de una planta siderúrgica— fue refuncionalizado desde 1994 como un centro de exposición gigantesco con cientos de miles de visitantes. En la actualidad se ha convertido en uno de los lugares de identificación cultural y atracción regional más importante.
 - El Parque de Duisburgo–Norte, con un terreno de alrededor de 200 hectáreas, fue históricamente uno de los centros de la industria siderúrgica en la región de la empresa Thyssen y conserva tres altos hornos y gran parte de las estructuras de la fábrica (actualmente, al lado del Parque de Duisburgo–Norte la misma empresa continúa fabricando acero). Además de diferentes tipos de actividades culturales, la IBA ha creado un museo *in situ* que puede ser visitado, en donde la naturaleza poco a poco va ganando terreno sobre este monstruo industrial¹⁸.
 - Además de las iniciativas anteriores, entre los 120 proyectos realizados existen otros megaproyectos semejantes a los mencionados, pero también otros vinculados a la modernización de puertos (en Duisburg, por ejemplo) y construcciones específicas de casas y colonias para trabajadores, la rege-

¹⁸ La estructura del gasómetro y de "Zeche Zollverein", así como su historia y otros temas relacionados al proyecto de la IBA pueden revisarse en: <http://www.gasometer.de> y <http://www.industriedenkmal.de>.

neración de tierras, ríos, lagos y acuíferos subterráneos, entre muchos otros. Así, la IBA ha tratado de convertir a la región Emsch en "la región industrial más verde" (Ganser, 1999:12).

Los esfuerzos de política regional en NRW han sido importantes para comprender los cambios estructurales por los que ha transitado y que también ha facilitado: la participación del PIB industrial de NRW cayó de 52% en 1970 a 36% en los años noventa y la participación de la industria siderúrgica y del carbón en el empleo de 30% a menos del 8%. Como contraparte, los servicios han aumentado su participación durante las últimas décadas y 20 de las empresas alemanas más grandes tienen su matriz en NRW, incluyendo a VEBA, Deutsche Telekom RWE, Bayer Thyssen y Mannesmann. No obstante lo anterior, la tasa de desempleo en NRW continúa siendo superior a la de los principales estados alemanes, particularmente los del oeste y sur ¹⁹.

En el caso de NRW la IBA fue importante desde varias perspectivas. Por un lado, concentró sus esfuerzos en un grupo de proyectos para cambiar el territorio en su conjunto, tanto desde la perspectiva de la misma región, como desde una perspectiva externa a la misma. Por otro lado, generó una importante dinámica local y regional entre instituciones existentes y otras a las que coadyuvó a formarse para conocer con mayor profundidad su región y reactivó la identificación y creatividad local y regional con base en estrictos criterios de calidad y estándares internacionales. Con la terminación de la IBA en 1999 habrá que evaluar, en el futuro, si permitió generar las estructuras e instituciones suficientes para permitir la continuidad de este dinámico proceso local y regional.

Por otro lado, también es importante no idealizar a la IBA y reconocer sus limitaciones, como bien lo señalan Müller/Schmals (1993): "al mismo tiempo que la IBA realizaba esfuerzos por regenerar tierras e innovar económica, social y culturalmente a ciertas regiones, simultáneamente y a un par de metros, se creaban nuevos basureros con sustancias peligrosas y centros de consumo con visiones diametralmente opuestas a la IBA". Es decir, no obstante los esfuerzos públicos y privados, la región tampoco puede retraerse de nuevos y constantes desafíos.

DEBATES Y LECCIONES DE LAS EXPERIENCIAS EN NRW

Como se destacó anteriormente, la experiencia de NRW, no obstante las significativas diferencias con otras regiones y países como México, es relevante desde múltiples perspectivas. En general, NRW es un caso a considerar con respecto al cambio estructural que han realizado y realizarán, en las últimas décadas, regiones especializadas en la industria pesada y otras actividades que tienden a transferirse a otras regiones o reducen sustancialmente su peso (en términos del PIB y del empleo) ante los impactos del proceso de globalización e innovaciones propias de los respectivos sectores. Procesos similares suceden en México y en centros industriales como el Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey, por ejemplo, en donde las industrias farmoquímica y farmacéutica (ante la competencia de productos importados y los riesgos y costos de producción en el D.F.), del cemento y siderurgia, automotriz, pero incluso otras actividades como los aeropuertos y depósitos de basura, entre muchos otros, requieren de una relocalización, cuyo proceso ya ha iniciado dependiendo de las respectivas actividades. Este proceso no sólo afecta las condiciones y la dinámica económica, sino que también produce profundos impactos territoriales, sociales y culturales urbanos. La función de estos territorios "desalojados" cambia desde múltiples perspectivas y requiere de atención política. Por otro lado, en el caso específico de NRW se desprende la riqueza de propuestas y visiones públicas y privadas a largo plazo en torno al futuro de los respectivos territorios. Si bien no existen recetas, sí destaca la importancia de la búsqueda de visiones a largo plazo. En el caso de NRW desde finales de los años sesenta se ha puesto en práctica una serie de políticas regionales estructurales, incluyendo financiamiento, personal especializado y la creación de instituciones, con diferente énfasis, las cuales también responden a los cuestionamientos y presiones sociales.

En este documento se pone énfasis en, al menos, dos iniciativas que se instrumentaron en el caso de NRW durante los años noventa para confrontar los retos regionales vinculados a cambios internos de su economía y al proceso de globalización: las Conferencias Regionales (CR) y la IBA. Ambas iniciativas, independientemente de su efecto en la región, presentan diferencias importantes. Si las CR se basan en procesos de diálogo y búsqueda de consensos locales, con resultados inciertos en muchos casos, la IBA,

¹⁹ Lo anterior también se debe a que la reestructuración de NRW no sólo se explica por la crisis de las industrias minera y siderúrgica, sino también por los aumentos de productividad y cambios en otras industrias como la química y la metalmeccánica (Bade, 1996; Potraz, 1997).

por el contrario, con un mandato directo del gobierno de NRW presenta una estructura mucho más vertical orientada a proyectos y temporalmente limitada. La IBA no desarrolla una organización vertical según sus estatutos y las normas de funcionamiento desde su creación, pero sí ante las limitaciones temporales (de 10 años) y la orientación hacia proyectos específicos. Sin lugar a dudas, ambas iniciativas tienen profundas diferencias y repercusiones para otros territorios. No existen todavía estudios en torno a la diferencia de los impactos de ambas iniciativas en NRW —fundamental para futuras comparaciones— pero, por lo pronto, indican diferentes formas de organizar e instrumentar políticas locales y regionales así como en torno a la creación y el funcionamiento de instituciones de índole local y regional.

Independientemente de estas importantes diferencias, ambas experiencias también denotan preocupaciones y formas semejantes de abordar los retos locales y regionales:

- La relevancia de crear instituciones —a nivel meso (véase el artículo de Meyer–Stamer en este número de *El Mercado de Valores*)— ante los retos locales y regionales. Estas instituciones incurren en costos que requieren de financiamiento público o privado y que —como en el caso de la IBA—, puede ser financiado inicialmente por el gobierno federal o nacional.
- La necesidad de crear instituciones "horizontales" o "multisecretariales" a nivel local y regional. Particularmente, las CR se basan en la propia dinámica y organización local y regional. En estos ámbitos las instituciones nacionales o supranacionales (diferentes secretarías especializadas en comercio, industria, hacienda, educación, agricultura, trabajo, etc.) no sólo resultan "ineficientes", sino que impiden la solución de problemas locales y regionales. En el caso de NRW, tanto las CR como la IBA se han convertido en instituciones, con diferente grado de injerencia en la política local y regional, de corte "horizontal" o "multisecretarial" con participación del sector público y privado. De otra forma, celos y competencias de responsabilidades de secretarías específicas —incluso cámaras empresariales o sindicatos—, no permiten abordar y solucionar retos locales y territoriales.
- Tanto el caso de las CR como el de la IBA demuestran que no sólo se requiere de poder de

decisión como incentivo de los diferentes agentes para participar en este tipo de iniciativas e instituciones, sino también de recursos y financiamiento. El financiamiento puede ser mínimo —como en el caso de las CR y la IBA—, pero es indispensable para el funcionamiento de cualquier tipo de institución. Ambos casos indican también que en la búsqueda de consensos y en los diálogos que se llevan a cabo es posible —como resultado de consensos básicos— coordinar y conjuntar recursos públicos y privados. Así, no se trata ni de volver a viejos "paternalismos estatistas" ni de justificar la inactividad de la iniciativa privada.

- Tanto el caso de las CR como el de la IBA demuestran que el punto de partida de cualquier iniciativa e institución local y regional es el análisis de los programas e incentivos existentes, pero, particularmente, la coordinación y priorización de los mismos. Si bien estos mecanismos han sido merados sustancialmente durante las últimas dos décadas en muchos países latinoamericanos, incluyendo a México, todavía existe una gran duplicidad de funciones y objetivos, los cuales requieren de coordinación local, regional y nacional. El caso de la IBA es particularmente importante al respecto, ya que —independientemente de los montos absolutos canalizados— fue justamente capaz de priorizar, coordinar y canalizar en su mayoría financiamiento de programas existentes y con mínimos recursos adicionales o propios.
- El caso de NRW muestra, además, que el proceso de aprendizaje institucional incluyendo al gobierno en los ámbitos local, regional, nacional y supranacional, —cámaras empresariales, sindicatos, entre otros— requiere de un importante marco temporal de más de 30 años en el caso de NRW, y de un importante compromiso y madurez política de estas instituciones, ya que en muchos casos la "horizontalidad" de las nuevas instituciones merma sus funciones históricas y requiere su replanteamiento.

Los casos de las CR y la IBA en NRW aún no han concluido y ni siquiera pueden señalarse como "exitosos" ante los retos existentes en la actualidad, aunque sí presentan logros sustanciales, como la redefinición de su imagen local, regional, nacional y supranacional. A diferencia de muchos países, incluyendo a México, donde se han seguido en general

políticas económicas y regionales "horizontales" y "neutrales" con el fin de no distorsionar los mercados con efectos negativos en el fortalecimiento y creación de nuevas instituciones, el caso de NRW presenta diferentes vías y búsquedas de solución local y regional, cuyas experiencias pudieran beneficiar a otras localidades y regiones, y es particularmente relevante ya que van más allá de las políticas industriales discrecionales y tradicionales, aunque también plantean una visión que supera el fomento económico tradicional. Múltiples experiencias internacionales, no obstante riesgos y costos, apuntan justamente en este sentido: las localidades y regiones requieren de políticas e incentivos para enfrentar los retos de la globalización y los cambios internos; de otra forma, pueden continuar con el proceso de rezago y polarización.

BIBLIOGRAFÍA

Ayala Espino, José (1999). "Instituciones y desempeño económico". *El Mercado de Valores*. LIX; pp. 3–11.

Albuquerque, Francisco (1997). "La importancia de la producción local y la pequeña empresa para el desarrollo de América Latina". *Revista de la CEPAL*, 63; pp. 147–160.

Blotevogel, Hans H. (1998). "The Rhine–Ruhr Metropolitan Region: Reality and Discourse". *European Planning Studies*, 6(4); pp. 395–410.

Blotevogel, Hans H. (1999). *Ist das Ruhrgebiet eine Region?* Diskussionspapier 3/1999 (Institut für Geographie, Gerhars Merkator Universität Gesamthochschule Duisburg).

Bade, Franz–Josef (1996). *Neue Anforderungen der internationalen Standortkonkurrenz und die Wettbewerbssituation der NRW–Regionen*. Institut für Landes—und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein—Westfalen, 114; pp. 15–19.

Dussel Peters, Enrique, Michael Piore and Clemente Ruiz Durán (1997). *Pensar globalmente y actuar regionalmente*.

Hacia un nuevo paradigma industrial para el siglo XXI. Editorial JUS/UNAM, México.

Dussel Peters, Enrique (2000). *Polarizing Mexico: The Impact of Liberalization Strategy*. Lynne & Rienner. A publicarse.

Ganser, Karl (1999). *Liebe auf den zweiten Blick*. Internationale Bauausstellung Emscher Park. Harenberg Edition, Dortmund.

Heinze, Rolf G., Erwin Helle, Josef Hilbert, Jürgen Nordhause–Janz, Nicole Nowak, Wolfgang Potraz y Karin Scharfenorth (1996). *Strukturpolitik zwischen Tradition und Innovation. NRW im Wandel*. Leske + Budrich, Opladen.

IBA (Internationale Bauausstellung Emscher–Park) (1988). *Memorandum zu Inhalt und Organisation*. Land Nordrhein–Westfalen. NRW.

Kilper, Heiderose (1998). *Die Internationale Bauausstellung Emscher Park*. Eine Studie zur Steuerungsproblematik Komplexer Erneuerungsprozesse in einer alter Industrieregion. Tesis de Habilitación en la Ruhr–Universität Bochum.

Messner, Dirk (1997). *The Network Society. Competitiveness and economic Development as Problems of Social Governance*. London, DIE.

Mohnheim, Heiner y Christoph Zöpel (edit.), (1997), *Raum für Zukunft. Zur Innovationsfähigkeit von Stadtentwicklungs– und Verkehrspolitik*. Festschrift für Karl Ganser, Klartext Verlag. Essen.

Müller, Sebastian y Klaus M. Schmals (edit.), (1993). *Die Moderne im Park? Ein Streitbuch zur International Bausausstellung im Emscherraum*. Dortmunder Vertrieb für Bau– und Planungsliteratur, Dortmund.

Piore, Michael J. and C. F. Sabel (1984). *The Second Industrial Divide. Possibilities for Prosperity*. Basic Books, Inc. Publishers, New York.

Potraz, Wolfgang (1997). *Changing Regional Industrial Policy. An Experiment and its Outcomes: the Case of Northrhine–Westphalia*. Mimeo.

RK–Aachen (Regional Konferenz Aachen), (1999). *Region Aachen. Fortschreibung Regionales Entwicklungskonzept foRek–Entwurf*. RK–Aachen, Aachen.

Vázquez Barquero, Antonio (1999). *Desarrollo, redes e innovación*. Ediciones Pirámide, España.

El Entorno Competitivo de la PyME en NRW y Chile. Algunos Elementos de Comparación y Contraste

POR: CLAUDIO MAGGI C. *

Reconociendo que el punto de partida es muy diferente, así como también lo han sido los énfasis de las políticas de fomento al desarrollo productivo en general, el autor establece parámetros de comparación con respecto a la situación competitiva de las pequeñas y medianas empresas (Pymes) en Chile y el Estado de Renania-Westfalia del Norte en Alemania (NRW); su evolución en los últimos años y el papel que en esta dinámica han desempeñado los entornos competitivos y las políticas industriales adoptadas en uno y otro caso. Los patrones comparativos en el entorno de las Pymes permiten contrastar las diferentes condiciones que rodean a las empresas en ambos países y la forma en que se afectan sus posibilidades de desarrollo competitivo. La distinción entre los niveles

meta, meso, macro y microeconómicos permite identificar paralelos y contrastes y las debilidades o carencias en un caso a partir de las fortalezas o avances identificados en el otro, ello con el propósito de establecer un antecedente útil en el diseño, definición o corrección de énfasis en las políticas deliberadas de apoyo al sector.

PROPÓSITO Y CONCEPTOS DE REFERENCIA

El presente trabajo busca caracterizar, desde una perspectiva comparativa, los entornos competitivos de las empresas de menor tamaño relativo en Chile y el estado federado alemán de Renania-Westfalia del Norte (Nordrhein Westfalen, en adelante NRW), a partir del estudio y conocimiento directo de ambas realidades.

El término "entorno competitivo" hace referencia al conjunto de factores externos a cada empresa, que afectan directa o indirectamente sus capacidades competitivas en el corto, mediano y largo plazos. Debido a su generalidad, tan vasta definición presenta el riesgo de extraviar todo intento de análisis en la multiplicidad de elementos que en ella caben. Por ello, y con el fin de estructurar un marco comparativo adecuado para realidades nacionales tan diferentes como la chilena y la de NRW, el análisis que sigue se apoyará en el enfoque de competitividad sistémica, desarrollado como herramienta de análisis y evaluación por

* Claudio Maggi Campos es ingeniero industrial y maestro en Ingeniería Económica por la Universidad de Chile y tiene posgrado en gestión territorial de proyectos en el Politécnico de Milán. Ha trabajado en la División de Desarrollo Productivo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en la Corporación de Fomento de Chile (Corfo) y actualmente es investigador asociado del Instituto para el Desarrollo y la Paz, en Duisburg, Alemania. Entre sus obras recientes están: con Mario Castillo y Marco Dini: *Estrategias competitivas de empresas chilenas después de la apertura económica. Un análisis empírico*. En: Katz, Jorge (ed.). *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento empresarial*. CEPAL, Santiago de Chile, 2000. *El caso de las políticas de fomento a la Pyme*. En: Muñoz, Oscar (ed.). *Presente y futuro de las relaciones público-privadas en Chile*. FLACSO, Santiago de Chile.

parte de los investigadores del Instituto Alemán de Desarrollo (DIE) de Berlín ¹.

La perspectiva de competitividad sistémica se basa en el examen conjunto de los niveles meta, macro, meso y microeconómicos, como dimensiones complementarias cuya situación y dinámica permite determinar fortalezas y debilidades competitivas de sistemas económicos y productivos en distintos contextos territoriales, desde sistemas locales (ciudades, comunas, localidades), hasta nacionales e incluso supranacionales.

Mientras los factores macro y microeconómicos son ampliamente utilizados en la mayoría de los enfoques de diagnóstico de competitividad, lo "meta" alude al conjunto de elementos socioculturales, de valor, acuerdos sociales explícitos e implícitos, así como a las capacidades estratégicas de una sociedad para movilizar sus aptitudes creativas y de resolución de conflictos. Lo "meso" en cambio, corresponde a la existencia y capacidad de formación de estructuras por parte de los actores sociales públicos y privados, en su mayoría, aunque no siempre institucionales, a la capacidad de articularse entre ellos e interrelacionarse con las empresas y la comunidad, con objeto de desplegar políticas o iniciativas de fomento y desarrollo económico, así como a desarrollar una oferta de servicios precompetitivos al sector productivo, con una visión de mediano y largo plazos.

Ejemplos del nivel meso son: instituciones públicas regulatorias y de fomento productivo, servicios de apoyo y oferta de capacitación laboral, entidades prestadoras de servicios financieros y no financieros a las empresas, asociaciones y organizaciones empresariales, instituciones de I&D, desarrollo y transferencia tecnológica, centros de apoyo a la gestión empresarial, incubadoras, organismos de formación de recursos humanos, etc. También son expresiones del nivel meso los espacios de diálogo social, como son los comités de coordinación de políticas públicas así como redes público-privadas, que generan algún tipo de dinámica o articulación en materias relevantes para el desarrollo económico. Lógicamente este nivel adquiere diferentes expresiones de acuerdo con el ámbito territorial que se considere.

El presente análisis se sustenta en el conocimiento de primera fuente de actores, iniciativas, programas e instrumentos que conforman lo que puede denominarse el entorno "meso" de la política de fomento a las pequeñas y medianas empresas (Pymes) tanto en

Chile como en NRW. A partir de ello, se exploran en las siguientes páginas algunos elementos comparativos entre ambas experiencias. NRW destaca en principio como un "laboratorio de políticas meso" debido a la conformación deliberada, con fuerte liderazgo del gobierno estatal, de un entorno institucional de apoyo a la actividad empresarial, con una marcada distribución en el ámbito territorial. Del otro lado, la experiencia chilena reciente es también considerada por muchos como un referente a nivel latinoamericano en materia de políticas de fomento competitivo de las Pymes, en términos de su relación costo/impacto, diseño institucional y cobertura territorial.

Resulta evidente que las diferencias de contexto entre Chile y NRW son lo suficientemente importantes como para obviarlas, partiendo por el nivel de desarrollo económico relativo, el grado de descentralización territorial político-administrativa, los tejidos productivos predominantes y su evolución en las últimas décadas, los patrones de creación de riqueza y la distribución de la misma (ver cuadro 1). Sin embargo, en un análisis de competitividad, entendida ésta como la capacidad de crecimiento sustentable en mercados crecientemente globalizados, parece pertinente e interesante establecer paralelos y contrastes en términos de la situación relativa de los diferentes segmentos de Pymes identificables en cada caso, su inserción competitiva, dinámicas y elementos del entorno.

En otras palabras, reconociendo que el punto de partida es muy diferente, así como también lo han sido los énfasis de las políticas de fomento al desarrollo productivo en general, interesa establecer parámetros de comparación con respecto a la situación competitiva de las Pymes, su evolución en los últimos años y el papel que en esta dinámica han jugado los entornos competitivos y las políticas industriales adoptadas en uno y otro caso.

PRESENCIA DE LA PYME EN NRW Y CHILE

En Alemania, 49.6% del empleo no agrícola es generado por empresas con menos de 100 empleados, lo que puede ser considerado un valor modesto si se compara con el 70% de Italia, pero es levemente superior a la participación en el empleo de dicho segmento empresarial en países como Francia, Gran Bretaña y Canadá, y significativamente mayor que en Estados Unidos ².

Puede afirmarse que Alemania, aun cuando no presenta un tejido productivo basado en la Pyme (salvo

¹ Esser, Hillebrand, Messner y Meyer-Stamer (1996).

² Estimaciones en Meyer-Stamer y Wältring (2000).

Cuadro 1
INDICADORES ECONÓMICOS BÁSICOS EN NRW Y CHILE

	NRW	Chile
Población (millones de habitantes)	18.0	15.0
PIB (miles de millones de dólares, 1998)	470.0	74.6
Tasa de crecimiento anual (promedio, 1991-1998)	1.4%	7.0%
Inflación anual media (1998/1999)	1.0%	3.5%
Tasa de desempleo (1998/1999)	11.5%	9%
Tasa de interés real anual, T1 2000	3%	5.5%
Exportaciones (miles de millones de dólares, 1998)	106.7 (62.8)	14.8
Principales productos exportados (miles de millones de dólares, 1998)	Productos químicos 34.3 Maquinaria industrial 32.2 Vehículos y autopartes 24.3 Productos metálicos 22.4	Cobre y otros minerales 6.6 Productos alimenticios 2.5 Frutas frescas 1.2 Celulosa, papel 1.0
Importaciones (miles de millones de dólares, 1998)	109.6 (62.9)	17.8
Principales productos importados (miles de millones de dólares, 1998)	Productos metálicos 19.4 Textiles y confección 18.6 Vehículos y autopartes 18.4 Productos químicos 17.8 Productos alimenticios 14.0	Bienes de capital 5.0 Bienes de consumo 3.6 Combustibles 1.6
Grado de apertura ((X+M)/PIB)	46%	44%
Número de empresas	660,000	550,000
Carga tributaria a las empresas	Tramos diferenciados, sujetos a múltiples tratamientos de excepción, con rango entre 30 y 55% sobre utilidades netas.	15% sobre utilidades netas (tramo único)

FUENTE: Ministerio de Economía NRW; Banco Central del Estado de NRW; Cepal; Banco Central de Chile.

en algunos de los "nuevos estados"), incorpora dentro de sus claves competitivas un alto nivel de articulación entre grandes empresas industriales y Pymes proveedoras de piezas, partes, insumos y servicios. El estado de NRW muestra, sin embargo, algunas diferencias con relación al promedio nacional. La participación en el empleo no agrícola de las empresas con menos de 100 trabajadores alcanza sólo 47.2%, y en el caso específico de la Región del Ruhr es inferior a 43%³ (ver cuadro 2).

La Pyme chilena en cambio aparece absorbiendo más empleos, pero en general de menor productividad relativa. A nivel nacional, sólo las micro y pequeñas empresas (establecimientos de hasta 50 trabajadores), absorben 74% del empleo y las Pymes (empresas de hasta 199 trabajadores) 86.6%. En el sector manufacturero, el segmento Pyme (correspondiente en este caso a empresas entre 10 y 199 trabajadores) en 1996 sostenía 52.7% del empleo total, generando sólo 37.1% de las ventas totales de la industria manufacturera⁴.

³ Datos de 1993, Asociación Comunal del Ruhr, 1996. La Región del Ruhr concentra aproximadamente un 30% de la población total de NRW.

⁴ Información en Peres y Stumpo (1999).

En todo caso, es interesante acotar que tendencialmente, tanto en Chile como en NRW, son justamente las pequeñas empresas las que en términos relativos exhiben una mayor tasa de creación neta de empleos (ver cuadro 3).

Dentro de un universo relativamente comparable en cuanto al número de empresas, se constata una gran diferencia en el límite superior del segmento de empresas consideradas medianas en ambos casos. De hecho, considerar el límite de ventas y de empleo adoptado por NRW para el segmento mediano, implicaría en el caso chileno reclasificar la mayor parte de las 4 mil 800 empresas consideradas "grandes" como "medianas". Esta diferencia de criterios se advierte al verificar la participación en las ventas, donde la incidencia de las Pymes de NRW en las ventas globales es prácticamente 50% superior a la de sus homólogas chilenas. Sin embargo, aun así la incidencia en el empleo es mayor en el caso de las Mipymes (microempresas + Pyme) chilenas.

Lo anterior refleja la mayor brecha de productividad que en promedio existe en Chile entre las grandes empresas y las Pymes. Entre las causas de esta heterogeneidad cabe mencionar una inserción dispar en los mercados, una menor integración productiva y el predominio de actividades capital-intensivas en el segmento de grandes empresas, asociado en su mayoría a la producción en gran escala de *commodities* o manufacturas livianas intensivas en recursos naturales.

Resulta, asimismo, sorprendente la diferencia en cuanto a creación de empresas, donde el indicador para Chile es tres veces menor que el de NRW. Una hipótesis explicativa sería el probable mayor porcentaje de empresas que inician sus actividades informalmente en Chile, lo que implicaría una subestimación de la estadística de nuevas empresas en el caso chileno. Sin embargo, el índice de creación neta o, en otras palabras, el saldo entre empresas que se crean formalmente y las que dejan de ope-

Cuadro 2
LAS PYMES EN NRW Y EN CHILE, INDICADORES GENERALES

	NRW		Chile	
Definiciones básicas	Pequeña Ventas: hasta 500 mil dólares. Empleo: hasta 9 empleados.		Micro Ventas: hasta 70 mil dólares. Empleo: hasta 4 empleados.	
	Mediana Ventas: 500 mil dólares hasta 50 millones de dólares. Empleo: entre 10 y 499 empleados.		Pequeña Ventas: 70 mil dólares hasta 700 millones de dólares. Empleo: entre 5 y 49 empleados.	
			Mediana Ventas: 700 mil dólares hasta 6 millones de dólares. Empleo: entre 50 y 199 empleados.	
Número (1997)	Pequeña: 553 000 Mediana: 100 000		Micro: 432 000 (formales) Pequeña: 79 000 Mediana: 11 000	
Participación en ventas (1997)	Pequeña + Mediana: 41.2%		Micro: 4.4% Pequeña: 12.5% Mediana: 11.2% Subtotal Micro + Pyme: 28.1%	
Participación en empleo (NRW: 1993; Chile: 1996)	Pequeña: 17% Mediana: 53% Pequeña + Mediana: 70%		Micro: 38.9% Pequeña: 35.2% Mediana: 12.5% Subtotal Micro + Pyme: 86.6%	
Creación de Pymes: (NRW: 1996; Chile: 1990-1997)	Nuevas empresas: 157 500 Creación neta: 38 000		Nuevas empresas: 68 500 Creación neta: 12 500	

FUENTE: Elaboración propia, a partir de Corfo (1998); Mideplan (1996); Ministerio de Economía del Estado de NRW (1999).

Cuadro 3
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO POR TAMAÑOS DE EMPRESAS

Chile		NRW	
Tamaño (número de empleados)	Evolución empleo (% acumulado, 1990-1996)	Tamaño (número de empleados)	Evolución empleo (% acumulado, 1980-1993)
1	4.2	1	15.0
2 a 9	33.4	2 a 9	15.8
10 a 49	46.6	10 a 49	15.6
50 a 199	19.2	50 a 499	10.9
200 y más	-15.2	500 y más	-7.2
Total	19.8	Total	6.3

FUENTE: Chile: Albuquerque, F. sobre información Mideplan; NRW: KVR, 1996.

rar ⁵ refleja una relación aún más desfavorable para el caso chileno (17.5% del número de empresas oficialmente creadas, contra 24% en NRW).

No es un misterio que la mayor tasa de "mortalidad" de empresas ocurra durante sus primeros años de vida. En el caso de Chile esta tasa se estima cercana a 50% para los primeros cinco años de vida de las empresas ⁶.

Esta diferencia, que además se verifica en un periodo de alto crecimiento de la economía chilena, refleja un entorno relativamente desventajoso para los nuevos negocios, en el cual incidirían aspectos meso-económicos tales como estructuras reguladoras burocráticas y carencia de instancias o programas de apoyo a las nuevas empresas; y en los niveles macro y micro-económicos, desventajas relativas asociadas con acceso de los nuevos empresarios a los mercados factoriales básicos: capital, tecnología, recursos humanos calificados, información y localización.

En contraste, una característica observada en el surgimiento y localización de nuevas empresas en NRW, es su tendencia a la concentración territorial en torno a desarrollos de oferta afines, impulsados por la existencia de clientes estratégicos tanto públicos como privados (como la agencia estatal LEG en el caso de la industria medioambiental, la industria automotriz en varios puntos geográficos del estado y la industria audiovisual en el caso de las firmas de producción independientes establecidas alrededor de la ciudad de Colonia), complementadas mediante

instrumentos o iniciativas a menudo administradas al nivel local y respaldadas con recursos provenientes de los niveles estatal, federal y comunitario, tales como centros tecnológicos e incubadoras de empresas.

CONTEXTO Y EVOLUCIÓN DE CONDICIONES META Y MACROECONÓMICAS EN NRW Y CHILE

Los contextos meta y macroeconómicos reflejan tanto para NRW como para Chile, procesos de reestructuración de los aparatos productivos precipitados por circunstancias históricas y políticas completamente diferentes, orientados ambos a lograr una inserción económica competitiva en el mercado internacional.

NRW

En el caso de NRW, vastas regiones como las del Ruhr y Aachen han debido enfrentar durante las últimas tres décadas el desafío de una profunda reconversión productiva, ante la progresiva e irreversible declinación del tradicional eje carbón-acero-metalmecánico, base de la economía regional desde mediados del siglo XIX hasta inicios de los años sesenta. Entre 1960 y 1995, la caída de la competitividad relativa de las industrias del acero y el carbón significó la pérdida de más de 700 mil empleos directos, equivalentes a cerca del 10% de la población económicamente activa. La región del Ruhr, que concentra un tercio de la población del estado, perdió más de 20% de los puestos de trabajo y vio disminuir su participación en el PIB alemán de 12.2% a fines de los años cincuenta a 8% a fines de los ochenta ⁷.

⁵ Tal relación, ante el supuesto de alta informalidad de empresas jóvenes, ya 'filtraría' a aquellas empresas que cerraron sin haberse formalizado.

⁶ Estimación en Román, E. (1998).

⁷ Datos extraídos de Heinze, Hilbert et al. (1996) y Danielzyk (1992).

Las características socioculturales de la Región (activa presencia de organizaciones sociales, empresariales y sindicales con fuerte identidad territorial, distribución poblacional relativamente homogénea y policéntrica, relativa especialización funcional al interior del estado a nivel de ciudades y distritos locales o *Kreise*) determinaron que el proceso de reconversión económica por un lado se desarrollará en el marco de un vigoroso diálogo entre actores y una creciente descentralización de tareas, recursos, e incluso de los propios espacios de diálogo social entre los sectores público, privado y organizaciones sociales. Por otro lado, la existencia de estructuras laborales altamente organizadas ha agregado complejidad al proceso de reestructuración industrial, por cuanto los sindicatos han presionado por reducir los impactos económicos y políticos de los cambios sobre el empleo y en la protección social, entre otros aspectos críticos.

El cambio estructural al interior de NRW no puede considerarse aún un proceso culminado. Subsisten altas tasas de desempleo, especialmente en la región del Ruhr, que concentra a un tercio de la población del estado, y la mayoría de los indicadores de desempeño económico aún están por debajo de los promedios nacionales.

En cuanto al papel de las Pymes en el desarrollo histórico de esta región, debe señalarse que un rasgo central de la organización industrial de la mayor parte del territorio de NRW fue la presencia dominante de grandes consorcios industriales, los cuales entre la segunda mitad del siglo XIX y la década de los cincuenta en plena posguerra, desplegaron estrategias de concentración productiva para el aprovechamiento de ventajas logísticas de procesos, transportes y distribución. Este patrón se refleja en las industrias carbonífera, siderúrgica y derivadas establecidas en la cuenca del Ruhr; la química-farmacéutica en la región del medio Rin (eje Bonn-Colonia-Düsseldorf); y en un ejemplo más localizado, la industria papelera en Duren. Simultáneamente se desarrollaron patrones diferentes en el estado, basados en medianas y pequeñas empresas, como lo ilustra el caso del *cluster* de muebles de cubierta plana en Westfalia del este, aunque ciertamente más periféricos y de menor representatividad relativa en la estructura productiva y del empleo regional.

El imperativo de reconversión de los tejidos productivos ha incidido en una revalorización social de las Pymes como potenciales agentes de cambio económico. Ello debido a que los grandes grupos industriales de la región iniciaron luego de las crisis ya

referidas, un redespigie hacia localizaciones con ventajas de costos y, en paralelo, adoptaron una estrategia de diversificación de sus negocios comprando o estableciendo la mayor parte de las nuevas facilidades en otras regiones dentro y fuera de Alemania, perdiendo así progresivamente, peso relativo en la economía del estado. Esta evolución ha contemplado también fusiones y compras, como parte de estrategias defensivas de racionalización, con escasísimo efecto dinamizador para la economía estatal.

Finalmente, existen dos razones de carácter político que favorecen la existencia de esquemas de apoyo deliberado a la Pyme, a nivel nacional. En primer lugar, la declaración constitucional de Alemania como una economía "social de mercado", antes que una economía "de libre mercado", lo que presupone un amplio acuerdo social acerca del papel que el sector público debe jugar en materia de promoción económica. En el caso de NRW, la condición especial de zona en reconversión que ha ostentado parte de su territorio durante las últimas décadas, agrega un segundo mandato constitucional para desarrollar un activo papel público en el fomento económico. La segunda razón tiene que ver con la organización de las Pymes en todo el país, a través de las Cámaras de Industria y Comercio (IHK), de Artesanos, y sus confederaciones, las cuales constituyen en la práctica un referente relevante para una importante parte del electorado, normalmente sensible a temas como el empleo y las relaciones laborales, más aún en un estado como NRW, de reconocida tradición social demócrata. Difícilmente los actores públicos a los niveles local, estatal y nacional en esas condiciones pueden carecer de propuestas de apoyo concretas al sector ⁸.

Chile

Chile desempeñó, durante la segunda mitad del siglo XX, el papel de un verdadero "laboratorio de prueba" en materia de políticas económicas e industriales en América Latina. De hecho, la desregulación, privatización y apertura económica unilateral iniciadas a fines de 1974, constituyó un anticipo de la tendencia que años más tarde predominaría en la mayoría de los países de la región. A lo largo del proceso de liberalización y apertura es posible diferenciar tres periodos.

El primero de ellos se caracterizó por una drástica reducción de los aranceles a las importaciones, una fuerte apreciación del peso y una amplia desregulación de los mercados domésticos, en un contexto

⁸ Meyer-Stamer y Wältring (2000).

político autoritario que omitió cualquier forma de negociación entre actores en cuanto a gradualidad o selectividad y al mismo tiempo catalizó un intenso proceso de desindustrialización, reflejado en más de 3 mil quiebras industriales entre 1977 y 1983, con una fuerte reasignación de recursos al interior del aparato productivo ⁹.

Luego del colapso recesivo de 1982, con una profunda crisis en el sistema financiero nacional y una caída de más de 14% del producto ese año, el régimen militar junto con una nueva elevación de los aranceles, introdujo modificaciones al modelo económico orientadas a promover deliberadamente las exportaciones mediante un tipo de cambio alto, incentivos fiscales tales como la bonificación forestal, beneficios directos al sector exportador y una política macroeconómica que priorizaba ante todo los equilibrios básicos y, en particular, el control de la inflación. A fines de 1982 se creó, asimismo, la Agencia Estatal de Promoción de Exportaciones, ProChile.

El tercer periodo se inicia con la llegada al poder en 1990 del primer gobierno democrático, tras 17 años de gobierno militar. Desde entonces, los sucesivos gobiernos de la alianza concertacionista han intentado conciliar en el marco de su gestión económica, dos dimensiones no exentas de tensiones entre sí: por un lado, el requerimiento de dar garantías de continuidad a los agentes económicos con respecto al patrón de crecimiento basado en el impulso a la iniciativa privada, la desregulación económica, el alivianamiento del papel del Estado, la apertura al comercio internacional y el decidido fomento al sector exportador, en un marco macroeconómico estable, y por el otro lado, la necesidad de disminuir el pasivo social que el proceso de liberalización y desregulación económica, impulsado durante el gobierno militar, dejó en ámbitos como la distribución del ingreso, empleo, acceso a la educación o a la salud, con impactos regresivos acumulados.

En este contexto, el desarrollo de mecanismos de fomento a la modernización y el desarrollo de la Pyme, debido a su potencial impacto sobre el empleo y la ampliación de la base empresarial fueron promovidos desde un comienzo por parte del equipo económico que asumió en 1990 como un vehículo privilegiado para compatibilizar los objetivos de crecimiento y mayor equidad.

En todo caso, acorde con el modelo económico, las políticas de apoyo a la Pyme se han sustentado

fundamentalmente en la lógica del mercado, con neutralidad y horizontalidad sectorial, con el propósito de no generar distorsiones en los precios relativos ¹⁰. Estas condiciones han llevado a privilegiar instrumentos financieros y no financieros direccionados por la demanda de las propias empresas, sustentados económicamente en percepciones de "fallas" en los mercados tanto de factores como de servicios y bienes finales, sobre la base de mecanismos de cofinanciamiento de los mismos por parte de las propias empresas.

A pesar de que en la canasta exportadora chilena, que representa alrededor de 25% del producto, aún predominan los recursos naturales y *commodities* intensivos en éstos ¹¹, no pueden desconocerse algunas fortalezas que el sector exportador nacional ha logrado desarrollar a partir de su interacción en los mercados internacionales. Primero, se ha constituido una activa clase empresarial orientada hacia mercados externos, con capacidad creciente para adaptar las características de su oferta a los requerimientos de estos mercados. Segundo, la dinámica exportadora ha impulsado un proceso de modernización en los servicios de apoyo tales como redes de comercialización y distribución, logística, transporte y telecomunicaciones, seguros, servicios aduaneros y financieros, entre otros, que posicionan favorablemente al país en el contexto latinoamericano. En tercer lugar, el respaldo institucional a la actividad exportadora, en el caso de empresas de menor tamaño relativo, e incluso grandes consorcios, ha incidido favorablemente en el desarrollo de sus estrategias competitivas.

Agencias públicas como ProChile y Corfo, en coordinación con algunas cámaras industriales y asociaciones gremiales, han desarrollado programas de apoyo precompetitivo, con creciente respuesta por parte de las empresas, en áreas tales como inteligencia de mercados, presencia del país en ferias, mejoramiento de la oferta exportable, intercambio tecnológico, aseguramiento de calidad y planes asociativos de negocios orientados a mercados externos ¹².

Estas tendencias se verifican en sectores exportadores emergentes con alta presencia de empresas medianas e incluso pequeñas, tales como vinos,

¹⁰ Muñoz, O. (1996).

¹¹ En 1998, aproximadamente un 55% del valor de las exportaciones chilenas de bienes correspondió a recursos naturales sin elaboración, y un 30% a *commodities* o productos intensivos en recursos naturales con bajo grado de elaboración.

¹² Véase Pérez-Alemán (2000).

⁹ Véase Castillo, Dini y Maggi (1994).

salmones y *software* de gestión y financiero¹³. Sin embargo, la gran mayoría de las Pymes está aún al margen de esta dinámica. Es un hecho que la Pyme, junto con las debilidades estructurales y culturales presentes en el segmento en toda América Latina, debe agregar el *handicap* determinante de un difícil acceso a los mercados financieros, de recursos humanos calificados, de tecnologías y de apoyo a la gestión¹⁴.

EL ENTORNO "MESOECONÓMICO": CARACTERÍSTICAS Y CONTRASTES

Sevicios no financieros en NRW

La política industrial impulsada por el gobierno estatal de NRW durante las últimas décadas se ha basado en tres fundamentos. Primero, la conciliación del desafío de reconversión productiva con un amplio pacto social orientado a amortiguar el impacto de este proceso sobre las estructuras laborales y los esquemas de protección social prevalecientes con anterioridad a las crisis del carbón y el acero. Segundo, un activo papel público de promoción de inversiones productivas, con asignación prioritaria de recursos para infraestructura básica (a través de las políticas de localización o *Standort Politik*). Tercero, el apoyo permanente al incremento del capital social, mediante la conformación y fortalecimiento de diversos actores en el espacio meso, con una clara tendencia hacia la descentralización de su operación, en una lógica de redes institucionales con abiertas redundancias y complementariedades en el ámbito de sus misiones y tareas.

El primer aspecto ha significado un enorme flujo de recursos destinado a subvencionar la actividad carbonífera¹⁵, así como a incrementar el flujo de recursos para ayudas sociales a los grupos de la población más afectados con la crisis estructural de las industrias tradicionales.

El segundo aspecto consideró en un inicio un papel ejecutor del gobierno estatal, orientado a recuperar terrenos para nuevas localizaciones industriales e implementar proyectos "ancla", para luego progresivamente, asumir un papel más bien asignador

de recursos hacia iniciativas a cargo de otros agentes ejecutores, y promotor de espacios descentralizados de discusión y priorización de proyectos de interés local, a través de las llamadas "Conferencias Regionales".

En las últimas dos décadas algunas nuevas industrias han ido emergiendo paulatinamente en función tanto de las las condiciones locales de desarrollo (localización, infraestructura de apoyo, demandas locales, servicios básicos, incentivos específicos), como de las tendencias y oportunidades de mercado. Así, entre las ramas de mayor crecimiento (en número de empresas) en la región durante los últimos 15 años, cabe mencionar la industria de tecnologías y servicios medioambientales, el surgimiento de empresas de biotecnología, energías alternativas, telecomunicaciones, informática, audiovisual y multimedia. En todos estos casos se trata de tejidos empresariales en los cuales predominan Pymes altamente tecnificadas. No obstante, algunas industrias con presencia "tradicional" en la región bajo el liderazgo de grandes empresas como la química, automotriz, electrónica y de servicios de ingeniería, aún representan en conjunto más del 40% del producto industrial de NRW, y cerca del 50% de las exportaciones totales del estado¹⁶.

El tercer aspecto ha sido la creación, desde fines de la década de los sesenta, de un importante número de instituciones vinculadas al desarrollo, promoción y transferencia tecnológica. La existencia de una masa crítica de oferta de servicios no financieros al desarrollo empresarial, a la innovación y a la transferencia tecnológica, ha surgido durante las últimas décadas como un elemento deliberado de la política industrial y tecnológica impulsada por el gobierno de NRW.

En total, en NRW existen cerca de doscientas instituciones cuya misión y tareas se enmarcan en el ámbito del fomento empresarial, la mayoría de ellas constituidas como sociedades de derecho privado creadas con aportes públicos (denominadas también PPP, *public-private partnership*)¹⁷. En la actualidad NRW es el estado alemán con mayor número de

¹³ En su conjunto, estos tres subsectores generaron en 1999 exportaciones por un valor cercano a 1 500 millones de dólares.

¹⁴ Al respecto véase Gatto (1999).

¹⁵ De acuerdo con estimaciones del *Institut für Arbeit und Technik*, tomando como año de referencia 1980, las subvenciones estatales a la minería del carbón en NRW aumentaron sostenidamente desde 1983, alcanzando un incremento cercano a 150% en 1989, y durante los años noventa se han mantenido en torno a 100% por arriba del año de referencia.

¹⁶ Datos de la Oficina Estatal de Estadísticas de NRW, 1995 y 1998.

¹⁷ Normalmente, estas entidades se constituyen con un componente mayoritario de inversión pública que combina recursos provenientes de los niveles estatal, local, federal o europeo, para las fases de construcción o habilitación y puesta en marcha, y después reciben subvenciones (generalmente del nivel estatal) que llegan a cubrir como máximo hasta un 50% de sus costos de operación, debiendo financiarse el resto a través de ingresos provenientes de la venta de servicios.

instituciones de apoyo al sector productivo. Se cuentan ¹⁸:

- 29 centros de investigación básica e I&D aplicada.

Una agencia de promoción económica del estado, y cerca de 80 agencias a nivel de distritos y ciudades ¹⁹.

- 49 puntos de asesoría y transferencia de tecnología, junto con universidades, politécnicos, cámaras industriales y sindicatos.
- 70 centros de innovación y tecnológicos para empresas jóvenes, de los cuales 36 incluyen incubadoras (*Gründerzentren*).
- Centros de servicios de consultoría a la innovación y tecnología, de cobertura estatal (ZENIT en Mülheim, GIB en Bottrop, etc.).
- Centros de estudios aplicados y cooperación con sectores productivos (IAT en Gelsenkirchen, Instituto de Estudios Medioambientales en Wuppertal, etc.).
- Proyectos de integración territorial (Euregio, Bioregio, IBA).
- 15 instancias de diálogo territorial para el desarrollo (Conferencias Regionales).

Resulta particularmente complejo determinar el volumen de recursos públicos con que se apoya anualmente la operación de este conjunto de entidades. En primer lugar, existen diversas fuentes (fondos comunitarios, federales, estatales y subestatales). En segundo lugar, los recursos son canalizados a través de marcos programáticos de diferente duración a 3, 5 ó 10 años de plazo, por lo que existen diferentes ritmos de ejecución de tales asignaciones. En tercer lugar, las entidades pueden captar recursos asignados directa e indirectamente por fuentes públicas, en este último caso a través de fondos concursables, o subcontratación de servicios. En el cuadro 4 se muestra parte de esta diversidad de modalidades y fuentes de financiamiento público.

NRW bien puede denominarse un "laboratorio mesoeconómico", debido al gran número de instituciones existentes, las que en general exhiben un alto nivel de calificación técnica y profesional, atractivas carteras de proyectos, y estructuras de financiamiento diversificadas entre distintas fuentes de recursos públicos y pago de servicios por parte de empresas privadas. Sin embargo, una duda inherente a este tejido institucional es la cuestión de las redundancias al interior del nivel meso en la región.

Desde el punto de vista de la asignación de los recursos públicos, puede argumentarse que las redundancias involucran algún grado de ineficiencia en la estructura del gasto en fomento productivo y tecnológico en la región. Sin embargo, al incorporar consideraciones menos ortodoxas, como la información imperfecta en mercados tecnológicos, el riesgo inherente a toda innovación y a la labor de I&D, el hecho de contar con más de un actor desarrollando trabajos precompetitivos en un mismo ámbito temático puede constituir una ventaja, al mejorar su pronóstico de éxito.

Quizás la mayor interrogante con relación al denso tejido de actores meso económicos en NRW es su real validación de mercado. Hasta ahora, el nivel de incentivos, subsidios y demanda institucional desde el sector público y especialmente desde el gobierno estatal han sido determinantes para su creación y marcha. Sin embargo, no es claro lo que ocurrirá cuando los incentivos vía oferta decrezcan, como debiera ocurrir a mediano plazo, conforme al principio de temporalidad de las políticas industriales. En este sentido, subsisten dudas con respecto a la generación efectiva de una demanda privada capaz de sostener la magnitud de la oferta de servicios precompetitivos sin el actual nivel de subsidios dirigidos fundamentalmente a esta última.

Desde el punto de vista territorial, la oferta de servicios no financieros en NRW refleja el alto nivel de descentralización que caracteriza a las instituciones y estructuras administrativas en Alemania. La institucionalidad de apoyo se encuentra, asimismo, desconcentrada territorialmente. Así, operan tanto instituciones de alcance local o regional, que obviamente se distribuyen territorialmente, como también entidades de alcance estatal e incluso federal, cuyas sedes se localizan en diferentes ciudades de la región, siguiendo la estructura demográfica polinuclear de la misma.

Servicios financieros en NRW

A nivel nacional, Alemania cuenta con instituciones financieras especializadas en el financiamiento de

¹⁸ Baranowski y Raetz (1998) y Ministerio de Economía NRW.

¹⁹ En alemán, *Gesellschaft für Wirtschaftsförderung*.

Cuadro 4

FINANCIAMIENTO Y MODALIDADES DE EJECUCIÓN DE ALGUNAS INICIATIVAS DE FOMENTO ECONÓMICO DE APOYO A LA PYME EN NRW

Nombre/objetivos	Presupuesto (millones de marcos)	Plazo de ejecución	Fuentes de financiamiento	Modalidades de ejecución
Programa de fomento económico del Ministerio de Economía de NRW/Programas regulares de fomento económico (65%), de empleo (27%) y otros (8%).	3 100	1994–1999.	Estatal.	Asignación directa a proyectos e instituciones de fomento.
Fondo de Desarrollo Inmobiliario del Ruhr/Habilitación y venta de terrenos industriales.	2 300 (entre 1980 y 1999)	Desde 1980.	Fondos de fomento estatales (48%); Unión Europea (23.5%); recuperación por ventas (18%); niveles subestatales (10.5%).	Lo ejecuta la Agencia Estatal LEG.
<i>Innovationszentren</i> y <i>Gründerzentren</i> (Centros de innovación, incubadoras y servicios tecnológicos a empresas jóvenes)/Apoyar la partida y desarrollo de empresas jóvenes.	Aproximadamente 1 000	Desde 1983.	Fondos estatales para fomento económico (40%); Unión Europea (35%); contrapartes locales (25%).	Se instrumentan por demanda, condicionado a constitución de contraparte local, y aprobación de asignación estatal.
IBA Exposición Internacional del Parque Emscher/Valorizar el espacio de la región norte del Ruhrgebiet con proyectos urbanísticos y arquitectónicos emblemáticos.	Aproximadamente 5 200	1989–1999.	Fondos estatales (35%); fondos estructurales UE (30%); aportes locales y privados (35%).	Ejecutado por la Sociedad del Parque Emscher, creada con un presupuesto de 35 millones de marcos. En la aprobación de cada proyecto se consideraban opiniones de diversos ámbitos. Los proyectos aprobados no recibieron aporte directo, sino que debieron apalancar recursos para su materialización.
Proyecto REKON/Fomenta la articulación de redes empresariales en el territorio.	...	Desde 1995.	Fondos estatales para fomento económico.	Licitación del programa a entidades ejecutoras (consultoras especializadas)
Iniciativa GO!: (<i>Gründungs Offensive</i>)/Facilitar información y acceso a créditos para emprendedores.	...	Desde 1996.	Presupuesto operativo del Ministerio de Economía del Estado para financiar equipo de coordinación de la iniciativa (4 profesionales). Contrapartes locales para gastos operativos menores.	Promoción de encuentros y espacios de concertación entre actores "meso" locales, para generar climas favorables a las nuevas empresas.

FUENTE: Banco Central NRW, Ministerio de Economía NRW, Memoria IBA.

Mittelstand, término alemán con que se conocen las empresas de menor tamaño relativo. Estas entidades operan a diferentes niveles territoriales, con un alto grado de descentralización con respecto a su gestión, al igual que en el caso de los servicios no financieros.

A nivel local se tienen las Caja de Ahorro (*Sparkassen*)

y las Cooperativas de Crédito (*Volksbanken und Raiffeisenkassen*), ambas de larga tradición y presencia territorial en todo el país. Al nivel estatal, cabe mencionar el Fondo de Colaterales para Garantías Crediticias, concebidos como entidades financieras público-privadas vinculadas a cada estado federado. A nivel

federal se sitúan el Banco para la Reconstrucción (KfW) y el Banco de Compensación Alemán (DtA), ambos de propiedad mayoritariamente pública y que operan de preferencia en la modalidad de segundo piso, intermediendo fondos a entidades de financiamiento a las Pymes.

En NRW operaron 536 instituciones financieras en 1998. De éstas, 305 son cooperativas de crédito, y 142 cajas de ahorro. Al término de dicho año, el volumen de colocaciones de estas entidades a nivel estatal ascendía a 244 mil millones y 112 mil millones de marcos, respectivamente ²⁰. Como intermediarios de fondos de la KfW, las cajas de ahorro han aumentado su participación a nivel nacional desde 20% en 1991 a 37% en 1998, en tanto las Cooperativas de Crédito lo han hecho desde 10% en 1991 a 24% en 1998 ²¹. Estos indicadores permiten dar una idea de la presencia territorial de estas entidades y su importancia como agentes de financiamiento a la Pyme. El hecho de que tanto las Cajas de Ahorro como las Cooperativas de Crédito operen como una red de entidades autónomas en su gestión, posibilita indudablemente una mayor cercanía y mejor capacidad de decisión frente a requerimientos financieros de las empresas locales.

Mecanismos de financiamiento alternativos como el capital de riesgo, fueron hasta hace pocos años menos significativos en Alemania (con relación al tamaño de la economía) que en países vecinos como Holanda y Reino Unido. Sin embargo, estimaciones recientes indican que esta situación ha tendido a cambiar significativamente en los últimos años, incrementándose el volumen anual de financiamiento mediante capital de riesgo desde 1 200 millones de marcos en 1996 a 5 200 millones de marcos en 1999, concentrados en el caso alemán en empresas en fase de expansión, a diferencia del caso británico, que muestra mayor concentración de usuarios correspondientes a empresas en etapas posteriores ²². A nivel de estados federados, NRW lideraba en 1998 el destino de las inversiones de los fondos de capital de riesgo, con 26% del total, superando a Baviera (25%) y a Baden-Württemberg (14%). A comienzos de 1999 operaban en NRW, 50 sociedades de participación en capitales empresariales. De ellas, 29 son de capitales mayoritariamente estatales. Desde 1998 el estado impulsa esta modalidad de financiamiento a través de la iniciativa WIN ²³, que busca articular en una red, a todos

los agentes financieros (bancos, fondos de capital de riesgo y redes de *business angels*) con el objeto de facilitar su conocimiento de posibles clientes en los segmentos de interés, empresas jóvenes e innovativas, sectores de la nueva economía. La iniciativa considera, asimismo, un fondo de garantía colateral que busca mejorar la evaluación de riesgo de los inversionistas.

La formación y capacitación en NRW

En NRW existen al igual que en toda Alemania, dos redes institucionales que juegan un papel mayor en la formación y capacitación de los recursos humanos. Ellas son el sistema de aprendizaje dual, y la red de universidades e institutos politécnicos (*Fachhochschulen*). El sistema vocacional dual, ampliamente difundido en Alemania, permite la formación teórica y práctica en oficios y especialidades técnicas alrededor de 70% de los jóvenes entre 15 y 20 años, con al menos nueve años de escolaridad previos. Los jóvenes reciben formación teórica en las escuelas vocacionales y su formación práctica en empresas, donde son entrenados y supervisados por *Meisters* de la propia empresa. El certificado de aprendiz, al cabo de un periodo de tres años es reconocido en Alemania como una calificación válida, en carreras técnicas. La supervisión del sistema la realizan las cámaras, lo que de paso permite que el sistema se mantenga en sintonía con las necesidades y tendencias en el mercado de trabajo.

Con respecto a las universidades y politécnicos, se contabilizan 53 en el estado, concentrando una población universitaria aproximada de 500 mil estudiantes. En NRW se sitúan seis de las 10 mayores universidades del país. La expansión de los centros de formación superior en el estado fue una de las prioridades durante los años sesenta y setenta, como una vía de apoyo al desafío de transformación estructural que se avecinaba.

Servicios no financieros a la Pyme en Chile

En la actualidad, la política de fomento a la Pyme se estructura en tomo a tres subsistemas de servicios e instrumentos preferentemente no financieros: la red de instrumentos Corfo y ProChile, para el fomento productivo y promoción exportadora, respectivamente; la red Fosis, para el fomento a la microempresa y el desarrollo local, y la red Sence para la capacitación laboral ²⁴.

²⁰ Informe Anual del Banco Central de NRW, 1998. Considera colocaciones totales a empresas privadas y otras entidades no financieras.

²¹ Estimado en Meyer-Stamer y Wältring (2000).

²² Véase *Institut für Weltwirtschaft Kiel* (2000). Estimaciones: BVK, 2000.

²³ *Wagniskapital für Innovationen in NRW*.

²⁴ Los mecanismos de apoyo de ProChile, a diferencia de los de Corfo, no están sujetos a restricciones por tamaño de empresa.

La principal red de servicios no financieros dirigidos a la Pyme opera en la Corfo, que es la Agencia Estatal para el Fomento Económico, creada hace más de 60 años. Esta red opera mediante "instrumentos" y "programas" de desarrollo productivo que buscan estimular la asociatividad entre empresas, la innovación y modernización de la gestión y los procesos, y la articulación con servicios de consultoría acreditados. Condición de uso de estos instrumentos es una base mínima de cofinanciamiento por parte de las empresas. La política en cuestión ha sido estructurada sobre principios de horizontalidad sectorial, corrección de imperfecciones de los mercados de factores (capital, información, tecnología) y participación público-privada en la gestión de los instrumentos.

La cobertura de estos instrumentos alcanza en el caso de la Pyme a cerca de 10 mil empresas por año, y en general las evaluaciones efectuadas a los instrumentos por separado arrojan resultados satisfactorios. Sin embargo, no existe evidencia con respecto a su incidencia en las tendencias macro de la productividad, y nada indica que los impactos alcanzados apunten directamente hacia la reducción de la brecha de productividad en la estructura productiva, por cuanto los programas mejor evaluados suelen ser aquellos instrumentados por empresas relativamente más productivas. La operación de los instrumentos refleja, asimismo, procesos de aprendizaje institucional que han afectado su masificación.

En total, los aportes no reembolsables de instrumentos de fomento administrados por Corfo alcanzaron en 1998 un monto cercano a los 35 millones de dólares. De este valor, entre 75 y 80% se destinaron directamente a empresas Pyme.

Desde 1994, la red Corfo opera en un esquema institucional y territorial de "tres pisos". En el primer piso se sitúan los proveedores de servicios, quienes interactúan directamente con las empresas es decir, consultores privados, institucionales y profesionales aptos para asumir el papel de animadores de grupos asociativos. Los proveedores constituyen la oferta de servicios en el mercado de asistencia técnica y gestión estratégica precompetitiva²⁵ para las Pymes, cuya contratación es subsidiada en el marco que definen los instrumentos Proyectos de Fomento (Profo) y Fondo de Asistencia Técnica (FAT), para cubrir costos de transacción y aprendizaje inherentes a dicho mercado.

En el segundo piso del esquema se ubican los agentes operadores intermediarios que corresponde a un conjunto de organizaciones privadas de carácter regional y sectorial más el Servicio de Cooperación Técnica, filial de Corfo para la pequeña y microempresa. Las tareas básicas de los agentes son: promover los instrumentos entre las empresas; orientar a éstas en el uso adecuado de los instrumentos; servir de intermediarios entre éstas y Corfo en las etapas de formulación, postulación y monitoreo del uso y resultados de los instrumentos; administrar contablemente los recursos privados y públicos involucrados en los programas, y supervisar la relación contractual entre las empresas y los proveedores²⁶.

El esquema estableció desde un principio una estricta separación entre las funciones de primer y segundo pisos con la intención de que los agentes operadores intermediarios mantuvieran absoluta neutralidad con respecto a los proveedores y se orienten a reducir las asimetrías de información entre la oferta y demanda de consultoría, pudiendo de esta forma administrar los registros de proveedores (función delegada desde la gerencia de fomento de Corfo), así como arbitrar eventuales desacuerdos entre los proveedores y las empresas usuarias de dichos servicios.

La asignación de recursos al interior del sistema ha respondido a una estructura de decisión más bien centralizada. La descentralización de funciones hacia el nivel regional ha consistido en traspasar a este último los procedimientos administrativos y los primeros "filtros" de las decisiones de asignación de recursos. Desde 1998 operan los Comités Zonales, constituidos por tres o cuatro representantes de igual número de direcciones regionales más uno del nivel central con atribución para asignar recursos, siempre y cuando exista acuerdo unánime en dicha instancia. En caso contrario, la opinión mayoritaria pasa a ser sólo recomendación, y la decisión se traspasa al nivel central.

Otras redes de servicios no financieros son la de ProChile para la promoción exportadora, y la del Fosis, para el apoyo a la microempresa. ProChile actúa mayoritariamente como plataforma de atención directa a empresas exportadoras, instrumentando en forma incipiente un sistema de agentes operadores intermediarios similar al de Corfo. Los fondos administrados

²⁵ El término "precompetitivo" hace hincapié en que los subsidios se orientan al desarrollo de capacidades competitivas y ante ningún concepto, pueden destinarse a cubrir costos operacionales "regulares" de las empresas.

²⁶ En 1998, además de Sercotec, operaron 15 entidades acreditadas como agentes: 10 asociaciones empresariales o corporaciones filiales de las mismas, tres corporaciones de desarrollo regional, una cooperativa agrícola y una ONG.

Cuadro 5
INSTRUMENTOS DE FOMENTO NO FINANCIEROS A LA PYME-RED CORFO, 1998

Áreas, cobertura y presupuesto	Instrumentos	Descripción
Gestión – Cobertura 1998: 8 500 empresas. – Presupuesto 1998: 18 millones de dólares. (Aportes públicos no reembolsables. Cofinanciamiento empresas: aproximadamente 40%).	FAT: Fondo de Asistencia Técnica.	Desde 1991 subsidia la contratación de consultorías acreditadas.
	Profo: Proyectos de Fomento.	Desde 1992 subsidia planes de desarrollo y negocios asociativos de grupos de empresas.
	Pág: Programa de Mejoramiento de la Gestión de Empresas Medianas.	Desde 1997 subsidia la elaboración y ejecución de planes de mejoramiento a mediano plazo en calidad y productividad.
	PDP: Programa de Desarrollo de Proveedores.	Desde 1998 subsidia estrategias de fortalecimiento de redes proveedoras lideradas por grandes empresas clientes.
Innovación y transferencia tecnológica – Cobertura 1998: 1000 empresas. – Presupuesto 1998: 12 millones de dólares. (Aportes públicos no reembolsables. Cofinanciamiento empresas: aproximadamente 55%).	Fontec: Fondo Nacional de Desarrollo Productivo y Tecnológico.	Desde 1991 subsidia la etapa de prueba de innovaciones productivas, y la transferencia, preinversión e inversión tecnológica de empresas.
Reconversión productiva y promoción de inversiones – Presupuesto 1998: 5 millones de dólares. (Aportes públicos no reembolsables. Cofinanciamiento empresas en preinversión: aproximadamente 60%).	Farcar y Farica: Fondos de asistencia a la reconversión de mano de obra.	Desde 1994 subsidia la reconstrucción y entrenamiento de mano de obra en zonas de reconversión.
	Subsidio a la preinversión.	Desde 1994 subsidia los estudios de preinversión de empresas en zonas con régimen de promoción de inversiones.

FUENTE: En Maggi (1999), con base en información Corfo.

por ProChile son significativamente menores, y las principales actividades son el apoyo a misiones comerciales postuladas por grupos de empresas exportadoras, desarrollo de estudios de inteligencia de mercados externos y desarrollo de campañas de promoción genérica en mercados de destino. Al igual que en el caso de la red Corfo, todos estos mecanismos requieren cofinanciamiento por parte de las empresas participantes, las cuales de hecho muchas veces hacen uso complementario de los instrumentos de ambas redes, por lo que existen prácticas regulares de coordinación entre ambas agencias.

Con relación al vasto espacio de las microempresas ²⁷, a menudo consideradas sujetos de política

²⁷ Estimadas en casi 800 mil, de las cuales cerca de 50% son unidades informales.

social, múltiples programas han tendido más bien a reforzar esquemas paternalistas y conductas de subsistencia, marcadas por estándares extremadamente bajos de productividad. En los últimos años, el Fondo de Inversión Social dependiente del Ministerio de Planificación (Fosis), en coordinación con el Servicio de Cooperación Técnica, filial Corfo, ha iniciado la licitación de fondos para financiar programas de mejoramiento de la productividad en este segmento de empresas. Una interesante innovación instrumentada recientemente a nivel regional es la constitución de los Comités de Asignación de Recursos (CAR), en los cuales los representantes de los diferentes servicios coordinan y priorizan conjuntamente en cada región la asignación de recursos de sus respectivos marcos presupuestarios.

Servicios financieros a la Pyme en Chile

La Pyme en Chile enfrenta, tal como en otros países de América Latina, serias dificultades para acceder a financiamiento de mediano y largo plazos. No ocurre lo mismo en el caso del financiamiento a corto plazo, existiendo variadas alternativas en el sistema financiero a través de la banca privada y el Banco del Estado. Una modalidad relativamente exitosa ha sido el esquema de microcréditos coordinados por el Fosis con entidades financieras filiales de bancos comerciales, que reciben un subsidio estatal conforme al volumen de operaciones concretadas, destinado a cubrir los mayores costos operacionales y administrativos que supone su operación. La idea es que dicho subsidio se traduzca en tasas de interés finales más competitivas. En general, no existe ningún otro tipo de subsidio al crédito en la política de apoyo a la Pyme en Chile. Cabe mencionar, asimismo, que la industria de *leasing* se encuentra bien desarrollada en Chile (en parte gracias al intenso apoyo que recibió su masificación por parte de Corfo, vía intermediación de fondos para este fin), constituyendo otra modalidad relevante de financiamiento de inversiones menores.

Con respecto a los créditos de mediano y largo plazos, para el financiamiento de inversiones, además del Banco del Estado existe intermediación de fondos desde Corfo a la banca privada. En 1998 el volumen de recursos colocado mediante tal modalidad alcanzó los 140 millones de dólares. Sin embargo, estos recursos se han concentrado mayoritariamente en empresas que pueden considerarse grandes para los estándares chilenos, esto es, con ventas anuales entre 10 millones y 30 millones de dólares al año ²⁸.

Considerando al sistema financiero en su conjunto, el endeudamiento de las empresas alcanzó un monto cercano a los 28 mil millones de dólares en 1998. En el cuadro 6 se presentan la participación de las empresas, de acuerdo con su tamaño en las ventas, endeudamiento en el sistema financiero formal y en la cartera vencida del mismo. Se aprecia a partir de los índices relativamente altos de participación en la cartera vencida, que la situación financiera de las empresas de menor tamaño relativo es más complicada. La tendencia de los últimos años indica, asimismo, que mientras la participación en ventas de la Pyme se ha reducido de 25.9% en 1994 a 23.7% en 1997, en igual periodo su participación en el endeudamiento en el sistema financiero aumentó de 29.2 a 30.5 por ciento.

En términos absolutos, el endeudamiento total de la Pyme en 1997 se incrementó en más de 30%. Adicionalmente, la cartera vencida del segmento a mediados de 1999 era 175% superior a la registrada a fines de 1994, y considera como proporción de la deuda bancaria total de la microempresa y Pyme se duplicó de 2 a 4% en igual periodo. Esto refleja la magnitud del impacto de la crisis financiera internacional en el segmento, a raíz de las medidas de sobreajuste impuestas por la autoridad monetaria, y la recesión económica que marcaron el escenario económico en Chile durante la segunda mitad de 1998 y 1999.

Con relación al capital de riesgo, en Chile operaron en 1999, diez Fondos de Inversión para el Desarrollo de Empresas (FIDE), que en total manejaban un volumen de financiamiento de cerca de 115 millones de dólares, de los cuales se registraban en 1999, 80 millones de dólares efectivamente invertidos en empresas emergentes, que por regla general corresponden al segmento de empresas medianas en fase de expansión hacia grandes empresas, debido al piso de operación de

²⁸ Véase Román, E. (2000).

Cuadro 6
CHILE: DISTRIBUCIÓN POR TAMAÑO DE EMPRESAS DE VENTAS, DEUDA BANCARIA Y CARTERA VENCIDA

Tamaño (por rango de ventas anuales)	Participación porcentual en las ventas (1997)	Participación porcentual en el endeudamiento con el sistema financiero (1998)	Cartera vencida c/r a deuda total (1999) (%)	Participación porcentual en la cartera vencida del sistema financiero (1998)
Micro	4.4	10.0	4.5	21.7
Pequeña	12.5	17.3	4.3	28.8
Mediana	11.2	13.0	3.1	14.3
Grande	71.9	59.7	0.9	35.2
Total	100.0	100.0	2.1	100.0

FUENTE: SII y SBIF, Chile, en E. Román (2000).

estos agentes (normalmente por sobre los 500 mil dólares)²⁹.

La capacitación en Chile

El sistema de capacitación chileno opera fundamentalmente por la vía de la franquicia tributaria del 1% de la planilla de remuneraciones imponibles anuales, que administra el Servicio Nacional de Capacitación (Sence) dependiente del Ministerio del Trabajo. Desde 1997, las Pymes pueden descontar además hasta cerca de 700 dólares anualmente para capacitación al año, alrededor de 500 mil trabajadores reciben algún tipo de capacitación de acuerdo con cifras del Sence, alcanzando la inversión pública un monto anual cercano a los 70 millones de dólares³⁰.

Al igual que los programas de fomento productivo, la oferta de capacitación es entregada por entidades privadas acreditadas, operando el sistema por la vía de la demanda, que se articula con la oferta a través de entidades intermediarias, también privadas. La calidad y pertinencia de la capacitación es en consecuencia heterogénea. Un aspecto problemático del sistema de franquicia, es que dada la modalidad de recuperación de ésta, su uso se concentra en los segmentos de empresas de mayor tamaño y capacidades financieras. Esto se traduce en que la Pyme utiliza en menos de un 40% la referida franquicia. Asimismo, la concentración territorial de los beneficiarios del Sence era hasta 1996 muy alta, localizándose el 72% de ellos en las tres principales regiones (RM, V y VIII), y apenas un 28% en las restantes 10 regiones. Se espera con la modificación de la ley de capacitación, que desde 1998 incorpora subsidios específicos para la capacitación en micro y pequeñas empresas, mitigar algunos de estos sesgos regresivos en la política pública de capacitación, especialmente en cuanto a sus impactos en aquellos segmentos laborales de menor productividad.

PARALELOS Y CONTRASTES ENTRE LOS AMBIENTES DE NEGOCIO PARA LA PYME EN CHILE Y NRW

Implicaciones microeconómicas

Como ya advertimos al inicio de este ejercicio, interesa establecer, pese a las obvias y no tan obvias diferencias de contexto, patrones comparativos en el entorno de las Pymes en Chile y NRW, a objeto de contrastar las

diferentes condiciones que rodean a las Pymes en uno y otro caso, y de cómo éstas afectan sus posibilidades de desarrollo competitivo.

La distinción de elementos en los niveles meta, macro y meso económicos permite identificar paralelos y contrastes y, a la vez, revelar debilidades o carencias en un caso, a partir de las fortalezas o avances identificados en el otro. Ello puede servir de antecedente en el diseño, definición o corrección de énfasis en las políticas deliberadas de apoyo al sector.

Al nivel meta, tanto en NRW como en Chile, existe una alta valoración social por la actividad empresarial, y un amplio acuerdo en torno a los mecanismos de mercado como asignadores de recursos en la economía, con un papel regulador y subsidiario del Estado. Sin embargo, a este nivel deben señalarse a lo menos tres diferencias importantes. Primero, el desempeño público de promoción activa de la actividad empresarial cuenta con un grado de legitimación social mucho mayor en el caso alemán, que se manifiesta en espacios de acción más amplios en los niveles territoriales, estatal y local. Segundo, el equilibrio alcanzado en NRW entre instancias representativas de los actores públicos, empresariales y trabajadores, provee una base para un vigoroso campo de acción mediante alianzas público-privadas legitimadas socialmente, y "robustas" frente a conflictos puntuales o coyunturas políticas o económicas. En esta línea, el gobierno chileno ha promovido recientemente algunas iniciativas de diálogo social en el ámbito del fomento económico³¹, relativamente adelantadas a nivel latinoamericano. Sin embargo, su acción hasta la fecha es más bien formal, esporádica y, a lo sumo, coyuntural, ya que carecen de la "densidad" que puede proveer una estructura de cámaras empresariales y sindicatos como las existentes en Alemania, con equipos técnicos capaces de abordar temas estratégicos a mediano y largo plazo. Tercero, la descentralización institucional y administrativa en Alemania introduce otra diferencia fundamental entre NRW y Chile, al existir en el primer caso una amplia distribución de competencias técnicas y profesionales a nivel público e institucional, a diferentes niveles territoriales, que posibilita que los acuerdos sociales e iniciativas nacionales o estatales en ámbitos como el fomento económico, las relaciones laborales o la formación y capacitación de los recursos humanos, puedan materializarse al nivel de los actores locales.

²⁹ Estimaciones en Bendersky, S. (2000).

³⁰ Cifras, *Memoria Sence*, 1994-1996, y proyecciones 1997-2000.

³¹ Foro de Desarrollo Productivo, Centro Nacional de la Productividad y Calidad, Iniciativa para el Diálogo Social, todos ellos concebidos como instancias tripartitas entre el gobierno, empresarios y trabajadores.

Esta diferencia se advierte en el caso de los servicios financieros, altamente centralizados en Chile, desde el punto de vista administrativo y técnico.

Al nivel macro, ambos casos ilustran experiencias de cambio estructural profundo en los tejidos productivos, que ante circunstancias políticas y sociales muy diferentes han tendido a renovar en un caso y a posibilitar en el otro, posicionamientos económicos competitivos en mercados internacionales. Sin embargo, existen al menos dos aspectos referidos al segmento Pyme que reflejan diferencias relevantes. Uno de ellos es la productividad media del trabajo, que en el caso chileno refleja una brecha creciente con respecto a la gran empresa, denotando una inserción débil en los tejidos productivos³². El segundo aspecto es la capacidad de creación de nuevas empresas, que no obstante tasas de crecimiento económico sustantivamente más altas en el caso chileno, muestra un mayor y marcado dinamismo en el caso de NRW, lo que reflejaría la dispar oferta de mecanismos deliberados de apoyo, orientados a facilitar el acceso de empresas jóvenes a los mercados factoriales básicos, y también el hecho que estos mercados tienden a operar más imperfectamente en el caso chileno.

Al nivel meso el contraste entre ambas experiencias se hace más que evidente, reflejando los contrastes ya mencionados al nivel meta, en la acumulación de capital social en uno y otro caso. En el proceso de reconversión y cambio estructural en NRW, los actores públicos responsables de las políticas de fomento económico han privilegiado deliberadamente la lógica de red, caracterizada por una riqueza de actores a nivel meso, con abiertas redundancias en tareas, acciones y una alta descentralización. Ello ha sido posible gracias a la localización de competencias en la base institucional ya existente con anterioridad (cámaras, sindicatos, administración pública local, entidades financieras) enriquecida con la activación deliberada de nuevos actores al nivel local (instituciones meso, agencias de fomento locales), y al direccionamiento de recursos desde distintas fuentes para su ejecución preferente a ese nivel. En la actualidad, los desafíos de este modelo tienen que ver con su validación de mercado, en la medida que el soporte público a su financiamiento tienda a racionalizarse, así como su capacidad de reacción y adecuación de oferta frente a nuevos requerimientos por parte de las empresas.

El caso chileno contrasta por la relativa debilidad y alto grado de centralización de parte importante de los actores institucionales (centros y redes público-

privadas de apoyo a las empresas en los ámbitos de gestión, tecnología, financiamiento, comercialización y recursos humanos). Además, estos actores tienden en Chile a la fragmentación antes que a la cooperación interinstitucional. Algunas de las causas de ello pueden caracterizarse como "histórico-culturales" y se traducen en una cultura institucional autorreferencial, así como una débil tradición de cercanía y articulación real con el mundo productivo, salvo acciones normalmente concentradas en segmentos de empresas de mayor tamaño. Un segundo grupo de factores explicativos tiene que ver con los esquemas de financiamiento de estos organismos en Chile, sean públicos o privados. El financiamiento público es limitado y se asigna mayoritariamente mediante fondos concursables, lo que lleva a estas entidades a una competencia por los "clientes" (en este caso empresas), desincentivando así posibles iniciativas de colaboración institucional.

Asimismo, tanto las organizaciones laborales como las cámaras o asociaciones empresariales en Chile, a pesar de los esfuerzos modernizadores de sus principales líderes, muestran aún carencias en la profesionalización de sus funciones, concentrándose nuevamente las excepciones positivas en la capa de empresas de mayor productividad relativa. La descentralización es un objetivo explícito del discurso público y privado; sin embargo se ve limitada por falta de consistencia en las políticas presupuestarias y prácticas administrativas del nivel central, y con frecuencia por carencias objetivas de capacidades técnicas a los niveles regional y local.

Así, en el caso chileno puede afirmarse que el mayor desafío se encuentra en la acumulación de capital social y articulación público-privada a nivel mesoeconómico y territorial. En NRW en cambio, la tarea a futuro parece estar más vinculada a la *accountability* y al *market fostering* de la red institucional existente.

Las implicaciones microeconómicas de los contrastes señalados en estas páginas son elocuentes y determinan para las Pymes chilenas mayores dificultades relativas de acceso a los mercados financieros, laborales, de información y de tecnología. En todos ellos existen imperfecciones determinadas por asimetrías de información e indivisibilidades que afectan especialmente a las empresas de menor tamaño relativo. La opción chilena de instrumentar mecanismos correctores que operan por el lado de la demanda (instrumentos de fomento de Corfo, o la franquicia tributaria del Sence), combinada con la relativa debilidad de instituciones intermediarias y la fuerte

³² Peres y Stumpo (1999).

centralización de la oferta de servicios financieros y no financieros, sesga en definitiva contra las Pymes de menor tamaño relativo, la posibilidad de utilizar efectivamente tales mecanismos. El esquema chileno presenta además una carencia significativa con relación a la promoción del carácter emprendedor, o las fases *seed* y *start up* de empresas, durante las cuales las dificultades de acceso a los mercados clave son aún mayores, debido a la falta de historia de la empresa y al mayor riesgo de insolvencia en esta etapa.

Un segundo ámbito del entorno microeconómico de las empresas tiene que ver con sus dinámicas de cooperación o capacidad de conformar alianzas o redes para solucionar problemas comunes o desarrollar iniciativas conjuntas. Tradicionalmente se ha invocado el relativo aislamiento de las Pymes en América Latina, y la precariedad de sus redes de cooperación, en contraste con la experiencia de las Pymes europeas, con larga tradición de especialización territorial³³.

Los casos de Chile y NRW responden sólo parcialmente a estos arquetipos regionales. En NRW ha predominado tradicionalmente la gran empresa industrial, y sólo recientemente ha habido una revaloración de la Pyme en el marco de la estrategia de cambio estructural. Chile, por su parte, ha desarrollado mecanismos explícitos de apoyo a la asociación entre Pymes (Profos impulsados por Corfo y Sercotec), y un esquema institucional que privilegia la vinculación de las pequeñas empresas con entidades de representación gremial e instituciones intermediarias de apoyo³⁴. Sin embargo, como ya se señaló, la consideración exclusiva de instrumentos activados desde la demanda, si bien salvaguarda la participación y compromiso de las empresas usuarias de los mismos, y contribuye a evitar concepciones autorreferentes en los programas, no estimula las iniciativas de articulación con otros actores institucionales, especialmente a nivel local, tales como municipios u otras entidades.

Es claro que la articulación institucional no siempre surge como un fenómeno espontáneo, debido a costos de transacción y la relativa mayor complejidad de programas con participación multistitucional, en contraste con la simplicidad de la utilización individual de instrumentos *demand-driven*. La experiencia reciente de NRW, debido al proactivo apoyo estatal a la institucionalidad meso y el alto grado de descentralización, es prácticamente la opuesta. Esta constatación deja al descubierto la importancia del capital social distribuido en el territorio, como condición de superación de las tradicionales imper-

fecciones en los mercados factoriales básicos para las Pymes. Esta carencia en el caso chileno, debe entenderse como un complemento necesario a los avances alcanzados hasta ahora en aspectos como la apertura de mercados y el desarrollo de una oferta de instrumentos de fomento precompetitivos.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia de Fomento de NRW (GfW des Landes NRW). *Website, e informes periódicos, 1998, 1999*. Düsseldorf.

Albala-Beltrand, José Manuel (1999). "Industrial Interdependence Change in Chile: 1960-1990 a comparison with Taiwan and South Korea". En: *International Review of Applied Economics*. Vol. 13, núm. 2, Londres.

Altenburg, Tilman (1996). "Entwicklungsländer im Schatten der Triade? Implikationen des postfordistischen "Strukturwandels in der Industrie". En: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*. Bd. 40. Berlin.

Baranowski y Raetz (1998). *Innovationszentren in Deutschland 1998/99*. Weidler Buchverlag, Berlin.

Bendersky, Sally (2000). *Propuesta de diseño estratégico para INTEC*. Mimeo, Santiago.

Blotvogel, Hans (1998). "The Rhine-Ruhr Metropolitan Region: Reality and Discourse". En: *European Planning Studies* Vol. 6, núm.4, Carfax Publishing.

Cepal (1990). *Transformación productiva con equidad*. Santiago.

Corfo (1998). *La Pyme en la economía chilena*. Documento preliminar, Santiago.

Danielczyk, Rainer (1992). "Gibt es im Ruhrgebiet eine, postfordistische Regionalpolitik?". En: *Geographische Zeitschrift* 80. (Sonderdruck).

Dussel Peters, Enrique (1999). "Experiencias internacionales de industrialización regional". En: Dussel Peters, E. y Ruiz, C. (eds.). *Dinámica Regional y Competitividad Industrial*. UNAM, Fundación Ebert. Editorial Jus, México D.F.

Esser, Klaus; Hillebrand, Wolfgang; Messner, Dirk y Meyer-Stamer, Jörg (1996). *Systemic Competitiveness. New Governance Patterns for Industrial Development*. Frank Cass, Londres.

Funder, Maria. *Industrielle Beziehungen und regionaler Strukturwandel. Das Beispiel, "Ruhrgebiet" im Spiegel der Literatur*. En: Arbeit Heft 1, Jg. 5 (1996), Bochum.

³³ Véase por ejemplo, Musyck y Schmitz (1993).

³⁴ Véase Maggi (1999).

Gatto, Francisco (1999). "Desafíos competitivos del Mercosur a las pequeñas y medianas empresas industriales". *Revista de la Cepal* 68. Santiago de Chile.

Heinze, Rolf; Helle, Erwin; Hilbert, Josef, et al. (1996). *Strukturpolitik zwischen Tradition und Innovation*. NRW im Wandel. Leske + Budrich, Opladen.

Heinze, Rolf; Voelzkow, Helmut (eds., 1997). *Regionalisierung der Strukturpolitik in NRW*. Westdeutscher Verlag, Opladen.

Heinze, Rolf; Hilbert, Josef et al. "Industrial clusters and the governance of change: Lessons from NRW". En: Braczyk, H-J; Cooke, P. y Heidenreich, M. (1998). *Regional Innovations Systems*. UCL Press, Londres.

Hounie, Adela; Pittaluga, Lucía; Porcile, Gabriel y Scatolin, Fabio (1999). "La Cepal y las nuevas teorías del crecimiento". En: *Revista de la Cepal* 68.

Humphrey, John y Schmitz, Hubert (1998). "Trust and Inter-Firm Relations in Developing and Transition Economies". *The Journal of Development Studies*. Vol.34, num. 4, Londres.

Katz, Jorge (1998). *Crecimiento, cambios estructurales y evolución de la productividad laboral en la industria manufacturera latinoamericana en el periodo 1970-1996*. Cepal / GTZ, Santiago de Chile.

Kielper, Heiderose; Latniak, Erich; Rehfeld, Dieter; Simonis, Georg (1994). *Das Ruhrgebiet im Umbruch*. Leske + Budrich, Opladen.

Krull, Wilhelm; Meyer-Krahmer Frieder (eds., 1996). *Science and Technology in Germany*. Cartermill Publishing, Londres.

Kommunalverband Ruhrgebiet (1996). *Kleine und Mittlere Betriebe im Ruhrgebiet*. Essen.

Maggi, Claudio (1999). "El caso de las políticas de fomento a la Pyme". En: *Presente y Futuro de las Relaciones Público-Privadas en Chile*. Flasco, Santiago de Chile.

Messner, Dirk (1997). *The Network Society*. Frank Cass, Londres.

Messner, Dirk y Scholz, Imme (1999). "Sociedad y Competitividad en Chile". En: Esser, K. (editor). *Competencia global y libertad de acción nacional*. Instituto Alemán de Desarrollo, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

Meyer-Stamer, Jörg y Waltring, Frank (2000). *Beyond the Myth of the Mittelstand Economy. The Institutional Environment Supporting SMEs in Germany*. Documento para Proyecto Cepal-GTZ, Duisburg.

Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes, MWMT-NRW (1992). *Regionalisierung: Neue Wege in der Strukturpolitik Nordrhein-Westfalens*.

Morales, Eduardo (1998). "La descentralización como proceso articulador de la política social". En: *Sistemas de Protección Social en un Mundo Globalizado*. DSE / CIEPP, Buenos Aires.

Musyck, B. y Schmitz, H. (1993). *Industrial Districts in Europe: Policy Lessons for DCs?* IDS, Discussion Paper 324, Brighton.

Ocampo, José Antonio (1998). "Income distribution, poverty and social expenditure in America Latina". En: *Cepal Review* 65.

Peres, Wison y Stumpo, Giovanni (1999). *Las pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe en el nuevo modelo económico*. Documento de Trabajo, Cepal, Santiago de Chile

Pérez-Alemán, Paola (2000). *Learning, Adjustment and Economic Development: Transforming Firms, the State and Associations in Chile*. World Development. Vol.28, Issue 1, January.

Pietrobelli, Carlo (1992). *Technological Capability and Export Diversification in a Developing Country: the Case of Chile since 1974*. Tesis para Ph.D., Oxford.


Porter, Michael (1999). *The microeconomics foundations of Economic Development and Competitiveness*. Wirtschaftspolitische Blätter, 3/1999, Berlin.

Portratz, Wolfgang (1997). *Changing Regional Industrial Policy. An Experiment and its Outcomes: the Case of Northrhine-Westphalia*. Mimeo, IAT, Gelsenkirchen.

Román, Enrique (2000). *Desarrollo de las Pymes y acceso al financiamiento*. Documento de Consultoría, Ministerio de Economía, Chile.

Scholz, Imme (1999). "Medio ambiente y competitividad: el caso de las exportaciones chilenas". En: Esser, K. (editor): *Competencia global y libertad de acción nacional*. Instituto Alemán de Desarrollo, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

Schertler, Andrea y Stolpe, Michael (2000). *Venture Mania in Europe: Its Causes and Consequences*. Discussion Papers num. 358, Institut für Weltwirtschaft Kiel, Kiel.

Strenberg, Rolf; Behrendt, Heiko; Seeger, Heike y Tamásy, Christine (1996). *Bilanz eines Booms. Wirkungsanalyse von Technologie und Gründerzentren in Deutschland*. Dortmunder Vertrieb für Bau und Planungsliteratur, Dortmund. 

La Nueva Política Regional en Alemania: Conceptos, Experiencias y Posibles Aportes para América Latina

POR: CHRISTIAN VON HALDENWANG *

Se afirma que el nuevo atractivo de las regiones se debe a que en este ámbito se entrelazan tres diferentes procesos de modernización: a) de empresas y sistemas productivos, que en sí constituyen una importante razón para crear instituciones regionales; b) de las administraciones públicas, como respuesta a los problemas de eficiencia y eficacia de la gestión político-administrativa, y c) de gestión política, que tiene lugar en el marco de una revisión de los instrumentos estatales tradicionales y de una reorganización de las relaciones entre el sector público y los actores privados. El autor presenta cuatro experiencias en Alemania relacionadas con la instrumentación de nuevos conceptos de la política regional para el desarrollo productivo, y lo que éstos conceptos y experiencias podrían aportar para los procesos de reforma institucional en

América Latina. Muestra que tanto en Alemania como en latinoamérica se están vislumbrando los contornos de una nueva política regional, y que muchos de los conceptos e instituciones en discusión responden a los problemas actuales en ambas regiones.

INTRODUCCIÓN

EN los últimos años, la mayoría de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha traspasado funciones de la política territorial de desarrollo hacia instituciones ubicadas por debajo del nivel del gobierno central¹. Con este fin se han creado o fortalecido múltiples instituciones de carácter regional. Alemania, beneficiada por su estructura federal, se ha convertido en líder de este esquema de desarrollo. En el presente artículo se afirma que el nuevo atractivo de las regiones se debe

* Christian von Haldenwang es doctor en Ciencia Política por la Universidad de Tuebingen, Alemania. Actualmente trabaja como profesor-investigador en el Instituto Alemán de Desarrollo. Se ha especializado en: reforma del Estado en América Latina, descentralización, políticas regionales y locales de desarrollo productivo. Dentro de sus más recientes publicaciones en español se encuentran: *Descentralización, fases de ajuste y legitimación. Descentralización y democracia local. Sociedad civil en América Latina. Nuevos conceptos de la política regional de desarrollo en Alemania: Aportes para la discusión latinoamericana.*

* Nota: El presente artículo se basa en un estudio más extenso sobre *Nuevos conceptos de la política regional de desarrollo en Alemania*, cuya versión en español fue publicada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el marco del proyecto CEPAL/GTZ, Desarrollo económico local y descentralización en América Latina (Doc. LC/R.1965 del febrero de 2000).

¹ Véase OCDE (1997).

a que en ese ámbito se entrelazan tres diferentes procesos de modernización: la modernización de empresas y sistemas productivos, la modernización de las administraciones públicas y la modernización de la gestión política.

La modernización de empresas y sistemas productivos constituye una importante razón para crear instituciones regionales. Si bien es cierto que la dinámica propia de los mercados cada vez más globalizados desempeña un papel central en el desarrollo de los espacios económicos y en la formación de nuevos *clusters* productivos², también es innegable que la transformación de las estructuras económicas y el aumento de la competitividad de empresas y localizaciones exige una política proactiva de creación de condiciones propicias para los procesos sociales y empresariales de aprendizaje.

La modernización de las administraciones públicas es una respuesta a los problemas de eficiencia y eficacia de la gestión político-administrativa. La crisis fiscal de las entidades públicas obliga a racionalizar la organización administrativa y la oferta de servicios. La interrelación de los centros urbanos con su entorno, da origen a incentivos para fortalecer las relaciones de coordinación y cooperación. La regionalización de funciones permite la obtención de economías de escala, facilita la formulación de modelos estratégicos de desarrollo orientados al bien común y puede, a su vez, tener efectos reformadores sobre las comunas.

La modernización de la gestión política tiene lugar en el marco de una revisión de los instrumentos estatales tradicionales y de una reorganización de las relaciones entre el sector público y los actores privados. En este contexto, las funciones de intermediación y moderación pasan a ser un elemento cada vez más importante dentro de las prestaciones de las instituciones políticas. La regionalización es un proceso que apuesta a la aplicación de nuevos instrumentos cooperativos de gestión, con la participación tanto del sector público como del sector privado.

A continuación se presentarán cuatro experiencias alemanas relacionadas con la instrumentación de nuevos conceptos de política regional para el desarrollo productivo, antes de preguntar qué es lo que estos conceptos y experiencias podrían aportar para los procesos de reforma institucional en América Latina. El artículo mostrará que se están vislumbrando

los contornos de una nueva política regional en Alemania y que, además, muchos de los conceptos e instituciones en discusión responden también a problemas actuales de América Latina.

LA EXPERIENCIA ALEMANA

En Alemania la política regional no es un invento reciente: se remonta 1920. A pesar de ello, en las últimas décadas los problemas regionales de este país se fueron diversificando aún más. A la larga decadencia de los antiguos *clusters* industriales alrededor del acero, la minería y la construcción de barcos (región del Sarre, Cuenca del Ruhr y los Estados Federados del norte costero) y los problemas de la integración de zonas rurales periféricas, se sumaron la desindustrialización de la antigua Alemania Oriental y los periodos de debilidad de algunos sectores importantes, como la construcción de automóviles y maquinarias en Baden-Württemberg y Baja Sajonia, que se produjeron al concluir el *boom* de la reunificación.

En respuesta a estos nuevos desafíos se observa un cambio en la política regional. Tal como lo constatan Lompe et al., "desde mediados de los años ochenta se está discutiendo intensamente sobre la revalorización de la región como campo de acción. A esta discusión, más bien teórica, le ha seguido en la práctica, desde comienzos de los años ochenta, en casi todos los estados federados, una reorientación de la política estructural, orientada hasta ese entonces sobre todo al crecimiento equilibrado de las regiones y a la distribución, hacia una política estructural más bien orientada a la oferta, sobre la base de la creación y el fortalecimiento de modelos de especialización de las regiones"³.

Como primer estado federado, Renania del Norte-Westfalia aprobó en la segunda mitad de los ochenta, para todo su territorio, el establecimiento de Conferencias Regionales, cuya principal tarea fue la de elaborar planes regionales de desarrollo (REK) y promover su instrumentación⁴. En los últimos años, el modelo de las REK se ha convertido en un instrumento reconocido para la gestión estratégica del cambio estructural en el nivel regional, especialmente con miras a la obtención de recursos provenientes de los programas de fomento del estado nacional, los estados federados y la Unión Europea. Por cierto, existen diferencias con respecto a los lineamientos concretos,

² Véase Scott (1998), pp. 47-63. El término *cluster* describe la concentración espacial de empresas con un determinado perfil de especialización y una alta densidad de interacciones entre las empresas. Véase Altenburg / Meyer-Stamer (1999), p. 1694.

³ Lompe et al. (1998), p. 85.

⁴ Véase Renania del Norte-Westfalia (1992).

a las iniciativas políticas y a la dinámica del proceso político regional.

A diferencia de Renania del Norte–Westfalia, por ejemplo, los estados federados de Baden–Württemberg y Baja Sajonia desistieron de imponer en forma obligatoria el REK. Ambos estados se limitaron a apoyar las iniciativas regionales cuando se han presentado. A continuación, se describirá con detalle la gestión del cambio estructural desde el punto de vista de la política territorial de desarrollo de los tres estados federados mencionados, con base en los ejemplos de las regiones de Stuttgart, del sureste de Baja Sajonia y de Emscher–Lippe en Renania del Norte–Westfalia.

El aumento de la competitividad regional en Baden–Württemberg: la región de Stuttgart

Baden–Württemberg es calificado como un caso especialmente competitivo del "sistema alemán de innovaciones"⁵, caracterizado por los siguientes elementos:

- Prioridad en el área de alta tecnología (construcción de maquinaria, fabricación de automóviles, electrónica).
- *Global players* exitosos (grandes y medianas empresas).
- Relaciones estrechas entre la industria y el sector financiero.
- Sindicatos y representaciones de trabajadores con actitud de cooperación al interior de las empresas.
- Estrechos vínculos de los trabajadores con sus empresas.
- Una sólida red de instituciones dedicadas tanto a la investigación y el desarrollo como a la transferencia tecnológica.
- Un sistema de capacitación profesional bien conformado.

Sin embargo, Baden–Württemberg se vio gravemente afectado por la crisis económica y el desempleo de los años noventa. Las cifras de desempleo aumentaron entre 1990 y 1997 de 4.1 a 8.7%. Esta tendencia negativa condujo a una reevaluación de las fortalezas y debilidades regionales, desde el punto de vista de

la política territorial de desarrollo. Como el principal problema de la economía de Baden–Württemberg se identificó el hecho de que las empresas, pero también las instituciones económicas, reaccionaran tardíamente al cambio estructural de la competencia internacional. Según la opinión de muchos expertos se evidencia aquí una confianza excesiva en la competitividad propia y en la ventaja de innovación que poseen las empresas en sus respectivos nichos de mercado⁶. Además, se ha mencionado la baja oferta de servicios como una importante debilidad de la región.

Con base en este diagnóstico, en los últimos años se han hecho numerosos esfuerzos por transformar el régimen regional de producción e innovaciones. Es una opinión generalizada que esta transformación no debe limitarse sólo a la reestructuración de los antiguos *clusters* industriales, sino que al mismo tiempo debe promover nuevas áreas tecnológicas. Por razones de política ocupacional esto es indispensable, dado que la adaptación de las principales industrias antiguas conlleva necesariamente nuevos despidos de trabajadores. Se consideran sectores estratégicos, especialmente, las tecnologías de la información y comunicación, nuevas materias primas sintéticas, biotecnologías, tecnologías ambientales y energéticas, tecnologías de microsistemas y servicios relacionados con la producción. En los últimos años, por ejemplo, se han creado alrededor de 2 mil 200 empresas de *software* y más de un mil en el área de protección del medio ambiente.

Importantes reformas se produjeron también en el ámbito de las instituciones económicas, sobre todo en la región de Stuttgart que genera casi un tercio del Producto Interno Bruto (PIB) de Baden–Württemberg. En 1994 se creó la Asociación de la Región de Stuttgart (VRS) en la que se agruparon el distrito urbano de Stuttgart y cinco distritos rurales con un total de 178 ciudades y comunas. La situación particular de la región de Stuttgart se explica por la gran necesidad de coordinación que existe entre un centro urbano con 600 mil habitantes y sus comunas adyacentes con aproximadamente 2 millones de habitantes. En el pasado, esta necesidad no fue atendida institucionalmente de modo suficiente. La VRS es la primera institución regional de Alemania que cuenta con una asamblea elegida directamente, con 87 diputados. El objetivo de la asamblea regional es contribuir a una mejor coordinación entre los actores⁷.

⁶ Véase por ejemplo, Semlinger (1996), p. 176.

⁷ El hecho de que la política regional haya ganado en eficiencia queda demostrado por el hecho de que los 87 escaños de la asamblea regional han reemplazado alrededor de 280 escaños en otros gremios que sesionaban con regularidad.

⁵ Véase Becker / Vitols (1997); Heijs (1998).

Las principales funciones de la VRS son: la planificación regional, el fomento económico, el *marketing* para localizaciones, la gestión de residuos, la planificación del transporte público regional, y desde 1996 también la gestión de la red de trenes urbanos. Entre los temas prioritarios actuales de la VRS figuran el fomento de zonas industriales intercomunales y la coordinación del establecimiento de grandes centros de comercio minorista en la región. Aparte del financiamiento proveniente del área de los servicios de transporte local, la Asociación obtiene fondos, fundamentalmente, a través de una contribución regional de las comunas.

En 1995 se fundó la Sociedad de Fomento Económico Región de Stuttgart Ltda. (WRS) en la que la Asociación tiene un 51% de participación. Los otros socios son, entre otros, las comunas regionales y los distritos rurales, la Cámara de Comercio e Industria y el sindicato metalúrgico (IG Metall). La WRS dispone de un presupuesto de 4.8 millones de marcos, con una plantilla de 12 personas. La tarea de esta institución consiste en promover el establecimiento de empresas en la región y apoyar a los empresarios residentes. En lo que respecta al incentivo a la innovación y cooperación, gestión de zonas económicas y *marketing* para localizaciones, asume principalmente una labor de coordinación entre los diferentes actores públicos y privados y se entiende como instrumento complementario del fomento económico de las comunas. Además, ejecuta proyectos propios. Entre las actividades de la WRS figuran:

- La creación y puesta en marcha de un sistema de comunicación sobre localizaciones (SKS) que sirve tanto para atraer nuevas empresas ⁸ como para coordinar la gestión de zonas industriales en la región, ofreciéndole además a las comunas una plataforma de presentación y comunicación.
- La creación de una Sociedad Regional de Empleo (REBAG) mediante la cual se pretende poner en red las iniciativas sobre política laboral y de empleo.
- La creación de una iniciativa regional de fomento de tecnologías ambientales, cuyo objetivo es convertir a la industria ambiental en un sector líder en la región de Stuttgart.

⁸ En 1998, la WRS proporcionó una localización a 28 empresas de fuera y dentro de la región y, a más de 100, les facilitó el contacto con las comunas.

- La realización de campañas de publicidad e imagen para Stuttgart como región económica.
- La organización de un concurso de planes de negocios para nuevas empresas, con financiamiento privado, en el que participaron en 1998 aproximadamente 80 equipos.
- La coordinación de la participación en concursos de fomento de carácter regional, como por ejemplo, en el concurso del Ministerio Federal de Educación e Investigación: "Movilidad en zonas de concentración".

El sureste de Baja Sajonia: ¿desde un *cluster* sectorial hacia un *cluster* de soluciones sistémicas?

La región del sureste de Baja Sajonia sirve como ejemplo de un cambio estructural, en el que los impulsos determinantes provienen de actores privados (especialmente del sindicato metalúrgico IG Metall y del consorcio Volkswagen). En los últimos años se han hecho esfuerzos para transformar el *cluster* automotriz, apuntando a nuevas formas de cooperación entre actores públicos y privados. Los desafíos actuales consisten, por cierto, en una mayor regionalización de las iniciativas locales.

"El triángulo industrial" Wolfsburg-Salzgitter-Peine que se creó en los años cuarenta alrededor de Braunschweig y los distritos adyacentes es, con casi un millón de habitantes y aproximadamente 340 mil trabajadores, el segundo espacio económico más grande de Baja Sajonia, después de Hannover. Todavía 49% de los puestos de trabajo en esta región corresponde a la industria, en particular a la industria automotriz ("región Volkswagen"). En 1993, 23.8% del total de los trabajadores se empleaba directamente en la fabricación de automóviles, lo que representó 32.5% del producto regional. Por esta razón, la región se vio especialmente afectada cuando concluyó el *boom* de la reunificación alemana. La cifra de los puestos de trabajo en la industria manufacturera cayó entre 1992 y 1995 en 13.3% ⁹.

Por lo que respecta a la gestión del cambio estructural, el gobierno de Baja Sajonia sigue desde comienzos de los años noventa, una política de fomento de instituciones regionales sobre la base de iniciativas locales. Debido a la estructura socioeconómica policéntrica y a la heterogeneidad política de la región, en el

⁹ Véase al respecto, Lompe et al. (1998), p. 109; Lompe/Böcker (1997).

pasado estas iniciativas se vieron obstaculizadas en el sureste de Baja Sajonia. En la política territorial de desarrollo dominaba la competencia entre las comunas. A finales de 1991 se creó la Asociación de la Zona Metropolitana de Braunschweig (ZGB), traspasándosele la competencia para la planificación regional y el transporte público local. Debido a la resistencia de las comunas esta asociación no pudo asumir otras funciones relativas a la política territorial de desarrollo.

Posteriormente, por iniciativa del sindicato metalúrgico IG Metall, se fundó en 1994 la Agencia Regional de Desarrollo para el Sureste de Baja Sajonia (Reson). Entre los 45 miembros figuran los organismos públicos de la región y el estado federado de Baja Sajonia (representado por el gobierno del distrito de Braunschweig), instituciones científicas como la Universidad Técnica de Braunschweig y unas 20 empresas, entre las que se cuentan las más importantes de la región: Volkswagen y Salzgitter. Tanto el presidente como el director de la Reson son gerentes de la Volkswagen. Sin embargo, a través del Consejo se integra al trabajo de la Reson un amplio círculo de actores regionales. La agencia se financia, en alrededor de dos tercios, a través de aportes de sus miembros y en otro tercio, mediante ingresos por concepto de proyectos. Indicadores indirectos de la eficacia de esta agencia son la gran disciplina que existe en la entrega de aportaciones y la estabilidad de sus miembros.

Reson se entiende como un instrumento regional de diálogo para la gestión estratégica del cambio estructural. Cumple la función de integrar a los actores sociales y económicos y coordinar las diferentes actividades. En cambio, la coordinación política (de partidos), especialmente entre las comunas, debe tener lugar más bien a través de la asociación de la zona metropolitana y su asamblea y el engranaje administrativo, especialmente, en el área de planificación, a través del gobierno del distrito de Braunschweig.

Reson organiza eventos, realiza estudios, proporciona información, participa en la planeación estratégica y gestiona proyectos. Además, desde agosto de 1996, Reson coordina la elaboración de un plan regional de desarrollo (REK) para el sureste de Baja Sajonia. Con ello se pretende promover el diseño de visiones alternativas del desarrollo regional, orientadas a la oferta de soluciones sistémicas. Se espera convertir las visiones en proyectos viables, teniendo también en cuenta la nueva práctica de fomento de los estados federados, del estado nacional y de la Unión Europea. Gracias a la estrecha interrelación

política y partidaria existente entre el gobierno de Baja Sajonia, la Volkswagen y los sindicatos, ha sido posible integrar al proceso una amplia gama de actores sociales. Hasta ahora han participado alrededor de 600 personas en las discusiones¹⁰, organizadas en tres grupos de trabajo: economía e innovación; transportes y movilidad; y cultura y ciencia.

Con miras al segundo grupo de trabajo, el Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad Técnica de Braunschweig elaboró el concepto de la región con competencias en el sector transporte y movilidad. Más allá de la fabricación de automóviles, por ejemplo, las competencias existentes en el área de la fabricación de autobuses y vehículos sobre rieles, en las tecnologías de materias primas, energéticas y ambientales así como de reciclaje, deben unirse para lograr externalidades positivas, estimular innovaciones tecnológicas y ecológicas y desarrollar la infraestructura regional¹¹. Por otra parte, este concepto tiene por objeto reforzar el *cluster* existente (fabricación de automóviles, proveedores, servicios relativos a la producción), y también desarrollar nuevos planes de movilidad para la región. Actualmente, en los 11 equipos especializados se está discutiendo la versión definitiva del plan estratégico para la región con competencias en el sector movilidad y transporte.

No se puede negar que la larga duración del proceso tiene efectos negativos sobre la efectividad de los REK en esta región. Sin embargo, durante el desarrollo del plan fue posible incorporar ampliamente a los actores involucrados, lo que favoreció una sensibilización social y la aceptación del cambio estructural. Además, la propia iniciativa y la incorporación de las grandes empresas, en particular de Volkswagen, juega un papel determinante en el cambio estructural del sureste de Baja Sajonia. A ello cabe agregar que, debido a las estrechas relaciones entre los grandes consorcios y los trabajadores organizados, desde un comienzo los sindicatos fueron parte del proceso. La cooperación entre actores públicos y privados permitió movilizar en forma efectiva los recursos internos.

Cabe destacar que como resultado de este proceso, Reson se ha convertido en un actor clave de la política territorial de desarrollo y se ha impulsado claramente la cooperación público-privada en el "triángulo de gestión" entre Reson, la Asociación de la Región Me-

¹⁰ Éstas provienen de 42 empresas, 38 institutos científicos y culturales, 35 comunas, distritos y organismos públicos, así como 29 instituciones sociales. Véase Reson / ZGB / Gobierno del Distrito de Braunschweig (1998), pp. 15-17.

¹¹ Véase Reson (1995).

tropolitana y el gobierno del distrito de Braunschweig. Sin embargo, no siempre fue posible, en las condiciones descritas anteriormente, integrar los diversos desarrollos locales en el nivel regional. Se lograron importantes avances en el nivel local en situaciones donde el principal énfasis recayó en las innovaciones empresariales, que influyeron en forma relativamente directa en la transformación de localizaciones. En cambio, el desarrollo y la puesta en marcha de nuevas estrategias regionales de desarrollo han resultado más lentos y políticamente más complejos, porque requieren de mayores esfuerzos de transformación socioeconómica y de coordinación.

Política territorial de desarrollo y cooperación público-privada: La Agencia Emscher Lippe en Renania del Norte-Westfalia

En Alemania, la cooperación económica entre actores públicos y privados (actualmente conocida como *Public Private Partnership, PPP*) no es un invento de los últimos años —basta recordar el sector nuclear, la minería del carbón, la fabricación de aviones o el tren *Transrapid*—, también las comunas se ocupan desde hace bastante tiempo del tema de las PPP, teniéndose altas expectativas sobre los efectos de alivio financiero que éstas pueden ofrecer. Además, desde hace años existen asociaciones regionales de transporte público, de tratamiento y disposición final de residuos, y otras con participación privada.

Entretanto, más allá de estos programas específicos de la industria y de los servicios, actualmente se establecen cada vez más PPP en el nivel regional, lo que apunta a un mejoramiento estratégico de la calidad de las localizaciones¹². La innovación de este proceso no consiste tanto en el hecho de que los actores públicos y privados establezcan relaciones de cooperación, sino más bien en hacer extensivas dichas relaciones de cooperación y modelos de gestión a nuevas áreas políticas y grupos de actores.

La Agencia Regional de Desarrollo Emscher Lippe, Asociación para el Mejoramiento Estructural del Norte de la Cuenca del Ruhr Ltda. (Ela) fue fundada en 1990. En la actualidad cuenta con 54 socios entre los cuales figuran las 12 ciudades de la zona, la Cámara de Comercio e Industria, la Cámara de Artesanos, cajas de ahorro y bancos populares locales, así como las empresas más importantes de la región. Además, en un comité asesor integrado por 28 personas, están incorporadas al trabajo de la Ela perso-

nalidades destacadas de la economía, la ciencia, los medios de comunicación, la cultura y la política.

Al iniciar sus actividades, Ela se enfrentó al desafío de que la región prácticamente no poseía una identidad regional propia y la disposición de las comunas a cooperar en temas económicos no era muy grande. En cambio, fue favorable la homogeneidad política existente en las divisiones administrativas que llevó a la formación de un grupo informal de políticos locales y regionales que apoyaron el proceso de creación de instituciones en el nivel regional. En un comienzo, Ela se financió en su mayor parte con aportes de los socios. Entretanto, aproximadamente la mitad de los gastos se cubren con recursos de proyectos y de fomento provenientes del estado federado y de la UE. Actualmente la Agencia cuenta con una planta de 11 empleados.

En su calidad de "institución complementaria del fomento económico comunal y de las cámaras"¹³, Ela persigue tres objetivos relativamente ambiciosos que están establecidos en el contrato de la asociación: 1) reducir y evitar el desempleo asegurando los puestos de trabajo existentes y creando nuevos; 2) diversificar la estructura de los sectores, y 3) mejorar el grado de conocimiento a nivel suprarregional y hacer más atractivo el norte de la Cuenca del Ruhr. En esto, la Agencia se entiende como una intermediaria entre las empresas y las instituciones públicas y como agente informativo en el área del fomento económico. La mayor parte de la oferta de sus servicios está a disposición de las empresas gratuitamente. Las actividades principales son las siguientes.

Moderación y coordinación

Ela organiza periódicamente encuentros de fomento económico con la participación de las comunas, de las cámaras, del gobierno del estado federado y de otras instituciones relacionadas con el fomento económico. Otra iniciativa son las reuniones habituales de empresarios en las que participan también las comunas y las asociaciones gremiales. A ello cabe agregar los encuentros de expertos con la participación de las comunas, por ejemplo, en el sector turístico y de recreación. De esta manera, Ela promueve la formación de una estructura de redes formales e informales a las que pueden recurrir los actores en caso de necesidad.

Marketing para localizaciones

Otra área de actividades es la presentación externa de la región. Para este fin, en 1992 se elaboró un folleto

¹² Véase Batt (1997), pp. 170-177.

¹³ Ela (1997), p. 10.

regional y un video en los que se muestra la región como localización. Aproximadamente tres veces al año se publica la revista para inversionistas *Advantage Emscher Lippe* con informaciones sobre zonas económicas y proyectos de inversión. Además, se da a conocer a la región en ferias, foros, etc., con campañas publicitarias. En este contexto, Ela se ocupa de desarrollar la identidad de la región Emscher Lippe como localización económica y lograr que ésta se posicione en la competencia global como un actor con perfil específico.

Servicios para las empresas

Ela proporciona a las empresas regionales información de mercado (licitaciones públicas, subcontratación de empresas artesanales para empresas grandes, etc.), investigación y desarrollo en el nivel regional y sobre transferencia de *know-how*, así como de zonas económicas. A las empresas externas les facilita ofertas de terrenos, contactos con clientes, proveedores y servicios financieros. Además, puede actuar como "guía en la selva de trámites" para las empresas que recién se establecen. De esta manera, Ela actúa como proveedor de informaciones y servicios empresariales. En la intermediación entre empresas y organismos públicos, la agencia responde, por una parte, a los déficit de modernización en las administraciones públicas y, por la otra, complementa la actividad de fomento económico de las comunas —un servicio del que hacen uso especialmente las comunas más pequeñas—.

Gestión de zonas económicas

Ela diseñó un sistema de información sobre localizaciones en el que están registrados todos los terrenos de más de 10 mil m². Además está encargada de la gestión de una serie de grandes proyectos de inversión, como es el caso, por ejemplo, del parque de recreación "Warner Bros. Movie World", que fue inaugurado en Bottrop en 1996. También se ocupa del desarrollo de parques industriales, en respuesta al déficit regional de zonas industriales¹⁴. En este campo, Ela asume funciones de intermediación entre las exigencias de las empresas y los procesos de planificación de las divisiones administrativas (estado federado, comunas, planificación regional a través del gobierno distrital, etc.). Las instituciones comunales de fomento econó-

¹⁴ Véase Ela (1997), pp. 58–64. Se señala que de acuerdo con los lineamientos de planificación regional, muchos de los antiguos terrenos mineros e industriales ya no pueden utilizarse como zonas industriales.

mico intervienen en el proceso de adquisición en cuanto se define la localización. Por lo demás, la Ela participa en la elaboración y actualización del concepto regional de desarrollo a través de la iniciativa: "Desarrollo Regional de Localizaciones"¹⁵.

Ela es un buen ejemplo de cómo en el marco de una política regional orientada a la competitividad se pueden prestar servicios empresariales orientados al cliente, en forma eficiente y efectiva, a través de una PPP. Especialmente en el área del *marketing* para localizaciones, la adquisición de empresas y en la gestión de zonas económicas, en pocos años Ela ha logrado consolidarse como una institución regional. En estas áreas se ha convertido en intermediaria entre actores de diferentes subsistemas sociales. Frente a las comunas presta además importantes servicios complementarios, tanto relativos a problemas genuinamente regionales (por ejemplo, la presentación externa de la región) como también en respuesta a los déficit de modernización y competencias en las administraciones locales.

Es difícil hacer una evaluación sobre el significado del aporte de Ela al cambio estructural de la región; sin embargo, a partir de esta experiencia y de otras anteriormente mencionadas se pueden identificar dos déficit: a la falta por una parte, de criterios claros de éxito y, por la otra, de una visión de desarrollo para la región.

Criterios de éxito

La evaluación de Ela y sus actividades no se basa en criterios cuantificables. Como lo señala Elsner que detrás de ello hay un problema fundamental: "los encargados de las oficinas de fomento productivo locales y regionales, con sus resultados sobre localizaciones vendidas o (en la mayoría de los casos) tan sólo ofrecidas, son los que anuncian en realidad los éxitos del fomento económico de las ciudades y regiones (quedando prácticamente descartada la posibilidad de un fracaso)"¹⁶.

Por cierto, muchos de los servicios de Ela son difíciles de evaluar cuantitativamente, sin que por ello tengan menos importancia (por ejemplo, su papel de intermediadora en el fomento económico). No obstante, existen tareas en las que sería posible formular objetivos más concretos que admiten comparaciones de servicios (con los resultados obtenidos hasta ahora, con instrumentos políticos alternativos o con otras

¹⁵ Véase Ela (1997), p. 81 y siguientes.

¹⁶ Elsner (1998), p. 780.

instituciones regionales) —tal como la satisfacción de los clientes con los servicios de asesoría—. En estas áreas habría que trabajar más en el desarrollo de criterios de éxito "duros".

Orientación estratégica

Al parecer, hasta hace poco, Ela actuaba sin una clara concepción estratégica del desarrollo. Muchas de sus actividades tenían un carácter experimental o eran una reacción a demandas políticas o económicas específicas. En los últimos años esto cambió: con los proyectos de la región química Emscher Lippe y la iniciativa Desarrollo Regional de Localizaciones, Ela dispone ahora de dos proyectos principales que le permitirán movilizar recursos y crear competencias clave. Por cierto, no se debe pasar por alto que en muchos casos la región Emscher es demasiado pequeña como marco de referencia para las empresas, en particular, tratándose de grandes empresas del sector químico. Aquí sería deseable un mayor encadenamiento del fomento económico que en caso necesario consideraría toda la región del Rin-Ruhr. Esto es especialmente válido si la competencia entre espacios económicos se llegara a estructurar como competencia de calidad.

Cambio estructural y cooperación público-privada: La Exposición Internacional de la Construcción (IBA), Parque Emscher

La Exposición Internacional de la Construcción (IBA), Parque Emscher es un proyecto conjunto del gobierno del Estado de Renania del Norte-Westfalia y 17 ciudades de la región del Emscher, cuya duración estaba prevista originalmente para cinco años y que luego se extendió a diez (1989-1999). El objetivo de este proyecto es la gestión urbana, ecológica y territorial del cambio estructural en el norte de la cuenca del Ruhr. El punto de partida de la iniciativa fue la crisis estructural de la región, que se caracteriza por un *cluster* de producción minero-industrial, es decir, por una estrecha interrelación de la minería, el hierro y el acero, la energía y la química, con predominancia de grandes estructuras industriales. Los actores políticos se encuentran ante los desafíos de impulsar la reorientación económica, procurar el saneamiento ambiental de los daños ocasionados por las antiguas actividades minerosiderúrgicas, y superar los problemas sociales existentes que no son menores. En este contexto, la Exposición Internacional de la Construcción (IBA), Parque Emscher posee un enfoque doblemente innovador.

Nuevas prioridades

Mientras la política estructural regional tradicionalmente apunta al establecimiento de nuevas empresas y a la creación de puestos de trabajo, asignándole una menor importancia a los factores "blandos" de las localizaciones, tales como el medio ambiente, la vivienda y la recreación, la IBA parte de un orden de prioridades diferente: considera que la renovación ambiental y urbana constituye una estrategia central para mejorar la calidad de la localización compatibilizando esto con la visión de un amplio cambio de imagen para la región. Sobre la base de este nuevo orden de prioridades se elaboraron los siguientes proyectos principales:

- La creación de un sistema conjunto de parques del Río Emscher (Parque Natural Emscher, 320 de los 800 km² de la región), especialmente para asegurar las áreas libres entre ciudades aumentando su valor desde el punto de vista ecológico.
- La transformación ecológica del sistema del Río Emscher que en el pasado fue utilizado como la red superficial de aguas residuales más grande del mundo.
- La creación de áreas saneadas para empresas dentro de las localizaciones existentes.
- La conservación y recuperación de las antiguas estructuras industriales para fines culturales, recreativos, turísticos y para el establecimiento de nuevas empresas.
- Innovaciones en la construcción de viviendas, junto con la restauración de antiguos barrios obreros.
- El desarrollo de nuevas ofertas culturales y de recreación en la región.

Una integración política diferente

Como agencia de derecho privado, la IBA tiene una posición transversal en relación con las jerarquías de la burocracia administrativa ministerial. Aparte de las comunas, los organismos de planificación y los ministerios relevantes del estado federado, en los órganos directivos de la IBA (comité directivo, consejo administrativo y consejo de control) están representadas tanto organizaciones político-sociales como personalidades públicas. En este nivel se produce una cooperación estratégica de actores públicos y privados,

orientada a la gestión a largo plazo del cambio estructural.

La Agencia de Planificación IBA tiene alrededor de 30 empleados. Su presupuesto de 7.5 a 8 millones de marcos anuales es financiado por el gobierno del estado federado. El financiamiento de los proyectos, por un total de alrededor de 3 mil millones de marcos en 10 años, será cubierto en conjunto por 36 programas de fomento de la UE, del estado nacional y del estado federado. A estos aportes hay que agregar, aproximadamente, 1.5 mil millones de marcos provenientes de inversionistas privados. Se calcula que otros 1.5 a 2 mil millones de marcos fueron destinados a actividades complementarias a los proyectos de la IBA. El financiamiento de los proyectos se realiza en forma descentralizada y en el marco de los presupuestos, programas de fomento y procedimientos habituales —la IBA misma no entrega recursos—.

El trabajo de la agencia de la IBA comprende los siguientes temas prioritarios: 1) definición de los lineamientos básicos y los estándares de calidad de los proyectos, 2) apoyo a la instrumentación de éstos mediante moderación, asesoría y cooperación, 3) coordinación de los procesos de planificación en los diversos niveles, y 4) además, se encarga de la imagen externa de la iniciativa y de dar a conocer sus resultados.

Lineamientos básicos y estándares de calidad

La IBA no elabora proyectos, sino que fija los lineamientos básicos y los estándares de calidad. Entre septiembre de 1988 y agosto de 1989 se recibieron más de 400 solicitudes de proyectos de las comunas, de los cuales unos 120 fueron aprobados. Para la ejecución de los proyectos se firmaron acuerdos de calidad —una forma de gestión de contratos— entre los organismos ejecutores locales y la IBA. Otro instrumento de la garantía de calidad es la organización de concursos de ideas y planificación. Además la IBA "importa" competencias y *good practice* de otras regiones, para promover innovaciones a nivel local.

Moderación, asesoría y cooperación

El objetivo de las actividades de la IBA es promover enfoques innovadores para el cambio estructural en un ambiente caracterizado ampliamente por el inmovilismo. Para ello se trata de lograr la integración de un grupo de actores públicos y privados lo más amplio posible, en el marco de proyectos concretos y determinados. El objetivo es reducir al mínimo los trámites de decisión e incorporar anticipadamente a los responsables, junto con los destinatarios del proyecto. El

trabajo de los grupos de proyectos está organizado en forma de redes, asumiendo la IBA la función de promotor y moderador. Aparte de ello, entrega *inputs* técnicos y organizacionales y ordena el diálogo entre los encargados del proyecto y los expertos (locales o externos).

Coordinación de planificación

Muchos proyectos requieren de la coordinación de diferentes niveles de planificación. La IBA media entre los grupos de trabajo locales en torno a los proyectos y los niveles superiores de planificación. Aquí, el órgano de decisión determinante es el comité directivo de la IBA, que cuenta con aproximadamente 60 miembros, que junto a los ministerios del estado federado y a las comunas, representan también a los sindicatos y asociaciones de empleadores, organizaciones ambientales y a la Asociación Comunal Cuenca del Ruhr (KVR). Las resoluciones son redactadas por la IBA en conjunto con los grupos de proyecto locales que normalmente consisten de numerosas instituciones o actores: autoridades públicas, oficinas de arquitectos y planificadores, inversionistas privados, usuarios, expertos, etc. También en parte se incorporan al proyecto otros actores regionales relevantes en calidad de "padrinos" a través de comités consultivos.

Presentación y marketing

Desde sus inicios, la IBA fue concebida como exposición para un periodo limitado de 10 años que concluyó en octubre de 1999. Por esta razón, la presentación de los resultados obtenidos en los proyectos formó parte de sus tareas principales. En 1994/1995, en una especie de presentación parcial, se dieron a conocer los proyectos y los primeros resultados obtenidos. A mediados de 1999, en el marco de la presentación final, se realizaron numerosas actividades culturales, turísticas, científicas y urbanísticas.

La IBA Parque Emscher ha resultado ser un importante instrumento para la superación de trabas estructurales y del aprendizaje en el norte de la Cuenca del Ruhr: "El desarrollo cooperativo de visiones y proyectos consistentes se ha logrado en forma ejemplar"¹⁷. Entre los éxitos logrados por la IBA figuran la conservación del patrimonio cultural de la industria pesada y el cambio de la imagen interna y externa de la región. Esto es más valioso aun considerando que la gestión del cambio estructural a través de instituciones regionales se realiza desde hace

¹⁷ Meise (1998), p. 149.

decenios en la Cuenca del Ruhr sin que hasta ahora se hubiera producido un cambio de perspectivas para la región ¹⁸.

Las diferencias con las estructuras políticas tradicionales han constituido un importante desafío para la IBA. Por esta razón, en los proyectos, apunta a un "núcleo innovador" ¹⁹ de actores a los que presta servicios de moderación e intermediación y a quienes protege al máximo de los intereses políticos. Simultáneamente, en vez de luchar contra estos últimos, éstos son recogidos por las estructuras directivas de la IBA, jugando un papel en la gestión estratégica del cambio estructural. Desde este punto de vista, los éxitos obtenidos por la IBA tienen también "un valor político". Pero se encuentra planteado el tema de la sustentabilidad de los cambios en el ámbito de la cultura política. Teniendo presente la forma de operar de la IBA, está por verse si los impulsos innovadores que, sin duda, surgieron de ella, también tendrán efecto más allá del año 1999.

La IBA logró un cambio considerable de la imagen del norte de la Cuenca del Ruhr, a pesar de su extensión característica, que atraviesa las divisiones comunales y regionales. No tuvo tanto éxito en la incorporación de las grandes empresas regionales y de las oficinas comunales de fomento económico a su "filosofía" del cambio integral. Las principales ventajas de esta moderna institución regional se hallan en la combinación flexible y pragmática de cooperaciones estratégicas y cooperaciones orientadas a los proyectos, así como en la integración de un amplio grupo de actores sociales.

RESUMEN DE LA EXPERIENCIA ALEMANA

En los párrafos anteriores quedó demostrado que la creación de instituciones regionales en Alemania no puede entenderse en la práctica como un proceso coherente y continuo. No obstante, se vislumbran los contornos globales de una política regional orientada a la competitividad, cuyos principales elementos pueden caracterizarse de la siguiente manera.

Instituciones con un perfil "blando" de funciones

Lo característico en la creación de muchas instituciones regionales es que responden a un déficit de coordinación, pero no cuentan con un portafolio compacto de servicios. A ello cabe agregar que resulta

difícil cuantificar algunas de las prestaciones más importantes de las instituciones regionales en el área de la coordinación e intermediación entre diferentes actores, lo que dificulta una evaluación del aumento de la eficiencia y efectividad a través de la regionalización. No obstante, en la gran mayoría de los casos, la adquisición de recursos de fomento es un importante motivo y también un criterio para el éxito de las instituciones regionales.

La coordinación de instrumentos para el fomento económico

Una función clave de las instituciones regionales consiste en la coordinación de diferentes instrumentos de fomento económico. Esto se refiere, por una parte, a la complementación del fomento económico comunal con miras a políticas territoriales de desarrollo más amplias y la obtención de economías de escala en la producción de servicios económicos. Por otra parte, en el nivel regional tiene lugar una concentración de los diversos instrumentos de fomento de los niveles superiores (estado federado, estado nacional, UE). En todas las regiones examinadas (la región metropolitana de Stuttgart, el sureste de Baja Sajonia, el norte de la Cuenca del Ruhr) en los últimos años se han creado instituciones que tienen por objeto prestar este doble servicio de complementación y concentración.

La aceleración del cambio

La aceleración de los procesos de toma de decisión y de implementación es un resultado importante de las agencias regionales de desarrollo. Un ejemplo es la intermediación entre empresas y organismos públicos como la que ofrece Ela. La rapidez de los trámites puede ser, en algunos casos, un factor decisivo en la política de competitividad. Igual o mayor importancia tiene la aceleración de procesos de innovación en el marco de la IBA, que fue concebida desde sus inicios con una duración limitada y, por consiguiente, orientada a resultados. El cambio de mentalidad de los actores, inducido por el encadenamiento regional de proyectos ha permitido aumentar considerablemente la velocidad y el alcance del cambio estructural.

El encadenamiento de actores políticos

Es de gran importancia el encadenamiento estratégico, orientado a visiones de desarrollo entre actores que prestan, por separado, determinados servicios. En general, se puede deducir de los casos descritos que en el marco de la política territorial de desarrollo en el nivel regional se han logrado establecer relaciones

¹⁸ Véase Potratz (1997), pp. 14-22.

¹⁹ Meise (1998), p. 35.

estables entre actores que hasta ese entonces no habían tenido ninguna relación. Esto es válido especialmente para las comunas cuyas relaciones están caracterizadas con frecuencia por la competencia y la desconfianza, pero también para las relaciones entre comunas, distritos y autoridades de nivel intermedio del estado federado, entre las Cámaras de Industria y Comercio y las diferentes entidades de fomento económico, así como entre los prestadores de servicios de la política territorial de desarrollo y los usuarios.

Incorporación e iniciativa de las empresas

Junto con la disposición a cooperar por parte de las comunas, la incorporación e iniciativa de las empresas locales es un importante factor de éxito para la estabilización de las nuevas instituciones regionales. En los casos de Reson en el sureste de Baja Sajonia, Ela en el norte de la Cuenca del Ruhr y WRS en Stuttgart, las empresas locales promueven importantes actividades (como por ejemplo concursos para creadores de empresas). En la mayoría de las instituciones estudiadas, las grandes empresas están incorporadas a través de consejos consultivos, comités directivos, etc., y, en parte, aportan recursos. A menudo, las consideraciones cortoplacistas de rentabilidad en el sentido del *shareholder value* juegan un papel más bien secundario, aun cuando indudablemente las empresas involucradas esperan de su participación una relación positiva de costo-beneficio a largo plazo. La cooperación de actores públicos con actores privados, tratándose de una cooperación en forma de redes o contractuales, depende de la complementariedad de intereses. Esta última no siempre es tan evidente; a menudo debe probarse en el marco de procesos de coordinación y búsqueda. Las experiencias positivas y las relaciones personales de confianza facilitan la identificación y el aprovechamiento de los potenciales de cooperación. Es un mérito del debate sobre *Public Private Partnership* haber puesto en evidencia que dichos potenciales en el área de las prestaciones públicas son más significativas de lo que se suponía.

Orientación hacia el cliente

Debido, entre otros factores, al alto grado de participación empresarial, las instituciones de desarrollo regional ostentan una marcada orientación hacia el cliente. En el marco de la creación de instituciones regionales, se han instrumentado en varios lugares nuevos principios e instrumentos de organización administrativa, como por ejemplo, el principio de la *first stop agency* (WRS, Ela), la descentralización interna

y la gestión por resultados. El objetivo de muchas instituciones regionales en Alemania es reducir el déficit de servicios en el ámbito de las prestaciones económicas del que tanto se habla.

Coordinación de funciones de planificación

Otro elemento importante de la política territorial de desarrollo es la conexión entre diferentes instrumentos de planificación, especialmente aquellos del ordenamiento territorial por una parte, y la planificación estratégica del desarrollo, por la otra. Frecuentemente, las instituciones regionales tienden a sacar la planificación de su rincón tecnocrático e integrarla en procesos participativos de la elaboración de visiones. Esto se ve claramente en la IBA Parque Emscher. En algunos casos (región de Stuttgart) a las regiones se les asigna, además, competencias de planificación de los distritos y de las autoridades del nivel intermedio del estado federado. De esta manera, se reúnen en una institución las competencias que antes estaban radicadas en diferentes niveles y entidades.

Intensificación de las relaciones entre los centros urbanos y las comunas adyacentes

Finalmente, la coordinación entre centros urbanos y las comunas adyacentes es un servicio esencial de la política territorial de desarrollo en el nivel regional. En casos como la región de Stuttgart existe una clara incongruencia entre los espacios funcionales y económicos, por un lado, y las divisiones político-administrativas, por el otro, lo que trae consigo distribuciones desequilibradas de costos y beneficios e incentivos equívocos para decisiones de inversiones públicas y privadas. Las nuevas instituciones regionales asumen importantes funciones de coordinación, en parte de las tradiciones de cooperación existentes (asociaciones de cooperación intercomunal y de regiones metropolitanas), pero extendiéndolas a dimensiones de cooperación público-privada y de servicios económicos. Ejemplos importantes de lo anterior son la planificación del tránsito, el servicio de transporte público local y la gestión intercomunal de localizaciones para empresas.

Estas nuevas funciones esenciales de la política territorial de desarrollo regional se están desplegando actualmente en el marco de diferentes soluciones institucionales. Aunque es posible que después de una fase de experimentación institucional, se impongan en este nivel determinadas estructuras y se vislumbre una "nueva política regional", actualmente pueden identificarse al menos cuatro tendencias diferentes en la creación de instituciones:

- La creación de entidades públicas que en parte se originan de estructuras existentes (autoridades de nivel intermedio de los estados federados, asociaciones de regiones metropolitanas), en cuyo núcleo se encuentra la reforma administrativa (ejemplo: VRS en Stuttgart).
- La creación de asociaciones de desarrollo y Conferencias Regionales que apuntan fundamentalmente a la integración de los actores regionales y a la elaboración de visiones estratégicas de desarrollo (ejemplos: la IBA Parque Emscher, Reson).
- La creación de agencias regionales de desarrollo que complementan el fomento económico y las políticas territoriales de desarrollo de las comunas y de los estados federados (ejemplos: Ela, WRS).
- El surgimiento de un sinnúmero de instituciones regionales *ad-hoc*, en parte como respuesta a las ofertas de fomento del *Bund* y de la UE. Éstas muestran con frecuencia un perfil de funciones muy específico y debido a su gran cantidad y diversidad no fueron consideradas en este estudio en forma sistemática.

El proceso institucional de búsqueda en el nivel regional se considera, por una parte, un factor importante para una gestión del cambio estructural orientada a la competitividad y al bien común, ya que contribuye a mostrar nuevas opciones de desarrollo, a incorporar políticamente diferentes actores y a superar obstáculos de aprendizaje. Por otra parte, en el nivel regional también es cierto que los fondos públicos (y de ellos se trata en gran medida aquí) deben utilizarse en forma eficiente y efectiva. Por esta razón, las instituciones regionales deben ser sometidas, lo antes posible, a exigentes criterios de éxito que consideren la posibilidad del fracaso de la institución de que se trata. Para ello, pueden utilizarse diferentes mecanismos como la evaluación externa periódica de las instituciones regionales, sobre la base de criterios de evaluación claros, el fomento de ingresos propios (por ejemplo, vía venta de servicios), la limitación temporal o también porcentual del financiamiento público para la institución correspondiente, y la concentración de diferentes programas de fomento para mejorar la transparencia y la efectividad.

En los casos estudiados se pudo identificar algunos criterios de éxito, en parte indirectos. Entre éstos figuran por ejemplo: la estabilidad de los miembros y

la disciplina con la que éstos hacen su aporte (la agencia Reson). Además, puede utilizarse como criterio de evaluación la disposición a cooperar de los actores públicos y privados involucrados, como también la disposición de los actores privados (las empresas, etc.) a participar en la oferta de servicios. Finalmente, en aquellas instituciones que apuntan a prestar servicios económicos en forma flexible y que, al menos en parte, los venden, el mismo crecimiento de la institución puede dar cuenta de su efectividad.

Muchos de los instrumentos de política regional se encuentran en Alemania en la fase de prueba. Entretanto, los actores regionales no sólo deben cargar con la inseguridad asociada a la utilización de nuevos instrumentos, conceptos y visiones, sino que además se ven presionados por el tiempo, debido a la dinámica de la transformación económica al nivel mundial y a las trabas fiscales, administrativas y políticas de los últimos años. Ambos aspectos —la reforma de las instituciones públicas y la reducción de inseguridades a través de nuevas formas de gestión— se encuentran actualmente en el centro del debate sobre las perspectivas de desarrollo en América Latina, lo cual se discutirá a continuación.

APORTES PARA AMÉRICA LATINA: DESCENTRALIZACIÓN Y POLÍTICA TERRITORIAL DE DESARROLLO PRODUCTIVO

En el pasado, en América Latina la política territorial de desarrollo y el fomento productivo se entendían casi exclusivamente como áreas de intervención del estado central a través de modelos de gestión jerárquicos tradicionales —incluso en sistemas federales como Brasil, Argentina o México—. El proteccionismo en materia de comercio exterior y los aparatos estatales sobredimensionados obstaculizaban, además, en numerosos sectores de la economía, una mayor orientación a la competencia por parte de las empresas y fomentaban, en cambio, el *rent-seeking*²⁰. Sin embargo, la apertura de las economías latinoamericanas hacia el mercado mundial que siguió a las graves crisis de endeudamiento y presupuestarias conllevó un cambio radical de la situación económica y situó a las empresas, al igual que a los sistemas políticos, frente a nuevos desafíos. Cabe destacar cuatro elementos fundamentales de este proceso:

- La estabilización macroeconómica. En los años noventa se logró reducir considerablemente la tasa

²⁰ Véase por ejemplo, Thorp (1998), pp. 127–199.

de inflación en casi todos los países ²¹. Con ello, también mejoraron nuevamente las condiciones para las inversiones en el sector productivo que comparadas con las inversiones de cartera, son en general por plazos más largos.

- La liberalización del comercio exterior resultó en que muchas empresas latinoamericanas tuvieron que enfrentar mayores niveles de competencia, también en los mercados nacionales. En algunos casos, la creación de zonas de libre comercio regionales (TLCAN, Mercosur) permitió abrir nuevos mercados para el comercio exterior.
- La desregulación de los mercados contribuyó a agravar adicionalmente la situación competitiva en numerosos sectores de la economía. Esto es especialmente válido para el sector financiero, pero también para los de energía, transportes y telecomunicaciones. Al mismo tiempo, en la mayoría de los países se redujeron las barreras arancelarias y no arancelarias para inversiones extranjeras ²².
- La privatización de empresas estatales. El Estado en América Latina, con pocas excepciones (como por ejemplo el cobre en Chile, el petróleo en México) se ha desprendido casi por completo de su papel empresarial.

Sin embargo, no sólo a raíz de la crisis asiática ha quedado en evidencia que la estabilización macroeconómica, la liberalización, la desregulación y la privatización no son suficientes como objetivos políticos o conceptos de gestión, para mejorar la competitividad de bienes y servicios, generar nuevas cadenas de valor e incorporar a un mayor porcentaje de la población al crecimiento económico. Por esta razón, desde mediados de los años noventa se está reflexionando sobre "una segunda fase de ajuste". En este sentido, la modernización de las instituciones de política económica y de desarrollo adquiere especial

²¹ Entre 1990 y 1998, en Argentina de 1,344% a 1%; en Brasil de 1,477% a 2%; en Chile de 27% a 5%; en Colombia, de 32% a 17%; y en México de 30% a 19%. En el mismo periodo, la tasa de inflación de toda América Latina (ponderada en relación con el PIB) se redujo de 1,066% a 8%. Véase Dresdner Bank (1999), p. 137.

²² Entre 1990 y 1998, el flujo de inversión extranjera directa hacia América Latina se multiplicó de 8 mil millones de dólares anuales a 68 mil millones de dólares. Véase Informe Latinoamericano del 24 de agosto de 1999, p. 391. A modo de comparación: en 1998, el total de la inversión extranjera directa era a nivel mundial de 649 mil millones de dólares. Véase *Frankfurter Rundschau* del 28 de septiembre de 1999, p. 12.

importancia ²³, surgiendo la necesidad de reformas a nivel del Estado nacional en varias áreas, entre las cuales figuran:

- Reformas políticas (régimen de elecciones y de los partidos políticos, modernización de los parlamentos).
- Reformas del sistema jurídico (en materia de competencia laboral, régimen de inversiones, aceleramiento de los procedimientos judiciales).
- Reforma administrativa (creación de competencias reguladoras, reducción de los aparatos administrativos, introducción de sistemas meritocráticos).
- Consolidación de los sistemas financieros (creación de redes de seguridad, reforma de la supervisión bancaria, privatización de bancos públicos, control del mercado de capitales).
- Reforma de instituciones sociales del Estado (sistemas de seguridad social, de desempleo, de asistencia médica).
- Reforma del sistema educativo (educación escolar, capacitación profesional, investigación orientada a la práctica).

Como otro campo de acción de fundamental importancia para una gestión del cambio estructural, se considera la creación de instituciones económicas en el nivel subnacional. También en América Latina, en el marco de la descentralización de competencias hacia las comunas y los estados, actualmente se entiende el desarrollo cada vez más como un proceso dependiente de las condiciones e instituciones locales y regionales. La población local, las administraciones comunales y regionales así como las agencias descentralizadas del estado central, se convierten en actores decisivos de una política orientada al mejoramiento de la calidad del entorno empresarial.

Este proceso va acompañado de un cambio en la estrategia de desarrollo: hasta ahora la política centralizada de desarrollo se ha caracterizado por una perspectiva dual de fomento. Por una parte, los programas sectoriales de fomento productivo (créditos, subvenciones tributarias, etc.), al igual que el fomento de exportaciones,

²³ Véase con respecto a estas aclaraciones Naím (1994); Pastor / Wise (1999); Burki / Perry (1998).

estaban dirigidos en primer lugar al grupo de empresas grandes y modernas. Este grupo también se benefició del proceso privatizador. Por otra parte, las micro y pequeñas empresas recibieron apoyo principalmente frente a una perspectiva de combate a la pobreza y creación de empleo. En muy pocos casos se logró la integración de ambos enfoques, sobre todo porque su responsabilidad recayó en varias instituciones (ministerios y agencias) del estado central.

En muchos países del continente existe en la actualidad un gran interés para integrar la perspectiva del fomento productivo orientado a la exportación y de lucha contra la pobreza mediante un enfoque territorial del desarrollo de localizaciones. El tema central está, al igual que en el caso de la política regional en Alemania, en la movilización y creación de recursos endógenos en el marco de visiones estratégicas de desarrollo. En el mejor de los casos los enfoques esbozados no son excluyentes, sino complementarios de una política territorial de desarrollo que se entiende como tarea transversal de los diferentes niveles del sistema político.

Con la descentralización surgen nuevas condiciones y actores para el desarrollo de localizaciones. En casi todos los países del continente, a los departamentos (provincias, regiones, estados federados) y a las comunas se les entregó competencias de política social, de infraestructura y de servicios básicos y se les revalorizó políticamente (sobre todo a través de elecciones directas de gobernadores y alcaldes). Con ello, las entidades públicas del nivel inferior asumieron también una serie de importantes funciones de la política territorial de desarrollo, entre las que figuran:

- La responsabilidad por la infraestructura vial local y regional.
- Los servicios públicos (energía, agua potable, tratamiento de residuos líquidos y sólidos).
- La planificación regional.
- El ordenamiento territorial y la facilitación de terrenos para zonas económicas.
- Importantes competencias en el sistema educacional (educación primaria y secundaria, capacitación profesional).
- Competencias tributarias relacionadas con actividades empresariales (impuestos de bienes raíces,

impuestos sobre vehículos, derechos y tasas, etc.).

En particular, cabe destacar dos aspectos de este proceso. Primero, las regiones y comunas no siempre están preparadas y equipadas adecuadamente para poder asumir funciones de la política territorial de desarrollo en forma efectiva. Las regiones siguen siendo a menudo escenarios principales del clientelismo, que oponen gran resistencia a iniciativas de modernización administrativa y al ajuste presupuestario. Las comunas, en cambio, con frecuencia son demasiado pequeñas, su financiamiento e ingresos propios escasos, la dependencia de normas y recursos externos excesiva y sus estructuras administrativas atrasadas²⁴. Además aquí, al igual que en el nivel departamental, los modelos políticos tradicionales todavía juegan a menudo un gran papel. Segundo y no obstante lo dicho, en el marco de los procesos de descentralización puede apreciarse un creciente interés de los actores locales y regionales en la gestión autónoma de sus procesos de desarrollo. El surgimiento de una nueva conciencia política en las regiones y comunas revela que la descentralización en América Latina no debe ser considerada como "una moda" pasajera, sino que debe tenerse en cuenta en el diseño de reformas políticas (y también del desarrollo productivo) en forma apropiada.

Reformas institucionales para la política territorial de desarrollo productivo

Entre las crecientes exigencias y las actuales posibilidades de una compatibilización efectiva de políticas territoriales de desarrollo de los diferentes niveles del sistema político, existe una brecha que requiere de un esfuerzo adicional de ajuste institucional. Para ello, surge la necesidad de modernización, con relación a las administraciones públicas y a la integración efectiva de actores en el marco de nuevos modelos de gestión. Se pueden identificar los siguientes puntos de partida.

Reforma administrativa y orientación al cliente. Con relativa frecuencia, las administraciones latinoamericanas se caracterizan por el distanciamiento del cliente y la falta de orientación de servicio. En muchas partes, los servicios económicos (por ejemplo los permisos de construcción y de puesta en marcha) se obtienen sobre la base de pagos ilegales y se retrasan o entorpecen a través de obstáculos burocráticos. Por

²⁴ Véase Hilhorst (1998), pp. 20–22.

esta razón, aparte de la creación de balances y contrapesos democráticos es necesario, primero, sensibilizar a los responsables de la toma de decisiones en el nivel local y regional frente a cuestiones relativas al desarrollo productivo.

Competencias de planificación. La política territorial de desarrollo como gestión política de factores de las localizaciones supone una planificación previa. Al revisar la experiencia en Alemania se pudo observar que importantes innovaciones institucionales en el nivel regional se relacionaban con la coordinación de diferentes instrumentos de planificación. No en todos los países latinoamericanos los niveles inferiores cuentan con la experiencia y competencias suficientes en esta área. Sin embargo, con motivo del traspaso de competencias presupuestarias y tareas relevantes, desde el punto de vista de la política territorial de desarrollo, se han iniciado importantes procesos de aprendizaje en los últimos años.

Información. Las tareas que caracterizan a una política territorial de desarrollo regional, como por ejemplo la coordinación de instrumentos del fomento económico y de planificación de desarrollo, la atracción de inversiones, la gestión de zonas económicas y el *marketing* para localizaciones requieren del acceso a datos geológicos, demográficos, fiscales y económicos, que en América Latina muchas veces no están disponibles en una calidad adecuada. Por esta razón, la recopilación, actualización y facilitación de la información es un elemento fundamental para una descentralización efectiva de la política territorial de desarrollo. Esto incluye no sólo el flujo de informaciones de instituciones del estado central (que a menudo disponen de informaciones sectoriales) hacia las comunas y regiones, sino que también es importante identificar la demanda local de servicios económicos sobre la base de encuestas a empresas, mesas redondas o foros de planificación estratégica de desarrollo.

Cooperación intercomunal. En muchos países de América Latina recientemente se crearon las condiciones institucionales para la cooperación intercomunal —es decir gobiernos locales con competencias de decisión autónomas—. Por consiguiente, la cooperación entre las comunas en la ejecución de proyectos de infraestructura se encuentra aun en sus inicios. A ello, cabe agregar la agravante de que los proyectos conjuntos intercomunales con frecuencia comprometen presupuestos y personal durante años (a veces más allá de los periodos electorales). Por esta razón, la cooperación intercomunal supone, aparte de un arraigo lo más amplio posible en las sociedades lo-

cales, también competencias de política presupuestaria que posibiliten una planificación de inversiones por varios años. No obstante, en muchos países las decisiones relativas a inversiones siguen en manos de instituciones sectoriales del estado central y requieren de servicios de coordinación adicionales. Lo importante además es que los gobiernos locales involucrados puedan confiar en la fidelidad contractual de sus contrapartes y que, en caso de conflictos, dispongan de modelos de regulación (jurídicos y administrativos) efectivos.

Relaciones entre centros urbanos y comunas adyacentes. Otro punto de partida para la creación de instituciones regionales son las relaciones entre las zonas metropolitanas y las comunas adyacentes. A diferencia de Alemania que presenta una estructura urbana más descentralizada, en la mayoría de los países latinoamericanos la mayor parte de su población y actividades económicas se concentran en pocas zonas de aglomeración urbana. En muchas metrópolis latinoamericanas, el enorme déficit de infraestructura ha dado origen a diseconomías de aglomeración²⁵ que obstaculizan las innovaciones empresariales y reducen la competitividad de las localizaciones. Como elementos de este proceso se observan la decadencia del centro de las ciudades y el surgimiento tanto de centros económicos secundarios como de cinturones de miseria alrededor de los centros urbanos. A ello cabe agregar que las metrópolis traspasan en parte los enormes costos del uso ambiental a las comunas adyacentes. En estas circunstancias, resulta absolutamente imprescindible la coordinación regional de medidas de infraestructura y política social entre los centros urbanos y las comunas adyacentes.

Nuevas formas de gestión. Nuevas formas de gestión cooperativa a nivel regional y local ofrecen posibilidades de compensar los déficit de gestión de las entidades públicas, obtener fuentes de recursos adicionales y mejorar sustancialmente la oferta de servicios de la política territorial de desarrollo. No es casualidad que en los últimos años las PPP figuren cada vez más dentro del horizonte de la política de desarrollo, siendo las PPP contractuales de servicios y de beneficiarios las formas más importantes²⁶. En los últimos años, en el marco de la regionalización de políticas territoriales de desarrollo, se pretende lograr una mayor incorporación del empresariado local en cooperaciones estratégicas, a fin de adaptar la

²⁵ Hilhorst (1998), p. 8, con relación a São Paulo.

²⁶ Véase Banco Mundial (1994), pp. 93-112.

producción de servicios económicos a la demanda efectiva e incluir los *stakeholders* locales en la planificación estratégica de desarrollo. Sin embargo, en América Latina, las condiciones institucionales para la cooperación de actores públicos y privados no siempre son ideales. La PPP impone como condición que se compatibilicen en forma efectiva tanto los intereses públicos como privados. Si la orientación al bien común de los actores públicos es débil (por ejemplo debido a estructuras de clientelismo) y las competencias de gestión insuficientes, existe el riesgo de que las PPP regionales tengan como objetivo prioritario transferir recursos a la economía privada. Por esta razón, la descentralización de políticas territoriales de desarrollo posee en muchos casos una dimensión de fortalecimiento institucional.

Encadenamiento de empresas. Una política territorial de desarrollo moderna, como lo demuestran algunas experiencias en Alemania, no apunta sólo al fomento de la exportación y la cooperación local entre empresas, sino que apoya el encadenamiento suprarregional de la economía a través del *marketing* para localizaciones, bolsas de cooperación, *first stop agencies* para empresas externas, etc. Con base en la discusión alemana, Krumbein se inclina porque en aquellos lugares donde no existan encadenamientos regionales, se aplique "una política no específica" ²⁷ de fomento productivo, es decir, prestar servicios económicos generales y desistir del fomento de sectores líderes y de transferencias tecnológicas específicas. De esta manera, disminuiría el riesgo de gestiones equívocas y costosas. También en América Latina, en donde numerosos espacios económicos se caracterizan por la falta de empresas modernas, el mejoramiento general de las condiciones para la actividad empresarial tiene con frecuencia suma prioridad. Sin embargo, en cuanto se vislumbran ventajas específicas de las localizaciones y potencialidades estratégicas de desarrollo, es recomendable profundizarlas y promoverlas mediante los instrumentos ya indicados.

Modificaciones en la estructura de incentivos. La experiencia en Alemania indica que aumenta la disposición a entablar algún tipo de cooperación cuando pueden exponerse claramente las ventajas a los actores en casos concretos e identificarse situaciones de mutuo beneficio. Para ello, es importante, por un lado, sensibilizar a las autoridades locales y regionales en temas relativos a la política territorial de desarrollo y capacitarlos en metodologías de planificación estra-

tégica. Por otro lado, deben modificarse en muchos casos las estructuras de incentivos, siempre que no se pretenda dejar la política territorial de desarrollo exclusivamente en manos de la iniciativa personal de algunos políticos o empresarios. Aun en épocas de descentralización, muchas comunas y regiones latinoamericanas participan sólo en forma parcial de los éxitos empresariales locales. Por esta razón, para los responsables de la toma de decisiones a nivel local resulta con frecuencia políticamente más provechoso invertir en servicios sociales básicos y en beneficios para pequeños grupos, en lugar de preocuparse por el mejoramiento de los factores de la localización. Las medidas de descentralización fiscal que apuntan a una mayor vinculación de la recaudación local y regional con la economía local, pueden contribuir a una reforma de las estructuras de incentivos.

BIBLIOGRAFÍA

Altenburg, T. / J. Meyer-Stamer (1998). "How to Promote Clusters: Policy Experiences from Latin America". En: *World Development*. Tomo 27, cuaderno número 9; pp. 1693-1713.

Banco Mundial (1994). *World Development Report 1994. Infrastructure and Development*, Washington, D.C.

Batt, H.-L. (1997). "Regionale und lokale Entwicklungsgesellschaften als Public-Private-Partnerships: Kooperative Regime subnationaler Politiksteuerung". En: U. Bullmann / R. Heinze (Ed.), *Regionale Modernisierungspolitik*, Opladen, Leske und Budrich.

Becker, C. / S. Vitols (1997). Innovationskrise der deutschen Industrie? Das deutsche Innovationssystem der neunziger Jahre. En: F. Naschold et al. (Ed.), *Ökonomische Leistungsfähigkeit und institutionelle Innovation*. Berlin, Edition Sigma (WZB-Jahrbuch 1997).

Burki, S.J. / G. Perry (1998). "Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter". Washington, Weltbank.

Dresdner Bank Lateinamerika AG (1999). "Kurzbericht über Lateinamerika". März 1999, Hamburg, Dresdner Bank.

²⁷ Véase Krumbein (1998), p. 31 y siguientes.

- Ela (Emscher Lippe Agentur GmbH) (1997). "Die Emscher Lippe Agentur GmbH 1990–1997. *Tätigkeitsbericht, Herten*. Ela (Agencia Regional de Desarrollo Emscher Lippe).
- Elsner, W. (1998). "Die Zukunft unserer Städte und Regionen. Städte und Regionen im Konkurrenzkampf und die Kehrseiten des Neuen Regionalismus". En: *WSI Mitteilungen*, tomo 51, Cuaderno número 11; pp. 778–786.
- Heijs, J. (1998). *Regional Technology Policy and Innovations Systems: A Comparative Study of Germany and Spain*. Madrid. IAIF (Documento de trabajo número 11).
- Hilhorst, J. (1998). "Industrialization and Local / Regional Development Revisited". En: *Development and Change*. Tomo 29, Cuaderno número 1; pp. 1–26.
- Krumbein, W. (1998). "Kommentar zum Papier von Rehfeld / Baumer / Wompe". En: K. Lompe (Ed.), *Verbundspezifische Projekte im Rahmen regionalisierter Strukturpolitik in Nordrhein–Westfalen*. Dokumentation eines Workshops am 12.11.1998, Braunschweig: Universidad Técnica de Braunschweig (Informes de investigación del ISW, N° 26).
- Lompe, K. / A. Blöcker (1997). "Die Region als politisch-ökonomisches Handlungsfeld: Chancen und Risiken der Umsetzung des südostniedersächsischen Entwicklungsmodells 'Von der Automobil- zur Verkehrskompetenzregion'". En: U. Bullmann / R. Heinze (Ed.), *Regionale Modernisierungspolitik*. Opladen. Leske und Budrich.
- Lompe, K., et al. (1998). *Existenzgründungen, Risikokapital und Region*. Baden–Baden: Nomos.
- Meise, T. (1998). *Strategien der Region Innovations- und Steuerungspotentiale dezentral-kooperativer Politikmodelle*. Hamburg, Münster. Editorial LIT.
- Naím, M. (1994). "Latin America: The Second Stage of Reform". En: *Journal of Democracy*. Tomo 5, Cuaderno número 3; pp. 32–48.
- OECD (1997). *Managing Across Levels of Government*. Paris.
- Pastor, M. / C. Wise (1999). "The Politics of Second-Generation Reform". En: *Journal of Democracy*. Tomo 10, Cuaderno número 3; pp. 34–48.
- Potratz, W. (1997). "Changing Regional Industrial Policy. An Experiment and its Outcomes: The Case of Northrhine–Westphalia". Gelsenkirchen: Institut Arbeit und Technik (Documento de trabajo).
- Renania del Norte–Westfalia (Ministerio de Economía y Tecnología) (1992). "Regionalization. New Approaches to Structural Policy in Nordrhein–Westfalen". Düsseldorf
- Reson (Ed.) (1995). "Verkehrskompetenzregion Südostniedersachsen, Braunschweig. (Reson-report, tomo 1).
- Reson/ZGB (Zweckverband Großraum Braunschweig)/ Bezirksregierung Braunschweig (1998). "Arbeitsgruppe Verkehr und Mobilität. Zusammenfassung der Ergebnisse, Braunschweig" (Documento de trabajo 4).
- Scott, A. (1998). "Regions and the World Economy. The Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order". Oxford, Oxford University Press.
- Semlinger, K. (1996). "Industrial–district–Politik in Baden–Württemberg–zwischen Neubessinnung und Neuanfang". En: H.-J. Braczyk / G. Schienstock (Ed.), *Kurswechsel in der Industrie: Lean Production in Baden–Württemberg*. Stuttgart, Kohlhammer.
- Thorp, R. (1998). "Progress, Poverty and Exclusion. An Economic History of Latin America in the 20th Century". Washington, Inter–American Development Bank. 

Evolución de las Bolsas de Valores Internacionales a Agosto de 2000

POR: MAURICIO IRACHETA CABAL *

ESTADÍSTICAS DE LAS PRINCIPALES BOLSAS

RENDIMIENTO (EN DÓLARES)

País	Índice	31 agosto 2000	1 mes (%)	12 meses (%)	Acum. 2000 (%)	1999 (%)
<i>Latinoamérica</i>	COMPUESTO	141.63	3.1	66.8	-0.3	69.9
Argentina	MERVAL	474.66	-5.4	-6.3	-13.8	28.0
Brasil	BOVESPA	17 364.70	3.1	73.0	0.2	69.2
México	IPyC	6 664.82	4.0	33.2	-3.4	87.6
<i>Asia emergente</i>	COMPUESTO	109.70	1.3	17.3	-3.5	64.8
Hong Kong	HANG SENG	17 097.51	1.5	26.3	0.5	68.2
Corea del Sur	KOSPI	688.62	-1.9	-21.5	-31.2	93.9
Taiwán	TWII	7 616.98	-6.1	-4.3	-8.9	35.0
Malasia	KLSE	795.84	-0.4	3.8	-2.0	38.6
Singapur	SSI	2 147.77	5.4	-0.8	-16.2	76.3
<i>Desarrollados</i>	COMPUESTO	160.68	5.0	7.4	-3.7	26.7
Estados Unidos	DJI	11 215.10	6.6	3.6	-2.5	25.2
Japón	NIKKEI-225	16 861.26	10.0	-0.5	-14.4	51.5
Europa	COMPUESTO	186.61	1.2	16.0	-1.5	21.3

MÉXICO RENDIMIENTO (EN PESOS)

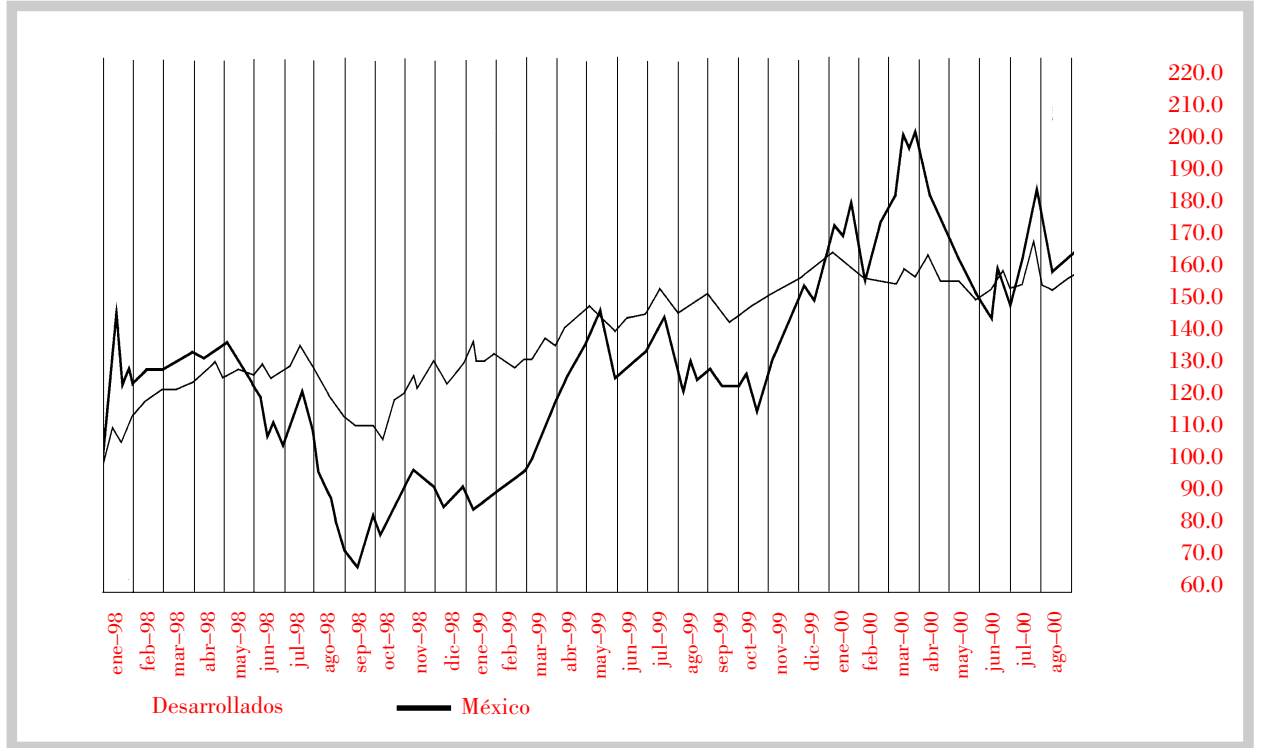
Sector	31 agosto 2000	1 mes (%)	12 meses (%)	Acum. 2000 (%)	1999 (%)
IPyC	6 664.82	2.3	31.0	-6.5	80.1
IP-MMEX	111.31	-2.9	0.4	-15.3	31.5
Extractiva	7 766.29	12.9	-10.3	-21.5	41.6
Transformación	2 764.11	-0.1	-6.9	-15.7	14.2
Construcción	9 200.86	-2.5	2.5	-15.5	89.6
Comercio	12 990.18	5.6	37.0	10.8	52.4
Comunicaciones y transportes	30 570.20	0.4	58.9	-1.9	124.7
Servicios	610.11	-2.6	72.4	3.9	116.1
Varios	2 726.72	0.7	-12.6	-29.1	39.8

ACCIONES CON MAYORES CAMBIOS EN EL MES

Alzas	31 agosto 2000	Variación (%)	Bajas	31 agosto 2000	Variación (%)
GPH 1	9.60	31.5	TRIBASA *	0.45	-49.4
ICA *	2.70	17.4	DINA *	0.40	-33.3
CONVER B	5.00	14.4	GRUMA B	8.00	-26.3
GFBBO	5.52	14.3	SYNKRO C	0.23	-23.3
SORIANA B	39.70	13.6	DERMETB	4.00	-22.8

* El autor pertenece a la Dirección de Estudios Económicos de Nacional Financiera.

Gráfica 1
DESEMPEÑO DE LOS MERCADOS EN MÉXICO Y PAÍSES DESARROLLADOS, 1998-2000



Gráfica 2
DESEMPEÑO DE LOS MERCADOS EN MÉXICO, ASIA Y LATINOAMÉRICA, 1998-2000



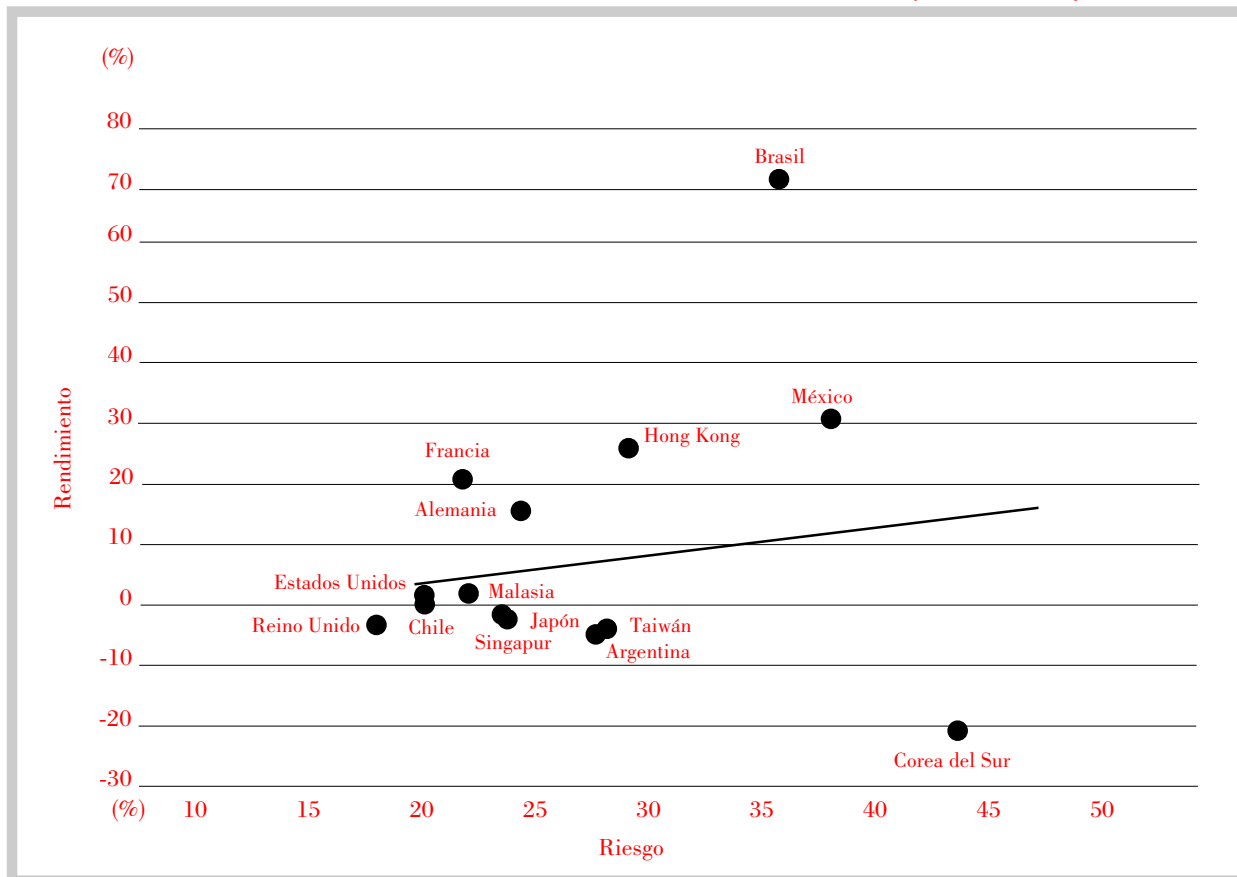
DESEMPEÑO DE LOS MERCADOS

DURANTE agosto de 2000, los mercados accionarios mundiales mantuvieron un desempeño moderadamente positivo. Las bolsas internacionales vieron con optimismo los reportes económicos y de empleo en Estados Unidos que mostraron una evidente desaceleración de la economía. Por lo tanto, la Reserva Federal decidió mantener sin cambio su tasa de fondeo en su reunión del 22 de agosto. Analistas financieros descartan aumento en dicha tasa, antes de la elección presidencial a celebrarse el próximo 7 de noviembre de este año. El factor de mayor importancia a observar en los siguientes meses es que la desaceleración económica en Estados Unidos se realice de manera paulatina, para evita entrar en periodos recesivos.

El índice compuesto de Asia emergente aumentó 1.3% (todos los rendimientos en dólares americanos), principalmente por el desempeño mostrado por la bolsa de Singapur, la cual tuvo un incremento en 5.4%. El índice de mercados desarrollados tuvo un repunte de 5.0% motivado en buena parte por la recuperación de 10.0% en la bolsa japonesa. Latinoamérica registró una ganancia de 3.1%, a pesar de la caída de 5.4% en el mercado Argentino.

El índice de Precios y Cotizaciones avanzó 2.3% durante el mes, apoyado principalmente por los sectores extractivo y comercio, con rendimientos positivos del 12.9 y 5.6%, respectivamente. En contraste, se registraron bajas en los sectores servicios y construcción con retrocesos de 2.6 y 2.5 por ciento.

Gráfica 3
ANÁLISIS RIESGO-RENDIMIENTO DE LOS MERCADOS INTERNACIONALES (EN DÓLARES)



MV

MÉXICO: EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES VARIABLES ECONÓMICAS A AGOSTO DE 2000

	1998		1999		I-1998		II		III		IV		I-1999		II		III		IV		I-00		II		
	Jun.	Jul.	Aug.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.	Ene. 2000	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Aug.										
PIB real (millones de pesos 1993)	1 448 135	1 501 008	1 430 821	1 454 491	1 411 537	1 495 691	1 457 161	1 500 167	1 472 607	1 574 097	1 572 318	1 614 603													
Variación anual (%)	4.8	3.7	7.5	4.3	5.2	2.6	1.8	3.1	4.3	5.2	7.9	7.6													
PIB nominal (millones de pesos)	3 846 739	4 622 789	3 657 963	3 755 647	3 776 136	4 197 210	4 346 069	4 542 350	4 566 040	5 036 696	5 284 928	5 427 638													
PIB nominal (millones de dólares)	416 532	483 420	430 585	429 086	389 266	420 057	440 420	479 572	486 560	528 694	561 629	564 791													
Balanza de pagos (millones de dólares)																									
Cuenta corriente	-16 090	-14 153	-3 245	-3 427	-4 730	-4 688	-3 515	-2 919	-3 256	-4 424	-4 346	-3 655													
Cuenta de capital	17 360	14 822	6 174	2 308	1 951	6 928	1 582	3 247	5 123	5 622	6 764	1 729													
Producción industrial ¹	6.3	5.2	4.6	3.5	2.2	6.2	5.4	8.2	9.5	8.3	5.1	9.1	7.3	5.8	n.d.										
Formación bruta de capital fijo ¹	10.3	6.6	4.1	9.0	2.5	7.1	6.3	15.9	12.4	7.1	n.d.	13.5	11.2	n.d.	n.d.										
Maquiladora de exportación ¹	10.9	16.0	14.6	16.2	8.7	14.4	11.6	16.2	17.8	14.1	14.2	17.2	13.8	14.3	n.d.										
Ventas al mayorero ¹	4.6	3.9	-0.8	1.6	1.5	7.5	3.6	6.1	10.9	4.5	4.5	12.0	6.0	n.d.	n.d.										
Ventas al menudeo ¹	5.5	9.1	5.0	5.3	6.4	9.8	7.4	11.2	16.5	1.3	1.3	12.5	7.0	n.d.	n.d.										
Índice de Precios al Consumidor	253.7	294.8	296.7	298.4	301.3	303.2	308.9	313.1	315.8	317.6	319.4	320.6	322.5	323.8	325.5										
Variación mensual (%)	1.4	0.7	0.7	0.6	1.0	0.6	0.9	1.0	0.9	0.6	0.6	0.4	0.6	0.4	0.5										
Variación anual (%)	15.9	17.4	17.0	16.6	15.8	14.9	13.9	12.2	11.0	10.5	10.1	9.7	9.5	9.4	9.1										
Índice de Precios al Productor	250.3	289.7	291.6	293.0	295.6	298.0	303.0	306.9 ^P	309.6	311.1	313.2	314.8	317.4	318.6	319.7										
Variación mensual (%)	1.4	0.9	0.7	0.5	0.9	0.8	0.9	1.3 ^P	0.9	0.5	0.7	0.5	0.8	0.4	0.3										
Variación anual (%)	16.0	17.0	16.8	16.0	14.6	13.9	13.2	11.9	10.8 ^P	9.8	9.9	9.7	9.6	9.3	9.1										
Dólar interbancario ²	9.235	9.50	9.36	9.39	9.33	9.57	9.40	9.43	9.50	9.29	9.40	9.52	9.84	9.43	9.27										
Dólar/poblaciones extranjeras ²	9.243	9.51	9.36	9.39	9.33	9.56	9.38	9.42	9.48	9.29	9.38	9.52	9.82	9.46	9.28										
Cetes 28 días (%)	21.08	19.78	20.54	19.7	17.9	17.0	16.5	16.2	15.8	13.7	12.9	14.18	15.65	13.73	15.23										
TIIE (%)	26.89	23.60	22.11	23.13	22.0	20.6	18.8	18.6	18.2	15.8	14.7	15.97	17.44	15.04	16.62										
CPP (%)	21.09	18.62	18.08	18.17	17.9	17.3	16.3	15.4	15.3	13.7	12.5	12.51	13.53	12.98	13.05										
IPyC de la BMV ¹	-4.53	36.12	23.92	70.02	41.5	33.8	62.8	80.1	66.4	72.9	51.6	8.83	19.19	23.84	31.02										
Tasa de desempleo abierto (%)	3.2	2.6	2.3	2.5	2.2	2.5	2.1	2.0	2.3	2.4	2.2	2.5	2.1	2.0	n.d.										
Asegurados permanentes al IMSS ¹	12.2	6.3	7.4	6.9	7.0	7.5	7.7	7.1	6.6	6.7	6.9	6.6	6.4	6.15	n.d.										
Base monetaria ¹	23.9	23.0	23.9	23.8	27.6	28.3	43.5	29.3	26.4	22.7	34.4	29.1	35.7	27.4	n.d.										
M1 ¹	19.2	14.5	15.9	15.1	22.4	26.6	29.3	25.6	25.3	27.5	29.7	24.2	30.5	28.0	n.d.										
M4 ¹	25.9	13.4	15.2	14.1	22.8	32.0	28.5	28.2	28.3	29.0	28.0	25.5	26.2	25.1	n.d.										
Captación real de la banca múltiple ¹	-2.5	1.4	2.0	-0.2	0.1	0.0	-3.9	-3.8	-3.2	-2.7	-1.5	-5.0	-5.6	-7.6	n.d.										
Financiamiento real de la banca múltiple ¹	-3.6	-15.6	-16.4	-19.5	-20.3	-19.9	-13.7	-14.3	-15.0	-11.7	-10.7	-11.7	-10.9	-12.2	n.d.										
Reserva internacional bruta ³	30 140	30 261	31 421	30 826	31 206	30 776	30 290	30 733	31 530	34 010	33 746	32 736	31 904	32 372	30 469										
Balanza comercial ³	-7 914	-314	-240	-441	-321	-627	-762	-948	-576	-439.3	-334	-475	-545	-549	n.d.										
Exportaciones ³	117 460	12 039	11 047	12 286	11 940	12 304	13 089	12 232	11 284	13 115	13 583	14 707	14 013	13 526	n.d.										
Importaciones ³	125 373	12 352	11 288	12 727	12 261	12 931	13 851	13 180	11 860	13 439	14 022	15 182	14 559	14 075	n.d.										

¹ Variación anual (%). ² Pesos por dólar. ³ Millones de dólares. n.d. No disponible. ^P Preliminar a partir del periodo indicado.

FUENTE: Banco de México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Instituto Mexicano del Seguro Social y Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Nota: Este cuadro fue elaborado por la Dirección de Estudios Económicos de Nacional Financiera.



Precios en Agosto de 2000

Cuadro 1
ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (INPC), 1995-2000 (BASE 1994=100)

Mes	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Enero	107.14	162.56	205.54	236.93	281.98	313.06
Febrero	111.68	166.35	208.99	241.08	285.77	315.84
Marzo	118.27	170.01	211.59	243.90	288.42	317.59
Abril	127.69	174.84	213.88	246.19	291.07	319.40
Mayo	133.03	178.03	215.83	248.15	292.82	320.60
Junio	137.25	180.93	217.75	251.08	294.75	322.50
Julio	140.05	183.50	219.64	253.50	296.69	323.75
Agosto	142.37	185.94	221.59	255.94	298.36	325.53
Septiembre	145.32	188.91	224.35	260.09	301.25	
Octubre	148.31	191.27	226.15	263.82	303.15	
Noviembre	151.96	194.17	228.68	268.49	305.85	
Diciembre	156.92	200.39	231.88	275.04	308.91	

Cuadro 2
VARIACIÓN ACUMULADA DEL INPC DE CADA MES, EN RELACIÓN CON DICIEMBRE DEL AÑO ANTERIOR. (PORCENTAJES)

Mes	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Enero	3.76	3.59	2.57	2.18	2.53	1.34
Febrero	8.15	6.01	4.29	3.96	3.90	2.24
Marzo	14.54	8.35	5.59	5.18	4.87	2.81
Abril	23.66	11.42	6.73	6.17	5.83	3.39
Mayo	28.83	13.46	7.71	7.01	6.47	3.78
Junio	32.92	15.31	8.67	8.28	7.17	4.39
Julio	35.63	16.93	9.61	9.32	7.88	4.80
Agosto	37.88	18.49	10.58	10.37	8.48	5.38
Septiembre	40.73	20.39	11.97	12.16	9.53	
Octubre	43.62	21.90	12.86	13.77	10.22	
Noviembre	47.17	23.74	14.12	15.78	11.20	
Diciembre	51.96	27.70	15.72	18.61	12.32	

FUENTE: Banco de México.

Cuadro 3

ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS PRODUCTOR (INPP), 1995-2000, SIN PETRÓLEO Y CON SERVICIOS (BASE 1994=100)

Mes	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Enero	109.33	161.82	203.12	233.48	277.06	306.85
Febrero	113.78	165.48	206.44	237.75	280.45	309.62
Marzo	120.36	169.15	208.69	240.36	283.17	311.06
Abril	130.01	174.33	210.93	242.43	284.90	313.15
Mayo	134.89	176.93	213.14	244.46	287.12	314.83
Junio	138.71	179.41	215.09	247.50	289.70	317.43
Julio	140.89	182.02	216.46	249.68	291.59	318.59
Agosto	142.95	184.11	218.18	252.61	293.01	319.66
Septiembre	145.19	186.84	220.48	257.95	295.59	
Octubre	147.76	189.30	222.63	261.56	297.97	
Noviembre	151.66	192.17	225.76	265.15	300.17	
Diciembre	156.58	198.15	228.22	270.66	302.98	

Cuadro 4

ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS PRODUCTOR SIN PETRÓLEO (VARIACIÓN DE JULIO DE 2000 CON RELACIÓN A SUS NIVELES DE JUNIO DEL MISMO AÑO)

Rubro	Por ciento
INPP SIN SERVICIOS	
<i>Por destino de los bienes</i>	0.36
Demanda interna	0.57
Consumo familiar	0.87
Inversión	-0.01
Exportaciones	-1.52
INPP CON SERVICIOS	
<i>Por destino de los bienes</i>	0.34
Demanda interna	0.48
Consumo familiar	0.63
Consumo de gobierno	0.06
Inversión	0.07
Exportaciones	-1.01
<i>Por origen de los bienes</i>	0.34
Agricultura, ganadería y pesca	5.17
Minería	-1.76
Alimentos procesados, bebidas y tabaco	-0.07
Textiles y prendas de vestir	-0.27
Madera y sus productos	0.07
Papel e imprenta	0.02
Industrias químicas, de petróleo, hule y plásticos	0.74
Cemento, vidrio, cerámica y recubrimientos	0.26
Metales básicos y derivados	-1.52
Maquinaria, equipo y vehículos	-0.64
Construcción	0.07
Electricidad	0.20
Comercio, restaurantes y hoteles	0.40
Transporte y comunicaciones	0.10
Alquiler de inmuebles	0.29
Servicios médicos, de educación, de esparcimiento y otros	0.35

FUENTE: Banco de México.



Actividad Económica

Cuadro 1
INDICADOR GLOBAL DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA (ÍNDICE BASE 1993 = 100)

Mes	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Enero	100.4	103.4	100.6	106.1	111.6	114.3	123.0
Febrero	99.7	97.9	100.6	105.5	111.5	113.2	123.0
Marzo	104.6	100.8	101.5	105.4	116.7	119.0	127.3
Abril	103.2	93.8	99.0	109.2	112.6	115.7	123.8
Mayo	104.8	96.2	103.1	111.0	116.0	120.4	130.8
Junio	108.8	98.1	104.5	112.3	118.5	122.7	131.5
Julio	101.7	93.2	102.7	109.5	115.4	120.5	128.5
Agosto	102.4	95.1	100.3	107.0	112.2	117.6	
Septiembre	99.7	91.5	97.1	105.8	110.8	115.2	
Octubre	108.2	99.0	106.9	116.5	118.5	123.5	
Noviembre	110.6	101.9	109.9	116.2	119.7	127.0	
Diciembre	109.5	104.6	109.7	115.6	119.9	126.8	
Promedio	104.5	98.0	103.0	110.0	115.3	119.7	

Cuadro 2
INDICADOR GLOBAL DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA (VARIACIÓN PORCENTUAL ANUAL)

Mes	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Enero	2.9	3.0	-3.7	5.5	5.1	2.5	7.6
Febrero	1.8	-1.8	2.8	4.3	6.2	1.5	8.7
Marzo	1.6	-3.6	0.7	3.9	10.7	2.0	7.0
Abril	5.6	-9.1	5.5	10.3	3.1	2.7	7.1
Mayo	4.6	-8.9	7.2	7.6	4.5	3.8	8.7
Junio	6.9	-9.8	6.4	7.5	5.5	3.6	7.2
Julio	1.5	-8.3	10.1	6.7	5.3	4.5	6.6
Agosto	7.2	-7.1	5.5	6.7	4.8	4.8	
Septiembre	5.1	-8.9	6.2	8.9	4.7	4.0	
Octubre	6.3	-8.5	8.0	9.0	1.7	4.3	
Noviembre	6.9	-7.8	7.8	5.8	3.0	6.1	
Diciembre	3.4	-4.5	4.9	5.4	3.7	5.7	
Promedio	4.5	-6.2	5.1	6.8	4.8	3.8	

Actividad Industrial

Cuadro 1
ÍNDICE DE VOLUMEN FÍSICO DE LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL (1993=100)

Periodo	Industria manufacturera										
	Total	Minería	Total	Intermedio	Bienes de consumo			Capital	Maquila de exportación	Construcción	Electricidad, gas y agua
					Final	Final	Final				
1998 *											
Enero	117.1	114.4	122.3	123.1	109.8	132.3	169.3	98.8	111.9		
Febrero	115.1	107.3	121.3	120.2	109.5	133.0	175.8	95.3	108.4		
Marzo	127.2	123.1	134.9	132.1	121.3	158.0	186.1	102.6	113.1		
Abril	119.9	116.1	126.8	124.8	114.4	137.0	187.9	95.3	114.1		
Mayo	123.5	119.7	130.5	127.7	120.7	144.3	183.1	98.1	119.4		
Junio	126.3	115.5	132.1	128.5	118.1	147.9	188.3	107.1	123.3		
Julio	125.5	115.5	130.2	128.3	119.0	127.8	185.7	108.4	129.9		
Agosto	126.0	116.2	130.4	128.0	117.9	139.2	186.1	110.2	129.9		
Septiembre	125.7	114.7	130.5	126.9	117.4	144.4	199.5	109.6	127.7		
Octubre	129.1	115.5	135.2	126.5	125.4	154.3	207.4	110.6	123.6		
Noviembre	123.8	114.2	129.9	123.9	120.7	140.0	194.9	103.6	119.8		
Diciembre	123.2	117.3	128.5	125.8	121.4	142.7	188.3	105.6	118.2		
1999											
Enero	118.9	117.1	123.4	124.7	111.6	130.8	184.2	102.3	116.4		
Febrero	118.1	105.7	124.1	123.2	112.2	137.4	188.6	99.5	112.3		
Marzo	129.4	117.0	137.1	134.6	124.1	150.3	207.2	106.3	118.0		
Abril	125.0	110.8	132.6	129.2	121.5	145.2	205.3	100.4	120.8		
Mayo	127.9	112.0	135.5	130.9	127.0	151.8	202.4	103.6	124.9		
Junio	132.9	110.6	139.9	132.8	127.6	162.9	218.5	113.5	128.1		
Julio	131.3	111.9	137.3	132.2	126.4	149.6	212.8	112.3	133.5		
Agosto	131.7	112.1	137.5	130.5	127.1	157.4	213.0	113.6	133.4		
Septiembre	130.1	110.1	136.2	128.8	124.4	157.9	231.8	110.3	134.3		
Octubre	132.0	113.6	138.3	128.9	129.1	148.8	225.4	113.4	129.9		
Noviembre	131.5	110.5	138.1	131.2	126.7	151.4	223.0	112.3	127.9		
Diciembre	129.9	112.8	135.9	132.9	127.8	150.0	210.2	113.2	123.0		
2000											
Enero	128.7	117.6	134.6	132.1	120.2	155.8	214.1	110.3	123.0		
Febrero	129.3	111.9	137.0	132.5	123.2	160.0	222.2	106.9	120.5		
Marzo	140.2	120.9	149.6	142.5	133.0	174.1	236.4	112.3	128.1		
Abril	131.2	117.2	138.5	131.4	125.6	162.4	234.5	107.6	127.7		
Mayo	139.6	119.6	148.7	139.8	137.7	174.9	237.3	111.6	133.8		
Junio	142.6	118.3	150.4				248.7	120.6	137.3		
Julio **	138.9	114.1	146.0				243.3	118.1	139.5		

* Las cifras de 1998, 1999 y para los dos primeros meses de 2000, incluye información revisada para los distintos sectores.

** Cifras elaboradas con base en el indicador oportuno, el cual se presenta para el total y por gran división de actividad económica. Por su parte, las cifras revisadas se presentan con mayor desagregación.

Cuadro 2
ÍNDICE DE VOLUMEN FÍSICO POR DIVISIÓN DE ACTIVIDAD ECONÓMICA DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA (1993=100)

Periodo	Alimentos, bebidas y tabaco	Textiles y prendas de vestir	Madera y sus productos	Papel, imprenta y editoriales	Química, petróleo y sus derivados	Minerales no metálicos	Industrias metálicas básicas	Maquinaria y equipo	Otros
1998 *									
Enero	113.8	109.1	93.4	108.5	117.1	105.9	155.3	142.9	148.7
Febrero	111.6	116.9	101.4	103.8	115.3	102.1	149.7	146.4	108.1
Marzo	123.0	130.8	110.9	110.0	125.3	113.0	162.4	166.4	132.2
Abril	118.5	114.5	105.5	107.6	122.0	104.8	152.7	155.2	106.5
Mayo	122.3	121.6	113.4	109.4	125.1	109.7	154.9	155.2	131.7
Junio	116.4	126.6	99.5	123.3	126.5	119.3	154.6	161.3	132.7
Julio	116.4	131.6	132.0	125.8	129.8	114.8	157.8	146.2	126.1
Agosto	113.9	131.0	115.9	126.6	125.5	116.0	156.6	154.9	124.9
Septiembre	113.0	143.5	96.7	118.7	121.7	111.6	148.2	162.2	116.9
Octubre	118.1	136.4	117.1	113.5	130.0	116.0	149.1	168.2	129.7
Noviembre	117.1	131.9	122.2	112.7	126.9	110.7	135.4	155.9	123.4
Diciembre	125.8	111.2	134.9	119.6	118.6	110.7	143.0	149.3	119.1
1999									
Enero	114.6	112.8	94.7	112.1	119.9	110.9	155.6	143.5	123.4
Febrero	116.2	117.9	103.1	104.8	117.3	105.0	151.0	150.5	100.8
Marzo	131.3	128.2	112.4	110.8	127.9	116.6	153.4	166.4	126.2
Abril	125.0	122.0	109.2	114.8	126.5	108.2	145.6	162.7	117.9
Mayo	129.1	124.7	107.1	119.9	126.6	109.6	150.0	164.2	142.3
Junio	124.7	129.8	102.4	138.3	133.9	121.6	152.6	173.6	133.9
Julio	121.7	133.4	126.8	128.5	134.1	117.2	152.4	165.1	135.2
Agosto	121.9	138.8	115.8	127.1	129.6	118.6	148.1	168.6	138.9
Septiembre	119.0	145.6	94.9	117.2	126.9	113.2	146.3	173.8	129.7
Octubre	123.6	135.5	111.3	121.4	130.7	119.1	150.5	170.2	148.2
Noviembre	122.5	136.7	122.9	122.3	130.5	119.6	150.0	170.3	135.6
Diciembre	132.5	118.5	136.3	125.8	121.4	117.3	159.1	161.4	117.8
2000									
Enero	122.9	123.1	99.1	125.5	123.1	119.4	159.4	163.7	156.0
Febrero	124.2	127.0	112.2	116.1	127.6	116.4	159.4	172.8	121.9
Marzo	136.6	142.3	110.5	120.5	135.0	125.2	166.6	192.2	150.4
Abril	127.0	125.6	100.8	120.8	125.5	116.1	157.9	177.8	128.7
Mayo	136.5	138.8	117.7	130.0	137.2	123.2	166.3	183.9	166.7
Junio	128.2	141.7	100.0	137.3	140.0	130.5	160.8	197.5	158.5

* Las cifras de 1998, 1999 y para los dos primeros meses de 2000, incluye información revisada para los distintos sectores.
FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Sistema de Cuentas Nacionales de México*.

MV

Formación Bruta de Capital Fijo

FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO, ÍNDICE DE VOLUMEN FÍSICO (1993 = 100)

Periodo	Formación bruta de capital fijo, total	Maquinaria y equipo			Construcción
		Total	Nacional	Importado	
1998	119.6	134.5	113.0	155.9	106.7
Enero	113.2	126.7	104.2	149.1	101.6
Febrero	109.7	123.3	106.7	139.8	98.0
Marzo	124.3	146.1	123.6	168.6	105.5
Abril	112.5	129.3	105.0	153.6	98.0
Mayo	115.3	132.1	107.8	156.3	100.9
Junio	124.3	140.7	114.3	167.2	110.2
Julio	124.3	139.2	116.9	161.5	111.5
Agosto	118.7	124.8	109.2	140.5	113.3
Septiembre	121.8	132.5	106.0	158.9	112.7
Octubre	121.8	131.1	109.1	153.0	113.8
Noviembre	117.5	130.2	109.8	150.6	106.5
Diciembre	131.2	157.5	142.9	172.2	108.6
1999	126.5	143.9	108.6	179.3	111.5
Enero	113.9	124.0	102.5	145.5	105.3
Febrero	115.0	129.8	101.9	157.7	102.3
Marzo	131.5	157.1	117.4	196.8	109.4
Abril	119.2	137.7	105.3	170.1	103.3
Mayo	121.7	139.3	106.2	172.4	106.6
Junio	132.5	150.9	108.4	193.4	116.7
Julio	129.4	145.5	102.7	188.3	115.5
Agosto	129.4	144.1	104.5	183.7	116.8
Septiembre	124.8	137.9	101.3	174.6	113.5
Octubre	130.5	146.7	111.5	181.9	116.6
Noviembre	130.5	147.9	111.6	184.2	115.4
Diciembre	139.5	166.3	130.0	202.6	116.4
2000					
Enero	132.0	153.4	112.3	194.5	113.5
Febrero	129.3	151.7	111.7	191.8	110.0
Marzo	140.9	170.5	128.3	212.6	115.5
Abril	127.3	146.5	109.2	183.9	110.7
Mayo	138.2	165.4	117.2	213.6	114.8
Junio	147.3	174.1	119.5	228.8	124.2

Nota: El índice de la inversión fija en construcción que aquí se presenta se refiere al gasto de inversión en construcción valuado a precios de comprador, el cual incluye impuestos a los productos y margen de intermediación; mientras que el indicador de construcción que se presenta en los indicadores mensuales de la actividad industrial se refiere al producto generado por el sector y valuado a precios básicos.

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Sistema de Cuentas Nacionales de México*.



Encuesta Nacional de Empleo Urbano

PRINCIPALES INDICADORES DE LA ENCUESTA NACIONAL DE EMPLEO URBANO (45 ÁREAS URBANAS)

Concepto	2000																		
	1999 P	Jul	Ago	Sep	III	Oct	Nov	Dic.	IV	Ene	Feb	Mar.	I	Abr	May	Jun	II	Jul	Ago
Población de 12 años y más ¹		75.8	76.1	75.9	75.9	76.0	76.3	76.0	76.1	75.7	76.2	76.0	76.0	75.7	76.1	75.8	75.8	75.5	75.8
Población Económicamente Activa ²		55.5	55.8	55.9	55.7	56.0	56.5	56.2	56.2	56.2	56.5	56.1	56.3	56.1	56.1	56.3	56.2	56.9	57.0
Población Económicamente Inactiva ³		44.5	44.2	44.1	44.3	44.0	43.5	43.8	43.8	43.8	43.5	43.9	43.7	43.9	43.9	43.7	43.8	43.1	43.0
PEA masculina ³		75.1	75.8	75.0	75.3	74.5	75.2	75.1	74.9	74.6	75.2	74.8	74.6	74.6	74.9	74.8	74.7	75.8	75.4
PEA femenina ⁴		37.7	37.7	38.7	38.0	39.1	39.5	39.3	39.3	39.4	39.7	39.4	39.5	39.3	39.3	39.6	39.4	39.6	40.3
Población ocupada ⁵		97.7	97.5	97.8	97.7	97.5	97.9	98.0	97.8	97.7	97.6	97.9	97.7	97.6	97.9	97.9	97.8	98.0	97.4
Tasa de desempleo abierto general		2.26	2.49	2.24	2.33	2.50	2.09	2.00	2.20	2.28	2.43	2.15	2.29	2.45	2.14	2.11	2.23	2.03	2.58
- Hombres		2.22	2.22	2.14	2.19	2.26	2.07	1.94	2.09	2.15	2.39	1.92	2.15	2.38	2.01	2.11	2.17	1.86	2.25
- Mujeres		2.31	2.99	2.42	2.57	2.93	2.11	2.11	2.38	2.50	2.51	2.54	2.52	2.58	2.35	2.10	2.34	2.33	3.12
Inactivos disponibles ⁶		0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.5	0.6	0.3	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3
Inactivos no disponibles ⁶		99.4	99.5	99.5	99.5	99.5	99.5	99.6	99.5	99.4	99.7	99.7	99.6	99.6	99.7	99.7	99.7	99.6	99.7
Inactivos estudiantiles ⁶		37.4	37.6	38.3	37.7	38.1	38.5	38.2	38.3	37.6	37.7	38.3	37.9	38.5	38.0	38.3	38.3	36.8	37.6
Inactivos en quehaceres domésticos ⁶		50.1	50.0	49.7	50.0	49.7	48.8	49.3	49.3	49.2	49.3	49.0	49.2	48.3	48.7	49.3	48.8	50.4	48.8
Inactivos, pensionados y jubilados ⁶		5.2	5.5	5.2	5.3	5.2	5.6	5.6	5.5	5.5	5.9	5.2	5.5	5.8	5.7	5.5	5.6	5.5	5.8
Población abierta con experiencia laboral ⁷		86.7	83.0	85.2	85.0	87.1	81.8	84.8	84.6	86.6	82.0	86.4	85.0	86.7	88.8	87.9	87.8	85.1	83.5
Población desocupada sin experiencia laboral ⁷		13.3	17.0	14.8	15.0	12.9	18.2	15.2	15.4	13.4	18.0	13.6	15.0	13.3	11.2	12.1	12.2	14.9	16.5
Ocupados que trabajan menos de 15 horas por semana ⁸		3.3	2.9	3.7	3.3	3.6	3.7	3.6	3.6	3.5	3.5	3.5	3.5	4.1	3.4	3.5	3.7	3.2	3.5
Ocupados que trabajan en establecimientos de 1 a 5 personas ⁸		42.4	41.4	41.9	41.9	41.9	41.4	42.0	41.8	41.4	40.6	41.1	41.0	40.6	40.0	41.1	40.6	41.0	40.2
Ocupados que trabajan menos de 35 horas por razones de mercado ⁹		9.8	10.3	6.9	9.0	8.3	7.6	7.1	7.7	6.9	8.7	8.2	7.9	5.6	6.1	7.3	6.3	8.1	9.5
Asalariados sin prestaciones ¹⁰		23.8	23.3	23.4	23.5	24.3	23.3	22.7	23.4	21.9	22.3	22.9	22.4	23.1	22.7	24.1	23.3	23.1	22.2
Tasas complementarias de desempleo:																			
- Alternativa		3.1	3.3	3.0	3.1	3.2	2.9	2.8	3.0	3.2	3.2	2.8	3.1	3.3	2.8	2.7	2.9	2.9	3.4
- Presión general		3.7	3.8	3.6	3.7	3.6	3.3	3.1	3.3	3.7	3.9	3.8	3.8	4.1	3.5	3.5	3.7	3.4	4.6
- Ocupación parcial y desocupación		5.6	5.4	5.8	5.6	6.0	5.7	5.5	5.7	5.7	5.8	5.5	5.7	6.4	5.5	5.5	5.8	5.2	5.9
- Ocupación parcial por razones de mercado y desocupación		3.6	3.8	3.5	3.6	3.8	3.4	3.1	3.4	3.5	3.7	3.4	3.5	3.7	3.3	3.2	3.4	3.1	3.9

¹ Cifras preliminares.
² Porcentaje con respecto a la población total.
³ Porcentaje con respecto a la población de 12 años y más.
⁴ Porcentaje con respecto a la población masculina de 12 años y más.
⁵ Porcentaje con respecto a la población femenina de 12 años y más.
⁶ Porcentaje con respecto a la Población Económicamente Activa.
⁷ Porcentaje con respecto a la Población Económicamente Inactiva.
⁸ Porcentaje con respecto a la población desocupada abierta.
⁹ Porcentaje con respecto a la población ocupada.
¹⁰ Porcentaje con respecto a la población que trabaja menos de 35 horas por semana.
 FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Encuesta Nacional de Empleo Urbano*. **MV**

Balanza Comercial de México

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA BALANZA COMERCIAL DE MÉXICO (MILLONES DE DÓLARES)

Periodo	Exportaciones totales (FOB) ^a				Importaciones totales por tipo de bien								
	Exportación FOB (1)		Saldo FOB-FOB (3) = (1-2)		Petroleras		No petroleras		Consumo Intermedios	Capital			
	Importación FOB (2)	Total	Petróleo crudo	Otras ^b	Total	Agropecuarias	Extractivas	Manufacturadas					
1998 ^R													
Enero	8 547.70	9 217.80	-670.10	797.90	717.20	80.70	7 749.80	452.30	29.10	7 268.40	835.60	7 025.40	1 356.70
Febrero	8 908.90	9 495.40	-586.50	560.80	490.90	69.80	8 348.20	445.60	28.30	7 874.30	869.00	7 354.40	1 272.00
Marzo	10 684.00	11 161.00	-476.90	654.70	577.40	77.30	10 029.30	502.00	44.80	9 482.50	998.70	8 628.70	1 533.50
Abril	9 758.40	10 049.70	-291.30	607.30	537.80	69.60	9 151.10	447.40	40.60	8 663.00	850.60	7 783.70	1 415.40
Mayo	9 772.40	10 089.80	-317.40	665.40	603.40	62.00	9 107.00	360.20	39.40	8 707.50	823.20	7 825.60	1 441.00
Junio	10 306.30	10 883.20	-576.90	587.00	522.50	64.50	9 719.20	313.10	37.60	9 368.50	911.20	8 430.80	1 541.20
Julio	9 126.20	10 049.10	-922.90	569.60	515.40	54.30	8 556.60	209.70	54.90	8 292.00	921.00	7 618.70	1 509.50
Agosto	9 236.80	10 042.10	-805.30	547.90	498.10	49.80	8 688.90	163.30	26.30	8 499.30	824.00	7 904.60	1 313.50
Septiembre	10 223.60	10 934.10	-710.40	600.00	538.30	61.70	9 623.60	138.20	44.30	9 441.10	886.80	8 561.80	1 485.40
Octubre	10 324.80	11 100.20	-775.40	559.60	494.40	65.30	9 765.20	176.30	51.30	9 537.60	1 097.60	8 568.30	1 434.40
Noviembre	10 221.40	11 170.50	-949.10	517.20	466.50	50.60	9 704.30	277.50	41.30	9 385.50	1 023.00	8 735.10	1 412.40
Diciembre	10 348.90	11 180.10	-831.20	466.90	406.00	60.90	9 882.00	311.00	28.40	9 542.60	1 067.80	8 497.90	1 614.30
1999 ^P													
Enero	8 645.40	9 211.30	-565.90	481.10	431.70	49.40	8 164.40	410.00	26.90	7 727.50	690.10	7 184.10	1 337.10
Febrero	9 613.20	9 936.40	-323.10	450.50	393.10	57.40	9 162.70	481.50	33.80	8 647.40	776.30	7 718.90	1 441.20
Marzo	11 663.70	11 999.20	-335.60	616.90	548.40	68.60	11 046.70	506.40	37.30	10 503.00	976.20	9 224.60	1 798.40
Abril	10 533.40	10 946.20	-412.80	681.60	615.20	66.40	9 851.80	390.70	37.00	9 424.20	908.40	8 451.40	1 586.50
Mayo	11 069.00	11 320.30	-251.30	726.00	647.20	78.80	10 343.00	387.60	33.90	9 921.40	892.80	8 827.20	1 600.20
Junio	12 038.70	12 351.10	-312.40	727.00	647.00	80.00	11 311.70	350.60	42.60	10 918.60	1 010.60	9 546.80	1 793.80
Julio	11 050.30	11 280.90	-230.60	869.40	778.00	91.40	10 180.90	217.00	41.40	9 922.50	931.90	8 680.30	1 668.70
Agosto	12 285.00	12 718.20	-433.20	985.20	874.90	110.30	11 299.80	185.00	43.00	11 071.90	954.00	9 987.80	1 776.40
Septiembre	11 957.70	12 255.90	-298.20	1 047.50	938.20	109.20	10 910.20	156.10	36.50	10 717.60	1 079.50	9 355.10	1 821.30
Octubre	12 329.20	12 926.00	-596.90	1 041.40	935.00	106.40	11 287.70	197.50	48.50	11 041.80	1 192.00	9 872.40	1 861.60
Noviembre	13 038.60	13 849.60	-811.00	1 129.10	988.30	140.80	11 909.50	304.50	31.60	11 573.40	1 359.60	10 628.90	1 861.20
Diciembre	12 166.90	13 179.60	-1 012.70	1 172.50	1 061.80	110.70	10 994.40	339.10	39.90	10 615.40	1 403.70	9 792.10	1 983.80
2000													
Enero	11 283.90	11 859.70	-575.80	1 217.60	1 077.20	140.40	10 066.30	432.00	37.70	9 596.60	1 055.30	9 036.50	1 767.90
Febrero	13 114.50	13 438.80	-324.30	1 280.90	1 140.70	140.20	11 833.60	575.20	36.80	11 221.60	1 152.20	10 550.50	1 736.10
Marzo	13 582.50	14 021.70	-439.30	1 350.80	1 163.10	187.70	12 231.70	529.80	37.50	11 664.50	1 302.30	10 798.80	1 920.60
Abril	12 382.70	12 717.00	-334.30	1 223.60	1 094.80	128.80	11 159.10	439.80	38.90	10 680.40	1 180.60	9 873.70	1 662.70
Mayo	14 708.80	15 182.00	-473.20	1 422.40	1 306.40	116.00	13 286.40	426.90	56.20	12 803.30	1 331.80	11 919.30	1 931.00
Junio	13 928.20	14 558.50	-630.20	1 455.40	1 341.60	113.80	12 472.90	328.10	52.50	12 092.30	1 406.70	11 083.00	2 068.70
Julio	13 526.20	14 074.60	-548.40	1 396.10	1 284.60	111.50	12 130.10	217.30	37.70	11 875.20	1 229.80	10 785.50	2 059.40

^a FOB=Libre a bordo. ^b Se refiere a derivados del petróleo y petroquímicos. ^R Cifras revisadas. ^P Cifras preliminares a partir de la fecha que se indica. Nota: Debido al redondeo, la suma de los parciales puede no coincidir con el total. FUENTE: Grupo de Trabajo Banxico-INEGI-SHCP-Secofi, Comercio Exterior de México.



Industria Maquiladora de Exportación

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN

Periodo	Horas hombre trabajadas ¹			Sueldos, salarios y prestaciones			Valor agregado ²			Personal ocupado ³		
	Total nacional	Estados fronterizos	Total nacional	Estados fronterizos	Total nacional	Estados fronterizos	Total nacional	Estados fronterizos	Total nacional	Estados fronterizos	Total nacional	Estados fronterizos
	1998 ^p											
Enero	136.0	106.4	3 189.8	2 692.2	6 170.2	4 763.8	958.1	771.9				
Febrero	141.1	111.8	3 380.5	2 902.5	6 747.4	5 325.4	975.4	790.2				
Marzo	149.2	118.3	3 635.9	3 133.6	7 062.6	5 559.9	981.6	794.3				
Abril	150.5	119.7	3 713.8	3 203.3	7 309.3	5 736.7	983.3	794.5				
Mayo	147.5	115.1	3 794.0	3 210.8	7 601.8	5 815.4	989.1	789.1				
Junio	152.6	119.1	3 906.3	3 318.0	7 976.5	6 199.4	1 000.3	796.8				
Julio	152.0	117.9	3 923.5	3 315.9	7 981.6	6 077.0	1 003.9	799.2				
Agosto	151.2	117.1	3 835.1	3 228.5	8 295.3	6 309.4	1 021.7	813.8				
Septiembre	161.9	125.9	4 224.3	3 570.1	9 145.9	7 016.1	1 036.0	821.6				
Octubre	168.0	130.0	4 298.9	3 625.3	9 257.1	7 078.1	1 051.9	831.5				
Noviembre	159.0	122.5	4 242.4	3 575.6	9 159.6	7 047.5	1 056.3	833.2				
Diciembre	152.4	118.5	5 018.1	4 218.4	9 996.3	7 718.4	1 038.8	817.3				
1999												
Enero	151.2	114.8	4 400.3	3 649.7	8 948.5	6 763.7	1 060.2	829.9				
Febrero	153.8	117.9	4 591.0	3 838.5	9 445.4	7 252.2	1 067.8	835.9				
Marzo	169.1	130.0	5 075.2	4 255.2	10 440.9	8 019.4	1 090.0	852.7				
Abril	167.4	128.9	5 048.5	4 253.8	9 892.0	7 611.6	1 104.9	861.1				
Mayo	165.6	126.1	5 103.7	4 268.4	10 057.4	7 684.2	1 120.3	871.7				
Junio	177.9	136.4	5 351.3	4 484.8	10 917.9	8 448.7	1 136.4	882.5				
Julio	174.8	131.7	5 278.0	4 358.5	10 883.5	8 088.8	1 155.1	891.5				
Agosto	174.8	131.7	5 208.4	4 314.9	10 605.0	7 919.7	1 165.2	897.5				
Septiembre	188.7	143.8	5 762.3	4 792.0	11 439.4	8 704.0	1 187.3	914.0				
Octubre	184.2	139.4	5 638.9	4 655.8	11 465.0	8 698.0	1 195.1	918.7				
Noviembre	182.6	137.5	5 673.7	4 669.8	11 580.3	8 630.9	1 207.3	927.1				
Diciembre	173.8	132.2	6 351.2	5 227.4	12 589.8	9 597.9	1 196.7	921.4				
2000												
Enero	175.4	132.2	5 854.4	4 790.3	11 465.1	8 609.5	1 214.5	936.7				
Febrero	180.6	137.3	6 081.0	5 007.3	11 754.5	8 849.4	1 216.8	938.3				
Marzo	199.8	152.7	6 726.0	5 575.5	12 954.6	9 762.4	1 242.8	956.1				
Abril	185.3	140.6	6 375.6	5 216.4	12 465.1	9 205.0	1 243.1	958.8				
Mayo	193.0	146.2	7 016.5	5 792.6	13 408.7	9 934.5	1 277.7	988.3				
Junio	202.7	154.3	7 171.1	5 895.6	14 481.9	10 636.1	1 294.3	1 003.4				

¹ Datos en millones de horas trabajadas por los obreros.

² Datos en millones de pesos.

³ Miles de personas.

^p Cifras preliminares a partir de la fecha en que se indica.

Nota: Estados fronterizos: Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas.

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación*.



XII CENSO GENERAL DE POBLACION
Y VIVIENDA 2000

**Somos 97.4 millones
de habitantes en México
y 8.6 millones en el
Distrito Federal**

¡México cuenta con el INEGI!



INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA
GEOGRAFIA E INFORMATICA