

¿Qué es el desarrollo económico local? ¿Por qué es tan difícil?

Jörg Meyer-Stamer*

¿POR QUÉ EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL?

El desarrollo económico local (DEL) recibe cada vez más atención en estos días, en particular en los países en desarrollo y en la comunidad de donadores. Las naciones de industrialización avanzada se han ocupado del DEL desde hace buen tiempo, aunque el perfil de éste en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se está modificando.

¿Cómo se explica el creciente interés por el DEL? Obedece en lo fundamental a dos factores. Primero, muchos países en desarrollo buscan aplicar políticas de descentralización y como parte esencial también delegan las responsabilidades de fomento del crecimiento económico a los gobiernos provinciales, estatales y municipales. Se confía en que la gobernabilidad puede ser más fácil en el ámbito local y que el desarrollo del gobierno local puede ser factible, pues los asuntos como la cohesión nacional y las tensiones étnicas, por un lado, y la sobrecarga de los órganos de gobierno, así como la creciente diferenciación y fragmentación de los problemas, las políticas y las instituciones gubernamentales, por el otro, son menos problemáticos en este nivel.

En segundo lugar, muchos países en desarrollo sufren, por diversas ra-

* Politólogo. Fundador de la empresa consultora Mesopartner especializada en desarrollo local y regional.

zones, de una capacidad de gobierno limitada en escala nacional. Se han ido los días de la política industrial centralizada, como se aplicó con relativo éxito en la mayoría de las naciones de reciente industrialización, tanto por presiones externas (basadas en el Consenso de Washington) como por el debilitamiento de la capacidad interna del gobierno. Al margen de la existencia de la política de descentralización, los actores locales comienzan a participar en actividades de promoción económica pues los problemas de desempleo y pobreza son los más apremiantes en el ámbito local.

Este artículo se refiere básicamente al DEL en los países en desarrollo. Sin embargo, un punto de referencia importante lo constituyen las experiencias de las naciones industrializadas. ¿Qué está cambiando respecto al DEL en los países de la OCDE? Lo primero y más importante: su alcance se está ampliando. Tradicionalmente se solía girar en torno de tres asuntos: zonificación y desarrollo de distritos industriales, atracción de inversiones extranjeras y reducción de las fricciones y los problemas de comunicación entre los sectores privado y público. En los últimos años los gobiernos locales han sido mucho más proactivos mediante instrumentos como la promoción de las exportaciones, incubadoras de empresas y tecnología y fomento de distritos industriales. Muchas ubicaciones se acercan al desarrollo económico de manera más estratégica: intentan formar un perfil específico para crear ventajas competitivas locales (Comisión Europea, 1998, y OCDE, 1999, 2000 y 2003). En segundo lugar, es difícil encontrar una convergencia de prácticas en los diversos países. Ciertos instrumentos se ponen de moda y se usan con mayor amplitud, pero los enfoques básicos del DEL —¿quién está a cargo? ¿cuál es la estructura de gobierno? ¿cuál su alcance? y ¿cuál es el objetivo general— siguen siendo distintos, no sólo entre los países anglosajones y los del continente europeo, sino también entre las naciones europeas (con historias muy distintas en términos de delegación de poder, federalismo, política regional, etcétera). (Raines, 2000.)

Este artículo se organiza como sigue: en la segunda sección se presenta un panorama de los enfoques actuales del DEL y se analizan los problemas típicos de las iniciativas en esa materia; en la tercera se evalúan algunas

repercusiones de la globalización en dicho desarrollo, y en la cuarta se ofrecen, a manera de resumen, dos tipologías de los enfoques del DEL.

VARIACIONES DE LOS ENFOQUES DEL DEL EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Las naciones en desarrollo y las agencias de ayuda tienen perspectivas del DEL diferentes:

- La planeación estratégica del desarrollo es un enfoque muy extendido en América Latina (Aghón, Alburquerque y Cortés 2001). El problema con este enfoque es el elevado costo, los grandes requerimientos en términos de destrezas de planeación y las desviaciones en favor de elaborar documentos y luego ejecutarlos.
- Un enfoque se centra en el trabajo de las agencias locales de desarrollo económico, cuya creación también está muy difundida en América Latina y en cierto grado en los países en transformación de Europa del Este (Organización Internacional del Trabajo [OIT], Oficina de Servicios para Proyectos de la Organización de las Naciones Unidas [ONU], European Association of Regional Development Agencies [Eurada] y Cooperazione Italiana, sin fecha; Unión Europea, sin fecha). Se nutre de la experiencia de los países mediterráneos, en particular Italia y España, y la transfieren entidades como la OIT. La experiencia, de nuevo, es mixta, sobre todo respecto a dichas entidades que tienden a sufrir una sobrecarga y expectativas exageradas.
- Los gobiernos locales y estatales y a veces también los nacionales en muchas naciones en desarrollo buscan fomentar la creación de distritos industriales, políticas basadas en la obra conceptual de Michael Porter y sus recomendaciones (Fairbanks y Lindsay, 1997). Instituciones como el Banco Mundial han apoyado este enfoque en numerosos países. La experiencia, de nueva cuenta, es mixta pues la transformación de aglomerados de productores no muy competitivos en “distritos industriales” muy especializados y competitivos es una tarea de enormes proporciones (Altenburg y Meyer-Stamer, 1999).

- En algunos países africanos el Club de Sahel y la OCDE promueven una metodología llamada ECOLOC para lanzar iniciativas DEL (Club du Sahel y OCDE, 2001). El concepto básico incluye varios meses de estudios y varios subsecuentes meses de consultas y formulación de estrategias, a lo que sigue su puesta en marcha.
- Otro enfoque es un concepto de arriba a abajo, pragmático y de acción inmediata que adopta el método de evaluación participativa de la ventaja competitiva (Participatory Appraisal of Competitive Advantage, PACA) como punto de partida (Meyer-Stamer, 2000). Este enfoque lo procura cada vez más la ayuda técnica alemana.

En este momento es difícil identificar alguna práctica siempre buena, ya que la mayoría de estas experiencias con el DEL son muy recientes y casi no hay análisis metodológico y teóricamente sólido de las iniciativas del DEL. Sin embargo, incluso en las naciones en desarrollo en que se ha practicado durante un buen número de años, es difícil encontrar historias exitosas extraordinarias (y para tal caso, incluso en las naciones de la OCDE no hay muchas de ellas). No puede uno dejar de preguntarse si la popularidad del DEL acaso obedezca más a la desesperación que a una trayectoria convincente.

Sin embargo ¿por qué el DEL no es tan exitoso como se podría esperar? De acuerdo con mis estudios y experiencia práctica, las iniciativas de DEL en las naciones en desarrollo padecen los siguientes cuatro típicos problemas inherentes.

- Un enfoque de DEL basado en la estrategia y la planeación aplicado por las autoridades locales cuyas capacidades no dan para más.
- Confusión entre el desarrollo comunitario y el DEL. Toda iniciativa de DEL se basa en la participación de la comunidad local. Sin embargo, en el DEL se trata de crear condiciones favorables para los negocios y aliviar las fallas locales del mercado, mientras que el desarrollo comunitario atiende cuestiones de salud, vivienda, educación, crimen y apoyo para los menos favorecidos.

- Antecedentes teóricos y conceptuales poco claros del DEL y confusión entre los negocios y éste, cuyas iniciativas deben permitir negocios privados, no sustituirlos.
- Profunda confusión sobre las buenas prácticas en términos de gobernabilidad del DEL. ¿Debe haber una entidad dedicada a dicho desarrollo? ¿Cuáles son los respectivos papeles de los sectores público y privado? ¿Cómo han de coordinar sus esfuerzos?

Me inclino a pensar que los enfoques por completo participativos impulsados por la acción son más prometedores que los que presuponen una buena dosis de desarrollo y capacidad institucionales antes de que ocurra cualquier cosa en la práctica y que las aproximaciones orientadas por la acción son más prometedoras que las que asignan enormes recursos en términos de tiempo y dinero en el análisis antes de cualquier aplicación. Tal vez sea más aconsejable aprender de experimentos previos de fomento de la descentralización del desarrollo, como los programas no tan exitosos de desarrollo rural integral.

La estrategia del DEL y los gobiernos locales

¿Por qué el DEL con frecuencia se conceptualiza como una tarea pública que entraña planeación y estrategia? Mi hipótesis es que hay tres motivos.

- El DEL con frecuencia lo encabeza el gobierno. La planeación de las actividades respectivas (incluso en términos de planes de varios años) se apega a su estructura normal; así funcionan los gobiernos cuando tiene que hacer algo además de prestar servicios de rutina. La manera flexible natural entre los empresarios, que aprovecha las oportunidades, de atender los asuntos es ajena a los servidores públicos.
- Muchos practicantes del DEL tienen antecedentes de planeación urbana. Para ellos es natural poner en operación su enfoque para trabajar en términos de planeación.
- El análisis del DEL se ha conformado hasta cierto punto por concep-

tos preconcebidos de planeación estratégica de desarrollo, planeación del desarrollo rural integral, política industrial estratégica, etcétera.¹ Los actores con antecedentes en cualquiera de estos campos tienden a dedicar demasiado tiempo a la formulación de estrategias y planes, a diferencia de poner en ejecución actividades de DEL.

El enfoque del DEL guiado por la planeación y las estrategias presenta un doble problema. Primero, exige recursos cuantiosos en términos de energía humana, destrezas y dinero, segundo, incluso si un gobierno local puede disponer de esos recursos, es difícil plantear la estrategia y planear algo que es difícil de imaginar. Veamos ambos puntos.

La planeación del DEL, en particular al elaborar una estrategia de varios años, se suele basar en un análisis profundo de la economía local. La preparación de un análisis de esa clase exige varias personas y meses, si no es que años. Como no es frecuente que un gobierno local tenga personal con las habilidades necesarias, se suele contratar a expertos externos, casi siempre de consultorías o del mundo académico; esta es una práctica común hasta en las naciones de la OCDE. A la luz de que la tarifa diaria de los expertos en los países en desarrollo no necesariamente es baja, los gobiernos locales suelen destinar cifras de cinco dígitos de dólares estadounidenses sólo para preparar un diagnóstico de la economía local. Por añadidura, se realiza un esfuerzo —en términos de expertos externos, que cobran caro, y los participantes locales, que tienen que dedicar mucho tiempo sin pago— para convertir el diagnóstico en un plan de acción. Y en los casos en que se formula un plan, suele implicar numerosas propuestas de acción sin prioridades que el gobierno local ha de realizar a menudo con presupuestos de suyo precarios.

¿Pero cómo planear algo que uno no puede imaginar? Una comunidad

¹ En el marco de la cooperación para el desarrollo, el surgimiento del DEL ha conducido a guerras en muchas organizaciones con diversos resultados. Por ejemplo, en el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo el asunto del DEL lo guían departamentos de planeación urbana y desarrollo. Esto refuerza el enfoque orientado por la estrategia del DEL (véase, por ejemplo, Webster y Muller, 2000).

local con muchos años de experiencia en DEL puede considerar factible y de hecho muy útil participar en un esfuerzo para formular una estrategia de DEL. Pero como ésta es un tema más o menos nuevo en la mayoría de los países en desarrollo, los participantes locales no tendrán por lo general una idea muy clara de lo que están hablando, y esto ocurre aún más si algunos participantes locales se refieren a experiencias de una diversidad de países lejanos con historias del todo diferentes en torno del DEL y estructuras y capacidades económicas locales muy distintas. Decir antes que nada a los recién llegados que tengan que formular una estrategia es tan útil como pedir a un europeo del continente asesoría sobre las tácticas de un partido de *cricket*.

Más aún, por lo general no se prepara a los funcionarios de los gobiernos locales para labores de cómo elaborar términos de referencia adecuados para los expertos externos, educar a los participantes locales sobre la cuestión del DEL o moderar y propiciar un diálogo entre los interesados. Y por si esto fuera poco, el gobierno local ya está demasiado ocupado con toda clase de actividades, como la construcción y el mantenimiento de carreteras y otra clase de infraestructura, así como brindando educación, salud, vivienda, etcétera, y en muchos casos el DEL se enredará con todas esas otras actividades, y al final se trata de caminos, educación, salud y vivienda, pero no del entorno local para los negocios. Esto nos conduce de manera directa al segundo problema: la confusión entre el DEL y el desarrollo comunitario.

El DEL y el desarrollo comunitario

La confusión entre el desarrollo económico local y el desarrollo comunitario no es un problema exclusivo de los países en desarrollo. Esta clase de confusiones también ha generado grandes problemas en las naciones industrializadas, en particular en Estados Unidos. Michael Porter (1995) ha formulado una de las críticas más mordaces del enfoque confuso para re-desarrollar las zonas urbanas deprimidas de ese país en donde el gobierno creaba toda suerte de obstáculos regulatorios y burocráticos para los ne-

gocios “mientras que al mismo tiempo diversos programas capacitaban a la gente para empleos inexistentes en industrias sin crecimiento proyectado” (Porter, 1995: 66). En su opinión, uno de los aspectos más importantes de un enfoque prometedor para el desarrollo de las zonas urbanas deprimidas estadounidenses es una clara distinción entre DEL y desarrollo comunitario, y no sólo en términos de políticas, sino en lo que toca a las organizaciones que están a cargo de cada una de las dos actividades.

Con todo y la experiencia estadounidense está bien documentada y podría ser profundamente aleccionadora para quienes elaboran las políticas en otros países, la confusión entre el DEL y el desarrollo comunitario es un aspecto que surge siempre que los participantes locales comienzan a hacer algo en torno del DEL. Es ilustrativo el ejemplo de Sudáfrica, donde el DEL ha sido una de las principales políticas durante algunos años. En el resumen ejecutivo de un anteproyecto elaborado por el Departamento del Gobierno Provincial y Local se afirma lo siguiente:

Desde la perspectiva del gobierno central los objetivos más importantes del DEL municipal es la creación de empleos y el desarrollo sustentable urbano y rural, y enfoques centrados en la ayuda de los pobres en el marco de una estrategia de DEL holista. El enfoque de DEL promovido en este documento es de innovación, creación y redistribución. El DEL se debe extender y profundizar para satisfacer, antes que nada, las necesidades de los pobres, las mujeres, los niños, los discapacitados y los enfermos de sida. En distritos con nuevos acotamientos, los pequeños pueblos deben ser la máxima prioridad.

En otras palabras, desde la perspectiva de este Departamento el DEL significa juntar la política del empleo, la del desarrollo urbano, la del desarrollo rural, la social, la familiar y la de salud. La E en DEL, es decir, desarrollo *económico* local, está marginada. Sin embargo es notable que la situación de Sudáfrica no sea única. La confusión entre desarrollo económico y desarrollo social es un lugar común.² El problema de esta confusión tien-

² Es una confusión no exclusiva de los países en desarrollo. No sólo están las ciudades experiencias de Estados Unidos. En Alemania hay una confusión permanente entre los objetivos de política económica y social en la política activa del mercado laboral y los resultados son, por

de a convertirse en una parálisis en la que no se cumplen ni los objetivos económicos ni los sociales. Las actividades del DEL tienden a no tener claro lo que buscan y como resultado a menudo dependen de subsidios, lo cual significa que no son sostenibles.

Un modo constructivo de abordar esta confusión es distinguir entre el desarrollo comunitario y la participación de la comunidad. No hay duda de que la participación comunitaria en el proceso de DEL es muy deseable y de hecho necesaria, y no sólo la participación de la comunidad empresarial local, sino de otros segmentos de la sociedad; el educativo, el académico y las organizaciones no gubernamentales deben participar en el esfuerzo general de DEL. De hecho, mientras más eficiente sea la organización de las comunidades, mayores serán las posibilidades de éxito de un proceso de DEL, siempre y cuando comprendan a cabalidad la diferencia entre el desarrollo económico local y otros campos de desarrollo local.

En otras palabras, el DEL no se puede separar de la comunidad, cuya participación y movilización son distintas del desarrollo comunitario. Ésta es en realidad una parte esencial de la política social. Sus objetivos, grupos focalizados e incentivos son por demás distintos de los del DEL. En el desarrollo comunitario se trata de apoyar y facultar a los débiles y menos favorecidos, mientras que el DEL se ocupa de los negocios y la competitividad.

Además, es crucial comprender que el DEL es parte de una empresa mayor, es decir, el desarrollo local. Una manera de conceptuar el desarrollo local es distinguir tres actividades esenciales: desarrollo económico, desarrollo social y desarrollo de la infraestructura física. Lo que hace que la distinción entre el desarrollo económico y el social sea tan difícil es que no es fácil asignar actividades a uno de los dos campos como uno esperaría. El cuadro 1 ilustra ese punto.

La matriz destaca dos puntos. Primero, la distinción entre desarrollo económico y desarrollo social es menos clara que lo que uno podría espe-

ejemplo, proyectos de desarrollo de empleo y habilidades que compiten de manera directa con la empresa privada en actividades como la rehabilitación del paisaje o terrenos contaminados abandonados.

CUADRO 1

Lo económico frente a lo social. Los negocios frente al empleo

	<i>Fomento de los negocios</i>	<i>Promoción del empleo</i>
Política económica	Impulso de las empresas pequeñas y medianas Impulso del empresariado Promoción de la inversión	Desarrollo de habilidades Recapacitar y capacitación permanente Sistemas de información del mercado del empleo
Política social	Apoyo al "sector informal" (microempresas de subsistencia)	Beneficios del desempleo Comida por trabajo

Fuente: Meyer-Stamer (2001).

rar. Segundo, la distinción entre dos aspectos no debe conducir a una discusión de una cosa o la otra. Ambos enfoques con orientación económica y social para el desarrollo local son en extremo importantes.

¿DEL para los negocios o DEL como negocio?

¿En qué consiste un buen proyecto de DEL? Esta cuestión hace surgir de inmediato una diversidad de respuestas en diferentes países y escenarios. En algunos lugares, los profesionales del DEL señalarían la adquisición exitosa de un inversionista externo o reuniones informales con socios capitalistas iniciales organizadas a intervalos regulares o un desarrollo inmobiliario en que una cantidad considerable de inversión pública haya apalancado un monto más cuantioso de inversión privada. En otras partes los especialistas hablarían de un grupo de horticultores integrado por gente que antes carecía de empleo, personas no calificadas o pequeños panaderos locales que se hayan establecido con dinero del gobierno y empleen a personas que no tendrían oportunidad de trabajar en el mercado formal.

Desde una perspectiva meramente económica, el DEL se justifica sólo hasta el punto en que corrija las fallas de mercado. Desde este ángulo suele haber numerosas oportunidades. Un problema típico es la falta de patrocini-

nio para los negocios nuevos, que es básicamente un problema de escala: si el negocio no fuese nuevo y pequeño tendría recursos para hacerse una costosa publicidad, pero mientras es pequeño sus recursos son limitados: de ahí el riesgo del círculo vicioso. Otro problema típico es la falta de acceso a capital: un negocio que se inicia carece de trayectoria y de garantías, lo que difícilmente lo hace acreedor de un crédito bancario comercial. En muchos sitios el DEL se enfrenta a esos problemas mediante la organización informal de reuniones, actividades formales o ferias para estimular contactos de negocios e intercambio, y tal vez organizando un esquema de inversionista providencial (*business angel*).³

¿Y qué decir sobre los horticultores y los panaderos? Esta clase de proyecto no es rara en las iniciativas de DEL, pero difícilmente se puede justificar en términos de corregir las fallas del mercado. Se trata básicamente de una corrección rápida: cuando los encargados están presionados para presentar con rapidez resultados visibles recurren a esta clase de proyectos veloces en lugar de atender los problemas subyacentes, como el suministro adecuado de oportunidades de formación de habilidades o las barreras para calificar como empresa estrictamente de negocios en sus inicios. El problema con tales proyectos es que a menudo son más destructivos que creativos. No necesariamente crean negocios viables; de hecho, no es raro que el aspecto de la sustentabilidad ni siquiera se considere. Sin embargo, por lo general dan lugar a competencia desleal para los productores comerciales de vegetales y pan, y en el peor de los casos pueden arruinar a dichos productores, que es algo que a los políticos no les importa gran cosa, pero que a todas luces va en detrimento del objetivo general del DEL: estimular el dinamismo económico. Es irónico que esto nos regrese al aspecto de la planeación estratégica: si hay demasiada actividad de planeación y establecimiento de estrategias y muy pocos resultados visibles de los esfuerzos de DEL, los políticos tenderán a promover proyectos no tan delicados.

³ Inversionista privado que pone el capital semilla necesario para que el proyecto arranque; muchas de las veces se convierte también en un tutor o mentor [N. de la T.].

El papel de los sectores público y privado en el DEL

En cuanto a la administración del DEL no parece existir el mejor modelo. Un patrón aplicado en varios países europeos gira en torno de la creación de una agencia dedicada a dicho desarrollo y organizaciones como la OIT y la Oficina de Servicios para Proyectos de Naciones Unidas (UNOPS) intentan transplantar este modelo a las naciones en desarrollo, pero no está claro si ha tenido éxito en Europa y en el marco de los países en desarrollo hay argumentos sólidos para dudar de su eficacia: o la estructura institucional en el ámbito local está muy poco desarrollada, en cuyo caso una agencia recién creada para el DEL tenderá a abrumarse por la diversidad de tareas que se espera que realice o ya hay una estructura de organizaciones que realizan actividades en busca de DEL sin coordinación alguna, que tenderá a percibir a una entidad de DEL como un coordinador competidor, en lugar de recibirlo con gusto.

Más aún, un problema inherente a esta tipo de enfoque es que es intrínsecamente tecnocrático. Desatiende por completo que el DEL no entraña sólo un sistema de gobierno y políticas, sino también política. Están no sólo los problemas “de pequeña política” que, como cualquier especialista lo puede decir, a menudo se convierten en uno de los obstáculos más importantes para el éxito de las actividades de DEL. También está el problema de encontrar una estructura de gobierno para el DEL que sea tan eficaz como legítima. Esto plantea tres asuntos: *a)* ¿cuál es la división de funciones entre los poderes legislativo y ejecutivo y qué parte del ejecutivo debe participar? *b)* ¿qué actores no gubernamentales deben participar en el gobierno del DEL? *c)* ¿cómo se puede conectar lo gubernamental con lo no gubernamental?

En cuanto al primer punto, cabe señalar que en la mayoría de la literatura sobre DEL no se toman en cuenta los aspectos políticos de los esfuerzos de desarrollo local. Tiene una gran desviación hacia el ejecutivo y un proceso racional y sistemático de formulación y puesta en marcha de políticas; por ello refleja la opinión de muchos especialistas que tienden a considerar al poder legislativo, léase los políticos locales, como un fastidio.

Sin embargo, esta perspectiva descarta una de las principales razones de por qué existe el DEL: los políticos locales tienen que propiciar el desarrollo económico para crear empleos e ingresos para sus votantes; por ello, son los actores principales en cualquier esfuerzo de DEL. Sus aspiraciones y actividades no necesariamente hacen más fácil las iniciativas de DEL. Lo que no está ausente en la literatura es una visión romántica que gira en torno de conceptos como diálogo, consenso y mesas redondas. Esto en ocasiones puede darse, pero el mundo real es de conceptos contradictorios y puntos de vista encontrados. Esto se aplica también al DEL, y es aquí cuando los políticos entran en acción. Cuando se trata de definir los objetivos generales de una iniciativa de DEL, los políticos locales democráticamente electos desempeñan un papel fundamental. Convencerlos no sólo de que se alleguen recursos de sus seguidores, sino de que vean el panorama más amplio, es la principal empresa de los demás actores, incluidos los funcionarios de DEL del ejecutivo. Lo que resulta obvio es que el DEL no se puede dejar exclusivamente en manos del ejecutivo.

En lo que se refiere al segundo aspecto suelen surgir dos preguntas. La primera es ¿hay una voz legítima del sector privado? Uno podría esperar que las asociaciones o cámaras empresariales desempeñasen este papel. Sin embargo en los países en desarrollo las actividades de esas entidades son más bien las de clubes de empresarios y poco les importan las capacidades profesionales y los servicios de las compañías miembro (More y Hamalai, 1993; Müller-Glodde, 1993; Doner y Schneider, 1999). Dificilmente se puede hacer alianzas con ellas para las iniciativas de DEL; tienen poco que ofrecer en términos de recursos y sus representantes no pueden confiar en que sus miembros cumplan con los compromisos acordados.

La segunda pregunta es ¿qué otros agentes no gubernamentales están dispuestos a participar en el DEL? Ciertas partes de la comunidad serán parte de una iniciativa de DEL, como las instituciones de educación superior. Sin embargo, las cosas se ponen difíciles en el momento en que el gobierno asigna los recursos financieros para el DEL, ya que cada grupo tiene incentivos poderosos para plantear sus demandas como propuestas

de DEL. Ello con frecuencia conduce a la pérdida total de foco del DEL y a la ineficacia de la iniciativa.

En lo que se refiere a la relación entre lo gubernamental y lo no gubernamental, existe mucha literatura que señala que el DEL debe implicar asociaciones público-privadas (APP) (Birnstiel, 1995; Blakely y Bradshaw, 2002). A primera vista esto parece razonable, pero si se le mira con mayor atención se descubre que las cosas en realidad son muy difíciles. Para comenzar, el término significa algo muy distinto en Estados Unidos que en el continente europeo. En aquel país se trata básicamente de que el sector privado asuma tareas que tradicionalmente se han adscrito al sector público. En la Europa continental en las APP se trata más bien de que el sector privado tome una parte minoritaria de las actividades que tradicionalmente han correspondido sólo al gobierno. En los países en desarrollo las APP son un modelo por demás inusual, salvo en las tradicionales actividades de colusión de los agentes públicos y privado para robar el dinero de los contribuyentes.

Conclusión preliminar: estrategia y DEL

En el análisis de gestión empresarial se argumenta desde hace tiempo que una estrategia no necesariamente significa contar con un documento estratégico por escrito (Mintzberg, 1987, 1994). Esta clase de razonamiento nunca llega a la médula del análisis del desarrollo económico. La mayoría de los manuales de DEL presenta dicho desarrollo como una actividad de estrategia y de planeación, en lugar de algo que se debe guiar por las oportunidades y la acción. La estrategia conserva una connotación de ejercicio que implica la participación de múltiples asesores e investigadores, un gran número de talleres de interesados y un enorme volumen impreso.

La razón de que los empresarios a menudo prefieren no tener una estrategia escrita muy elaborada es que tienen que sobrevivir en mercados competitivos y esto casi siempre exige flexibilidad y reacomodos rápidos a los retos y oportunidades en cambio constante. El gobierno, por otro lado, no tiene que competir (o al menos considera que no lo tiene que hacer

hasta que se percata de que la inversión y los empleos se están yendo a otro lado) y, a diferencia de los negocios, no se conduce con base en las oportunidades sino en los problemas, el cabildeo y las presiones. Sin embargo, el DEL se supone que es sobre desarrollo *económico*, y después de la caída del muro de Berlín difícilmente alguien pondrá en tela de juicio la afirmación de que el desarrollo económico se basa en esencia en la actividad empresarial. Así, incluso si el DEL lo conduce el gobierno, será mejor que no siga los procedimientos estándar de la acción gubernamental. En otras palabras, en el marco del DEL la estrategia ha de tener un significado distinto al que tendría si se tratase de, por decir algo, aliviar la pobreza.

Entonces, ¿cuál debe ser el concepto de estrategia cuando se habla de DEL? Mintzberg (1987) distingue cinco conceptos de estrategia:

1. La estrategia como un plan: que intencionalmente especifique un curso de acción (elaborado previamente y formulado con determinación).
2. La estrategia como estratagema: maniobras para burlar a un opositor o competidor.
3. La estrategia como patrón: estrategia congruente de comportamiento, sea deliberada o no (gradualmente los enfoques exitosos se combinan con un patrón de acciones que se convierten en nuestra estrategia).
4. La estrategia como posición: la estrategia es un medio para ubicar a una organización en un mercado o entorno competitivo (entraña buscar un nicho en determinado lugar).
5. La estrategia como perspectiva : la estrategia como un medio arraigado de concebir el mundo (cultura, visión, carácter, ideología; la perspectiva debe ser compartida, debe considerar con mucho cuidado la mente colectiva: individuos unidos por un pensamiento o comportamiento común).

Considero, en particular en la primera fase del DEL, el tercer concepto como el más adecuado. Durante las primeras etapas lo crucial es hacer

DEL, sobre todo mediante la instrumentación de pequeños proyectos prácticos que de inmediato mejoren el entorno y las oportunidades empresariales, más que “reflexionar” sobre un animal que nadie ha visto. Sólo después de que los agentes, mediante actividades prácticas, hayan aprendido de qué se trata el DEL, adquieren sentido los demás conceptos.

Otra manera de definir el significado de la estrategia en las primeras etapas del DEL podría relacionarse con el concepto sistémico de competitividad (Esser, Hillebrand, Messner y Meyer-Stamer, 1995, Meyer-Stamer, 2001). Con este concepto se sostiene que los factores que determinan el éxito del desarrollo industrial se pueden encontrar en cuatro niveles analíticos: el micro, de las empresas y mercados; el meso, de las políticas específicas y organizaciones especializadas en apoyo empresarial; el macro, de las condiciones estructurales de la economía y el meta, con variables lentas como el modelo básico de la economía la capacidad de la sociedad para aprender y ajustarse, la memoria colectiva y el estatus social del empresariado. Desde esta perspectiva, el DEL orientado con estrategias y planeación básicamente se centra en los niveles micro y meso. Se trata de seleccionar a los sectores empresariales que se han de promover y focalizar los sectores específicos mediante la creación de mesoinstituciones dedicadas a ello. Por otro lado, al DEL movido por la oportunidad no le importan esta clase de gestiones en escala micro. Más bien atienden los factores de los niveles macro y meta: eliminan los obstáculos regulatorios innecesarios, actualizan los procedimientos de licencias, crean un escenario que impulsa al empresariado y negocia con los interesados locales un consenso sobre la necesidad de hacer DEL.

Echemos un vistazo al último punto: el consenso. Es importante generar entre los agentes locales un consenso de que debe de haber cierta clase de DEL, pero no necesariamente es importante generar consenso sobre *cómo* hacerlo; de hecho, es preferible ni siquiera intentarlo. En las primeras etapas, el DEL como tal es una innovación radical, algo que los lugareños no han hecho jamás. Sin embargo no es raro observar que las iniciativas de DEL publican más adelante propuestas de proyecto muy creativas, pero también difíciles de comprender y poner en marcha; esto es

particularmente cierto cuando los proyectos de DEL los conducen consultores externos. Hacerlo así significa agregar una segunda capa de innovación radical; es como poner en la primera lección de manejo a alguien que ha andado en bicicleta toda su vida en un Ferrari, en lugar de optar por un Volkswagen. Dado que a la mayoría de la gente le resulta difícil hacer frente a cualquier innovación radical, no es conveniente sugerir innovaciones demasiado radicales al mismo tiempo; esto reduce las posibilidades de éxito.

Esto crea una conexión directa con el enfoque de evaluación participativa de la ventaja competitiva. Reconoce que una innovación radical, como emprender el DEL, es suficiente y que las actividades iniciales del DEL han de ser modestas para no abrumar a los agente locales. Más aún, sugiere gestionar el DEL como un negocio, no como una actividad política y burocrática: flexibilidad, detección de oportunidades, búsqueda de rendimientos rápidos sobre la inversión. De hecho, es esto un requisito para despertar el interés del sector privado en el DEL. Los hombres de negocios no estarán interesados en una iniciativa de DEL que parece consistir sólo en reuniones y no produce resultados visibles. Pero incluso si el DEL genera beneficios rápidos y tangibles para las empresas, no hay garantía de que sigan participando activamente. Es irónico que ello tenga que ver con algunos aspectos específicos de la globalización. Veamos este punto en el siguiente apartado.

PARADOJAS E IRONÍAS DEL DEL

Se arguye con frecuencia que la creciente globalización de las actividades económicas genera presiones para generar iniciativas de DEL. Las empresas exigen cada vez mayor calidad de los factores de localización y actualmente un número creciente de lugares compiten por la inversión. Asimismo, algunos sitios están en la periferia del proceso de la globalización y ganan pocos beneficio (o ninguno), por lo que buscan beneficiarse de esfuerzos locales para participar más en la economía mundial.

Al mismo tiempo, las iniciativas de DEL, en particular en donde las com-

pañías locales tienen cierto grado de movilidad, se enfrentan a paradojas e ironías típicas.

- La paradoja del ciclo de vida. Las empresas en industrias incipientes y en crecimiento dependen en mayor medida de factores localizados —sobre todo los que se tuvieron que crear mediante la acción colectiva o los gobiernos— que las empresas en industrias maduras y en declive. Al tiempo, las primeras tienden a estar poco organizadas, lo que hace de ellas asociaciones difíciles para las iniciativas de DEL.
- La ironía de la modernización en las cadenas globales de valor. Un objetivo típico del DEL en los países en desarrollo es propiciar la modernización de las empresas locales para que puedan formar parte de las cadenas globales de valor. Cuando esto sucede la latitud de los esfuerzos de actualización colectivos locales tienden a disminuir, a medida en que las empresas punteras en las cadenas globales de valor asumen el papel de regir la modernización.
- La paradoja de la ubicación/localización y la globalización. Aunque las empresas móviles pueden estar interesadas en la calidad de la ubicación, su proclividad a participar en los esfuerzos para crear tales tendencias de calidad son limitadas, en particular en el caso de las plantas sucursales de las empresas con múltiples ubicaciones. Las iniciativas exitosas de DEL suelen estar basadas en poderosas redes locales y en la confianza entre los lugareños; la rotación de los directores ejecutivos de las plantas sucursales rara vez encajan en este patrón. Y aún más importante, tienden a encontrar la relación entre el costo de entender las redes del gobierno local y la participación en los procesos de coordinación y de negociación, que tanto tiempo toman, y el posible beneficio, en términos de la modernización de la ubicación desfavorable. Más bien prefieren patrocinar actividades que tener un beneficio claro en términos de publicidad y prestigio y por lo general un costo relativamente limitado, casi siempre sólo pecuniario.

El escalamiento territorial y la paradoja del ciclo de vida

Las implicaciones del ciclo de vida industrial en las ubicaciones ha recibido atención desde la perspectiva tanto de los especialistas cuanto de los investigadores. El cuadro 2 presenta la opinión de un especialista. Su mensaje básico es sencillo y directo: en las primeras etapas del ciclo de vida las empresas dependen de un entorno complejo. En las fases posteriores se trasladan a lugares en que los factores de producción, en particular la tierra y el trabajo, son baratos.

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

¿Qué significa esto en términos de modernización, tanto para las empresas como para las ubicaciones? En términos de estas últimas, la respuesta parece simple y hasta cierto punto desalentadora. Hay mucho que hacer y de hecho se debería hacer para apoyar el surgimiento de nuevas industrias. Sin embargo, poco se puede hacer, en particular en las partes “viejas” de las ubicaciones respecto a las industrias maduras y en declive.

CUADRO 2

Requerimientos de ubicación a lo largo del ciclo de vida industrial

<i>Fase inicial</i>	<i>Fase de crecimiento</i>	<i>Fase de madurez</i>	<i>Fase de declive</i>
Trabajadores muy especializados	Proximidad del mercado (en los eslabonamientos hacia arriba y hacia abajo)	Mano de obra barata	Mano de obra barata
Infraestructura de conocimiento	Trabajadores especializados	Costos bajos de ubicación	Bajos costos de ubicación
Proximidad de los clientes	Trabajadores muy capacitados	Proximidad del mercado	Pocos costos de regulación
	Bienes raíces		

Fuente: Pieper (1994), p. 32.

CUADRO 3

Un modelo neoschumpeteriano de desarrollo industrial

Fase de la industria	Innovadora	Competitiva	Oligopólica	Declinación
Patrón de ubicación	Cerca de donde hay trabajadores muy especializados. Residencia de los fundadores	Las empresas son atraídas por los lugares menos costosos (mano de obra, tierra, impuestos, etcétera)	Si es temprana, la reubicación se retrasa porque las estrategias de mercado se aplican mejor desde los viejos centros. Si es tardía, la industria se reorganiza con una mano de obra menos sindicalizada. La organización de la industria gira en torno a una mano de obra menos sindicalizada	Cierre de operaciones en las antiguas regiones industriales. Las plantas se modernizan en nuevas regiones
Importancia de la cercanía	Altas economías de aglomerados Punto de atracción: centros innovadores	La proximidad de los competidores y colegas es menos importante. Gana cierta relevancia la proximidad de los productores de equipo	Las empresas funcionan en mayores mercados de insumos y productos. Se eleva la división interna del trabajo y el nivel de información	Baja
Crecimiento	Tasas de crecimiento altas Los patrones de compañías establecidas forman empresas derivadas (spin-off)	Alta. Aumentos mínimos de escala óptima; las empresas derivadas se tornan raras	Baja. Los mercados se vuelven cada vez más organizados y negociados	Negativa
Desarrollo tecnológico	Las innovaciones del producto son prioritarias. En muchos casos el equipo de producción es modificado por el usuario	Los productos se estandarizan. El desarrollo de procesos se orienta a las economías de escala	Diferenciación del producto (moda); predomina el desarrollo de procesos	El desarrollo del producto se detiene a cambio de disposiciones de rendimientos de corto plazo. Los desarrollos de productos son raros

Fuente: Gelsing (1992), p. 128.

Sin embargo, también las ubicaciones “nuevas” como las zonas rurales en los países en desarrollo que sirven a las plantas reubicadas de industrias maduras, no tienen muchas opciones en términos de política de ubicación. La perspectiva del especialista es directa: minimizar los costos de infraestructura, bienes inmobiliarios y desarrollo de la mano de obra y las habilidades. Esto es exactamente lo que ha estado pasando en sitios que tuvieron éxito para atraer inversiones rurales en industrias maduras (Kanter, 1995).

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

Por tanto, se esperaría que al menos las ubicaciones con industrias incipientes o en crecimiento fueran sitios favorables para una política de desarrollo local. Sin embargo, esta excepción se basa en un análisis que considera los factores económicos; el escenario cambia si se introducen factores políticos. Ello cuestiona lo adecuado de los patrones de gestión de la política de ubicación. En esencia, hay dos opciones: jerarquía y redes. La jerarquía es el patrón tradicional de gobierno público. Éste formula y aplica una política luego de ciertos hallazgos e interacciones con los grupos de interés. Éste puede ser un patrón adecuado en campos como la política medioambiental, en la cual el gobierno debe cuidar el bien común y proteger a sus ciudadanos. Sin embargo, no es un patrón adecuado cuando se trata de actividades como la política industrial (en escala nacional) y la de ubicación (de desarrollo local). El argumento esgrimido por los economistas neoliberales, es decir, que no hay razón que justifique que la coordinación del gobierno sea mejor que la del mercado cuando se refiere al fomento de los negocios, es convincente. Con todo, ello no significa que el gobierno se tenga que limitar a propiciar los mercados, pues hay casos

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

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

Al mismo tiempo, las viejas industrias tienden a estar bien organizadas por la sencilla razón de que hay una lógica de la acción colectiva, es decir, cabildear por medidas defensivas que hagan más lento el proceso de ajuste. De ahí que para los encargados de la política del gobierno sea fácil unirse a redes políticas cuando se trata de las industrias maduras y en declive. Sin embargo, como he señalado, esta clase de industria no está muy interesada en la política de ubicación.

Ésta es la paradoja del ciclo de vida de la política de ubicación: las indus-

trias que podrían estar interesadas en dicha política probablemente no estén bien organizadas, por lo que es difícil establecer la política de redes requerida para la formulación de la política. Las industrias viejas están bien organizadas, pero no les interesa la política en cuestión.

Cadenas de valor y la ironía de la modernización

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

Cuando se observa la interacción de las ubicaciones y las cadenas de valor es importante señalar que hay básicamente dos constelaciones: las ubicaciones pueden ser un aspecto importante para quienes coordinan determinada cadena de valor. Éstos son cada vez más compradores globales que de manera sistemática buscan posibles proveedores en todo el globo. Si la ubicación no es todavía una prioridad para el comprador, entonces las condiciones de ubicación son bastante razonables. Es éste un escenario típico en muchas ubicaciones incipientes de los países en desarrollo (el argumento desarrollado en este apartado es de menor relevancia para las naciones industrializadas). Gran parte del fomento de las pequeñas y medianas empresas se basa en este escenario. Se trata de aumentar la competencia de las empresas locales en términos de producción, calidad, tecnología, recursos humanos y gestión financiera para que puedan fabricar productos de calidad aceptable a precios competitivos con la esperanza de que puedan atraer el reconocimiento de los compradores mundiales. La ISO 9000 parece desempeñar un papel importante en este sentido, ya que indica a los compradores que la empresa local tiene posibilidades de convertirse en un proveedor (Quadros, 2002, Nadvi y Wältring, 2002).

Antes de identificar a los compradores globales, la modernización sig-

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

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

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

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

- a) Actualización del producto y los procesos. A menudo esto se refiere a ir de prisa para permanecer. Representa la modernización conjunta con otros participantes de la cadena de valor, pero no implica un cambio de posición en la cadena de valor. Es ésta una tarea difícil que entraña sólo un riesgo reducido. A todos interesa incluir al comprador global, quien también está interesado en actividades esenciales, como mejorar la calidad de la ubicación, la infraestructura y las instituciones de capacitación profesional.
- b) Modernización estratégica funcional. Esto significa asumir funciones antes manejadas por otras compañías, por lo general de otras ubicaciones de la misma cadena de valor. Ésta es un opción más riesgosa, pues los competidores que serían reemplazados probablemente se defiendan. Se podría pensar que los compradores globales tolerarán esto (siempre y cuando no amenace su propia competencia), ya que la rivalidad entre las ubicaciones fortalece las posiciones de negociación frente a cada uno de ellos.
- c) Mejorar su competitividad para avanzar a otra cadena de valor. En determinado sector hay varias cadenas de valor que proveen a diversos segmentos del mercado de consumo. Siempre que los márgenes sean más altos en mercados más complejos o en los diferenciados, será tentador cambiar de una cadena a otra que sirve a mercados con margen más alto. Esto entraña el riesgo de encontrarse entre la espada y la pared; el viejo comprador podría anticiparse a esto y avanzar a una fuente distinta, mientras que el posible nuevo comprador puede no cerrar el trato.
- d) Intentar tomar el mando de la cadena de valor u ocupar la principal posición en ella. Esto es a todas luces la opción más arriesgada. Puede ser viable en casos en que la posición de poder de los compradores sea débil; la industria de los azulejos es un caso (Meyer-Stamer, Maggi y Seibel, 2001).

¿Cuál es el papel de la acción colectiva del sector privado en estos escenarios? En los cuatro casos hay fuertes incentivos contra la acción colecti-

va. En el escenario *a*) uno argumentaría un juego de suma positiva que podría convencer a las empresas de realizar esfuerzos colectivos para modernizar, en particular en una situación en que todas las compañías de determinada ubicación tienen competidores superiores de otros lugares. Por ejemplo, el caso de los distritos industriales de calzado en Sinos Valley frente a los productores chinos (Schmitz 1995). Sin embargo, es más probable que las empresas piensen en términos de un juego de suma cero, es decir, una empresa percibe la pérdida de un competidor local como ganancia propia. Esto es muy probable en lugares donde la acción colectiva ha sufrido de previo crecimiento de las exportaciones.

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

¿Cuál es el papel del gobierno en estos escenarios? En esencia intentaría no interponerse en el camino (es decir, reducir costos de transacción) y distinguirse en el abasto de factores básicos y avanzados. El estudio de caso de Halder (2002) sobre el distrito industrial de instrumentos quirúrgicos en Tuttlingen, Alemania, ilustra este punto. Parece improbable que el gobierno pueda desempeñar un papel relevante, en particular en cuanto a los escenarios *b*) a *d*). Es poco factible que el gobierno tenga el conocimiento profundo y actualizado necesario para evaluar la viabilidad de estos escenarios. La contribución más probable del gobierno podría ser contratar a una empresa consultora especializada para apoyar a las empresas y asociaciones locales en su toma de decisiones.

He aquí la ironía de modernizar e ingresar en las cadenas de valor: el gobierno puede desempeñar un papel muy relevante en la política de ubi-

cación ayudando a que las empresas locales se tornen tan competitivas que sean subcontratadas por los compradores globales. Sin embargo, en la medida en que las compañías participan en la cadena de valor, las opciones en términos del papel de los gobiernos en la política de ubicación se reduce drásticamente, y también es de esperar que la acción colectiva en el sector privado también sufrirá.

La paradoja de la ubicación

Esta sección se ocupa de las repercusiones de la globalización de las empresas en lo que respecta a la política de ubicación. Dicha globalización puede venir por parte de una compañía local que establece plantas filiales y se apodera de las empresas de otros países, o la adquisición de empresas locales por inversionistas extranjeros. A mi juicio, los responsables de las políticas de ubicación se enfrentan a una paradoja: las empresas en globalización exigen cada día más en cuanto a la calidad de la ubicación, pero muestran un declive en la tendencia a participar activamente en la política de ubicación.

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

La propensión declinante de las empresas, en particular las grandes con múltiples ubicaciones, a participar en la política de ubicación se ha docu-

mentado con algunos estudios de caso (Heying, 1997, Dörre, 1999). Pero antes que otra cosa, ¿por qué habría de esperarse que tales compañías participaran en estas actividades? La siguiente teoría se basa en un razonamiento inductivo: pese a la globalización, las empresas no suelen estar libres de compromisos y no eligen ubicaciones al azar. El espacio y la ubicación siguen siendo relevantes para las empresas globalizadas de manufactura y servicios (Porter, 2000). Las compañías buscan características específicas de la ubicación. Ello entraña que las empresas tienen un interés en la creación y el mejoramiento de la calidad de la ubicación, por lo que tal vez deseen tomar un papel activo en este sentido.

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

- a) accidente histórico (es decir, porque ahí se fundaron o adquirieron la empresa que se localiza en ese lugar);
- b) buscan la proximidad de otras compañías; un ejemplo típico sería una empresa de tecnología de la información que se establezca en Silicon Valley;
- c) intentan desarrollar presencia en las proximidades de mercados dinámicos, o
- d) procuran otros factores de ubicación, como recursos naturales o mano de obra barata; por ejemplo, Renschler (1995) da cuenta detallada de los criterios que Daimler-Benz aplicó al buscar posibles ubicaciones para su fábrica de vehículos utilitarios deportivos en Estados Unidos.

Estos motivos no necesariamente significan que una empresa contribuya de manera deliberada al mejoramiento de la calidad de la ubicación. En particular, en los casos *b*) y *d*) se trata más de recibir beneficios, pero no contribuyen a ellos. En cambio, las compañías a menudo contribuirán inadvertidamente al mejoramientos de la calidad de la ubicación, por ejemplo, cuando elevan su propia competitividad generan externalidades posi-

tivas. A la inversa, uno de los principales obstáculos para lograr que las empresas participen en una estrategia de ubicación es el problema de los que se benefician sin asumir carga alguna, es decir, el supuesto de las empresas de que la acción colectiva rinde muy pocos frutos de los cuales se puedan apropiar y demasiadas externalidades que benefician a los competidores locales.

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

- los distritos industriales en forma de estrella (Markusen, 1996), básicamente controlados por una empresa (por ejemplo Toyota City o Wolfsburg), en que una compañía “central” puede controlar los efectos externos, o
- distritos industriales muy unidos en donde se minimiza que alguien se beneficie sin aportar algo mediante el control social; sin embargo, este fenómeno se vuelve raro a medida en que las empresas locales en distritos industriales muy unidos participan en las cadenas internacionales de valor, y las empresas externas entran a distritos industriales locales para beneficiarse de determinadas características de la ubicación (Grabher, 1993); los distritos industriales muy unidos tal vez se relacionen con el ciclo de vida de las empresas y su industria más que con la ubicación.⁴

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

⁴ Este es un planteamiento importante de Bazan y Schmitz (1997).

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

CONCLUSIÓN: TIPOLOGÍA DE ENFOQUES SOBRE EL DEL

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

Política de ubicación genérica, reflexiva y estratégica

Hay una diversidad de razones por las que las comunidades se interesen en el DEL. Una de ellas es la descentralización; otra el surgimiento de oportunidades y un fuerte liderazgo local, y otra, acaso la más importante, la necesidad y hasta desesperación. Por esos motivos es poco probable que el interés en el DEL disminuya en el futuro cercano, incluso si pocas iniciativas al respecto conducen a un éxito rotundo.

Dado que las expectativas son tan altas y la desesperación tan grande, las iniciativas de DEL tienden a ser demasiado ambiciosas. En un lugar donde los agentes locales tienen poca experiencia en independencia (comparada con ejecutar órdenes del gobierno central), lo más probable es que los esfuerzos de formular y aplicar una estrategia integral de desarrollo económico fracasen. De hecho, es importante comprender que el enfoque estratégico del DEL, basado en un esfuerzo por alinear a las principales

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

Sin embargo, hay opciones menos desafiantes, el gobierno local puede intentar eliminar los obstáculos para los negocios creados por numerosas capas de gobiernos; denomino a esto “política genérica de ubicación”. De hecho, el gobierno suele ser uno de los principales problemas a que se enfrentan las empresas, ya que con frecuencia introduce regulaciones cuestionables y restringe a los negocios con una multitud de permisos y requerimientos de registro. Hacer más eficiente la interacción del gobierno local con los empresarios con objeto de minimizar los costos de transacción puede convertirse en un elemento relevante de la competitividad de las compañías y enriquecer sustancialmente la calidad y competitividad de la ubicación.

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

El concepto de política de ubicación reflexiva nos regresa al análisis de la modernización. Si los actores de un sitio determinado logran establecer instituciones (tal vez de la forma de una organización, pero más probablemente mediante el establecimiento de rutinas) que den lugar a una constante reflexión, ello contribuirá a los esfuerzos de modernización de las empresas. También sentará un elemento de modernización de la ubicación. Aborda asuntos como la disposición a innovar el medio local, el sistema local de innovación o la intensidad de conocimiento del desarrollo local desde un ángulo poco usual. El enfoque estándar se ocupa de la innovación en productos y procesos. La política de ubicación reflexiva radica en innovaciones en el gobierno local y la modernización de la base de información basada en todos los agentes económicos en la ubicación. De hecho, para los agentes del sector público que participen en la política de ubicación resuelve el problema de modernizar hasta cierto punto, y no siempre depende de ellos decidir qué ruta han de seguir las empresas en su esfuerzo por establecer una ventaja competitiva. El gobierno local puede ignorar las decisiones estratégicas de los empresarios y aún así procurar una política genérica de ubicación. Ello puede incluir hasta el suministro de factores complejos de ubicación, como capacitación especializada, investigación y desarrollo (ID) o finanzas, sobre todo en un lugar en que funciona una política de ubicación reflexiva. Como resultado, la incertidumbre de los proveedores privados de tales servicios se reduce de manera considerable.

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

estructura económica muy diversificada tal vez les resulte difícil comenzar una política reflexiva de ubicación. Esta clase de enfoque parece más prometedor en lugares con un perfil algo menos especializado, en particular los distritos industriales. La política de ubicación estratégica es una aproximación muy difícil y tiene más probabilidades de ocurrir en lugares en crisis profundas. Cada ubicación puede perseguir una política de ubicación genérica. A algunos les puede resultar útil y viable aplicar una política reflexiva, mientras que muy pocos tendrán éxito en la formulación y aplicación de una política estratégica de ubicación

El sector público frente al privado; estrategia frente a oportunidad

El DEL entraña siempre cierta tensión entre los sectores público y el privado. El modo de funcionar de cada sector es profundamente distinto, lo que dificulta lograr asociaciones público-privadas armónicas y constructivas. A la iniciativa privada le importan sólo los negocios, mientras que el sector público tiene que tomar en cuenta toda suerte de intereses. Aquella suele buscar oportunidades que conduzcan a resultados rápidos y visibles; éste con frecuencia tiene una perspectiva de más largo plazo. Con estas diferencias de óptica se puede trazar una simple matriz con cuatro enfoques de DEL (véase el cuadro 4).

CUADRO 4
Cuatro clases de DEL

		<i>Vertical orientada por el gobierno</i>				
		Territorio organizado en corporaciones del pueblo (VEB <i>Volkseigener Betrieb</i>)		Ciudad empresarial		
<i>Guiada por la estrategia</i>		Territorio, S.A.		PACA		<i>Basada en oportunidades</i>
		<i>Negocio autoorganizado</i>				

- Un enfoque de DEL orientado por el gobierno con planeación y estrategia corre el riesgo de crear algo como una economía centralmente planificada en lugar de un clima empresarial efervescente, similar a las empresas públicas en las antiguas naciones socialistas (VEB son las siglas de *Volkseigener Betrieb* o empresas del pueblo).
- Territory Inc. Tampoco es una opción particularmente atractiva. Mientras que Territorios VEB no es un proyecto particularmente empresarial, Territory Inc. tiende a ser demasiado “empresarialista”, sin tomar en cuenta otros objetivos.
- El enfoque de ciudad empresarial sufre del mismo problema. Organizar un territorio como una empresa, con el alcalde o gobernador como director general, hace que los objetivos económicos estén por encima de los sociales, culturales y de otra índole, lo cual da al traste a todo el concepto de la política pública como arbitraje entre esas dos clases de objetivos opuestos.
- El enfoque de evaluación participativa de la ventaja competitiva se ocupa del DEL desde una óptica empresarial, buscando oportunidades, no grandes formulaciones ni estrategias. Su desventaja es que no considera el panorama amplio, pero en una primera fase del DEL no es necesariamente el mayor problema, ya que los empresarios tienden a padecer multitud de problemas menores y sortearlos puede llevar a una ubicación a dar un gran paso hacia la creación de un entorno empresarial favorable.

Observación final: DEL y aprendizaje

Emprender iniciativas de desarrollo económico local no es tarea fácil. Casi siempre representa superar fragmentación en la política, la organización y la sociedad. El DEL es, antes que nada, desarrollo. A diferencia de la administración, el desarrollo entendido como un esfuerzo deliberado es una actividad que sufre si se basa en excesivas especialización y división de funciones. Sin embargo, esta última suele tener un profundo arraigo. En un típico proyecto de DEL es muy probable que las personas con experien-

cia en, por decir algo, administración de empresas, desarrollo de capacidades y planeación urbana tengan que colaborar. Cada uno ha pasado por un entrenamiento específico, cada uno tiene una perspectiva específica y cada uno habla una jerga no necesariamente comprensible para una persona de una disciplina diferente. En consecuencia, el DEL implica aprender en más de un solo nivel: no se trata sólo de instrumentos, sino también de trabajo interdisciplinario. Más aún, es un asunto de colaboración entre gobierno y no gobierno. También se trata de lograr que el sector público se oriente más hacia lo empresarial y tenga más en mente los negocios. Aprender todo esto al mismo tiempo sí que es un reto.

Entonces, ¿por qué las iniciativas de DEL tienden a ser demasiado ambiciosas, es decir, se ocupan de proyectos múltiples y muy complejos que no se pueden realizar en un lapso corto? Tal vez tenga que ver con algunos modelos del DEL: grandes proyectos como la revitalización de las zonas portuarias de Londres, la reestructuración de Barcelona o la conversión de la zona del Ruhr. Lo que escapa a los observadores es que estos grandes proyectos evolucionaron en un largo período. Por ejemplo, en el Ruhr el manejo del desarrollo económico local y regional comenzó en el decenio de los sesenta, cuando la industria minera comenzó a declinar. Se trata del desarrollo de iniciativas integrales, como el programa decenal del IBA Emscher Park, construido con experiencia política y de políticas y estructuras institucionales que se consolidaron en el curso de varios decenios (Dussel Peters, 2000).

Como el DEL comienza en los países en desarrollo, la existencia de estos modelos crea un problema paradójico a los agentes locales (así como a los donadores externos y a los gobiernos nacionales que desean emprender programas de DEL). En el preciso instante en que los agentes locales comienzan a investigar sobre las experiencias de DEL en otras partes, se encontrarán con grandes proyectos. Si intentan iniciar proyectos similares es muy probable que fracasen, ya que no han transitado por los procesos de aprendizaje acumulativos y desarrollo institucional que son la base del DEL en lugares con decenios de experiencia en el campo. Sin embargo, si tratan de comenzar con actividades modestas de DEL, se enfrentan a la crítica por

esa precisa razón: los agentes locales que saben de los grandes proyectos de otras partes y que carecen de paciencia para tolerar un proceso de aprendizaje acumulativo local.

BIBLIOGRAFÍA

- Aghón, Gabriel, Francisco Alburquerque y Patricia Cortés, *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*. Santiago: CEPAL/GTZ, 2001.
- Altenburg, Tilman y Jörg Meyer-Stamer, "How to Promote Clusters: Policy Experiences from Latin America", *World Development*, vol. 27, no. 9, 1999, pp. 1693-1713.
- Bazan, Luiza y Hubert Schmitz, *Social Capital and Export Growth: An Industrial Community in Southern Brazil*, Brighton, Institute of Development Studies (Discussion Paper, 361), 1997.
- Birnstiel, Detlev, "Public Private Partnership in der Wirtschaftsförderung", in R. Ridinger y M. Steinröx, *Regionale Wirtschaftsförderung in der Praxis*, Köln, Dr. Otto Schmidt, 1995, pp. 225-243.
- Blakely, Edward J. y Ted K. Bradshaw, *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*, Thousand Oaks etc., Sage, Third Edition, 2002.
- Club du Sahel y OECD, *Managing the economy locally in Africa. ECOLOC handbook. Assessing local economies and their prospects*, Volume 1, Summary, Paris, Club du Sahel/OECD, 2001.
- Doner, Richard F. y Ben Ross Schneider, *Business Associations and Economic Development*, Geneva, ILS (mimeo), 1999.
- Dörre, Klaus, "Local heroes. Globalisierung, Partizipation und mikrosoziale Regulation", in Gerhard Fuchs, Gerhard Krauss y Hans-Georg Wolf, *Die Bindungen der Globalisierung. Interorganisationsbeziehungen im regionalen und globalen Wirtschaftsraum*, Marburg, Metropolis, 1999, pp. 92-135.
- Dussel Peters, Enrique, "Cambio Estructural Regional. El Caso de Renania-Westfalia del Norte, Alemania", *Mercado de Valores*, septiembre, 2000, pp. 61-71.

- Esser, Klaus, Hillebrand, Wolfgang, Messner, Dirk y Meyer-Stamer, Jörg *Systemic Competitiveness. New Governance Patterns for Industrial Development*, London, Frank Cass (GDI Book Series, No. 5), 1995.
- European Union, Quick Start Guide Volume 1: The first steps in local economic development. An introduction for Municipalities and Local Economic Service Providers in Bosnia and Herzegovina, <<http://www.qif.ba>>.
- Fairbanks, Michael y Stace Lindsay, *Plowing the Sea: Nurturing the Hidden Sources of Growth in the Developing World*, Cambridge, Mass., Harvard Business School Press, 1997.
- Gelsing, L. "Innovation and the Development of Industrial Networks", in Lundvall & B.-A., *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, London, Pinter Publishers, 1992, pp. 116-128.
- Grabher, Gernot, "The weakness of strong ties: the lock-in of regional development in the Ruhr area", in *idem*, *The embedded firm. On the socioeconomics of industrial networks*, London, New York, Routledge, 1993, pp. 255-277.
- Halder, Gerhard, "How does globalisation affect local production and knowledge systems? The surgical instrument cluster of Tuttlingen, Germany", Duisburg, INEF, Report 57, 2002.
- Heying, Charles H., "Civic Elites and Corporate Delocalization. An Alternative Explanation for Declining Civic Engagement", *American Behavioral Scientist*, vol. 40, no. 5, 1997, pp. 657-668.
- Humphrey, John y Hubert Schmitz, "Governance and Upgrading: Linking Industrial Cluster and Global Value Chain Research", Brighton: IDS, *Working Paper* 120, 2000.
- ILO, UNOPS, EURADA, Cooperazione Italiana, Local economic development agencies. International co-operation for human development, democratic economies and poverty reduction, <<http://www.ilo.org/public/english/employment/led/download/adel.pdf>>.
- Kanter, Rosabeth Moss, "Thriving Locally in the Global Economy", *Harvard Business Review*, vol. 73, no. 5, 1995, pp. 151-160.

- Kaplinsky, Raphael, "Spreading the Gains from Globalisation: What can be learned from Value Chain Analysis?", Brighton, *IDS, Working Paper* 110, 2000.
- Markusen, Ann, "Sticky Places in Slippery Space: A Typology of Industrial Districts", *Economic Geography*, 1996, pp. 293-313.
- Messner, Dirk, *The Network Society. Economic Development and International Competitiveness as Problems of Social Governance*, London, Portland, Frank Cass, 1997.
- Meyer-Stamer, Jörg, "Avoiding Collective Efficiency. Growth and Crisis in the Furniture Cluster in São Bento do Sul (Santa Catarina, Brazil)". Duisburg (mimeo), 1998.
- , "Estrategias de desarrollo territorial basadas en el concepto de Competitividad Sistémica", *El Mercado de Valores*, vol. 60, no. 9, 2000, pp. 48-60.
- , "Was ist Meso? Systemische Wettbewerbsfähigkeit: Analyseraster, Benchmarking-Tool und Handlungsrahmen", Duisburg, *INEF, Report* 55, 2001.
- , Claudio Maggi y Silene Seibel, "Improving upon Nature. Creating Competitive Advantage in Ceramic Tile Clusters in Italy, Spain, and Brazil", Duisburg, *INEF, Report* 54, 2001.
- Mintzberg, Henry, "5 Ps for Strategy", *California Management Review*, Fall, 1987).
- , *Rethinking Strategic Planning*, Part I, *Pitfalls and Fallacies. Long Range Planning*, vol. 27, no. 3, 1994, pp. 12-21.
- , *Rethinking Strategic Planning*, Part II, *New Roles for Planners. Long Range Planning*, vol. 27, no. 3, 1994, pp. 22-30.
- Moore, Mick y Hamalai, Ladi "Economic Liberalization, Political Pluralism and Business Associations in Developing Countries", *World Development*, vol. 21, no. 12, 1993, pp. 1895-1912.
- Müller-Glodde, Rainer, "Organisationsentwicklung in brasilianischen Unternehmensverbänden. Fallstudie des Partnerschaftsprojekts zwischen brasilianischen Handels- und Industrieverbänden in Santa Catarina und der Handwerkskammer für München und Oberbayern", Eschborn, *GTZ (Aus der Arbeit der Abteilung 403, Nr. 16)*, 1993.

- Nadvi, Khalid y Frank Wältring, "Making Sense of Global Standards", Duisburg, *INEF* (Report 58), 2002.
- OECD, *Decentralising Employment Policy. New Trends and Challenges*, Paris, 1999.
- , *Local Development and Job Creation*, Paris: OECD (Policy Brief), 2000.
- , *Entrepreneurship and Local Economic Development. Programme and Policy Recommendations*, Paris, 2003.
- Pieper, Markus, *Das interregionale Standortwahlverhalten der Industrie in Deutschland — Konsequenzen für das kommunale Standortmarketing —*. Göttingen, Verlag Otto Schwartz, 1994.
- Porter, Michael E., "The Competitive Advantage of the Inner City", *Harvard Business Review*, vol. 73, no. 3, 1995, pp. 55-71.
- , "Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy", *Economic Development Quarterly*, vol. 14, no. 1, 2000, pp. 15-34.
- Quadros, Ruy, *Global quality standards, chain governance and the technological upgrading of Brazilian auto-components producers*, Brighton, Institute for Development Studies (Working Paper 156), 2002.
- Raines, Philip, *Euro-Cluster: Final Report*, Glasgow, University of Strathclyde, 2000.
- Renschler, Andreas, "Standortplanung für Mercedes-Benz in den USA", in H. Gassert & Péter Horváth, *Den Standort richtig wählen. Erfolgsbeispiele für internationale Standortentscheidungen*, Stuttgart: Schäffer-Poeschel, 1995, pp. 37-54.
- Schmitz, Hubert, "Small Shoemakers and Fordist Giants: Tale of a Supercluster", *World Development*, vol. 23, no. 1, 1995, pp. 9-28.
- Webster, Douglas y Larissa Muller, "Urban Competitiveness Assessment in Developing Country Urban Regions: The Road Forward", paper prepared for Urban Group, INFUD, The World Bank, Washington, July 17, 2000.