

Las ciudades y el comercio internacional

Bibliografía recomendada:

- Bloch, Roberto y Oddone, Nahuel (2007), "Las PyMES en Italia: ¿Por qué estudiar un modelo exitoso?" en revista OI DLES, Año 1, N°2, pp. 445-453, Málaga, España.
- Dabat, Germán (2003), Desde Adentro. Políticas municipales de competitividad y comercio exterior, Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Dabat, Germán (2004), Políticas locales de comercio exterior en Argentina: Comercio y desarrollo desde una perspectiva endogenista. Artículo de investigación.
- Gallicchio, Enrique (2002), Descentralización y desarrollo local como factores de integración regional. El caso del Mercosur, Uruguay, CLAEH.
- Leva, Germán (2004), "Globalización, competitividad internacional y ciudad", en Fernández, Gabriel y Leva, Germán (comp.), Lecturas de economía, gestión y ciudad, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- Leva, Germán (2024), Las ciudades de la Cuarta Revolución Industrial, en "Transformar, revista en economía y gestión", UNQ.
- Petrantonio, Marcela (2003), "Innovando en gestión local: la importancia de definir una política exterior local", artículo del V Seminario Nacional de REDMUNI "La reforma municipal pendiente. Perspectivas y prospectivas".
- Sassen, Saskia (2021), La ciudad: lugar estratégico. Nueva frontera. Barcelona, Quaderns.
- Vázquez Barquero, Antonio (2001), Desarrollo endógeno y globalización, en Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.) "Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local", Editorial Homo Sapiens, Rosario.

Como vimos en clases anteriores, en la tercera fase acelerada de la globalización el crecimiento del comercio exterior fue determinante para el crecimiento económico de los países. Los flujos más dinámicos del comercio mundial estuvieron asociados a la producción de bienes diferenciados de media y alta tecnología, en cuya producción se concentró una parte sustancial de la IED al igual que en el sector servicios, que ha crecido significativamente a la luz de las nuevas formas de producción adoptadas por las empresas transnacionales, cuyas operaciones fueron y son al mismo tiempo el motor de la expansión de la IED. En este contexto, las empresas establecen sus estrategias y eligen su localización de acuerdo a las ventajas que ofrecen dos fuerzas contrapuestas: el multilateralismo y el regionalismo.

Es importante insistir en que la movilidad que ofrecen los avances tecnológicos transformó a las filiales de las empresas transnacionales, que anteriormente operaban geográficamente dispersas pero con producción autocontenida, en redes de producción y distribución integradas en los ámbitos regional y global. En estas redes, las empresas adquieren localmente los insumos que necesitan y producen para el mercado local o regional, o bien integran actividades económicas dispersas en distintas regiones. En tal sentido, la regionalización de la economía mundial es, paradójicamente, un corolario de la globalización (CEPAL, 2002).

Al revisar las condiciones de producción de los bienes emerge la relación existente entre las formas posfordistas de producción (impulsadas por la revolución tecnológica y de las comunicaciones) y los patrones de IED direccionados por las estrategias de las empresas transnacionales. Centrar la atención en las prácticas introduce las categorías de lugar y de proceso de producción en el análisis de la globalización económica. Como dice Sassen (2001), estas dos categorías son fácilmente pasadas por alto en los relatos centrados en la hipermovilidad del capital y en el poder de las corporaciones transnacionales. Al desarrollar categorías como el lugar y el proceso de producción, no se está negando la centralidad de la hipermovilidad y del poder. Se saca a la luz, por el contrario, el hecho que muchos de los recursos necesarios para las actividades económicas globales no son hipermóviles y están, en realidad, profundamente enclavados sobre todo en lugares como las ciudades globales y las zonas de procesamiento para la exportación.

La primera consecuencia geográfica del pasaje de una economía industrial a otra informacional fue la descentralización de la producción. La informatización de la industria y el dominio emergente de la producción de servicios volvió innecesaria la concentración de la producción. La economía informacional está caracterizada por nuevas formas organizativas: las organizaciones horizontales reemplazan a las verticales y la especialización flexible reemplaza a la producción masiva estandarizada, adaptándose rápidamente a una demanda mundial cambiante y a unos valores culturales versátiles.

En el pasaje a la economía informacional, la línea de montaje (como concepto) fue reemplazada por la red como modelo organizacional de la producción, transformando los modos de cooperación y comunicación dentro de cada lugar productivo y entre distintos lugares productivos (Hardt & Negri, 2000). Los sistemas de redes son la forma decisiva para los procesos flexibles de producción. Incluyen la interconexión entre grandes empresas, entre empresas grandes y pequeñas, entre las propias pequeñas empresas y entre aquellas grandes empresas que descentralizan su estructura interna (Castells & Hall, 1994).

Se abrió así un nuevo espacio industrial definido tanto en términos de localización de los nuevos sectores industriales como por la incorporación de las nuevas tecnologías en ellos. Este nuevo espacio industrial es interdependiente en términos globales tanto para los inputs como para los mercados, impulsando así un importante proceso de reestructuración con fuerte resonancia en las ciudades y regiones de todo el mundo.

Ciertamente, la paradoja más fascinante radica en el hecho de que en una economía mundial cuya infraestructura está compuesta de flujos de información, las ciudades y las regiones se fueron convirtiendo de forma creciente en agentes decisivos del desarrollo económico (Castells & Hall, 1994). Esto se debe a que, a diferencia de los estados nacionales y a pesar de su menor poder relativo, la flexibilidad de las ciudades y las regiones es mucho mayor a la hora de adaptarse a las cambiantes condiciones de los mercados, la tecnología y la cultura, y poseen mayor capacidad de respuesta para generar proyectos de desarrollo con objetivos concretos. El papel de las ciudades en este contexto devino entonces estratégico, pues desde la perspectiva espacial la globalización incrementó la competencia entre las ciudades y regiones por atraer los flujos de inversión y las empresas. En el proceso de desarrollo las ciudades compiten entre sí, pero esa competencia se traduce en una fuente de innovación, de eficiencia, de esfuerzo colectivo por convertirse en un lugar mejor para vivir y más efectivo para los negocios.

Los territorios emergentes de la génesis de este proceso fueron las ciudades globales¹, grandes metrópolis que mantuvieron el ritmo de innovación, las nuevas y las transformadas megaciudades², algunos territorios que podríamos llamar genéricamente "espacios tecnoindustriales"³ y "corredores productivos"⁴. Todos estos territorios, más allá de las características que le son propias y les confieren competitividad, coinciden en que están atravesados y forman parte de algún eslabón en la cadena de valor de alguno de los Sistemas Internacionales de Producción Integrada (SIPI) que operan global y/o regionalmente. Básicamente pertenecen al club

¹ "La más poderosa de estas nuevas geografías de la centralidad a escala global vinculan los principales centros financieros y comerciales internacionales: Nueva York, Londres, Tokyo, París, Francfort, Zurich, Amsterdam, Los Angeles, Sydney y Hong Kong, entre otros" (Sassen, 2001).

² Cantón, Delhi, Shanghái, Yakarta, Manila, Bombay, Bangkok, Taipei, Sao Paulo, Ciudad de Mexico, entre otras.

³ Manuel Castells y Peter Hall incluyen bajo el término "Tecnópolis" diversos intentos deliberados de planificar y promover, dentro de un área concentrada, una producción relacionada con la industria tecnológicamente innovadora: parques tecnológicos, ciudades de la ciencia y lugares similares (Castells & Hall, 1994), a lo que agregaremos los complejos industriales de empresas de alta tecnología, parques industriales, zonas de procesamiento de exportaciones, etc.

⁴ Espacios en donde la ventaja asociada a la localización geográfica se potencia con una buena infraestructura logística y de conectividad.

del crecimiento y el desarrollo impulsado por los negocios y el comercio internacional de la Tercera Revolución Industrial.

Cuestiones de desarrollo local. Competitividad

sistémica para ciudades

Una de las principales cuestiones que se plantean a la hora de establecer estrategias de inserción internacional para las ciudades es definir la relación entre globalización y desarrollo local, en particular refiriéndose al sentido y los contenidos de la categoría conceptual, teniendo en cuenta el significado y relevancia del proceso de globalización en lo referente a la gravitación de los procesos mundiales por sobre los locales. Arocena (1999) recopila varias de las respuestas a estas cuestiones:

a) Unas afirman el carácter determinante de lo global sobre lo local y los procesos de "desterritorialización". En esta óptica, lo local es subordinado a las dinámicas globales y el trabajo a nivel local no tiene sentido ya que la globalización impide pensar en "clave local".

b) Otras postulan lo local como alternativa a los "males" de la globalización. Lo local es visto así como la única alternativa frente al "lado oscuro" de la globalización. El desarrollo local sería como una política compensatoria, como una respuesta a las dinámicas globales. En esta propuesta lo local adquiere sentido no propositivo, sino que, por el contrario, como reacción a un estado de cosas.

c) Una tercera respuesta, todavía minoritaria, destaca la articulación local-global dentro de una comprensión compleja de la sociedad contemporánea.

Las dos primeras respuestas tienen la virtud (supuesta) de la simplicidad. La tercera es contradictoria, de difícil comprensión, buscando articular categorías que parecen como incompatibles. La elección de la estrategia en busca de competitividad que adopte una ciudad deberá orientarse por alguna de estas alternativas. El desarrollo local aparece como una nueva forma de mirar y de actuar desde el territorio en este nuevo contexto de globalización. La búsqueda de articulación entre los nexos local y global es lo que llevaron a Alain Touraine a señalar que "la sociedad necesita hoy ingenieros de puentes y caminos". El desafío para las sociedades está planteado en términos de insertarse en forma competitiva en lo global, capitalizando al máximo sus capacidades locales y regionales, a través de las estrategias de los diferentes actores en juego (Gallicchio, 2002).

En este contexto, desde la visión de la empresa, se pasó del riesgo macroeconómico (inflación, tasas de interés, etc.) al riesgo microeconómico de competir en mercados abiertos en condiciones de libre competencia y demandas crecientes. El marco de la economía global plantea nuevas reglas del juego en la competitividad de las firmas y, por lo tanto, en su supervivencia y expansión. Así, los factores de competitividad de las firmas están basados cada vez más en la capacidad innovativa y en el uso de nuevas y avanzadas tecnologías (Matesanz Gómez, 2002).

La actividad innovativa de las firmas depende de: a) ambiente interno: factores asociados al propio modelo de organización empresarial que la empresa haya desarrollado en su historia, en su actitud frente al riesgo, su capacidad de establecer estrategias de largo plazo, su habilidad en el manejo y selección de la información, etc., y b) ambiente externo: factores exógenos a la firma, definidos por el entorno tecnológico como ser la organización institucional de la innovación pública y privada, el acceso a servicios tecnológicos rápidos y eficaces, las redes tecno-productivas creadas, etcétera.

La interrelación de los fenómenos y efectos generados por los aspectos de la macroeconomía nacional, así como también aquellos relacionados a lo sectorial y micro, junto al desenvolvimiento institucional y científico-tecnológico, moldea, en gran medida, el comportamiento de la firma y la morfología y el funcionamiento de cada rama de la industria y del tejido industrial. Por esto se puede sostener que la competitividad tiene un carácter "sistémico", donde los esfuerzos individuales son condición necesaria, pero no suficiente, para lograr el éxito empresarial, ya que estos esfuerzos deben ir necesariamente acompañados por aspectos referentes al entorno de la firma (científico-tecnológicos, financieros, proveedores, subcontratistas, etcétera).

Como señala Matesanz (2002), en las economías en desarrollo existen fallas de mercado (fallas de coordinación y acceso a la información y/o a los recursos necesarios para afrontar la innovación, falta de escala para afrontar la innovación tecnológica, costos de transacción elevados, etc.). Para ser superadas estas fallas se internalizan a la firma como sucede con las grandes empresas multinacionales, o bien el entorno o "atmósfera" innovativa y tecnológico-productiva que rodea a las firmas asume un papel primordial en la corrección de estas fallas. El apoyo público a la competitividad (entendido en sentido amplio como tecnología e innovación) es necesario e indispensable para superar estas fallas de mercado y permitirles a las firmas del entorno mejorar su competitividad, sobre todo en el caso de las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs).

Al binomio fundamental competitividad/ innovación para el desarrollo debe unírsele la dimensión territorial (geográfica), ya que el territorio es un factor estratégico (activo) de oportunidades de desarrollo en función de sus características específicas (Vázquez Barquero, 1997). Puede hablarse de un proceso de construcción del territorio resultado de las estrategias de organización de los actores locales y de los fenómenos de aprendizaje colectivo, lo que genera factores cualitativos específicos como un determinado espíritu empresarial, trabajo especializado, cultura industrial, conocimientos, saber-hacer (know-how), que forman una red de interrelaciones que influyen en la producción industrial y articulan las relaciones entre economía y sociedad convirtiéndose en un factor estratégico de ventajas competitivas dinámicas.

La recuperación del territorio como elemento activo de la actividad económica supone que las comunidades territoriales disponen de unos recursos económicos, humanos, institucionales y culturales que constituyen su potencial de desarrollo (Matesanz Gómez, 2002). Esta es la base de los modelos de "desarrollo endógeno", los que han dado lugar a una nueva forma de organización de la producción basada en la especialización flexible y en los sistemas locales de empresas: "El actual escenario de globalización no invalida la importancia de los sistemas locales de redes de empresas, sino que son tendencias mutuamente reforzantes, ya que la globalización y la especialización internacional se basan en el fortalecimiento de los sistemas locales de empresas y las redes regionales; para conseguir el cambio estructural, que permita a los sistemas locales adecuarse a las nuevas condiciones globales, es necesario aumentar la productividad y la competitividad de todas las actividades productivas y realizar un salto tecnológico" (Vázquez Barquero, 1995).

Las políticas locales no deberían ir sólo dirigidas a crear un ambiente tecnológico sino, por el contrario, la política innovativa debe ir unida a otras políticas de apoyo a la financiación, la educación, el training, etc., buscando un todo coherente que organice el espacio local en la búsqueda de la competitividad sistémica con efectos de desbordamiento beneficiosos para todo el entorno productivo local.

El círculo virtuoso que el territorio, la innovación y la competitividad representan para elevar el nivel de empleo y la calidad de vida de la comunidad local no puede ser plenamente aprovechado sino en un marco de una creciente descentralización institucional. Las autoridades públicas locales son las que mejor pueden identificar cuáles con las potencialidades y necesidades de su territorio en cuanto al desarrollo de su sistema productivo y coordinar, gestionar y dirigir la estrategia de desarrollo local más adecuada a las características propias del entorno local.

La descentralización hacia las ciudades, territorios y regiones determina la posibilidad de una nueva estrategia de desarrollo que provenga desde abajo, impulsada por los propios actores locales, que trate de dinamizar el potencial existente en el territorio y evitar la dependencia de las decisiones centrales. En esta situación, el papel de las instituciones públicas y privadas locales, y su capacidad de implementar una política de este tipo, significa una posibilidad real de enfrentar el desempleo y la pérdida de calidad de vida de muchas ciudades y regiones con nuevas políticas de desarrollo local, que traten de articular eficazmente el trío innovación, territorio y competitividad para que se refleje en una mejor inserción local en el espacio regional y en el global.

La política exterior local

La competitividad tiene una base territorial específica y se construye socialmente mediante la articulación de los niveles local y global. Aprovechar y desarrollar ventajas a nivel local supondrá entonces una visión estratégica del territorio y actores con capacidad de iniciativa.

Desde una perspectiva local, la vinculación externa no debe relacionarse exclusivamente con el intercambio comercial de bienes y servicios (aunque sea uno de los objetivos estratégicos principales). En general, las relaciones con otras ciudades o regiones del mundo deben contemplar además del intercambio comercial el intercambio cultural, educativo y tecnológico, la ayuda solidaria y la colaboración política. La política exterior de una ciudad o región deberá incluir estas instancias, adaptando la estrategia a la resultante de las ventajas que ofrecen el mercado global y los procesos de integración regional.

Una de las formas que adquiere la política exterior local es la de participación en "redes de ciudades"⁵. Como afirma Petrantonio (2003), diferentes analistas de redes indican que los objetivos de este tipo de redes son: estructuración de un sistema de lobby frente a terceros; consolidación de unos espacios territoriales económicos, políticos, demográficos, etc., que permitan la generación y la utilización de economías de escala y de aglomeración, así como el desarrollo de

⁵ Por ejemplo, en el MERCOSUR se ha constituido la red de Mercociudades, y en la UE la red de Eurociudades. Se pueden citar, además, las siguientes redes: CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano); UIM (Unión Iberoamericana de Municipalistas); OICI (Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal); IULA (Unión Internacional de Autoridades Locales); CIID (Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo); Ciudades Costeras del Cono Sur; Ciudades Ecoeficientes; Ciudades Solidarias; Iniciativa Ciudades y Desarrollo; CEMCI (Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional); URB-AL; DEMUCA (Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe); asimismo, en varios países ya existen redes y federaciones de municipios.

infraestructuras y tecnologías de punta; la inserción en un sistema que permita el acceso y utilización de un volumen creciente de información, el intercambio de experiencias y tecnologías; la obtención de funciones de liderazgos; la inserción de las ciudades a través de las redes en espacios superiores.

La participación de las ciudades en la red será entonces parte de su estrategia de inserción en un entorno internacional y una búsqueda por mejorar su competitividad. En ese sentido, Arocena (2001) señala que "... el fenómeno de lo pequeño y lo mediano en términos de estructura productiva es un fenómeno muy característico de nuestra época. Sin embargo, la pequeña y mediana dimensión por sí sola no haría nada, se encontraría con todos los obstáculos. Es necesaria la reestructuración en redes. La red es un concepto global, pero tiene la ventaja de que no uniformiza, sino que acepta a la pequeña y mediana dimensión, la incluyen con todas sus características y le da la posibilidad interconexión, de la intercomunicación, de salir del aislamiento, de integrarse a las redes del mundo contemporáneo [...]".

La globalización definió un escenario en donde las ciudades han debido buscar su nuevo lugar en el mundo. Las redes de ciudades aparecen entonces como una de las formas de inserción internacional más dinámicas que aportan nutrientes para la creación y mantenimiento de las condiciones de entorno competitivo en las ciudades, pues permiten múltiples intercambios de información, tecnologías, experiencias, etcétera. Sin embargo, la participación en las redes de ciudades no asegura per se el éxito en la creación de las condiciones de competitividad del sistema urbano, principalmente si se trata de ciudades en países no desarrollados, en donde las debilidades del sistema productivo y la desarticulación en y entre los distintos sectores y agentes conspiran contra la construcción de la competitividad sistémica. En estos casos, debe buscarse un catalizador más poderoso del desarrollo local.

Políticas locales de competitividad y comercio exterior

(PLCE)

Pocos catalizadores del desarrollo local son potencialmente tan importantes como el comercio exterior. Fundamentalmente, el mercado internacional es un espacio de aprendizaje y maduración, así como de construcción de sociedades estratégicas para mejorar la competitividad individual de las firmas en forma constante y para construir un denso tejido productivo territorial, basado en factores de calidad creciente, de acuerdo a estándares internacionales (Dabat, 2004).

Las PLCE tratan del conjunto de políticas tendientes a fomentar las actividades de exportación, ya sea facilitando las operaciones comerciales o apuntalando las condiciones competitivas de las firmas residentes en la localidad o del sistema productivo en el que se desenvuelven. En general, las políticas de comercio exterior han sido desarrolladas por los gobiernos nacionales. Esta tendencia verificó un cambio a partir de la década de 1990 donde se crearon oficinas de comercio exterior en varias ciudades, generando así un mayor acercamiento a los gobiernos locales. Esto se debió a que una mayor exposición de las economías a la competencia internacional provocó un mayor énfasis en el desarrollo industrial (tomando como base las experiencias española e italiana).

El comercio exterior genera beneficios si se sostiene en el tiempo, ya que buena parte de su éxito se basa en la experiencia del proceso, prestigio productivo y comercial de los exportadores, la relación de confianza entre las partes que intervienen en la operación, etc. Los gobiernos locales pueden ayudar generando condiciones favorables y estables que permitan sortear los momentos de incertidumbre.

Las políticas diseñadas por las ciudades deben considerar el contexto nacional en el que se llevarán adelante, principalmente las condiciones macroeconómicas, a fin de determinar qué tipo de importaciones y de exportaciones son viables en cada momento, estando alertas a cada ciclo de la economía. Al mismo tiempo, las PLCE no deben promocionar cualquier tipo de exportación, sino construir estructuras productivas con el mayor alcance de productores locales. Siguiendo a Dabat (2003)⁶, las PLCE que un estado local puede asumir se clasifican en tres categorías, dependiendo el protagonismo que desee asumir el gobierno local, si ejecuta una u otra:

- *Asesoramiento*: destinadas a mejorar el desenvolvimiento de la firma individual exportadora o potencialmente exportadora y/o importadores locales potenciales o efectivos. Se trata de actividades de bajo costo y resultados de corto plazo.
- *Intermediación*: destinadas a vincular a los productores poseedores de una oferta exportable con instituciones nacionales e internacionales que financien o gestionen operaciones de comercio exterior. La intervención en este caso es indirecta.
- *Ejecución*: destinadas a mejorar la competitividad sistémica local o a comercializar en forma directa o indirecta la oferta exportable local.

Los gobiernos de las ciudades son los agentes estatales más cercanos a la población y a las empresas, lo que les permite

⁶ Es importante aclarar que Dabat habla de políticas municipales (no locales) de comercio exterior. La categoría de "municipal" remite a la denominación administrativa argentina, por lo que se ha preferido usar la categoría de "local".

conocer con mayor profundidad la realidad del ambiente local en donde se desempeñan las firmas. Esta situación coloca a los gobiernos locales con mayores probabilidades de éxito al momento de diseñar las políticas.

Como se expresó anteriormente, los gobiernos locales pueden involucrarse en las actividades de comercio exterior en distinto grado de intervención y profundidad, sea directamente con la empresa individual, potencial o exportadora o sobre los encadenamientos productivos y comerciales. La estrategia no debería basarse (al menos en su etapa inicial) en nuevas inversiones, sino en la reducción de costos, implementación de sistemas de calidad o asociaciones entre firmas. Asimismo, los gobiernos locales, en forma aislada o en conjunto, pueden ayudar a fortalecer la articulación industrial local y regional interviniendo en casos de problemas de información, negociación y atendiendo a las dificultades para identificar externalidades positivas que el propio sistema genere.

Resulta lógico que desde la ciudad se decida apoyar el desarrollo de las PyMEs, ya que las grandes empresas están consolidadas. Desde esta óptica, es vital el apoyo a las PyMEs debido a los altos costos de entrada y salida del negocio del comercio internacional. Las PLCE diseñadas por los gobiernos locales pueden reducir los costos brindando apoyo inicial al proyecto, en tanto se definan estrategias adecuadas y políticas selectivas, contando con rigurosidad en la evaluación de los proyectos apoyados. Por otra parte, las ciudades pueden asumir políticas preventivas a fin de amortiguar los costos de salida del negocio internacional, reduciendo la incertidumbre.

Sin embargo, el panorama que se presenta en los países no desarrollados es muy diferente al de las mejores prácticas internacionales. Por ejemplo, en el caso de Argentina, el diseño de las PLCE no debería pasar por alto desde el mismo momento de su concepción una realidad de la estructura productiva nacional: alrededor del 83% de las empresas existentes en el país son microempresas y no PyMEs (ver Tabla 7.1). Esta es una situación bien diferente a la de los países desarrollados, en donde el tejido PyME representa aproximadamente más del 70% del sector industrial.

TABLA 7.1 ARGENTINA: ESTRUCTURA DE LOS SECTORES INDUSTRIAL, COMERCIO Y SERVICIOS POR TIPO DE EMPRESA (2022)

Tipo	Trabajadores	Miles	%
Microempresas	1 a 9	446,8	83,3
Pequeñas	10 a 49	70,6	13,2
Medianas	50 a 199	15,3	2,9
Grandes	200 y más	3,7	0,7
Totales		536,4	100

Fuente: elaboración propia en base a SEPYME y CEP XXI sobre la base de SIPA y AFIP.

Las fallas del mercado de las que hablamos en clases anteriores y la ineficiencia para asignar precios e información entre los actores lleva a que en los países desarrollados el Estado se encuentre muy vinculado al fomento de la competencia internacional. Se justificaría entonces la intervención del gobierno local para alentar las exportaciones de las PyMEs dada la incapacidad del mercado para seleccionar las mejores alternativas de que dispone la ciudad para vincularse con el exterior, garantizando la competitividad de las firmas residentes y dinamizando las PLCE derivadas de la cercanía entre las empresas locales, capitalizando la experiencia acumulada por cada uno de los exportadores.

Siguiendo a Dabat (2002), los gobiernos locales que decidan intervenir aplicando estrategias de internacionalización deberán enfrentarse generalmente a los siguientes problemas:

Problemas de información comercial internacional: al trabajar en escala formando bases de datos al servicio de los exportadores se logra recabar la información dispersa y usarla intensivamente por medio de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Se genera, de esta forma, información con el carácter de bien público, que se adquiere de una vez y puede ser utilizada repetidas veces por las empresas u organismos, abaratándose su costo unitario.

Problemas de negociación comercial internacional: el productor tiene un alto costo relativo de negociación ex-ante y ex-post a la concreción de una transacción. Es necesario el apoyo gubernamental para brindar certidumbre y estabilidad.

Problemas estructurales de las firmas y los encadenamientos productivos: el gobierno local puede involucrarse con el desarrollo de la estructura industrial local para elevar la competitividad internacional del territorio y las firmas que allí producen. Dependiendo de las características del aparato productivo local, los gobiernos pueden atender a las características de cada mercado diseñando estrategias de desarrollo de la competitividad internacional de los bienes producidos localmente.

Producción de bienes públicos: para aumentar la competitividad de las empresas residentes en un territorio administrado es necesario producir bienes públicos que reporten un beneficio social superior al privado que podría explotar una empresa que decidiera producirlo. Los gobiernos locales deben dedicarse a la gestión de la creación de una infraestructura social que provoque, a su vez, el desarrollo de la capacidad exportadora local. La creación y la difusión de la marca ciudad es una

herramienta clave en la apertura de mercados externos al mismo tiempo que se constituye en un bien público.

Capacidad de externalidades: la formación de un polo productivo dinámico, basado en economías de alcance, trae aparejado el aprendizaje colectivo que resulta estratégico en el comercio mundial, del cual no sólo se benefician los exportadores, sino también los proveedores directos e indirectos, quienes pueden aumentar la escala de producción y favorecerse de esta situación, pudiendo además mejorar los recursos calificados de mano de obra y la infraestructura tecnológica.

Agotamiento del mercado interno e inestabilidad macroeconómica: la contracción del mercado interno obliga tanto al sector público como privado a favorecer las ventas en el exterior de la producción exportable. Esto es vital para mantener las economías de escala que se hubieran alcanzado. Considerando que el costo de entrada y salida del negocio internacional es alto y que la permanencia en él es determinante, es muy importante analizar las condiciones macroeconómicas del país con el fin de determinar la mejor política a seguir; el gobierno local debe actuar morigerando los cambios abruptos reduciendo el nivel de incertidumbre sobre la relación con el exterior.

Dificultades financieras: existen dos tipos de problemas vinculados al financiamiento para PyMEs. En primer lugar, las dificultades para tener acceso al financiamiento externo -que es de vital importancia teniendo en cuenta las restricciones del mercado interno-; para lograr este objetivo, es imprescindible contar con personal idóneo que permita formular y evaluar los proyectos beneficiarios. En segundo lugar, para lograr financiamiento interno el gobierno local puede respaldar a las empresas estratégicas al negociar con los bancos privados siempre y cuando lo necesiten.

Las PLCE deben diseñarse independientemente del tipo de empresa exportadora y ayudar a aquellas en lo que no pueden hacer por sí mismas debido a las fallas del mercado, destinando este apoyo a aquellos proyectos debidamente evaluados, considerando, en primer lugar, a las empresas que tienen una trayectoria exitosa en el mercado interno. Es decir, la ciudad debe crear las condiciones de entorno y al mismo tiempo apoyar en forma selectiva aquellos proyectos viables.

En ese sentido, la base territorial de la competitividad juega un papel central en la evaluación y elección de las localizaciones de las firmas. Como indica Fernández (2003), en la mayoría de los casos la elección del emplazamiento óptimo se hace partiendo ya de un número limitado de posibilidades en el interior de una zona escogida previamente. Es aquí cuando se hacen presentes las condiciones de entorno para elevar la competitividad general del sistema local e influir en las decisiones de localización de las firmas.

En este contexto, a las ciudades les está reservado un rol clave, pues es allí donde se estructuran los procesos económicos y territoriales, y en donde más claramente se desarrollan procesos como los de aglomeración (industrial y demográfica) en la medida en que constituye uno de los elementos que explica el avance tecnológico y productivo y funciona como factor de atracción de nuevas actividades. Fernández (2003) argumenta que, por ello, el estudio de las ciudades, entendidas como sistema urbano, puede constituir un camino adecuado para una mejor comprensión de las fórmulas alternativas para el desarrollo local. Desde esta perspectiva, la ciudad deja de ser "recipiente" de las relaciones económicas para transformarse en un agente que actúa y compite con otros sistemas.

En línea con ello, Paz (2004) sostiene que, en el marco de la nueva competencia territorial, la planificación urbana deberá procurar los elementos para que el aparato productivo local despliegue su dinámica externa observando que su apertura no desmembre su identidad y los valores compartidos al interior del sistema. Entramos aquí en el complejo terreno de la creación de habilidades productivas y ventajas competitivas territoriales. En el escenario internacional se comprueba que quienes han logrado tener mejores posiciones lo han hecho a través del esfuerzo sistemático, y aquellos que tienen más éxito son los que basan sus producciones en el uso intensivo del conocimiento, en la incorporación permanente del progreso técnico y en la calificación creciente de sus recursos humanos (Bianchi, 1997). Como afirma Dabat (2004), diferentes experiencias de desarrollo local exitosas se basan en la correspondencia entre la cultura tradicional local y la estrategia seguida, así como en una organización económica racional, eficiente y de alta productividad en el trabajo, desde el punto de vista individual y social. En ese sentido, el buen desempeño económico y productivo local no es suficiente para consolidarse en el contexto de la concurrencia en el mercado global si no tiene una base en la cultura local y en formas de organización productiva protagonizadas desde adentro de cada comunidad. En suma, desarrollo local supone una visión estratégica del territorio, actores con capacidad de iniciativa e identidad cultural como palanca del desarrollo.

Como lo expresa la Declaración de Asunción⁷, el marco en el que deben desarrollarse las políticas urbanas se ha modificado drásticamente. La capacidad de adaptación a los requerimientos de los mercados internacionales, la flexibilidad de las estructuras productivas y comerciales y la capacidad de insertarse en redes determina el éxito o fracaso de las ciudades. Atraer inversiones, generar empleo y renovar la base

⁷ Declaración de las principales ciudades de la región Mercosur realizada el 7 de marzo de 1995 durante el "Seminario sobre el Mercosur" en la ciudad de Asunción.

productiva de la ciudad empiezan a constituirse en pautas decisivas para las estrategias urbanas actuales.

Esta nueva forma de pensar lo local implica el uso de herramientas que tradicionalmente no son utilizadas por las instituciones públicas y privadas de una ciudad: la política exterior local, las políticas locales de competitividad y comercio exterior, la planificación estratégica y el marketing urbano se presentan así como los nuevos instrumentos disponibles para diseñar, generar y ejecutar la construcción social de las respuestas a los nuevos problemas productivos derivados de la globalización.

Las ciudades de la Cuarta Revolución Industrial

Si revisamos los procesos de auge y depresión de largo plazo de la economía mundial bajo la perspectiva del "modelo de las grandes olas" podremos observar su correlato casi directo sobre la dinámica de expansión y crisis de las ciudades y territorios asociados a cada revolución industrial. La Primera Revolución Industrial trajo el desequilibrio entre la ciudad y el campo, llevando a las grandes ciudades a un proceso de crecimiento acelerado y al abandono progresivo de las urbanizaciones rurales. Durante la Segunda Revolución Industrial, motorizada por la implementación del sistema productivo fordista, las áreas metropolitanas, las conurbaciones y las ciudades factoria fueron los espacios urbanos que se potenciaron, reorientando recursos desde las metrópolis y profundizando el desequilibrio campo/ciudad que ya no se detendrá⁸. La Tercera Revolución Industrial, su proceso de desterritorialización de la producción que permitió la ruptura y disgregación de la cadena de valor a escala global, trajo un modelo de crecimiento territorial también fragmentado, como se dijo anteriormente, entre las grandes metrópolis, las megaciudades, los espacios tecnoindustriales y los corredores productivos (Leva, 2024). Nos encontramos ahora frente a una nueva revolución industrial, por lo que es necesario tener alguna perspectiva del impacto que tendrá sobre las ciudades que están por venir. Para ello, considerando lo visto en sobre la Cuarta Revolución Industrial y, operando las categorías de lugar y proceso productivo (Sassen, 2001) intentaremos tener una perspectiva territorial del avance de esta revolución en curso.

Como dijimos anteriormente, se pueden distinguir diez pilares tecnológicos sobre los que se monta la Industria 4.0, la gran

⁸ El desequilibrio entre el campo y la ciudad además de no detenerse se irá profundizando progresivamente. Para el año 2008, según el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el 51% de la población mundial ya vivía en ciudades. Según el Banco Mundial, en el año 2022 el 57% de la población mundial ya vive en zonas urbanas. (<https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS>). Las Naciones Unidas estiman que para 2050 ese porcentaje será del 66% (datos del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales).

mayoría de esas tecnologías ya existen hace años y se completan con otras de más reciente incorporación. Pero, entre todas estas tecnologías puestas a funcionar con una lógica no compartimentada, existen algunas que marcan diferencias en el costo, operación y seguridad de los sistemas productivos de nueva generación. Los territorios que puedan reconocerlos y apoyar su estrategia de crecimiento en ellos tendrán una ventaja notable en la atracción de la IED que está comenzando a migrar desde su última aventura productiva global.

En términos de arquitectura, todas estas tecnologías para la producción se configuran para operar montadas sobre los sistemas de información. En ese sentido, una pieza clave es el centro de datos o "data center"⁹. Gigantescas naves industriales repletas de servidores y grandes computadoras dedicadas a dar conectividad, abastecer de información, calcular y operar múltiples funciones del nuevo sistema productivo. En ese sentido, las ciudades que ofrezcan ventajas en la instalación, operación y seguridad de estos enormes sistemas recibirán sin dudas una porción del crecimiento económico generado por el sistema productivo.

Esto no es una cuestión menor. La existencia física de los centros de datos industriales y comerciales es una realidad inevitable del nuevo sistema industrial. Si los centros de datos de las industrias estratégicas de un país quedan en manos de competidores o de países conflictivos, les sería posible detener por completo la producción, con las graves consecuencias que ello acarrearía. Esto no es una amenaza trivial para las grandes corporaciones, que ahora analizan en sus decisiones de localización no solo la existencia de proveedores de servicios de data center sino también la localización de éstos, constitución accionaria, etc. o directamente avanzan en la internalización de este componente vital del sistema productivo.

En ésta línea debe considerarse además una cuestión clave en el funcionamiento y el costo de operación de estos servicios: la energía¹⁰. Según el IEEE¹¹ las tecnologías de la información y las comunicaciones consumen entre el 5% y el 9% de la electricidad producida en el mundo. En el cómputo global de la energía usada por los centros de datos, "alrededor de un 40 % de la misma se destina a sus sistemas de refrigeración para

⁹ Un centro de datos es un espacio dedicado o directamente un edificio que alberga sistemas informáticos y componentes relacionados, como sistemas de almacenamiento y telecomunicaciones. Comprende componentes e infraestructura robusta para el intercambio de información, suministro de energía, dispositivos de seguridad y sistemas de control ambiental. Pueden ser de datos gestionados, de datos empresariales, de colocación, de datos en la nube, de datos perimetrales, de hiperescala, etc. y pueden tener varios niveles en función del tiempo de actividad y su confiabilidad.

¹⁰ Los centros de datos son especialmente intensivos en consumo energético. Se estima que a escala mundial demandan alrededor de 190,8 teravatios/hora (TWh), de los que 86 TWh son atribuibles directamente a sólo tres compañías, los grandes hiperescalares de la nube pública (Amazon Web Services, Microsoft y Google).

¹¹ Instituto Español de Estudios Estratégicos.

mantener un entorno con temperatura controlada durante todo el día. Este elevado consumo de energía hace que los centros de datos representen hasta un 5 % de las emisiones de gases de efecto invernadero, cantidad comparable a la que emite la industria de la aviación” (Hidalgo, 2022). A partir de esto último se han desarrollado varias iniciativas para reducir la huella de carbono de los centros de datos para 2030. “No es de extrañar, por tanto, que los operadores de centros de datos de hiperescala lideren la adquisición corporativa de energía renovable, principalmente a través de Acuerdos de Compra de Energía (PPA, por sus siglas en inglés)¹²” (Hidalgo, 2022). Esto nos lleva directamente a que, además de las cuestiones mencionadas anteriormente, la energía eléctrica barata será una condición fundamental de competitividad para los territorios que quieran capturar esta pieza clave del nuevo sistema industrial.

Como no podría ser de otra manera, considerando el nivel de tecnologías aplicadas al nuevo sistema productivo, los trabajadores con determinados conocimientos y niveles de cualificación se transformarán en una necesidad crucial de las compañías. Muchos empleos del actual sistema productivo están comenzando a extinguirse en manos de la fábrica inteligente, pero como suele suceder con todo cambio de sistema, otros tantos empleos con nuevas cualificaciones serán demandados. En una primera aproximación, pensando de forma tradicional, podríamos suponer que las localizaciones industriales que por su escala o complejidad requieran de contingentes importantes de “nuevos” trabajadores recurrirán donde éstos se encuentren en las cantidades necesarias. Pero esto necesariamente no será así.

Por un lado, como dijimos antes, la relocalización industrial impulsada por la Industria 4.0 que está moviendo nuevamente a las compañías a sus países de origen (o a mercados regionales asociados) estará al mismo tiempo generando puestos de trabajo especializados en las nuevas localizaciones. Pero esto les cabe sólo a los puestos que requieren presencialidad en las plantas industriales y que son, como ya sabemos, cada vez menos cantidad. Por otro lado, las condiciones generadas por la pandemia de COVID-19 les demostró a las empresas que era posible rediseñar por completo buena parte de las tareas que antes se hacían al interior de la compañía en una nueva plataforma dominada por trabajo remoto. En ese sentido, las capacidades cada día más importantes para obtener productividad en línea apoyado con herramientas como la IA están permitiendo a los trabajadores un replanteo de su propia localización y reconfigurando las oportunidades para los territorios que pueden capturar los ingresos generados por aquellos con políticas de

¹² De hecho, Amazon, Microsoft, Meta y Google son los cuatro mayores compradores de PPA corporativos de energía renovable.

ciudadanía digital, programas de residencia asociada al trabajo remoto y visas de teletrabajo¹³.

Entonces, nos encontramos ante una situación dual. Los trabajos que requieran presencia física seguirán el proceso de relocalización de las plantas industriales (con la lógica esbozada anteriormente), y aquellos que no lo requieran serán captados por los territorios con buenas políticas de recepción para trabajadores remotos de altos ingresos.

La cercanía al mercado vuelve a estar de moda. Como dijimos, el nearshoring (que consiste en acercar la producción al territorio de consumo) se está volviendo una estrategia viable para superar los problemas acontecidos con la cadena de suministro global y la provisión de componentes estratégicos. La posibilidad de fabricar cerca de casa para los grandes mercados integrados se ha vuelto una opción para las compañías que están trasladando su producción a las nuevas tecnologías de la Industria 4.0. En el nearshoring funciona también la externalización de servicios, proveedores o actividades laborales al estilo del offshoring pero una versión de cercanía. El offshoring suele ser más barato que el nearshoring, sin embargo, conlleva un riesgo de pérdida de control de la empresa, pues la distancia dificulta la comunicación y la coordinación de los equipos, además de que, en ocasiones, las diferencias culturales y legales, las barreras del lenguaje y el equilibrio geopolítico pueden obstaculizar las relaciones laborales y la productividad. Dentro de los grandes mercados integrados, los territorios cercanos a los grandes centros de consumo tienen su oportunidad, siempre que cuenten con las condiciones de conectividad y logística que le permitan integrar la cadena de valor en su territorio. Por ejemplo, en el caso de las ciudades de México que a partir de los años 2000 perdieron muchas inversiones que se relocalizaron en los países asiáticos, esta es una oportunidad que resulta viable dada la cercanía con Estados Unidos y Canadá y, sobre todo, por el acuerdo comercial entre estos países (T-MEC¹⁴), pero es también un área de oportunidad interesante incluso para otras regiones menos representativas, como lo son el Caribe o Centroamérica.

Como dijimos antes, la logística y distribución no dejará de ser una pieza clave del sistema productivo. No es posible dar marcha atrás completamente con la desterritorialización de la producción operada durante el posfordismo. En ese sentido, los espacios productivos enclavados estratégicamente alrededor del planeta que prosperaron no solo en base a su ubicación sino también a sus capacidades logísticas, probablemente sigan conservando sus ventajas al menos en la producción de tecnologías maduras. Los centros de procesamiento para las

¹³ En 2023, más de 40 países ya tienen programas de visado para teletrabajadores (se pueden consultar la mayoría de los programas existentes en <https://www.planet-nomad.com/es/visas-para-nomadas-digitales/>)

¹⁴ Tratado de Libre Comercio entre México, EEUU y Canadá.

exportaciones, las zonas francas, los corredores productivos, etc. no perderán su vigencia porque su ventaja está asociada a uno de los costos principales del sistema productivo. Aunque tal vez pierdan parte de los eslabones de la cadena productiva que por las estrategias empresariales de nearshoring se reubiquen en otras localizaciones, seguirán integrando partes para abastecer a los grandes centros de consumo global.

Centros de datos, energía barata, trabajadores con nuevas cualificaciones, cercanía al mercado y estabilidad política, capacidad logística y de distribución, son algunos de los condicionantes para la atracción de la inversión vinculada a la nueva revolución industrial. Como dijimos al principio, el crecimiento del comercio exterior y de los servicios vinculados al sistema productivo fueron determinantes para el crecimiento económico de los países durante la Tercera Revolución Industrial y, al menos por ahora, pareciera que eso no ha cambiado. Es decir, las exportaciones y la IED seguirán siendo el motor del crecimiento económico. Pero lo que está cambiando son las estrategias de producción y localización de las empresas en base a las posibilidades que ofrece la Industria 4.0 para superar las restricciones productivas de la tecnología industrial 3.0 y del offshoring llevado adelante durante la fase acelerada de la globalización. Así como Detroit, que era la ciudad de referencia de la Segunda Revolución Industrial, cayó en desgracia ante la reestructuración productiva del posfordismo, las ciudades que no revisen su estrategia de crecimiento en base al nuevo paradigma industrial pueden correr con la misma suerte. Al mismo tiempo, se abre un espacio de oportunidad de crecimiento económico para las ciudades que implementen una estrategia de inserción productiva bajo los parámetros de la Cuarta Revolución Industrial.

Bibliografía

- Arocena, J. (1999). Por una lectura compleja del actor local en los procesos de globalización. *Desarrollo local en la globalización*.
- Bianchi, P. (1997). *Construir el Mercado. Lecciones de la Unión Europea: el desarrollo de las instituciones y de las políticas de competitividad*. Buenos Aires: UNQ.
- Castells, M., & Hall, P. (1994). *Las tecnópolis del mundo. La formación de los complejos industriales del siglo XXI*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- CEPAL. (2002). Globalización y Desarrollo. *Revista del vigesimonoveno período de sesiones sobre globalización y desarrollo*.

- Dabat, G. (2002). Políticas municipales de competitividad y comercio exterior. En *Desde adentro. Políticas municipales de competitividad y comercio exterior*. Buenos Aires, Argentina: UNQ.
- Dabat, G. (2003). Tecnologías en las políticas municipales en comercio exterior. *Noticias municipales*.
- Dabat, G. (2004). *Políticas locales de comercio exterior en la Argentina: comercio y desarrollo desde una perspectiva endogenista*. Papel de investigación, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.
- Fernández, G. (2003). Polos gastronómicos. A la búsqueda de una articulación innovadora de cultura y turismo. En G. Lacanau, & J. Norrid (Edits.), *Gastronomía y turismo*. Buenos Aires: CIET.
- Galicchio, E. (2002). *Descentralización y desarrollo local como factores de integración regional. El caso del Mercosur*. Montevideo: CLAEH.
- Hardt, M., & Negri, T. (2000). *Imperio*. (E. Sadier, Trad.) Cambridge, Estados Unidos: Harvard University Press.
- Hidalgo, M. (2022). *El consumo de energía y agua en los centros de datos: riesgos de sostenibilidad*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de Análisis IEEE 69/2022. Obtenido de https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA69_2022_MARHID_Datos.pdf
- Leva, G. (2024). Las ciudades de la Cuarta Revolución Industrial. *Transformar, revista de economía y gestión*(1).
- Matesanz Gómez, D. (2002). La innovación, el territorio y la política local. Tres factores estratégicos para la competitividad, el empleo y el éxito comercial a nivel local: los factores del entorno. En G. Dabat (Ed.), *Desde adentro. Políticas municipales de competitividad y comercio exterior*. Buenos Aires: UNQ.
- Paz, S. (2004). Planificación y gestión en contextos metropolitanos: aportes para una discusión abierta. En G. Fernández (Ed.), *Hábitat Metrópolis*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- Petrantonio, M. (2003). Innovando en gestión local: la importancia de definir una política exterior local. *V Seminario Nacional de REDMUNI "La reforma municipal pendiente. Perspectivas y prospectivas"*.
- Sassen, S. (2001). *La ciudad: lugar estratégico. Nueva frontera*. Barcelona: Quaderns.
- Vázquez Barquero, A. (1995). Desarrollo económico: flexibilidad en la acumulación y regulación del capital. En *Desarrollo económico local en Europa* (págs. 135-147). Madrid: Colegio de Economistas de Madrid.
- Vázquez Barquero, A. (1997). Desarrollo endógeno: mecanismos institucionales y culturales. *Revista Valenciana D'estudis Autonomics*(21), 71-91.