

La elaboración de una política locacional que se ajuste al contexto

La idea de desarrollar la economía de una región subnacional no es nada nueva. Para muchos, el desarrollo de la economía local se considera un antídoto contra la globalización. En el contexto del desarrollo económico local (DEL), los actores locales de una región emergente deben esmerarse en trabajar juntos para priorizar el desarrollo de ciertos tipos de redes, infraestructuras o dinámicas. En este sentido, el DEL suele ser claramente una tarea de gobernanza en red. Si se busca desarrollar estrategias conjuntas y lograr un alineamiento progresivo sin compromisos equivocados, se necesitan ciertos

requisitos previos para la gobernanza en red, como roles y responsabilidades claramente definidos de los distintos actores interesados involucrados, así como capital social. Sin embargo, a menudo los interesados locales no pueden formar estas redes debido a la baja confianza entre el sector público y privado. Además, el establecimiento de una política locacional por parte de los actores locales es en sí mismo una función que depende del permiso de los niveles superiores del gobierno. De alguna manera, la política local también debe reconocer, aprovechar o ajustarse a las políticas y estrategias desarrolladas en

estos otros niveles gubernamentales. En un entorno donde es casi imposible asignar recursos o establecer prioridades a nivel local, la política locacional es una tarea altamente desafiante (véase también el Artículo 3: Cómo introducir el DEL como un enfoque para el cambio económico en un país).

Existen diferentes formatos de política locacional que están todos diseñados para promover estructuras de gobernanza coordinadas pero utilizan estrategias diferentes. Meyer-Stamer (Meyer-Stamer, 2005) resumió tres tipos distintos de política locacional que pueden utilizarse para moldear la dinámica de la economía local.

Política locacional genérica

Una opción sencilla es una política locacional genérica, cuyo objetivo es crear condiciones comerciales favorables en general, sin apuntar a empresas o sectores específicos. Las políticas locacionales genéricas también pueden incluir ciertas organizaciones meso o programas de apoyo dirigidos a clústeres o redes comerciales en general, pero que no se relacionan con industrias o clústeres específicos. Muchos países en desarrollo se encuentran dominados por políticas sectoriales descoordinadas a través de distintos ministerios competentes presentes a nivel administrativo regional o incluso local. Un enfoque genérico proporcionaría mecanismos de apoyo horizontal que entonces podrían aplicarse en ciertas redes o clústeres industriales. Por un lado, esto reduce el riesgo de que un gobierno con falta de competencia administrativa distorsione los mercados a través de políticas selectivas, y por otro lado, promueve enfoques impulsados por redes.

En términos prácticos, una política locacional genérica podría incluir:

- Un esfuerzo sistemático para evaluar la coherencia, necesidad, efectividad y eficiencia de las normas y los reglamentos locales en los que se basa su optimización.
- Una iniciativa para hacer que las normas y los reglamentos locales y nacionales sean más transparentes y fáciles de manejar y para aumentar la conciencia de las agencias públicas sobre las necesidades y demandas de las empresas privadas.



- La creación de agencias tipo ventanilla única.
- La provisión de sistemas eficientes de información inmobiliaria e iniciativas de marketing locacional.
- En etapas más avanzadas, el enfoque genérico también podría incluir programas de promoción horizontal que no estén enfocados en una industria específica. Esto puede requerir la presencia y colaboración de diferentes organizaciones meso.

El enfoque de política locacional genérica está claramente dirigido por el sector público, y con frecuencia el nivel nacional también cumple un rol importante. Este tipo de política no es fácil de implementar, particularmente a la hora de lograr que las organizaciones públicas meso y los departamentos gubernamentales sean más favorables al sector privado, lo cual requiere un esfuerzo a largo plazo.

En el contexto de la política locacional genérica, se deben distinguir dos tipos de partes

interesadas: 1) cámaras, asociaciones empresariales y otros actores colectivos, y 2) organizaciones meso de apoyo, como por ejemplo capacitación o extensión tecnológica. El primer grupo de interesados puede contribuir a la calidad locacional simplemente haciendo un buen trabajo (es decir, siendo ágiles, estando en contacto directo con las empresas miembro y adaptándose constantemente a los nuevos desafíos). El segundo grupo, que comprende las instituciones de apoyo, debe ajustar sus servicios y ofertas en forma constante para abordar los patrones locales de bajo rendimiento.

Política locacional estratégica

La política de localización estratégica es uno de los focos principales del DEL, en particular de la promoción de clústeres y de sistemas de innovación. Este concepto de política no deja el proceso de mejora a la mano invisible del mercado, sino que intenta definir específicamente dónde hacer mejoras. La formulación de una política locacional estratégica es el resultado de un





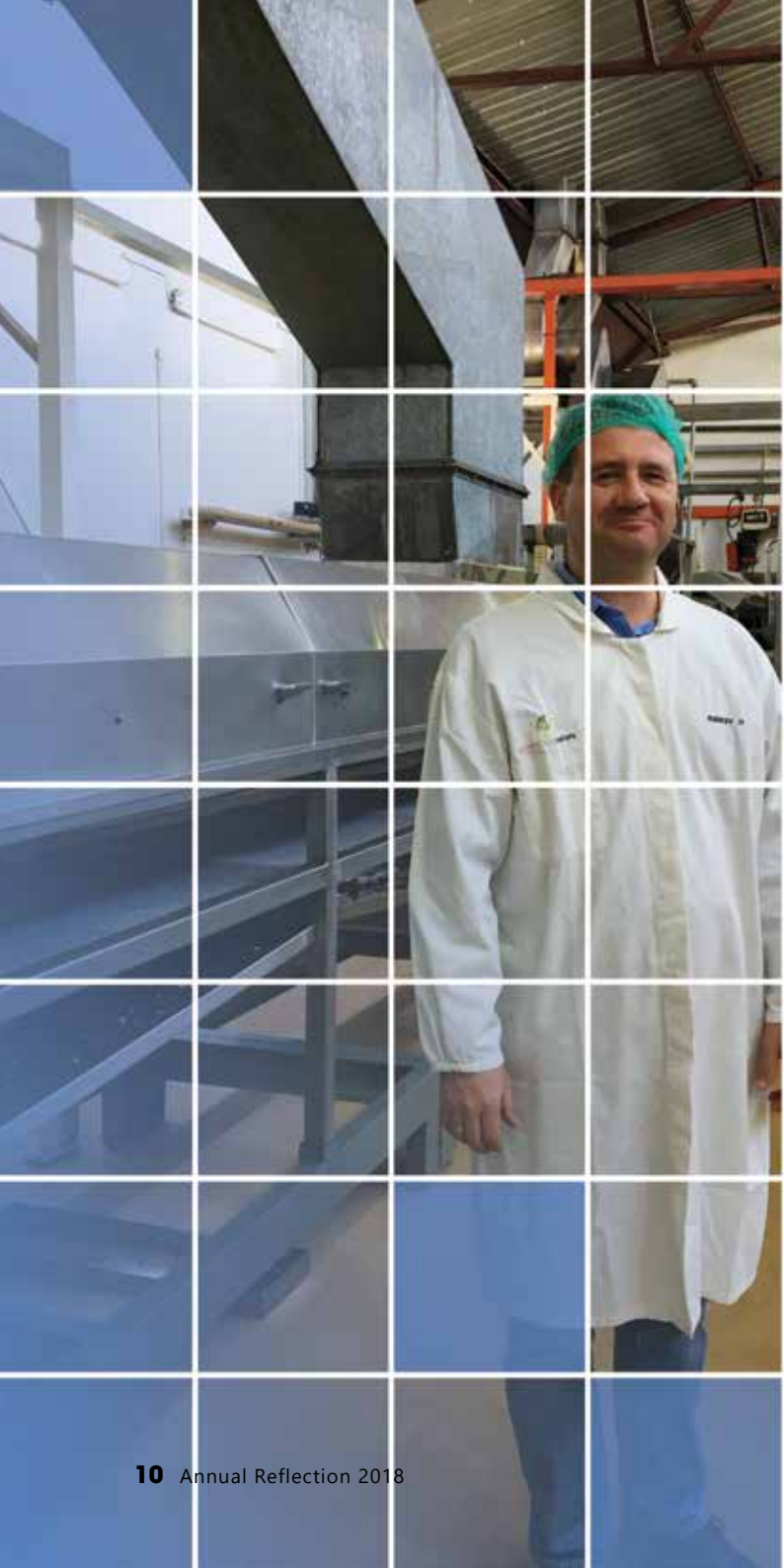
proceso de toma de decisiones que involucra y define las tareas y responsabilidades del gobierno, de las empresas y de otras partes interesadas locales. Sin embargo, lograr un acuerdo implica un enorme esfuerzo para lidiar con problemas de gobernanza difíciles.

La experiencia con proyectos de DEL en países en desarrollo demuestra que, en términos prácticos, el enfoque de política locacional estratégica está a menudo dominado por el sector público, donde simplemente se consulta a las empresas y a otras partes interesadas. Basado en la lógica administrativa, el resultado de dichos procesos suele ser planes de desarrollo con una orientación poco dinámica hacia la implementación. El desarrollo de la infraestructura económica, como por ejemplo el establecimiento de instituciones de tecnología o incubadoras, sigue un enfoque de planificación en lugar de un enfoque exploratorio impulsado por

redes. Desde la perspectiva de una política locacional estratégica, la prioridad sería construir organizaciones meso especializadas o enfocadas que brinden a las empresas locales y a la región una ventaja competitiva. También podría enfocarse en aprovechar las fortalezas comparativas, como la presencia de una universidad local.

Política locacional reflexiva

Conceptualmente hablando, la política locacional reflexiva se sitúa entre la política locacional genérica y la estratégica. Se trata del enfoque de política más cercano a una perspectiva de gobernanza en red, como las que existen en muchos países desarrollados. Implica la organización de un esfuerzo de reflexión colectiva sobre las tendencias y los cambios estructurales en las industrias, los clústeres y las cadenas de valor relevantes



para la localidad. A diferencia de la política locacional estratégica, no implica negociar una estrategia conjunta ni un plan de acción con una definición clara de responsabilidades entre los diversos actores. Más bien proporciona

una base para la formulación de estrategias descentralizadas dentro de las empresas y agencias gubernamentales.

El esfuerzo está destinado a recopilar información de inteligencia que de otro modo no saldría a la luz por medio de actores descentralizados, y a realizar un ejercicio de reflexión organizado basado en seminarios, talleres y presentaciones con la participación de actores gubernamentales, representantes de empresas e investigadores.

En cuanto a las actividades prácticas basadas en el ejercicio de reflexión, el gobierno se centra en actividades locacionales genéricas. Sin embargo, puede lograr una mayor efectividad y eficiencia ya que su accionar se basa en información de mejor calidad. Las empresas persiguen estrategias individuales, pero su proceso interno de formulación de estrategias también se basa en información mejorada. En general, este proceso de coordinación también implica una armonización con requisitos concretos para mejorar la competitividad de la localidad o industria y se ocupa de las responsabilidades comunes. En lugar de diseñar una estrategia de desarrollo general, el enfoque de política reflexiva emplea una óptica más exploratoria y orientada al aprendizaje.

Desde nuestra perspectiva, es fundamental para el DEL encontrar formas de lograr que las localidades pasen desde una política locacional genérica a una estratégica. A menudo encontramos organizaciones meso en localidades controladas desde el nivel

nacional que no pueden responder o ajustar sus ofertas a los requisitos locales cambiantes sin coordinación entre los distintos estratos gubernamentales. En la mayoría de los casos, los departamentos nacionales sólo escucharán el reclamo por una organización meso local más receptiva, si ven surgir desde abajo hacia arriba la evidencia de una política locacional estratégica amplia y creíble que también agregue valor a las estrategias nacionales. Una vez que se consiga esto, es posible que surja una estrategia reflexiva más resiliente, ya que depende de la confianza entre las organizaciones meso y otros actores, así como de la confianza en las capacidades de otros involucrados para ser efectivos, adaptables y responsables.

Shawn Cunningham (sc@mesopartner.com)

Frank Waeltring (fw@mesopartner.com)

Fuentes

MEYER-STAMER, J. 2005. Local Economic Development: What Makes It Difficult; What Makes It Work. *In Asymmetries In Regional Integration and Local Development.*; Giordano, P., Lazafame, F. & Meyer-Stamer, J. (Eds.), Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.

