

Localización empresarial y globalización: elementos para una gestión moderna del territorio*

Fecha de recepción: 20 de mayo de 2015 Fecha de aceptación: 19 de julio de 2016 Disponible en línea: 30 de octubre de 2016

Enrique Gilles

PhD en Economía

Profesor Titular, Universidad EAN

eegilles@universidadean.edu.co

Andrés Francisco Baquero-Ruiz

MSc en Planificación regional y urbana

afbaquero@gmail.com

Resumen La globalización es un fenómeno que afecta a diferentes dimensiones de la sociedad. En un mundo caracterizado por el incremento de la exposición a la competencia, la ubicación de las actividades productivas se vuelve un factor importante para el éxito de las empresas. De hecho, en los últimos años hemos presenciado un fuerte proceso de deslocalización industrial. La mayor integración socioeconómica global y la mayor facilidad de las empresas para reubicar sus actividades plantean retos para los gobiernos territoriales, quienes con frecuencia carecen de los conocimientos o capacidades necesarias para entender la complejidad del entorno y definir acciones que permitan transformar las oportunidades en beneficios para los habitantes. Este documento revisa y reflexiona sobre aspectos de geografía económica contemporánea, economía urbana y gestión de cadena de valor, buscando con ello contribuir a la construcción de un nuevo marco conceptual y de capacidades que apoye a los gobiernos territoriales en la formulación de políticas y programas de atracción y retención de empresas.

Palabras clave economía regional; gestión territorial; globalización; incentivos tributarios; localización industrial; políticas territoriales

* Este artículo es parte del proyecto *Lecciones de la ubicación o reubicación de empresas en los municipios al norte y occidente de Bogotá*, financiado por el Lincoln Institute of Land Policy (LILP). Se agradecen las sugerencias de dos evaluadores anónimos, y los comentarios de Anna Sant'Anna, Gregory K. Ingram, Martin Smolka, Ciro Biderman y participantes en el Workshop del LILP llevado a cabo en septiembre de 2013 en México D.F. Samuel Lozano aportó un excelente trabajo como asistente de investigación. Cualquier error es responsabilidad de los autores.

Firm Location and Globalization: Elements for a Modern Land Management

Abstract The globalization process is a phenomenon which affects different dimensions of society. In a world marked by increased competition, the location of productive activities becomes a key factor for a firm's success. In fact, we have witnessed a strong process of offshoring in recent years. This increased global socioeconomic integration, together with the increased ability to relocate activities poses a challenge for territorial governments, who often lack the ability to analyze the complex environment and propose actions to turn these global opportunities into benefits for their inhabitants. This document reviews concepts and elements from contemporary economic geography, urban economics and value chain management, contributing towards a new conceptual and capability framework that governments may use to develop business attraction and retention policies.

Keywords business location; fiscal incentives; globalization; land management; land policies; regional economics

Localização empresarial e globalização: elementos para uma gestão moderna do território

Resumo A globalização é um fenômeno que afeta a diferentes dimensões da sociedade. Em um mundo caracterizado pelo aumento da exposição a competição, a localização das atividades produtivas torna-se um fator importante para o sucesso das empresas. De fato, nos últimos anos presenciamos um forte processo de deslocalização industrial. A maior integração socioeconômica global e a maior facilidade das empresas para reposicionar suas atividades, sugerem metas para os governos territoriais, os quais, com frequência carecem dos conhecimentos ou capacidades necessárias para entender a complexidade do entorno e programar ações que permitam transformar as oportunidades em benefícios para os habitantes. Este documento revisa e reflexiona sobre os aspectos da geografia econômica contemporânea, economia urbana e gestão de cadeia de valor buscando com isso contribuir a construção de um novo marco conceitual e de capacidades que apoie aos governos territoriais na formulação de políticas e programas de atração e retenção de empresas.

Palavras chave economia regional; gestão territorial; globalização; incentivos tributários; localização empresarial; políticas territoriais

Introducción

Las últimas tres décadas se han caracterizado por un elevado dinamismo en la actividad socioeconómica internacional y el impacto de la misma sobre la geografía económica mundial, fenómenos que usualmente están clasificados como características del proceso de globalización. Uno de los aspectos más llamativos es que hay en operación diferentes —y a veces hasta contradictorios— tipos de tendencias. Las tendencias de *offshoring* prevalentes hace algunos años, cuentan hoy con otros esfuerzos que buscan el *re-shoring*, es decir, la repatriación de actividades o trabajos que se habían enviado años antes al extranjero (*The Economist*, 2013). Detroit, motor de la economía mundial hace unas décadas por sus importantes industrias manufactureras, se declaró en bancarrota en 2013, mientras que varias ciudades de China registran grandes crecimientos por la misma industria manufacturera. Centros comerciales que en su momento llevaron a la quiebra a tiendas y zonas enteras de las ciudades están experimentando hoy procesos de decadencia, algunos de ellos muy avanzados (*The Guardian*, 2014). La misma indiferencia que observó Berger (2006) entre el éxito y las estrategias productivas y espaciales de las empresas, parece traducirse en una incertidumbre sobre las medidas que puedan adoptar las diferentes instancias territoriales públicas, pues no hay claridad sobre estrategias que tengan mayor probabilidad de éxito que otras.

En esta incertidumbre, llama la atención que para estas instancias territoriales, la batería de acciones para la atracción o retención de empresas, y para la gestión del territorio, se limita a incentivos fiscales y a normas de uso del suelo, o a la combinación de estas como en el caso

de las zonas francas. Esto lleva a preguntarse si estamos haciendo un adecuado uso de las medidas de política pública, e inclusive, si hay buenas bases o capacidades para interpretar y abordar las dinámicas e interacciones entre actividad económica y lugares.

Tal vez uno de los ejemplos más claros de lo anterior, es el caso de los procesos de ubicación o reubicación de actividades industriales y logísticas que se han visto en las últimas décadas en la sabana de Bogotá. Este fenómeno incluye tanto de la migración de empresas desde Bogotá, como la instalación de empresas nuevas. Aunque en algunas discusiones se reconocen otros elementos que influyen en las decisiones de las empresas sobre dónde ubicar sus actividades, la adopción y promoción en años recientes de incentivos de tipo fiscal para la atracción de empresas en algunos de los municipios aledaños ha generado la percepción de que las decisiones todavía se basan principalmente en consideraciones de costos. Hay amplia evidencia que los municipios circundantes han ofrecido generosos paquetes de exenciones fiscales para las empresas que allí se instalen, aunque en muchos casos las mismas están sujetas al cumplimiento de algunas condiciones adicionales.

Llama la atención que la principal (por no decir única) herramienta que se utiliza en la sabana de Bogotá para la atracción de las empresas es eminentemente fiscal, lo que se puede atribuir tanto a un desconocimiento de otros elementos del entorno que pueden influir sobre la decisión de ubicación de actividades industriales o logísticas, como a un desconocimiento de las motivaciones

reales de las empresas. Esta problemática se hace más aguda en la medida en que diversas empresas que se han reubicado fuera de la ciudad, manifiestan que han encontrado una gran cantidad de problemas en la operación que, en algunos casos, las han llevado inclusive a regresar total o parcialmente las actividades a Bogotá.

Más allá del caso concreto de Bogotá y su región, el presente artículo busca ayudar a las entidades territoriales y las empresas a tener un mayor y mejor conocimiento sobre: 1) las dinámicas económicas y las implicaciones de estas sobre el territorio, 2) otras áreas de acción que pueden ser exploradas para la atracción y retención de empresas, y 3) los reales costos y beneficios de las medidas que se están tomando actualmente. Para ello, se hace una revisión amplia y una comparación de la literatura disponible relacionada con: 1) la ubicación espacial de la actividad económica, 2) las estrategias operativas de la gestión de cadena de valor moderna y sus impactos espaciales, y 3) sobre la forma en que los *clusters* crean y soportan una ventaja competitiva local. Así, se identifican y se resaltan los vínculos entre estos tres temas para, a partir de ellos, extraer algunas reflexiones acerca de los retos de la gestión territorial en el siglo XXI, que permitan retroalimentar y fortalecer la definición y ejecución de políticas y acciones territoriales.

El documento está estructurado de la siguiente manera: en la Sección 1 se presentan los hallazgos y reflexiones de la revisión de literatura sobre la evolución de la actividad económica y sus implicaciones geográficas. La Sección 2 presenta dos puntos de vista importantes desde la perspectiva privada como son las implicaciones geográficas de la gestión contemporánea de cadenas de abastecimiento y los *clusters* como entornos de infraestructuras y servicios especializados que atraen a las empresas. La Sección 3 presenta la visión pública del territorio, haciendo énfasis en las diferencias en la percepción y utilización del

territorio entre empresas privadas y gobiernos locales, así como las tensiones que esto genera. Finalmente, en la Sección 4 se presentan las conclusiones de la revisión y se proponen algunos elementos a tener en cuenta para mejorar la efectividad e impacto de las iniciativas públicas y privadas en el territorio, tanto en Colombia como en el orden internacional.

Consideraciones sobre la ubicación espacial de la actividad económica y las estructuras urbanas, nacionales y regionales

La teoría de la localización espacial de la actividad económica viene casi desde el mismo origen de la economía moderna. Las teorías de Smith (1958) y Ricardo (1997), aplicadas al comercio entre los países, se aproximan a una primera respuesta sobre en dónde se debe producir qué tipo de productos. Ricardo, particularmente, enfatizó la importancia de las diferencias de costos (por ejemplo de la tecnología) como fuente de ventaja comparativa en el comercio internacional. Luego vino la teoría de diferencias de dotaciones de factores de Heckscher y Ohlin, quienes propusieron la hipótesis de que los países comercian debido a las diferencias relativas en su disponibilidad de factores productivos.

En el siglo XIX Von Thünen (1966) propuso un vínculo más formal entre la geografía y la economía al proponer una relación directa entre las diversas preferencias económicas de las actividades económicas y la estructura urbana. Su análisis, que se centró en las poblaciones asiladas entre sí y consideró los esquemas productivos predominantes a mediados del siglo XIX, encontró que las funciones de producción de cada actividad (principalmente agrícolas y comerciales) generan unas curvas de *oferta de la renta* propias para cada

una de ellas, y mediante la interacción de diferentes actividades, a estructuras urbanas predecibles.

Alonso (1964) retoma las reflexiones de Von Thünen y las aplica a las estructuras económicas del siglo XX, cambiando el elemento de consideración. Mientras que a Von Thünen le llamaba la atención la carga, en el modelo de Alonso las decisiones de ubicación las toman las personas que se deben desplazar (*commuters*) para realizar alguna actividad económica. Esta nueva perspectiva de Alonso hace evidente que en el mundo de la segunda mitad del siglo XX, los principios encontrados por Von Thünen seguían siendo aplicables.

El funcionamiento de los modelos de Von Thünen y Alonso parten del supuesto que las empresas y las personas están motivadas a ubicarse unas cerca de otras. Desde una perspectiva clásica, esta tendencia de concentración espacial puede ser explicada de dos maneras. La primera de ellas es que tanto las empresas como las personas querrán ubicarse más cerca de sus clientes, proveedores o lugares de trabajo con el fin de reducir costos y tiempo de transporte para maximizar su beneficio y bienestar, como lo explicó Weber (1909). Una segunda teoría clásica que soporta la tendencia de concentración geográfica se desprende de las economías de aglomeración propuestas por Marshall (1920) y los tres beneficios por él propuestos: 1) el desarrollo de proveedores especializados de insumos de producción, 2) el desarrollo de una fuerza laboral capacitada al tener más opciones de trabajo y 3) la diseminación de información y conocimientos de un actor hacia los demás actores. La conclusión que se puede obtener de estas dos maneras de observar la tendencia de concentración espacial, es que las ciudades se desarrollaron como respuesta a sistemas económicos locales que buscaban maximizar su beneficio dentro de unas economías relativamente aisladas.

Becattini (1991) toma el concepto marshalliano de *cluster* para explicar el éxito de las medianas y pequeñas empresas italianas en la segunda mitad del siglo XX, en un ambiente de declive de la producción industrial tradicional (de carácter fordista, intensiva en capital y en tecnología) de la mano de los denominados Distritos Industriales (DI)¹. Para el caso italiano, este planteamiento se complementaba por medio de la congruencia entre los requerimientos específicos de una empresa, por un lado, y las características sociales, y culturales de un grupo, por el otro (Becattini, 1991). Estas dinámicas y sinergias ocurren como una combinación de ideas individualistas y comunitarias de desarrollo, tal como lo sugiere la teoría del desarrollo de Hirschman (citado por Becattini, 1991). Esta confluencia de intereses supone una suerte de combinación de competencia y cooperación entre las pequeñas empresas participantes del DI. De hecho, y como el propio Becattini lo expresa, la constitución de un DI está mediada por condiciones de oferta y demanda: entre las primeras menciona que la sociedad debe contar con cierto grado de “complejidad cultural”, así como de una estructura productiva formada por todo tipo de pequeñas empresas proveedoras de servicios, y de una estructura crediticia. Por el lado de la demanda, es necesario que exista un nivel mínimo de sofisticación (*standard of comfort*) en los consumidores; pasado este umbral se potencian las necesidades de productos diferenciados (Becattini, 2002). Importa destacar, entonces, las condiciones económicas, las relaciones sociales y el grado educativo de los habitantes como factores condicionantes del éxito de los lugares en donde se desarrollan las actividades económicas.

Por otra parte, el éxito de los DI supone la divisibilidad de la producción en fases y la posibilidad de transportar la producción de cada fase en el espacio, así como el vínculo entre los productores

1 Daumas (2007) hace un recuento histórico interesante sobre los Distritos Industriales.

locales y los mercados doméstico e internacional de sus productos. Hay autores que señalan que estos esquemas de organización empresarial, basados en pequeñas empresas concentradas en un DI son, desde un punto de vista económico, tan efectivos como el esquema de grandes empresas (Dei Ottati, 1991 y Fuà e Irwing, 1991). Aún más, desde un punto de vista sociológico, los DI constituyen un importante modelo de desarrollo económico (Staber, 1998).

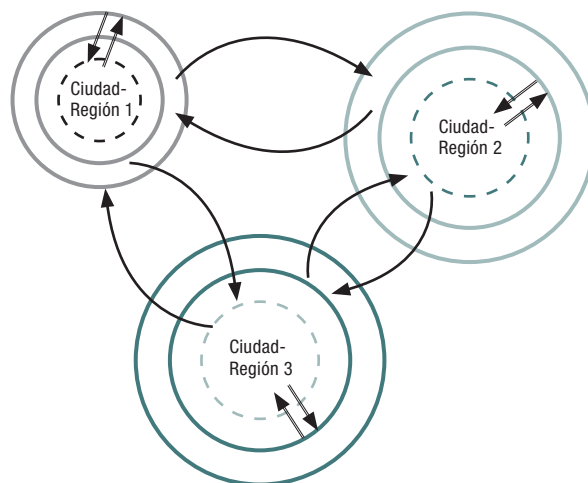
El avance de las tecnologías de transporte y comunicaciones durante el siglo XX ha transformado de manera importante la forma en que los diferentes agentes acceden a la información, así como el acceso y participación en los mercados nacionales e internacionales. Held y McGrew (2000) argumentan que una diferencia clave de la actual globalización es la velocidad con la cual la información, las ideologías y los productos se pueden difundir en los medios de comunicación, y la facilidad de acceso de las personas a esta información. Dicken (1991) y Friedman (2007) argumentan que los avances en las telecomunicaciones y el transporte han “encogido” y “aplanado” (respectivamente) el mundo, lo que ha permitido que muchas empresas que tradicionalmente se verían limitadas a contextos locales para producir y competir, puedan entrar a producir y competir a escala global.

Aunque en algún momento se llegó a sugerir que en un mundo hiperconectado y de bajos costos de transporte los beneficios de la aglomeración desaparecerían, la experiencia reciente indica que los mismos no han desaparecido, sino que bajo ciertas perspectivas se han hecho más fuertes. Porter (1990; 2000) Scott, Agnew, Soja y Storper (2001), Sassen (2001), Storper (2003) y Berger (2006) confirman la persistencia de las economías de aglomeración, y la alta capacidad que existe al interior de estas para actividades especializadas de comando y control, innovación, y otras labores complejas que se potencian con la

proximidad a otros actores con capacidades similares. Ghemawat (2012) hace una crítica fuerte a la visión según la cual vivimos en un mundo globalizado, y aporta evidencia empírica que muestra que aún es largo el camino por recorrer para poder decir que el mundo es uno solo.

Al mencionar que el mundo es hoy un conjunto de *ciudades-región* vinculadas entre sí por redes de producción y distribución, Scott y otros autores (2001) capturan, de manera elegante, el efecto neto del forcejeo entre las fuerzas centrípetas de las economías de aglomeración y las centrífugas que permiten la reubicación espacial de actividades industriales. El resultado es un contexto dual regional/global, que combina las estructuras urbanas de von Thünen y Alonso con la *celosía* de regiones resultante de la teoría de lugar central de Christaller (1966). Esta *celosía* global se caracteriza por movimientos de información, productos y dinero en los dos sentidos entre: 1) las regiones que conforman el mundo, usando las ciudades como nodos de ingreso y salida; y 2) cada ciudad y su respectivo *hinterland*.

Figura 1.
Estructura espacial Siglo XXI



Fuente: elaboración propia con base en von Thünen (1966), Alonso (1964), y Scott et al. (2001)

Las dinámicas de tipo local llevan a que se mantengan unas estructuras urbanas de tipo concéntrico, consistentes con los modelos de estructura urbana de von Thünen y Alonso. Sin embargo, las *ciudades-región* no son aisladas como contemplan esos modelos, sino que existen flujos entre ellas, representados en la ilustración por las flechas azules. No todas las ciudades mantienen interacciones con las demás en cuanto insumos o productos. También se observan unas líneas dentro de cada una de las regiones, que simbolizan movimientos de cargas (o de información) dentro de la *ciudad-región*, que, a pesar de ser movimientos locales, pueden llegar a ser insumos claves para aquellas actividades que interactúan con redes mayores de comercialización y distribución.

Los flujos presentados en la Figura 1 sugieren que la información, los productos o los flujos monetarios provenientes de otras *ciudades-región* compiten, e inclusive reemplazan, a aquellos generados dentro de la respectiva *ciudad-región*. En una charla dictada en TED, Steel (2009) afirma que el avance de los sistemas de transporte y de producción, particularmente los relacionados con refrigeración, precipitaron una ruptura entre la cercana relación que tenían las ciudades con sus *hinterlands* en materia de provisión de alimentos. Si esto sucede con los alimentos, que son productos indispensables y perecederos en su mayoría, es posible pensar que cualquier otro producto o servicio puede ser susceptible de ser provisto desde fuera de la *ciudad-región*.

Las economías de aglomeración que aquí se mencionan adolecen por su carácter fundamentalmente estático, tanto en el tiempo como en el espacio. Partiendo de esta dificultad, Boix (2004) analiza las redes de ciudades y las economías en red que de esa interacción puedan surgir, en particular las economías externas que son espacialmente dinámicas. Para ello, en primer lugar

define una red cuyos nodos son las ciudades, que se encuentran entrelazadas entre sí por vínculos socioeconómicos soportados por la infraestructura de transporte y comunicaciones. En segundo lugar, por medio de un análisis empírico para el caso de Cataluña, muestra que las economías externas no provienen únicamente de la concentración espacial de la actividad económica, sino también del efecto que las ciudades tienen sobre otras ciudades (en este caso de las redes de ciudades). De esta forma, el análisis de las redes de ciudades complementa y enriquece el enfoque de Scott y otros autores (2001), mencionado previamente, en el sentido de incorporar nuevos elementos que explican el 'éxito' de las ciudades en un mundo cada vez más integrado económicamente.

La conformación y las dinámicas de los centros urbanos pueden ser observadas, también, desde una perspectiva sociológica, cuyo discurso no se limita a las dinámicas empresariales, y que como veremos, está en las antípodas de las aproximaciones teóricas revisadas hasta el momento. Así, explorando asuntos filosóficos acerca de la conformación de las ciudades, Harvey (1993) busca establecer si los principios de justicia social tienen relevancia dentro de los principios de planeación urbana y regional. A partir de planteamientos acerca de la naturaleza del espacio, de la justicia social y del urbanismo, el autor señala que si se observa la ciudad de manera espacial, únicamente, se puede llegar a creer que la planeación urbana podría mejorar las condiciones sociales; por el contrario, observándola desde una perspectiva social, puede hacer concluir que la intervención social parecería obviar las restricciones espaciales. Este planteamiento dialéctico lo usa el autor para formular una teoría según la cual las ciudades deben ser vistas como una consecuencia del sistema de producción y distribución dominante. Así, la urbanización debería ser estudiada como un aspecto fundamental

del orden económico y social imperante, siendo dicho fenómeno la respuesta a las dinámicas de concentración de personas, producción y riqueza (Harvey, 1993).

En este marco conceptual, la inequidad de las ciudades actuales respondería al sistema de producción capitalista. En este sentido, la naturaleza del mercado —que fomenta la división del trabajo, la especialización, así como, la dependencia en la escasez y, en cierta medida, es susceptible al monopolio— permitido que las inequidades que tradicionalmente tomaban una escala local, tomen una dimensión global con unas pocas regiones y concentren actividades de mayor generación de valor, con muchas otras compitiendo por la producción de actividades rutinarias y de menor valor. Bajo esta perspectiva, vale la pena preguntarse sobre la capacidad y efectividad que puedan tener los gobiernos nacionales para diseñar y ejecutar políticas redistributivas en un entorno de desigualdad global.

Extendiendo la concepción de Harvey sobre el estudio sociológico de las ciudades, Smith (2008) plantea una teoría geográfica desde un análisis marxista. Desde esta perspectiva, el autor establece que la conexión necesaria entre geografía y capitalismo no yace en las características físicas del espacio sino en el desarrollo desigual inherente a la contradicción entre *valor de uso* y *valor de cambio* del espacio. Es así como el autor resalta que el rol del capitalismo en la conformación de las ciudades no puede basarse en la visión burguesa según la cual el espacio y su naturaleza son fenómenos externos de la sociedad. Así, Smith plantea que, en esencia, los conceptos de espacio y naturaleza son complejos y determinados socialmente.

Estas son aproximaciones sociológicas a la economía urbana, que sería teorizada como *sociología económica*, frase que acuñara Granovetter (1985).

Sobre esta metodología, Peck (2005) hace un recuento de la pugna en la academia sobre la existencia (o no) de límites entre la economía urbana y la sociología; aunque no plantea una conclusión definitiva acerca de la existencia de tales límites, sí afirma que la metodología sociológica constituye, en efecto, una aproximación crítica al estudio de lo urbano.

A manera de síntesis, el desarrollo de tecnologías de producción, transporte y telecomunicaciones ha posibilitado y soportado un proceso de globalización que ha liberado muchas de las restricciones que existían a la localización de actividades empresariales, creando dentro del proceso diversos retos y desafíos para las autoridades nacionales, regionales y locales que carecen de las capacidades o alcances geográficos necesarios para ejecutar adecuadamente sus objetivos económicos de redistribución y desarrollo. En las siguientes dos secciones se analizan en mayor detalle las respuestas desde las lógicas privada y pública a estas dinámicas globales que caracterizan la primera parte del siglo XXI.

La visión privada sobre la localización de la actividad económica

Uno de los efectos del *aplanamiento* del mundo, como señalaba Friedman, es que una empresa en el contexto actual puede ubicar las diferentes actividades en aquellos lugares en los que puede lograr los mayores beneficios. Berger (2006) revisa los elementos que llevaron a algunas empresas norteamericanas, japonesas y europeas a reubicar parte de su producción en México, Europa del Este o Asia, pero manteniendo en sus países de origen, tanto sus oficinas corporativas, como algunas de sus actividades de producción más complejas, en donde

podían aprovechar en mayor medida las capacidades locales. Sheffi (2012) afirma que Inditex, la compañía dueña de la cadena de tiendas de ropa Zara, decidió reubicar parte de su producción y operaciones logísticas de su base en La Coruña a una plataforma logística en Zaragoza, desde donde podía tener un mejor acceso tanto a las principales ciudades españolas, como a los mercados europeo y mundial. Boeing reubicó en 2001 sus oficinas corporativas del estado de Washington —donde se originó la compañía y está ubicada la principal fábrica de aviones— a la ciudad de Chicago, pues esta ciudad le ofrece una mejor conectividad internacional y una mayor base de servicios financieros y empresariales para esas actividades corporativas (*The New York Times*, 2001).

También es común encontrar que grandes empresas abren centros de investigación y desarrollo cerca de aquellas ciudades y universidades reconocidas por su participación en la generación de conocimiento, siendo algunos destinos más recurrentes que otros como Silicon Valley o Boston para empresas de alta tecnología (Saxenian, 1994); Nueva York, Londres o Tokio para empresas de consumo masivo o servicios empresariales o financieros (Sassen, 2001); o Washington D. C. para *think tanks*, entidades multilaterales, o entidades no gubernamentales.

Un elemento común de las dinámicas de ubicación mencionadas en el párrafo anterior es que parecen apartarse de la hipótesis que dice que los costos son el criterio principal para definir la ubicación de las actividades. Nueva York, Londres, Tokio, Hong Kong, Singapur, Boston o Silicon Valley son lugares en las que la tierra es costosa y los ingresos promedio de las personas son elevados, por lo que es posible considerar que abrir operaciones en ellas será

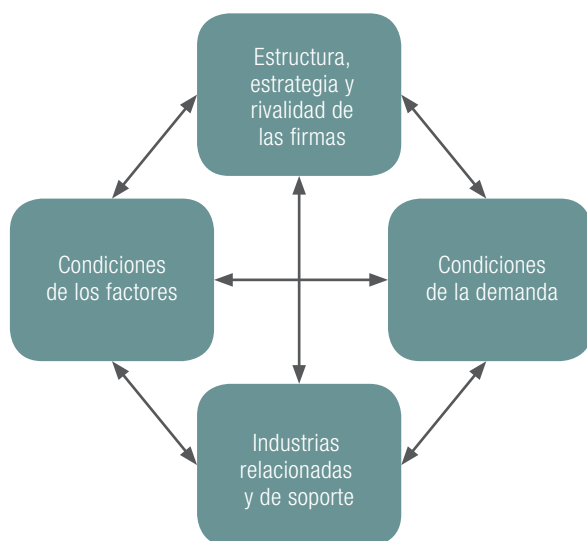
costoso. Es posible que la ubicación en Zaragoza resultara más barata desde diferentes perspectivas que su base en La Coruña, pero el simple hecho de construir una nueva planta de producción y trasladar las actividades genera costos que podrían haberse ahorrado al mantener su ubicación tradicional. Finalmente, Berger (2006) concluye que muchas de las empresas analizadas habían decidido cerrar operaciones en otros países, pues aunque el costo de algunos factores de la operación consolidada podía ser más barato, los menores ingresos derivados de problemas en los productos, o tiempos mayores de improductividad de la planta por la incapacidad local de resolver los problemas productivos, llevaban a que la rentabilidad fuera mayor en las plantas en el país de origen.

Esta nueva estructura productiva global ha hecho más evidente la complejidad asociada a las decisiones de ubicación de las diferentes instalaciones y actividades de las empresas. La flexibilidad que tienen las empresas para ubicar sus actividades en los lugares más apropiados para ellas lleva a que ahora la decisión de ubicación se pueda reducir casi que a cada actividad de la empresa. Dos de las herramientas existentes en la literatura que pueden ayudar a identificar esos lugares son 1) las reflexiones hechas por Porter (1990; 2000) en relación con los *clusters*² y sus ventajas competitivas en el desarrollo y la consolidación de las empresas, y 2) el triángulo de estrategias operativas propuesto por Lapide (2006).

Para Porter, los *clusters* son la manifestación física de las dinámicas virtuosas derivadas de su *diamante de la competitividad* (ver Figura 2). El diamante está conformado por cuatro elementos, aunque, según el autor, con una adecuada dinámica en dos de ellos es posible desarrollar y consolidar una ventaja competitiva.

2 Porter asigna el nombre de *cluster* a las concentraciones espaciales que resultan de la interacción de todos los componentes del diamante de la competitividad.

Figura 2.
Diamante de la competitividad propuesto por Porter



Fuente: elaboración propia con base en Porter (1990)

El primero de ellos, *condiciones de los factores*, incluye el desarrollo de insumos productivos como el capital humano y la infraestructura física, y se vuelve promotor de competitividad en la medida en que se desarrollan unas capacidades especializadas que diferencian a la zona de otras posibles zonas competidoras, como sucede en Singapur, Hong Kong, Rotterdam o Hamburgo. El segundo elemento, *condiciones de la demanda*, reconoce no solo el tamaño sino la sofisticación de la demanda de los clientes, siendo más competitivas aquellas zonas que no solo demanden más sino también aquellas en las que los clientes son sofisticados y exigen desarrollos e innovaciones que van abriendo mercados, destacándose aquí Silicon Valley y Boston, y en general todo Estados Unidos. La *estructura, estrategia y rivalidad de las firmas* también influye sobre el desempeño agregado, pues aquellas que tienen mayores ambiciones y que se ven enfrentadas a uno o varios competidores fuertes para alcanzarlas, van a estar incentivadas a desarrollar más rápidamente capacidades y productos diferenciados que

contribuirán al crecimiento económico agregado y al desarrollo de mercados más sofisticados, característicos también de Silicon Valley y Boston, y de otras ciudades globales como Nueva York, Londres o Tokio. Finalmente, unas *industrias relacionadas y de soporte* disponibles localmente facilitan el desarrollo de nuevos productos y la generación de riqueza. Las elevadas capacidades y niveles de dinamismo existentes en los *clusters* hacen que los beneficios sean mayores que los costos, por altos que estos últimos sean, y tienden a generar unos círculos virtuosos caracterizados por la atracción de nuevas empresas y la generación de capacidades y riqueza. Estas ventajas productivas pueden ser aprovechadas luego a escala mundial por intermedio de las redes globales de producción y distribución.

Figura 3.
Estrategias operativas de gestión de la cadena de abastecimiento



Fuente: Lapide (2006)

La capacidad actual de las empresas de llevar a cabo sus actividades en los mejores lugares lleva a que las puedan repartir entre los diferentes

clusters si así lo desean y si sus estrategias corporativas y de operación lo permiten. Berger (2006) concluyó luego de su estudio de 500 compañías durante 5 años que no existe un modelo de organización o estrategia productiva para que una empresa sea exitosa en el contexto global. El secreto es tener visión y compromiso para ser exitoso. En un análisis paralelo y complementario, Lapidé (2006) concluye que no hay una única mejor práctica de gestión de la cadena de abastecimiento que garantice el éxito de una empresa, sino que la mejor práctica de gestión de la cadena de abastecimiento depende de la estrategia de negocios y la estrategia operativa de la empresa.

Un hallazgo interesante de Lapidé (2006) es que si bien no hay una única mejor estrategia logística, sí hay tres grandes enfoques que la misma puede tomar, y que resultan mutuamente excluyentes entre sí. Estas tres grandes tendencias en materia de estrategia operativa, como se puede observar en la Figura 3 son: 1) eficiencia interna, 2) respuesta al cliente y 3) utilización de activos de la empresa. Las empresas que se concentran en el objetivo de eficiencia se enfocan generalmente en la venta de productos estandarizados o generalizados (*commodities*), y que para lograr una elevada rentabilidad deben buscar la mayor eficiencia, aprovechando economías de escala y reduciendo cualquier tiempo o costo que no sea estrictamente necesario. Esta estrategia puede significar la consolidación de centros de distribución, aunque esto implique unos tiempos mayores de reabastecimiento o respuesta al cliente. Por esta razón, las empresas que adoptan la estrategia de acercamiento al cliente normalmente venden productos diferenciados o innovadores, por lo que estar muy cerca de los clientes y tener la capacidad de atenderlos rápidamente genera una ventaja competitiva importante. Finalmente, las empresas que recurren a una estrategia de utilización de activos se concentran en generar una red de distribución amplia que les permita aprovechar al máximo los permisos de explotación o

las capacidades productivas de las costosas plantas de producción con las que cuentan.

Combinando las perspectivas de Porter y Lapidé, se concluiría que las empresas con enfoque en eficiencia tenderán a ubicar sus actividades productivas en aquellos *clusters* que ofrezcan beneficios para la capacidad de producción global o local, y se apoyarán sobre unos pocos centros de distribución que permitan mantener bajos los costos operativos, aunque con ello sacrifiquen tiempo de respuesta. Por su parte, las empresas enfocadas en la respuesta al cliente buscarán ubicar sus lugares de producción cerca de los clientes líderes, y tenderán a contar con una mayor cantidad de centros de distribución que permitan minimizar el tiempo de respuesta. Por último, las empresas que usan la estrategia de aprovechamiento de activos, que suelen estar asociadas con explotaciones de recursos naturales, tenderán a mantener sus lugares de producción cerca de la fuente de insumos, y trabajarán activamente por generar redes globales de distribución y servicios de comercialización propios que les ayuden a maximizar el ingreso que pueden extraer de sus activos.

La visión pública sobre el territorio: un activo de cantidad invariable que puede promover o desestimular la generación de riqueza y bienestar

La manera en que las ciudades se han insertado en las dinámicas económicas globales ha hecho que la concepción misma de estos entes haya sido replanteada. En ese sentido, el paradigma de la ciudad como un territorio delimitado geográficamente, con alto grado de organización social, con un área mayoritariamente urbana, en donde predomina la industria y los servicios, ha sido reformulado a partir del rol que estos entes territoriales tienen dentro de las sinergias creadas por

el comercio mundial y la reorganización de las estructuras políticas internacionales.

Uno de los principales referentes de este cambio de paradigma es Sassen (1991), quien teorizó acerca de la “ciudad global” como mega-centros urbanos nacidos propiamente (y necesariamente) en el contexto de la globalización. En este sentido, el concepto de ciudad no solo contempla nociones otrora esenciales como ubicación geográfica y contigüidad espacial, sino que incluye, además, nuevas nociones relacionadas con deslocalización de procesos productivos, redes de interacción territorial y espacial, movilidad de los factores de producción, y los recientes avances en ciencia y tecnologías de la información.

Así, la *ciudad global* se define por sus relaciones de complementariedad e interdependencia entre las redes que integra esta ciudad, en donde las categorías geográficas ceden espacio a categorías virtuales. Parafraseando a Sassen (1996), Pineda (2007) señala que el nuevo paradigma de la ciudad se caracteriza por 1) los procesos productivos flexibles, 2) la estructuración de redes enfocadas en el talento humano y la innovación, 3) el papel de las pequeñas y medianas empresas, y 4) la movilidad global del capital.

En línea con lo anterior, Cuervo (2003) establece ciertas peculiaridades de la *ciudad global*, definidas por su territorialidad, en especial por la discontinuidad y rupturas respecto a sus correspondientes sistemas urbanos nacionales; la conformación de una estructura social urbana desigual y polarizada; y por la consolidación de la *ciudad global* como un lugar en donde se concentra la ejecución de actividades económicas, en especial, los servicios y bienes financieros.

En todo caso, no hay consenso entre los académicos sobre el concepto de *ciudad global*, siendo varios los que divergen del planteamiento teórico de Sassen (1991). Partiendo del caso de la ciudad de París, Preteceille (1995) muestra que

si bien hay algunas semejanzas con el modelo de *ciudad global* propuesta por Sassen, son más las divergencias que muestran los datos empíricos del caso parisino: no se aplica en París la hipótesis del distanciamiento socioterritorial de la ciudad con respecto a su región y país; no se evidencia polarización social o segregación socioespacial. Cuervo (2003) señala que el modelo de Sassen busca extender un esquema derivado de casos particulares, pero no es generalizable al resto de ciudades.

Además de ver a las ciudades como nuevos espacios definidos por sus dinámicas de gobernanza (Rhodes, 1996), donde los gobiernos interactúan de manera creciente por medio de redes transnacionales para responder a los retos que supone la interdependencia (Slaughter, 2004), al concepto de *ciudad global* se ha sumado el de *ciudad-región* (o *región*) y *ciudad-región global*. En efecto, estas nuevas denominaciones buscan salvar los vacíos que ofrece el concepto de *ciudad global*.

En el caso de la región, Sepúlveda (2001) señala que hay varias perspectivas para definirla: desde la escala territorial intermedia entre el Estado y la localidad; o mediante criterios geográficos; o desde variables culturales, divisiones institucionales o hasta factores económicos. Asimismo, el análisis de la región debe ir de la mano de la noción de regionalismo, esto es, la organización política de la demanda regional y la movilización de intereses regionales; y del concepto de regionalización, que denota el proceso por el cual se constituye un sistema de gobierno regional.

Por su parte, el concepto de *ciudad-región global*, acuñado por Scott (1998), busca denotar el espacio comprendido por cualquier área metropolitana o conjunto de áreas metropolitanas contiguas, ubicadas en un territorio circundante cuyo grado es variable y con asentamientos urbanos dispersos, donde los asuntos políticos y económicos internos se encuentran ligados con sus relaciones extranacionales remotas.

El sector público, como representante de las personas que habitan el territorio, tiene una visión y unas competencias sustancialmente diferentes a las del sector privado. La relación que existe entre el territorio y la jurisdicción de diferentes estructuras legales y gubernamentales, llevan a que sobre los gobiernos recaiga buena parte de la responsabilidad de gestionar ese territorio para maximizar la riqueza y el bienestar para sus habitantes. En la medida en que ese territorio es un recurso invariable en el tiempo, los gobiernos deberían realizar una permanente gestión que maximice la utilización, el aprovechamiento y la renovación de ese activo escaso.

La diferenciación propuesta por Hudson (2001) entre lugares sociales y económicos ilustra bien las diferencias de percepción del territorio entre el sector público, que representa a los habitantes del territorio, y las empresas. Las personas desarrollan un gran apego a los territorios que habitan en la medida que con el tiempo se construyen vínculos sociales de largo plazo que contribuyen a su bienestar y desarrollo personal. Por su parte, las empresas ocupan el territorio para poder realizar su actividad económica, y a pesar de sus acciones de responsabilidad social y compromisos locales, lo más probable es que lo abandonen si las dinámicas competitivas las obligan a encontrar nuevos lugares para poder subsistir y ser competitivos.

Las *ciudades-región*, como lugares en los que coexisten lugares sociales y lugares económicos, son lugares de alta diversidad y complejidad, caracterizados por tensiones permanentes entre los sectores público y privado, derivadas de las diferentes visiones que ambos tienen y por la multiplicidad de actores e intereses que se encuentran en el territorio. Estas tensiones no están exentas de ironía, pues la misma ciudadanía que exige a sus gobiernos generar programas y proyectos para incrementar el empleo y la generación de riqueza local, puede reaccionar a estas medidas y generar una serie de actividades que obstaculizan y

dificultan los procesos de renovación y reciclaje territorial necesarios para incrementar la productividad. Estas manifestaciones, de tipo *Not in my Backyard*, pueden dar lugar a una serie de incentivos ‘perversos’ que llevan a que las empresas, en lugar de permanecer en sus lugares originales, busquen otros lugares para crecer su actividad, lo cual representa una pérdida de fuentes de trabajo y actividad económica en el lugar original.

Además de las diferencias entre las actividades sociales y económicas, hay otro elemento que fortalece las diferencias de percepciones sobre el territorio entre actores públicos y privados. Para las entidades privadas, el territorio es un factor de producción de alta flexibilidad que se puede incrementar o reducir de acuerdo con las dinámicas de sus respectivos negocios. Para el sector público, el territorio disponible es una constante de baja flexibilidad, pues cualquier mejora no solo es demorada y costosa, sino que compite por recursos con otras necesidades sociales. Si una de las instalaciones del sector privado se vuelve obsoleta, la empresa tiene la posibilidad de cerrarla o abandonarla y construir una nueva en otra ubicación y reorganizar la producción para ser rentable. Si una zona de una *ciudad-región* se vuelve obsoleta, la ciudad ve reducido su activo territorial, lo cual genera menor actividad económica y menores ingresos que, a su vez, limitan la capacidad para recuperar ese activo territorial para generar crecimiento nuevamente. Este ciclo vicioso se evidencia en gran medida en la ciudad de Detroit, que a mediados de 2013 se acogió a la ley de quiebras de Estados Unidos (*The Economist*, 2013).

El trabajo de los gobiernos territoriales se ha vuelto más retador con el avance de las fuerzas que *encogen y aplanan* el mundo. Las mayores barreras comerciales llevaban a que las empresas de una ciudad estuvieran protegidas de la competencia internacional y que dieran poca consideración a la posibilidad de relocarse. La mayor conectividad abrió los ojos de las empresas a la posibilidad de reubicarse, y la mayor competencia

foránea las ha llevado en muchos casos a concretar esas reubicaciones. Los gobiernos locales entraron, de esta manera, a ser partícipes en una competencia por retener empresas locales o atraer empresas extranjeras para generar empleo y contribuir al bienestar de la población.

Sin embargo, es bien conocido que la posibilidad de acción nacional y local de los gobiernos está permeada por las diferentes agendas de los actores involucrados. Esto es especialmente cierto en los países latinoamericanos, donde el fenómeno de la corrupción hace que los objetivos deseados no sean los que al final son implementados. La literatura de economía política del desarrollo urbano aborda estos problemas, haciendo referencia no solo a la corrupción, sino también al papel que desempeñan las instituciones (formales e informales); los problemas de la delegación entre el principal (la sociedad) y su agente (el gobierno local); los mecanismos de toma de decisión en comités; y los efectos de la competencia electoral para la provisión de bienes públicos, entre otros.

Relacionado con esta literatura, Molotch (1976) plantea que las dinámicas urbanas atienden al juego de poder entre las élites. Así, la conformación de las ciudades responde a acuerdos más o menos tácitos de dichas élites respecto al crecimiento de aquellas, en donde dicho crecimiento constituye la motivación esencial de tales acuerdos debido a que contribuye directamente a los intereses particulares de las élites. Con este planteamiento el autor señala que la esencia misma de la conformación de las ciudades es ser “máquinas de crecimiento” que se basan en: 1) el valor de uso y de cambio de los lugares; 2) sus empresarios; 3) sus aliados; 4) la necesidad de capital móvil; y 5) la promoción del crecimiento como un bien público.

Bajo esta noción, observa el autor que el crecimiento de la población en áreas urbanas es un indicador de éxito, el cual responde a la expansión de industrias básicas y su correspondiente fuerza de trabajo, expansión del comercio mayorista y

minorista y mayores niveles de actividad financiera. Asimismo, Molotch (1976) señala que estas dinámicas de crecimiento se desarrollan en el seno de los gobiernos locales, que se convierten en los escenarios de competencia por dineros públicos que faciliten el crecimiento de los centros urbanos. En efecto, la mayoría de las veces los intereses públicos y privados se fusionan cuando empresarios se involucran en política (Molotch, 1976). Sin perjuicio de esto, el autor también señala que, además de las decisiones del Gobierno, las decisiones tomadas por las empresas privadas tienen gran impacto sobre el patrón de uso del suelo en toda la ciudad.

Las necesidades surgidas de las dinámicas urbanas en América Latina hacen que los países creen instrumentos novedosos o “instrumentos notables” (Smolka y Furtado, 2014). Para su gestión, si bien las facetas de cada uno de estos instrumentos dependen de cada caso particular, estos abordan temas como procedimientos de gestión y extensión hacia usos no previstos, entre otros; y se caracterizan por sus enfoques innovadores para asumir temas de política pública que se identifiquen como desafiantes para los planificadores urbanos. Algunos ejemplos de estos instrumentos son el subsidio que en Chile se ha otorgado para nuevos desarrollos, el reajuste de tierras en Planes Parciales implementados en Colombia, las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) en Brasil, y la nueva reglamentación sobre actos administrativos de prescripción adquisitiva de dominio en Argentina.

Además de los fenómenos antes mencionados, las concentraciones urbanas se ven afectadas de manera importante por la inversión en infraestructura. En efecto, los patrones de desarrollo espacial de los países son influenciados por la inversión en infraestructura pública (carreteras, puertos, etc.) y, de servicios (energía, suministros de agua, sanitarios, etc.) (Ingram y Brandt, 2013). Esta inversión en infraestructura suele medirse a partir de sus impactos en la productividad.

En todo caso, los grandes beneficios de la inversión en infraestructura van acompañados, también, de importantes costos en el desarrollo y mantenimiento de esta. Ante esta situación, son varios los esquemas de financiación que se han establecido para sufragar tales costos. En América Latina ha sido una práctica frecuente gravar los excesos de valor de los inmuebles (*value capture*): en Colombia, por ejemplo, a partir de la expedición de la Ley 25 de 1921, se introdujo una contribución sobre los bienes raíces que resulten beneficiados con la ejecución de obras locales de interés público. Esquemas similares se han implementado, por ejemplo, en Hong Kong, Tokio y algunas ciudades de Brasil (Ingram y Brandt 2013; 2012).

De Mattos (1981) proporciona una visión crítica de las dinámicas urbanas. Su argumentación, orientada al estudio de las urbes latinoamericanas, surge de constatar la existencia de tres procesos de concentración: 1) estructura económica concentrada (concentración del capital); 2) estructura social concentrada (carácter regresivo de la distribución del ingreso); y 3) estructura geográfica concentrada (concentración territorial). Bajo este planteamiento, el autor resalta que estas tres dimensiones se retroalimentan y el resultado es una tendencia creciente a la concentración geográfica de la actividad económica. En efecto, el capital se desplaza hacia aquellos lugares en donde consigue una mayor tasa de retorno, y en el contexto latinoamericano eso ocurre donde hay demanda, mano de obra barata, incentivos fiscales (los cuales muchas veces son un resultado endógeno, o sea, explicado por los propios actores dominantes) e infraestructura. Como corolario de esta realidad, se plantea el problema del aumento de la desigualdad espacial, debido a que el capital no será invertido en lugares que no presenten aquellas características. La visión crítica mencionada alude a que la política pública pasa a tener como objetivo primordial la competitividad, subordinando todos

los demás propósitos a este objetivo y subordinándose muchas veces a los intereses privados.

Oportunidades y amenazas de la globalización de ciudades y regiones

La mayor conectividad y la posibilidad de distribuir las actividades económicas de una misma empresa generan grandes oportunidades y grandes amenazas para las *ciudades-región* que participan en las redes globales de producción y distribución. La mayor movilidad de la actividad económica contribuye a la generación de empleo a escala global y, en principio, debería promover una convergencia global de ingresos. Regiones que tradicionalmente han tenido bajo desempeño económico y bajos niveles de empleo tienen actualmente la posibilidad de convencer a empresas multinacionales para que instalen actividades económicas en su territorio, y generen con ello beneficios directos como mayor ingreso y empleo, e indirectos en la medida en que algunas de estas actividades atraen con ellas algunas actividades conexas. Este es el caso de las ensambladoras de automóviles, las cuales, al operar bajo esquemas “Just In Time” tienden a arrastrar con ellas a los proveedores de sus partes y componentes. Con este tipo de estrategias de atracción de inversión foránea se lograron impactos significativos sobre la riqueza y empleo como el importante desarrollo industrial de China desde la década de 1970; la llegada de grandes ensambladoras de carros a los estados del sur de Estados Unidos; la implementación de diferentes maquilas en México luego de la firma del Nafta en la primera mitad de la década de 1990; o en Costa Rica la entrada de Intel (fabricante de microchips) en la década de 1990.

Infortunadamente, no todas estas experiencias han sido positivas. Confirmando las reflexiones de Hudson (2001) sobre el carácter transitorio de los lugares de producción, Berger (2006) observó cómo, en el tiempo, algunas empresas han venido trasladando unas mismas actividades

entre diferentes países, sin importar siquiera la alta productividad y utilidades de estas plantas. Un ejemplo de ello es la posición de Nissan en relación con su planta del noreste de Inglaterra frente a las dinámicas y tensiones monetarias y de mercado entre el Reino Unido y la Unión Europea (BBC, 2013).

Mientras esta incertidumbre sobre la permanencia afecta a regiones en vías de desarrollo, los principales centros urbanos han continuado atrayendo y generando cada vez más actividades, con compromisos que son de largo plazo. El señalado arribo de las actividades corporativas de Boeing a Chicago es una apuesta de largo plazo, como lo son también la creación de todo tipo de laboratorios y centros de investigación y desarrollo en Silicon Valley o en Boston. Las importantes dinámicas económicas existentes en estos sitios continúan atrayendo mayor inversión hacia ellos, y en la medida en que estas actividades se basan en actividades que solo son ejecutables en el mediano y largo plazo, hay un mayor compromiso con la permanencia de las empresas en los lugares.

Las razones que llevan a que las regiones avanzadas generen un compromiso de más largo plazo están asociadas 1) con las dinámicas de *cluster* (ver Figura 2), que hacen que la ubicación de actividades allí pueda obtener grandes beneficios; y 2) con el hecho de que, en estos *clusters* están usuarios líderes y demandas sofisticadas, que conllevan a que la estrategia de las empresas allí ubicadas esté enfocada en innovar constantemente. Esta actividad corresponde a la estrategia operativa de “servicio al cliente” del triángulo de Lapede (Figura 3). Todo esto genera unos ciclos virtuosos que ayudan a mantener la posición de liderazgo productivo de la ciudad región.

Por su lado, otras regiones generan un bajo compromiso de largo plazo y se caracterizan por atraer una producción de bienes cuya tecnología incorporada pertenece a fases más avanzadas del desarrollo. Asimismo, la ausencia de condiciones y

capacidades locales para demandar productos innovadores, o de evolucionar los sistemas de producción, hace difícil recuperar la depreciación del capital productivo. Estos activos de producción pueden ser reconfigurados o reubicados rápidamente para aprovechar en mejor medida elementos coyunturales como la imposición o remoción de barreras comerciales, o para tratar de extender el tiempo durante el cual un producto está en la capacidad de generar beneficios económicos.

De manera similar a las diferencias que hay entre los productos innovadores y los *commodities*, las *ciudades-región* han entrado a conformar un mercado de lugares para la producción, en el que los demandantes, en este caso las empresas, tienen la posibilidad de escoger algunos lugares ‘de lujo’ para ubicar sus actividades y necesidades más avanzadas, mientras que para otras necesidades la decisión de ubicación puede basarse en el costo o en los beneficios ofrecidos en el lugar. Nueva York, Londres, Tokio, Silicon Valley o Boston son ejemplos del primer grupo, mientras que la mayoría de los países en desarrollo pertenecen al segundo grupo. Estos últimos buscan atraer inversiones por medio de reducciones de impuestos o de beneficios varios que ofrecen a las empresas, los cuales generan incentivos y transferencias que muchas veces funcionan como subsidios cruzados, en la medida en que los ciudadanos de una región terminan financiando buena parte de la actividad de las empresas foráneas, cuyos beneficios al final se repatriarán a sus lugares de origen.

Las ciudades, por su complejidad intrínseca, se ven afectadas de forma permanente por estas oportunidades y amenazas globales. Sin embargo, en una buena parte de los casos estas dinámicas son desconocidas por los gobiernos locales y, dado que el eje central de su acción está enfocado en los ciudadanos, los lleva a tener un bajo interés por las dinámicas empresariales. En particular, se tiende a subestimar los impactos de las dinámicas globales sobre la viabilidad de las empresas y, por medio de ellas, de

la sostenibilidad de las actividades económicas en la forma urbana existente.

Si se combina esa mala comprensión de las dinámicas empresariales globales con la mayor competencia territorial por atraer actividad económica, se está llevando a los gobiernos a asumir grandes compromisos de mediano y largo plazo, los cuales suponen una toma de riesgo importante. Como se ha intentado ilustrar, una característica de la lógica empresarial es que las decisiones de ubicación pueden tener un carácter transitorio; en este contexto, una mala elección de políticas puede llevar al deterioro físico y económico de un lugar, e incluso a su obsolescencia. La quiebra de Detroit está marcada en gran medida por esta incapacidad de la ciudad para adaptarse a las nuevas condiciones y generar más compromisos financieros. Detroit no logró consolidar dentro de su territorio fuentes estables y duraderas de generación de riqueza.

Estos riesgos llevan a que sea importante avanzar en el análisis de esas dinámicas empresariales, tanto locales como globales, y en la forma en que las mismas modifican las condiciones de los mercados del suelo, para así 1) formular estrategias de desarrollo económico y desarrollo urbano que permitan posicionar a un territorio como 'de lujo'; y 2) definir unas mejores estrategias de atracción y retención de empresas, que permitan maximizar los beneficios locales y minimizar los compromisos y riesgos que adquieren los habitantes en la competencia global por la atracción de empresas.

Conclusiones y recomendaciones

Las *ciudades-región* actuales son lugares diversos y complejos en los que se llevan a cabo actividades económicas de empresas locales y extranjeras, y en las que también se soportan diversas

actividades sociales que generan arraigo en la población. Como resultado, las ciudades actuales difícilmente pueden considerarse como territorios autocontenidos, pues están siendo influenciados de forma activa por fuerzas globales.

Si bien esta reflexión resalta las dificultades y retos que enfrentan las autoridades locales para atraer y retener actividades que generen riqueza dentro de su territorio de manera sostenible, también proponen unas avenidas diferentes de solución o de competencia que es importante explorar.

En primer lugar, el *encogimiento* y *aplanamiento* del mundo y la posible reubicación de actividades en cualquier lugar dan oportunidades importantes para participar de la riqueza, pero también amenazan con que las actividades locales se reubiquen en otros lugares. Asimismo, esto implica que las empresas locales están cada vez más expuestas a la competencia de empresas foráneas.

En segundo lugar, como en otros mercados, el del suelo tiene unos territorios 'de lujo' a los que solo acceden ciertas actividades. Para las demás actividades, hay unos territorios *commodity* que al ser todos similares llevarán a que la decisión para la empresa se reduzca al precio, precio que en algunos casos se rebaja porque los residentes asumen partes de los costos. Sin embargo, como se evidencia en estos mismos mercados, es posible que nuevos actores surjan y se conviertan en líderes por la consolidación y la evolución de capacidades diferenciadas, lo que necesariamente implica para las ciudades explorar otras dimensiones de funcionalidad diferentes al precio.

En tercer lugar, las ciudades no solo son viables por sus dinámicas (buenas o malas) internas, sino que también están expuestas a fuerzas externas. Por ello, es necesario reconocer y utilizar estas fuerzas para gestionar su desarrollo, pues no hacerlo puede llevar a resultados no deseados en términos que trascienden lo puramente

económico. En efecto, las consecuencias de la falta de consideración de las oportunidades y las amenazas inherentes a un sistema socioeconómico más abierto, globalizado o integrado con el resto del mundo, conllevan segregación social y segregación espacial de la sociedad urbana, lo cual es a todas luces un resultado a evitar para cualquier tomador de decisiones.

Por último, las autoridades locales de las entidades territoriales deben superar la lógica de compartimientos estancos que muchas veces presentan, en particular en el contexto de los países latinoamericanos, y asumirse como partes de un *todo* a escala regional. Hacen falta esquemas de coordinación territorial, que unifiquen esfuerzos y recursos, y ayuden a estas autoridades territoriales a generar la diferenciación, la propuesta de valor añadido y los recursos fiscales necesarios para convertirse en ubicaciones de lujo para la actividad industrial o logística. En contraste, si las ciudades insisten en esquemas de desarrollo independiente, en acciones descoordinadas y en competencia local basada en reducciones fiscales, puede acelerar procesos de destrucción de valor que ya están en curso en su territorio, lo que llevaría a que en unos pocos años tengamos más Detroits.

Bibliografía

Alonso, W. (1964). *Location and Land Use: Toward a General Theory of Land Rent*. Cambridge: Harvard University Press.

BBC. (8 de noviembre de 2013). Nissan Boss Warns UK over Possible EU Exit. BBC. Recuperado de <http://www.bbc.com/news/business-24859486>

Becattini, G. (1991). Italian Industrial Districts: Problems and Perspectives. *International Studies of Management & Organization*, 21(1), 83-90.

Becattini, G. (2002). Del distrito industrial marshalliano a la “teoría del distrito” contemporánea. Una breve reconstrucción crítica. *Investigaciones Regionales*, (1), 9-32.

Berger, S. (2006). *How We Compete*. Boston: MIT Press.

Boix, R. (2004). Redes de ciudades y externalidades. *Investigaciones Regionales*, (4), 5-27.

Christaller, W. (1966). *Central Places in Southern Germany*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Concejo Municipal de Cota. (2009). *Decreto No 223 de 1 de Diciembre de 2009*, “Por medio del cual se reglamenta el acceso a beneficios tributarios contemplados en el acuerdo 20 de 2009”. Cota: Autor, 1 de diciembre de 2009.

Cuervo, L. (2003). *Pensar el territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes).

Daumas, J. (2007). Districts industriels: du concept à l'histoire: Les termes du débat. *Revue économique*, 58(1), 131-152.

De Mattos, C. (1981). Crecimiento y concentración espacial en América Latina: algunas consecuencias. *El Trimestre Económico*, 48(190), 341-362.

Dei Ottati, G. (1991). The Economic Bases of Diffuse Industrialization. *International Studies of Management & Organization*, 21(1), 53-74.

Dicken, P. (1991). *Global Shift: Transforming the World Economy*. Nueva York: The Guildford Press.

Friedman, T. (2007). *The World is Flat 3.0*. Nueva York: Picador.

Fuà, G. y Irwing, J. (1991). The Environmental Bases of Diffuse Industrialization. *International Studies of Management & Organization*, 21(1), 5-20.

Ghemawat, P. (2012). *Actually, the World isn't Flat*. TED Conference, LLC. Recuperado de http://www.ted.com/talks/pankaj_ghemawat_actually_the_world_isn_t_flat

Granovetter, M. (1985). Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91, 481-510.

Harvey, D. (1993). *Social Justice and the City*. Oxford: Blackwell Publishers.

Held, D. y McGrew, A. (2000). The Great Globalization Debate: An Introduction. En Autores. (eds.), *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*. (pp. 1-45). Cambridge: Polity Press.

Hudson, R. (2001). *Producing Places*. Nueva York: The Guilford Press.

Ingram, G. y Brandt, K. (2013). Global Infrastructure: Ongoing Realities and Emerging Challenges. En Autores. (eds.), *Infrastructure and Land Policies*. (pp. 3-19). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Ingram, G. y Hong, Y. (2012). Value Capture and Land Policies. En Autores. (eds.), *Land Policy Series*. (pp. 22-35). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Lapide, L. (2006). MIT's SC2020 Project: The Essence of Excellence. *Supply Chain Management Review*, 10(3), 18-24.

Marshall, A. (1920). *Principles of Economics*. Londres: MacMillan and Co.

Molotch, H. (1976). The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place. *The American Journal of Sociology*, 82(2), 309-332.

Peck, J. (2005). Economic Sociologies in Space. *Economic Geography*, 81(2), 129-175.

Pineda, S. (2007). Ciudad-región global: una perspectiva de la gobernanza democrática territorial. Puerto Rico: Memorias del V Encuentro Internacional AERYC.

Porter, M. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. Nueva York: The Free Press.

Porter, M. (2000). Locations, Clusters and Company Strategy. En G. Clark., M. Feldman. y M. Gertler. (eds.), *The Oxford Handbook of Economic Geography*. (pp. 253-274). Oxford: Oxford University Press.

Preteceille, E. (1995). Division sociale de l'espace et globalisation. Le cas de la métropole parisienne. *Sociétés contemporaines*, 22(1), 33-67.

Rhodes, R. (1996). The New Governance: Governing Without Government. *Political Studies*, XLIV, 44(4), 652-667.

Ricardo, D. (1997). *Principios de economía política y tributación*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Rodgers, S. (2009). *Urban Geography: Urban Growth Machine*. Oxford: Elsevier.

Sassen, S. (1991). *The Global City. New York, London, Tokio*. Princeton: Princeton University Press.

Sassen, S. (1996). Cities and Communities in the Global Economy. En N. Brenner. y R. Keil. (eds.), *The Global Cities Reader*. (pp. 82-89). Nueva York: Routledge.

- Sassen, S. (2001). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.
- Saxenian, A. (1994). *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*. Cambridge: Harvard University Press.
- Scott, A. (1998). *Regions and the World Economy. The Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order*. Oxford: Oxford University Press.
- Scott, A., Agnew, J., Soja, E. y Storper, M. (2001). Global City-Regions. En A. Scott. (ed.), *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*. (pp. 11-30). Oxford: Oxford University Press.
- Sepúlveda, L. (2001). *Construcción regional y desarrollo productivo en la economía de la globalidad*. Santiago de Chile: Cepal.
- Sheffi, Y. (2012). *Logistics Clusters*. Cambridge: The MIT Press.
- Slaughter, A. (2004). *A New World Order*. Princeton: Princeton University Press.
- Smith, A. (1958). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Smith, N. (2008). *Uneven Development*. Georgia: University of Georgia Press.
- Smolka, M. y Furtado, F. (2014). *Instrumentos notables de políticas de suelo de América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Staber, U. (1998). Sociology and Economic Development Policy: The Case of Industrial District Promotion. *The Canadian Journal of Sociology / Cahiers canadiens de sociologie*, 23(2-3), 239-261.
- Steel, C. (2009). *Carlyn Steel: How Food Shapes our Cities*. TED Conference LLC. Recuperado de http://www.ted.com/talks/lang/en/carolyn_steel_how_food_shapes_our_cities.html
- Storper, M. (2003). Globalization, Localization and Trade. En G. Clark., M. Feldman. y M. Gertler. (eds.), *Oxford Handbook of Economic Geography*. (pp. 146-167). Oxford: Oxford University Press.
- The Economist* (27 de julio de 2013). Can Motown be Mended? *The Economist*. Recuperado de <http://www.economist.com/news/united-states/21582285-americas-biggest-ever-city-bankruptcy-starts-roll-can-motown-be-mended>
- The Economist* (19 de enero de 2013). Coming Home: A Growing Number of American Companies are Moving their Manufacturing Back to the United States. *The Economist*. Recuperado de <http://www.economist.com/news/special-report/21569570-growing-number-american-companies-are-moving-their-manufacturing-back-united>
- The Guardian* (19 de junio de 2014). The Death of the American Mall. *The Guardian*. Recuperado de <http://www.theguardian.com/cities/2014/jun/19/sp-death-of-the-american-shopping-mall>
- The New York Times* (11 de mayo de 2001). Chicago, Offering Big Incentives, Will Be Boeing's New Home. *The New York Times*. Recuperado de <http://www.nytimes.com/2001/05/11/business/chicago-offering-big-incentives-will-be-boeing-s-new-home.html>
- Von Thünen, J. (1966). *The Isolated State*. Oxford: Pergamon Press.
- Weber, A. (1909). *Über den Standort der Industrien*. Tübingen: Mohr.