

NOTAS Y COMENTARIOS

Sistemas productivos locales en América Latina: ¿fortaleza o nueva mitología?

XAVIER PAUNERO

Universidad de Girona

Mucho se ha hablado en las últimas décadas sobre las potencialidades de los SPL (sistemas productivos locales), también llamadas áreas de especialización flexible, territorios de industria endógena, etc.

A escala micro, estos estudios se preocupan por los factores invisibles del desarrollo económico local, "desplazando el análisis del nivel de la economía y la industria al nivel de la empresa" (Doeringer y otros, 1987). A gran escala, la globalización pone a prueba las formas de regulación nacionales (Reich, 1994) ya que considera la interconexión internacional de las economías regionales y, en consecuencia, la disminución de la competencia nacional en su control: las regiones, sus políticas y sus agentes se redefinen y quedan sujetos a nuevas obligaciones estructurales.

El cambio estructural regional no sólo designaría un proceso de sustitución de lo viejo por lo nuevo, sino también la reorganización de interrelaciones de producción integrales y sus redes institucionales, si bien esta globalización se ve acompañada de una gran plasticidad de formas de inserción territoriales y notablemente locales.

Aspectos locacionales

Contrariamente a lo que se cree, los factores locales más importantes hoy en día continúan teniendo un peso importante en la arquitectura de las organizaciones, en la medida que precisan del juego locacional a escala global.

En los territorios endógenos de América Latina las firmas no solamente se han implantado como una operación matemática de procesos locacionales más o menos independientes (fundamentados en los recursos de materias primas o mano de obra), sino que son el resultado de deslocalizaciones y cambios a escala global. Así, los SPLs latinamericanos se han visto constreñidos a trabajar en la renovación permanente de sus ventajas competitivas: dinámicas de aptitud, definidas como la capacidad de una empresa, de una organización para crecer su capacidad de creación de recursos y de competencia de las organizaciones.

En una primera fase, desde los años cincuenta, asistimos al desarrollo de la industria maquiladora en la frontera norte de México y en Puerto Rico. Más adelante, este modelo sufrió cambios importantes hacia un "nuevo modelo maquilador", tanto en los espacios tradicionales como en otros territorios del interior de México y el Caribe. Y recientemente, con el auge experimentado por las ZFPs —Zonas Francas Productivas—, los paraísos fiscales del Caribe y los puertos francos, el panorama se presenta extremadamente complejo, a pesar de los múltiples acuerdos de integración regional existentes.

Los sistemas productivos locales y la especialización productiva aportan una estrategia basada en la innovación permanente, mediante una constante adaptación a los cambios en lugar de controlarlos.¹ Precisamente por eso, América Latina vive un *aggiornamento* de las antiguas formas artesanales de producción, que habían quedado marginadas durante la primera revolución industrial. Los SPLs surgen, por lo tanto, en ámbitos específicos mediante condensación en el tiempo de la cultura productiva a escala local, siguiendo pautas como las siguientes:

- Concentración de Pymes —pequeñas y medianas empresas— en espacios restringidos;
- Áreas que, en general, permanecen al margen del proceso fordista de manufactura;
- Expansión basada en economías externas a las empresas;
- Economías internas al distrito, basadas en la experiencia y la cualificación profesional;
- Intensa división del trabajo entre firmas con densas redes de relaciones materiales e intangibles (difusión de ideas e información e innovación sobre procesos y productos);
- Especialización en alguna rama o sector (productos de elevada elasticidad renta y ciclo de vida corto y mercado segmentado);
- Coexistencia de relaciones de cooperación informales en las fases de comercialización, fabricación o I + D;
- Existencia de un mercado de trabajo flexible, con tradición laboral.

Esta cristalización se justifica por algunas precondiciones: a) sobre el entorno social y cultural; b) la existencia de un sistema de valores compartido por la comunidad local (un amortiguador de la conflictividad) con normas sociales específicas; c) una densidad de relaciones familiares y comunitarias, *arcaísmo con modernidad*; y, d) la seguridad en la familia (autoconsumo, pluriactividad, etc.).

Evidentemente, aquellos sistemas productivos locales con mayor éxito han perdurado en el tiempo, ampliando su ámbito de actuación; por otro lado, se produce un cambio conceptual y epistemológico, a través de formas productivas flexibles que influyen en la jerarquía urbana como la conocemos hoy en día.

Por cuanto antecede, seguir afirmando que el crecimiento económico está sometido a la centralidad urbana, solamente se explica por los intereses de las áreas metropolitanas, o porque las políticas económicas y territoriales aún no se han modificado y seguirían operando bajo la premisa: *desarrollo = industrialización en grandes plantas = urbanización en grandes ciudades*.

En el ámbito latinoamericano, las fuertes inversiones del sector público y el capital exterior han seguido este patrón. Pero, simultáneamente, se ha desarrollado otra realidad local, consistente en cuatro fases, desde la aparición de los primeros negocios locales hasta la fase de control local y consolidación de una estructura de manufactura y servicios locales (véase cuadro n° 1) donde artesanos e industriales asumen de forma conjunta los riesgos del mercado, pero complementarían actividades en un proceso autónomo, discontinuo y con medios de producción modestos.

Cuadro n° 1. **Etapas del crecimiento endógeno**

ETAPAS	CARACTERÍSTICAS	FACTORES DESENCADENANTES
1. Firmas locales	Inicio de negocios locales Competencia interregional	Información y capitales
2. Expansión regional	Ventas exteriores Inversiones exteriores	Expansión de las ventajas competitivas
3. Control local	Peso en la economía regional	Identidad del empresario local
4. Consolidación	Estructura equilibrada	Todos los anteriores

Estos enclaves productivos de carácter endógeno han pasado por diversas etapas de desarrollo y ciclos de vida diferenciados. Se trata de territorios estructurados de una forma difusa y en los que se toma en consideración, de una forma espacial, su dinámica de innovación, que los convierte en conjuntos segregados del cuerpo productivo, como auténticas *islas de innovación* caracterizadas por una *atmósfera económica* y una calidad de vida que en muchos casos se equipara a la de las regiones-motor. Además, algunos países de América Latina con una cierta trama productiva local son paradigmáticos para el desarrollo posfordista² y posibilitan relaciones enriquecedoras de complementariedad: entre pymes, microempresas y un segmento cada vez más amplio del sector informal de empresas, dirigidas en algunos casos desde las grandes corporaciones.³

Resumiendo, podemos decir que las diversas situaciones productivas locales en América Latina entrarían a formar parte de algunas de las opciones siguientes, agrupadas en cuatro rúbricas:

- Una fuerte especialización local en una actividad que puede llegar a suponer una parte significativa de la producción nacional del sector (tamaño crítico);
- Una potente división del trabajo entre un número considerable de pymes interdependientes que cooperan y compiten (funcionamiento orgánico no polarizado);
- Existencia de una profesionalidad de trabajadores, sistemas de información y de formación especializados y compartidos (una puesta en común de conocimientos y de saber hacer);
- Una especialización productiva autosostenida sobre la base de una gran flexibilidad, con retroalimentación para trabajadores y empresas (desarrollo endógeno).

Urbanización e informalidad

En 1940, la estructura urbana latinoamericana estaba muy polarizada: los pueblos pequeños y medianos tenían el 53,3% de la población urbana, mientras que los centros metropolitanos representaban solamente un 35% de la población urbana. Pero, desde entonces (véase cuadro nº 2) el crecimiento urbano ha sido imparable, en detrimento de las áreas rurales, que permanecen estables. Habría que destacar el crecimiento experimentado por las ciudades intermedias (a un ritmo del 6,3% anual) asociado con una mayor especialización en las nuevas fases de la industria. Hacia 1980, la redistribución de la población urbana ya se había producido: el peso relativo de las ciudades intermedias aumentó a costa de los lugares más pequeños,

aunque la concentración metropolitana persistía y el sistema urbano de América Latina se desequilibraba.

Cuadro n° 2. América Latina. Distribución de la población, 1940-1980

Ambito	% población 1940	% población 1980	% crecimiento 1940-1980
Rural	62,6	30,5	0,08
Pueblos	20,0	23,3	3,0
Ciudades intermedias	4,3	19,0	6,3
Metrópolis	13,1	27,2	4,4
Total urbana	37,4	69,5	4,1
Total %	100	100	
Población total (10 ⁶)	95,7	268,3	2,6

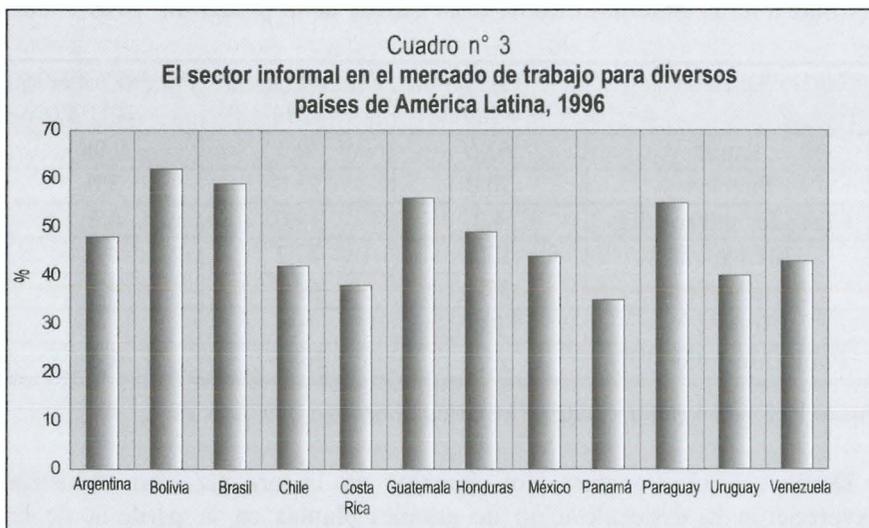
Fuente: Elaboración propia a partir de BETHELL, Leslie, (ed.), 1997, *op. cit.*

Desde los años setenta, los cambios en la organización industrial favorecieron la deslocalización de grandes plantas en la periferia de las grandes ciudades,⁴ sobre todo en aquellas metrópolis donde el precio del suelo, los problemas laborales y medioambientales la estimularon, potenciando un cambio hacia unidades más pequeñas, flexibles y descentralizadas; tanto en el espacio (industrialización difusa) como desde el punto de vista organizativo (desarrollo de la subcontratación y la economía informal). Con todo, el sistema urbano latinoamericano sigue concentrando una gran parte de la información, conocimiento, creatividad, cultura, tecnología, así como de la manufactura, que exporta a otros sistemas.⁵

Este cambio en la concentración de las actividades productivas, a partir de unos cuantos emplazamientos urbanos y en beneficio de sistemas urbanos mucho más diversificados y especializados, se produce en casi todos los países latinoamericanos con una estructura industrial mínimamente consolidada. En un caso, son las empresas multiplanta las que exigen un desarrollo de los sistemas locales y las redes multiplanta; en otro, son las nuevas inversiones; y, por último, puede suceder que el propio tejido local consiga desarrollar una oferta manufacturera y de servicios de carácter autosostenido.

Otro aspecto a considerar serían las particularidades de los sistemas locales en América Latina en materia de microempresas y la economía informal, que tienen un papel clave (véase cuadro n° 3).⁶ Efectivamente, desde una estricta perspectiva económica, podrían constituir factores de alta competitividad. No obstante, en América Latina, de hecho nos hallamos ante una serie de situaciones que en muchos casos rayarían la ética y el estado de derecho:

explotación infantil, trabajo femenino invisible, ausencia de derechos laborales, en general, y sindicales, en particular, escasa preparación y seguridad, etc.⁷



Además, estos problemas son ya endémicos en las metrópolis latinoamericanas y se mimetizan en otros ámbitos, como las pequeñas ciudades, simplemente como forma de supervivencia y alternativa a la exigua remuneración del sector formal de la economía. Así, microempresas, *tianguis*, *pepsicolización* y otras actividades y servicios personales tienen formas múltiples, así como variantes y acepciones locales. Este segmento socioeconómico, altamente emprendedor, está muy consolidado e integrado en el paisaje urbano del conjunto de ciudades latinoamericanas.⁸

Esta heterogeneidad, cualitativa y espacial, que caracteriza al sector informal latinoamericano es evidente, y no estaría formado por un solo sector sino por múltiples negocios. En buena medida, su diversidad se asocia con la dimensión geográfica y la vocación económica regional-local (en los sectores de confección, calzado, fundición, talleres, artesanías...), además del comercio, lógicamente.

A modo de conclusión

Como se ha expuesto, en las últimas décadas se asiste a una eclosión de análisis sobre la economía local y su desarrollo, realizados por economistas, geógrafos, politólogos y otros científicos sociales,⁹ que corre el riesgo de

convertirse en una auténtica mitología.¹⁰ En la disciplina geográfica, nos hallamos ante una vieja cuestión, como es la visión a diferentes escalas de la cuestión regional, la economía y el territorio.

Es evidente que existe un gran desconcierto y desconocimiento sobre este proceso en América Latina: escasez de información, oscurantismo por parte de algunos gobiernos sobre dichas actividades, escaso interés de los especialistas (más volcados en los procesos del sudeste asiático), etc. Por otro lado, algunos seminarios y publicaciones (principalmente en la Unión Europea, España y América Latina) han comenzado a poner en evidencia este fenómeno.

En mi opinión, estos análisis barajan tres tipos de cuestiones, sin que se haya logrado aún una sistematización al respecto: a) descripción de las tipologías locales existentes; b) viabilidad de los procesos; y c) su integración en las políticas de ordenación del territorio.

Sobre el primer punto, la alta creatividad latinoamericana convierte a estos sistemas en una fuente de continua adaptación al mercado, con estrategia de innovación permanente basada en el "know how" local de algunas empresas y territorios.

Sobre el segundo punto, la viabilidad de los procesos, creemos que nos hallamos ante un tema en cierta medida incontrolable, ya que los SPLs latinoamericanos son débiles y no ejercen el autocontrol que tiene el modelo en otros ámbitos, como es el caso de la Unión Europea.

Finalmente, el tercer punto, si bien es un tema relativamente fácil de controlar, por la creciente debilidad de los diversos niveles administrativos en América Latina, por la desaparición progresiva de los Estados, así como la ausencia de una planificación territorial en la región, los sistemas locales adoptan rumbos diversos en cada país; y ello, con todo lo bueno y lo malo de este desarrollo: por un lado, como motores de empleo e iniciativa y, por otro, con una fuerte dependencia exterior e informalidad económica, en muchos casos.

NOTAS

Estas ideas vienen siendo desarrolladas por el autor en algunos artículos recientes (PAUNERO, Xavier, 1997, 1998a, 1999a, 1999b, 1999c). El autor es coordinador de diversos proyectos internacionales sobre geografía industrial, turismo y desarrollo regional en América Latina.

1. PIORE, Michael y SABEL, Charles F., 1990.
2. PAUNERO, Xavier, 1998a, 1998b.
3. VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio; GAROFOLI, Gioacchino y GILLY, Jean-Pierre (eds.), 1997.
4. En cuanto a las formas de crecimiento de las periferias, hay que decir que existen muchas otras denominaciones de las periferias, en ocasiones asimiladas desde la bibliografía

urbanística internacional, las cuales presentan problemas de comprensión y de adaptación a nuestra lengua, así como a la realidad de las ciudades latinoamericanas.

5. CELECIA, John, 1998.
6. Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL, 1996.
7. COPERTINO, M.A.M. 1990, *op. cit.*; MASSOLO, A., 1992.
8. *Tiangui* corresponde a una palabra *náhuac* que ha entrado a formar parte del lenguaje coloquial mexicano para designar cualquier pequeño negocio callejero de escasos medios. Las microempresas, formadas en su mayor parte por un gran número de emprendedores individuales (predominan las mujeres), generan una parte significativa del empleo total, del producto y la renta regional. Algunos informes del Banco Interamericano de Desarrollo han estimado, en América Latina y el Caribe, que más del 80% de los negocios tienen diez o menos empleados; y el 80% de éstos se concentrarían en la banda de cinco trabajadores o menos.
La relación de la actividad económica de las mujeres (sobre un índice de hombres = 100) ha crecido de forma significativa en el conjunto de América Latina. Así, entre 1970 y 1994 pasó de ser el 33% al 38%, en Argentina; del 17% al 38%, en Brasil; del 27% al 39%, en Chile; y del 21% al 37%, en México. Tampoco se deben menospreciar las actividades laborales, el lugar y la estructura del trabajo infantil callejero; la cantidad de niños que viven con su familia y trabajan en una gama de empleos informales (BORJA y CASTELLS, 1997, p. 99), desde pequeños vendedores, empleados de servicios precarios o de otro tipo, o la propia mendicidad, la delincuencia y la prostitución generalizadas, es muy amplia.
Otro impacto añadido a la precariedad de este tipo de negocios es su impacto medioambiental, en general, y visual, en particular. Por ejemplo, en la ciudad de Guatemala, si alguien desea pintar la fachada de la casa, de paso crea una microempresa con pocos recursos en los bajos del edificio, una tienda de refrescos y golosinas, por ejemplo, Pepsi Cola entre otros. La multinacional se encarga de remozar toda la fachada de la casa, ocupada toda ella por el llamativo logotipo en colores chillones azul y rojo; cuando esto sucede en miles de esquinas, el impacto visual llega a ser terrible, lo que se ha dado en llamar la "pepsicolización" del ambiente urbano.
9. BECATTINI, Giacomo (ed.), 1987; VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio, 1987 y 1993; PECQUEUR, Bernard, 1988; COURLET, Claude, 1989; GAROFOLI, Gioacchino, 1991.
10. HADJIMICHALIS, Costis y PAPAMICOS, Nicos, 1990; AMIN, Ash y ROBINS, K. 1990.

BIBLIOGRAFÍA

- AMIN, Ash y ROBINS, K. (1990): "The Re-emergence of Regional Economies? The Mythical Geography of Flexible Accumulation", en *Environment and Planning, Society and Space*, no. 8, pp. 7-34.
- BECATTINI, Giacomo, (ed.) (1987): *Mercato e forze locali: Il distretto industriale*. Bolonia: Il Mulino.
- BETHELL, Leslie, (ed.) (1997): *Historia de América Latina: Economía y sociedad desde 1930*, vol. 11. Barcelona: Crítica.
- BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel (1997): *Local y global*. Madrid: Taurus.
- CELECIA, John (1998): "Desarrollo sostenible y ciudad: más allá del virtuoso discurso", en *Ciudades*, n° 37, pp. 12-25.
- CEPAL (1996): *Social Panorama of Latin America*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- COFFEY, William H. y POLÈSE, Mario (1984): "The Concept of Local Development: A Stages Model of Endogenous Regional Growth", en *Papers of the Regional Science Association*, 5:1-12.

- COPERTINO, M.A.M. (1990): "The employment of minors in Brazil", en *Environment and Urbanization*, vol. 2, no. 2.
- COURLET, Claude (1989): "Les industrialisations endogènes", en *Revue Tiers Monde*, vol. 2, n° 118, pp. 413-421.
- DOERINGER, Peter B.; TERKLA, David G; TOPAKIAN, Gregory C. (1987): *Invisible Factors in Local Economic Development*. New York: Oxford University Press.
- GAROFOLI, Gioacchino (1991): *Modelli locali di sviluppo*. 1ª ed. Milán: Franco Angeli.
- HADJIMICHALIS, Costis y PAPAMICOS, Nicos (1990): "Desarrollo local en el sur de Europa: hacia una nueva mitología", en *Estudios Regionales*, n° 26, pp. 113-144.
- MASSOLO, A. (1992): *Por amor y coraje. Las mujeres en los movimientos urbanos*. México, D.F.: Colef.
- PAUNERO, Xavier (1997): "Aspectos laborales de la industria maquiladora. Los casos de Tijuana y Juárez, México", en *VI Jornadas de Geografía Industrial. Grupo de Trabajo de Geografía Industrial de la A.G.E.* Granada: Universidad de Granada, 10-12 de junio.
- , (1998a): "La industria maquiladora mexicana en el proceso de integración regional del Tratado de Libre Comercio de América del Norte", en RUESGA, Santos M.; HEREDERO, María Isabel y FUJII, Gerardo (coords.), (1998): *Europa e Iberoamérica: Dos escenarios de integración económica*, pp. 267-281 y 376-377.
- , (1998b): "Globalización, tecnología y territorio. Algunas reflexiones para América Latina", en *Cadernos de Geografía*, n° 18, pp. 289-292. Universidad de Coimbra.
- , (1999a): "Aspectos geoeconómicos e industria maquiladora en los procesos de integración económica en América Central", en *Scripta Nova, revista interactiva de la Red Geocrítica* (Universidad de Barcelona), n° 18.
- , (1999b): "Hacia una nueva mitología de la dinámica productiva local en América latina", en *I Congreso Internacional de la red Geocrítica*. 24-28 de mayo. Universidad de Barcelona.
- , (1999c): "Dinámica productiva local en América Latina. Conceptualización y algunos ejemplos. El caso de Río Grande do Sul, Brasil", en 2º Seminario Internacional de la Red Medamérica —Experiencias de Desarrollo Regional y Local—, 1-3 de junio. Universidad de Barcelona.
- PECQUEUR, Bernard (1988): "Espacio de los territorios y nuevo modo de industrialización", en *Estudios Territoriales*, n° 26, pp. 47-60.
- PIORE, Michael J. y SABEL, Charles F. (1990): *La segunda ruptura industrial*. 1ª ed. Madrid: Alianza.
- REICH, R.B (1994): *L'économie mondialisée*. París: Dunod.
- VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio (1993): *Política económica local*. 1ª ed. Madrid: Pirámide.
- VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio, (ed.) 1987. *Áreas rurales con capacidad de desarrollo endógeno*. 1ª ed. Madrid: MOPU.
- VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio; GAROFOLI, Gioacchino y GILLY, Jean-Pierre, (eds.) (1997): *Gran empresa y desarrollo económico*. 1ª ed. Madrid: Síntesis.