

La deslocalización: el permanente reto del siglo XXI

Las carreteras secundarias del estado de Karnataka, al sudoeste de la India están llenas de baches, recorrer en coche incluso distancias cortas puede llevar horas, las mujeres trabajan en las carreteras rompiendo piedras a mano, campesinos solitarios aran los polvorientos campos con bueyes y arados de la época romana, toda la carretera está salpicada de tenderetes en los que se venden té y panecillos. Es una escena típica de la India, donde gran parte de la población todavía es analfabeta y la renta media es de sólo 2,7 dólares al día.

A unos pocos kilómetros, en la ciudad de Bangalore, se está produciendo una revolución, la revolución tecnológica del siglo XXI. Bangalore, que ha relevado en fama y tecnología punta al mítico Silicon Valley, es un conglomerado tecnológico avanzado, sede de miles de empresas y proveedores de otras cientos de miles de empresas repartidas por todo el planeta. Aquí trabajan cerca de 100.000 especialistas en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, sobre todo en el campo de la creación de software.

En Bangalore se ofrecen servicios de consultoría (por ejemplo: Tata Consulting Service, una de las consultorías internacionales de más rápido crecimiento), teletrabajo, *call centres*, banda ancha de última generación, incubadoras de empresas, parques tecnológicos, institutos de investigación especializados..., y todo ello a precios más que competitivos para las empresas del mundo desarrollado.

Como un agujero negro Bangalore ha ido atrayendo hacia sí y absorbiendo innumerables deslocalizaciones producidas a lo largo y ancho del mundo desarrollado. Es hoy en día una de las primeras preocupaciones en Estados Unidos. Y pronto será también nuestra. Bangalore es el caso más conspicuo de deslocalización (como parte destinataria y beneficiaria) del modelo de deslocalización más deseado, el que busca mayor productividad y al mismo tiempo, menores costes salariales. El salario de entrada de un programador es en Bangalore alrededor de 250 dólares mensuales, es decir, aproximadamente la cuarta parte del usual en el mundo desarrollado y su productividad es cuanto menos la misma.

En realidad, la deslocalización es un proceso antiguo, ligado a la existencia de la organización de la producción y distribución a escala internacional, es decir, a las decisiones adoptadas por una empresa, normalmente multinacional, de abastecer un mercado produciendo en otro mercado distinto de aquel que será el destino final de la producción. Así, la deslocalización aparece inexorablemente unida a la existencia de empresas multinacionales /

transnacionales, (EM) y a la realización de operaciones de inversión extranjera directa (IED), esto es, a la colocación de capitales a largo plazo que hace una empresa en algún país extranjero para crear empresas con el propósito de internacionalizarse. Es una inversión que implica una relación a largo plazo y refleja un interés permanente y el control por parte de la empresa inversora.

Una empresa puede reorganizar su producción trasladando la totalidad o parte de ella a un tercer espacio (reproduciendo la primera planta cerrada en este tercer espacio) o, trasladando una fase del proceso productivo de un espacio a otro. En cuanto a sus motivos, las empresas a través de sus IED se lanzan a la búsqueda de recursos naturales, de nuevos mercados, a reordenar y reestructurar la cadena de producción o a la busca de activos estratégicos. La deslocalización potencialmente más dañina para el país que se abandona es la que obedece al tercer motivo, debido a la distinta importancia que tienen los componentes de la "cadena de valor" o cadena productiva. No es lo mismo deslocalizar la planta de montaje y ensamblaje que el departamento de investigación en nuevos materiales o el de diseño de modelos.

La globalización y las empresas multinacionales están en el origen de la deslocalización

El fenómeno de la deslocalización internacional ha cobrado especial relevancia en los últimos años por varias razones. La primera es el auge de la producción internacional de las empresas, es decir, las empresas distribuyen geográficamente cada vez más su cadena de valor por la economía mundial. Este fenómeno es causa y efecto al mismo tiempo del aumento del peso de las EM y de los flujos de la IED en el comercio y la economía mundial. La segunda, la deslocalización internacional puede tener efectos adversos para el país origen de la deslocalización, efectos que van desde la reducción de la capacidad productiva (con el consiguiente descenso de la actividad económica y el empleo), a la menor productividad y competitividad del tejido productivo (en el caso de ser la actividad deslocalizada una actividad generadora de alto valor añadido e intensiva en capital físico o humano), y a la menor capacidad nacional de decisión en la gestión de los recursos productivos debido a la pérdida de la ubicación. Y la tercera razón es constatar que en los últimos años se ha producido un aumento en el abanico de posibles localizaciones para un número creciente de actividades económicas y productivas, como ha quedado bien ilustrado con el ejemplo de Bangalore.

La competencia en una pequeña área local o región por competidores provenientes de cualquier punto del mundo, incluyendo al territorio nacional, afecta a una cada vez mayor proporción de la actividad económica mundial

De las EM, bien conocidas y objeto de estudio desde hace al menos cien años, es suficiente decir que en 2004, la General Motors facturó 191.400 millones de dólares, cifra mayor que el PIB de más de 148 países y tres veces y media más que el PIB de la Comunidad Autónoma Vasca (53.632 millones de euros corrientes de 2004). En el año fiscal 2005, los almacenes norteamericanos Wal-Mart (los mayores del mundo) tuvieron unos ingresos de 285.200 millones de dólares, es decir, más que el PIB agregado de todos los países del África subsahariana.

El resultado de todo ello es un aumento en la competencia internacional por captar la ubicación de la actividad económica, es decir, un número creciente de economías que compiten entre sí para atraer el mayor número de actividades económicas. Recordemos que durante la mayor parte de su historia, el hombre ha conseguido los bienes que precisaba mediante actividades relativamente cercanas a su hogar; sin embargo, la globalización ha supuesto una mayor integración de la economía mundial, con el resultado de que cambios marginales en los costes de producción pueden inducir a los productores a cambiar espacialmente sus centros de producción y distribución.

Evolución reciente del proceso deslocalizador

Resulta evidente que la combinación de los procesos generalizados de liberalización comercial y financiera, al menos en lo que se refiere a la IED, así como de la liberalización político-económica desarrollada en economías como las de la Europa del Este, China o India, ha conducido a un proceso de reordenación internacional de la actividad productiva. Estos cambios han supuesto que tanto la naturaleza de las operaciones de deslocalización como los efectos para la economía origen del proceso de deslocalización hayan variado.

A partir de la década de los ochenta, y, sobre todo, desde finales de la década de los noventa aflora un nuevo patrón de deslocalización cuyos rasgos característicos son radicalmente distintos.

- 1) La dirección de las deslocalizaciones tiene una mayor complejidad. Las deslocalizaciones ya no sólo tienen un único origen (país desarrollado) y destino (país menos desarrollado), y los posibles destinos de la IED y de las deslocalizaciones se amplían, surgiendo nuevas localizaciones de la producción.
- 2) El papel dominante jugado por las fusiones y adquisiciones transfronterizas como mecanismo de penetración en los mercados exteriores frente a las operaciones de IED, incrementa la posibilidad para la economía donde se sitúa la empresa adquirida de perder el efecto sede y los centros de decisión,

así como el riesgo de pérdida de líneas o fases de producción claves, lo que puede conducir a que la filial realice exclusivamente funciones de marketing, ventas o ensamblaje.

- 3) Los procesos de deslocalización con consecuencias más traumáticas son los que suponen traslado de fases de producción, bien sea aquellas más intensivas en mano de obra poco cualificada que se trasladan a países en desarrollo o aquellas más intensivas en capital, conocimiento o en mano de obra muy cualificada que se trasladan a países desarrollados, que incluso pueden suponer el cierre efectivo de empresas, bien sea de plantas sitas en el país sede de la EM o de filiales sitas en el extranjero.
- 4) El factor determinante de la ubicación de la actividad deslocalizada ya no va a ser la abundancia de mano de obra no cualificada y barata, sino la de mano de obra cualificada y productiva, el esfuerzo innovador y la existencia de economías de aglomeración.
- 5) La deslocalización no sólo afecta a las manufacturas sino también al sector servicios, como son los financieros y bancarios, o los servicios a empresas: de organización y reestructuración, de valoración, *leasing*, etc.

Antes de 1980 las fases del proceso de producción que se deslocalizan se corresponden con aquellas más intensivas en trabajo poco cualificado en donde los costes laborales juegan un papel destacado

¿Es toda deslocalización negativa?

La Economía crítica suele vilipendiar a las EM. Habitualmente se las retrata como entidades codiciosas e implacables para las que la voracidad de beneficios está por encima de cualquier otra consideración. Vienen a simbolizar para muchos los males de la globalización.

Ahora bien, no hay que olvidar, a fin de enfocar equilibradamente los efectos y la actitud ante la deslocalización que las EM han contribuido en España y Euskadi al aumento extraordinario de la formación bruta de capital fijo, al "efecto aprendizaje" sobre el conjunto de la economía, a la difusión de las innovaciones tecnológicas y organizativas, al estímulo de las capacidades del país como proveedor y demandante, al acceso a los mercados mundiales, a la creación de *clusters* y de economías de aglomeración, etc.

Como hemos dicho, el concepto de deslocalización engloba procesos diversos de internacionalización productiva cuyas motivaciones y efectos son dispares. Así, en primer lugar, el efecto depende de qué empresa realice la deslocalización, si es local o filial de una matriz extranjera. De manera simplificada, el impacto de las deslocalizaciones, siempre desde la óptica de la economía en la que se origina dicho proceso, es claramente negativo en aquellos casos en los que una empresa extranjera decide cerrar

una planta productiva en la economía en cuestión, para trasladar su actividad a otra planta situada en un país tercero.

El efecto es igualmente negativo en aquellos casos en los cuales después de la compra de una empresa local por una empresa extranjera, ésta decide deslocalizar bien sean las líneas de producción más rentables o las fases del proceso de producción de mayor valor añadido y contenido tecnológico. Aun cuando en este caso, la actividad económica y el empleo de la filial pueden permanecer constantes a corto y medio plazo, a largo plazo la competitividad de la filial local muy probablemente se reducirá como resultado de la degradación de la productividad de la filial y de la verosímil mayor competencia en costes ejercida por terceras empresas (locales o extranjeras) e, incluso, por otras filiales del mismo grupo.

Por otra parte los efectos no son iguales para aquellas deslocalizaciones derivadas de una estrategia defensiva, es decir, cuando el traslado de la producción responde a la necesidad de mantener la competitividad mediante la relocalización de la producción en una economía con menores costes laborales que cuando la deslocalización es debida a la necesidad de una empresa proveedora local de seguir a un cliente que reduce o cierra la actividad en la economía local y se traslada o amplía la producción en una filial que opera en un país tercero. En este caso, la actividad de la empresa local se ve afectada y reducida.

En realidad, los efectos finales van a depender de la perspectiva temporal del análisis. Aun cuando a corto plazo la deslocalización puede tener un efecto negativo sobre la actividad, el empleo y la capacidad productiva, a la larga puede tener un efecto positivo. Por un lado, la mayor actividad en otros mercados gracias a las deslocalizaciones puede inducir a un aumento de las exportaciones a esas economías. Por otro lado, las deslocalizaciones pueden

A partir de la década de los ochenta el costo salarial es sólo uno de los factores, y no de los prioritarios, que se tienen en cuenta a la hora de invertir; la globalización ha introducido nuevos requisitos ineludibles de eficiencia para las empresas: innovación, tecnología y flexibilidad

dar lugar a un descenso en los precios de las importaciones y por lo tanto en la inflación interna del país. Por último, la deslocalización puede ejercer una mayor presión competitiva sobre el tejido productivo local que puede inducir a un cambio en el modelo de competitividad (mayor productividad, mayor actividad innovadora, mejoras en la cualificación de la mano de obra, mejoras de gestión, fomento de la internacionalización productiva, etc.), así como a un cambio en la actuación de los poderes públicos y de los agentes sociales tendente a eliminar posibles rigideces que reducen la competitividad empresarial nacional.

Cómo reducir los efectos negativos y aprovechar las oportunidades de la deslocalización

Como ya se ha apuntado, la existencia de deslocalizaciones es un efecto directo e inevitable del proceso de liberalización, globalización económica y de la existencia de las EM. La apertura de un número creciente de economías a la IED aumenta la competencia por la localización de las actividades económicas en países más rentables. Pero, por otra parte, la deslocalización es un resultado del desarrollo económico interno de cada país.

Para hacer frente a la deslocalización, estas economías intermedias pueden optar por la estrategia basada en competir en costes con las economías menos desarrolladas, estrategia de escasa viabilidad a largo plazo, por no hablar del efecto deflacionista producido a corto plazo, u optar por transformar su modelo de competitividad, basándolo en continuas ganancias de productividad y en producción de alto valor añadido.

Por ello se deben analizar en detalle los factores que influyen en la toma de decisión de las EM a la hora de deslocalizar. Están los relativos a la estructura financiera y de costes: laborales, transporte, impositivos, costes de naturaleza institucional (el de la corrupción en los países en desarrollo es enorme), los vinculados al entorno empresarial: confianza empresarial y estabilidad política, estabilidad macroeconómica (que no solo es la de precios), políticas de atracción de la inversión extranjera, infraestructuras físicas y tecnológicas, cultura, seguridad jurídica, vitalidad del tejido empresarial, cercanía a mercados amplios, etc., y, por último, los vinculados a la cualificación y disponibilidad de la mano de obra: capacidad emprendedora, formación y cualificación, conocimiento de idiomas, abundancia y movilidad de la mano de obra, etc.

Las repercusiones más graves de la deslocalización se producen cuando la empresa afectada es una filial de capital extranjero. En cuanto a las empresas locales, en la medida que las actividades de las empresas locales deslocalizadas es complementaria de la desarrollada por la empresa matriz local, suele tener un efecto positivo sobre la empresa matriz y está claro, sobre la economía local de origen de la deslocalización, aumentando su competitividad y garantizando la propia supervivencia de la empresa en su conjunto. Además, la internacionalización de las empresas locales, al aumentar su tamaño, supone una mayor dificultad para una posible adquisición por una empresa extranjera, garantizando el mantenimiento en la economía local de los centros de decisión y de las fases clave del proceso productivo y de gestión, y, por tanto, haciendo menos probable el riesgo de deslocalización.

La amenaza de los países emergentes europeos y asiáticos

Los problemas macroeconómicos surgen para aquellas economías que tienen un estado de desarrollo intermedio y que, por lo tanto, pueden verse presionadas tanto por economías menos desarrolladas y más competitivas debido a sus inferiores costes salariales (a igual nivel de productividad), como por economías más avanzadas que son más competitivas gracias a su mayor productividad, lo que a su vez es consecuencia de la mayor dotación de capital humano cualificado, intensidad de la actividad innovadora, inversión en I+D+i y economías de escala y aglomeración.

Según la UNCTAD, en el período 1993-2005 el número de empresas multinacionales y filiales de éstas se ha duplicado y cuadruplicado respectivamente

Para los antiguos Estados miembros de la Unión Europea (UE) la principal amenaza de deslocalización procede de dos frentes: los países del Sudeste asiático (China, y, a corto plazo la India), y sobre todo, sus nuevos miembros. El potencial competitivo de los países de la Europa del Este se debe a su similar estructura productiva, la existencia de una mano de obra cualificada con

una dilatada tradición manufacturera, los menores costes salariales y la proximidad a los principales mercados europeos, fundamentalmente el alemán. Como la Geografía Económica preveía, la incorporación de estas economías a la UE ha supuesto una reestructuración de la localización productiva a escala europea, desviando a estos países un importante volumen de IED, que iba destinado anteriormente a los antiguos miembros de la UE, entre ellos a España.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que la IED a estas economías puede tener como objetivo básico bien el abastecimiento de los mercados locales o bien la exportación al resto de economías de la UE. Las posibles deslocalizaciones vendrán probablemente de estas últimas inversiones, ya que en este caso, España (o el País Vasco) y los nuevos Estados miembros de la UE competirían por atraer/mantener el mismo tipo de inversiones: dicho de otra forma, la IED en estas economías serían sustitutivas y no complementarias de las realizadas en España o Euskadi.

En conclusión, el parecido nivel de competitividad hace que para economías como la española o la vasca la amenaza de la deslocalización tenga una triple vertiente: el traslado parcial o total (cierre) de la producción de filiales locales de EM extranjeras; los menores flujos de IED recibidos, que se traducen en menor número de empresas nuevas instaladas o en menores inversiones en las filiales ya existentes; y, finalmente, el traslado parcial o total de empresas locales/nacionales al extranjero.

¿Se encuentra la economía vasca en el punto de mira de las deslocalizaciones?

La economía vasca tiene en el crecimiento de su productividad un reto a superar. En efecto, en el periodo 2000-2005 ha crecido a un ritmo reducido, un 0,9 por 100 medio anual, cifra similar a la media de la eurozona, pero menor a la registrada en los nuevos países miembros de la UE o a la lograda por las economías emergentes (China, India y Turquía), que son precisamente las que compiten de forma creciente en segmentos de mercado en los que están las empresas vascas. Si a esto se añade un mayor aumento relativo de los costes salariales globales, la pérdida de competitividad respecto a este grupo de países se hace evidente.

Por otra parte, la inversión en I+D que realizan las empresas vascas está alejada de los países avanzados de la UE. Globalmente Euskadi invierte en I+D el 1,44 por 100 de su PIB, 4 décimas más que España, pero 5 menos que la media de la UE, lo cual nos sitúa en un nivel intermedio.

Los procesos de deslocalización han sido más frecuentes y es más probable que se repitan en el caso de las empresas extranjeras. Los sectores potencialmente más susceptibles de deslocalización hacia la Europa del Este son el textil y prendas de vestir, maquinaria, vehículos a motor y equipos de transporte, química, y material eléctrico. Aun cuando el número de EM en Euskadi no es muy alto, sin embargo, la importancia de los mencionados sectores y la de éstos en la economía vasca es notable. Téngase en cuenta que esos cinco sectores suponían en 2004 el 8,2 por 100 del PIB vasco y, lo que es más significativo, el 34,3 por 100 del PIB manufacturero vasco.

En cuanto a los flujos de la IED a esos sectores apenas representó el 7,6 por 100 del total de IED recibidos en Euskadi en el periodo 2001-2005. Por lo tanto, una de las ventajas de la economía vasca frente al reto de la deslocalización es, paradójicamente, el reducido peso de la IED en la industria vasca.

Sin embargo, la amenaza de deslocalización no sólo procede del traslado de filiales extranjeras sino también del traslado de las propias empresas vascas. No olvidemos que buena parte del tejido industrial vasco produce bienes de equipo o componentes con destino a empresas multinacionales implantadas en España, como es el caso del sector de automoción, sector totalmente dominado por las EM. De hecho, buena parte de las principales empresas con sede

Los factores que han hecho aumentar la competencia por la mejor localización productiva han sido: el descenso de los costes de transporte; el desarrollo en las TIC; la creciente integración de la economía mundial en bloques económicos; y la progresiva liberalización comercial multilateral en forma de reducción de las barreras arancelarias

en Euskadi del sector de componentes de automoción están ya implantadas en los países de Europa oriental, Brasil e incluso China, precisamente siguiendo a sus clientes, una implantación que tiene una evidente naturaleza defensiva. El posible traslado (total o parcial) de la producción de las empresas de automoción a la Europa oriental (como puede ser el caso de Mercedes-Benz, Michelin o de Volkswagen) tendría un notable impacto sobre la economía vasca ya que las empresas proveedoras de automoción suponen el 16 por 100 del PIB (2003).

A la hora de calibrar la amenaza real y probable del proceso deslocalizador, hay que decir que buena parte de los sectores y las empresas ya han reorganizado espacialmente sus estrategias de producción. Un reciente estudio sobre el impacto de la ampliación europea sobre la industria subcontratista española, concluye que las industrias ligadas a la automoción y a los electrodomésticos ya han modificado sus estrategias de localización, situándose o estando en curso de hacerlo en los países de la ampliación, y que tan sólo las empresas ligadas a los sectores de bienes de equipo y otro material de transporte todavía no han realizado esta adaptación.

En resumen, la amenaza global de la deslocalización para la economía vasca no es actualmente grave, tan sólo se ve ha visto afectada por casos concretos. La implantación de las empresas vascas en el exterior responde a un proceso de internacionalización productiva basado en estrategias ofensivas (que permiten ganar en competitividad y cuota de mercado) y en defensivas (reacción para garantizar la supervivencia de la empresa). El resultado neto de unas y otras sobre la economía vasca parece ser, según la mayoría de los estudios, positivo.

Las políticas públicas del Gobierno Vasco ante el reto de las deslocalizaciones

Los elementos generadores de competitividad no son estáticos, las ventajas competitivas nunca son eternas, sufren los estragos del tiempo. La competitividad de cualquier economía es siempre relativa, provisional y evolutiva. La actual situación de prosperidad y bienestar sólo puede mantenerse a largo plazo mientras la economía vasca mejore las fuentes que alimentan su competitividad y productividad: la dotación de capital físico, la formación continuada de la fuerza de trabajo y las actividades de innovación e inversión en I+D+i a un ritmo más elevado que el actual y que el de nuestros principales competidores.

Asimismo la mayoría de estudios muestra que el tamaño de las empresas limita la capacidad de expansión e internacionalización y la adopción de estrategias de competitividad basadas en la

innovación. No es necesario ser muy grande, pero 50 empleados parece ser el umbral crítico que habría que traspasar para mejorar la competitividad empresarial. Por lo tanto, la política de estímulo al aumento del tamaño y por tanto a la internacionalización productiva de las empresas locales es clave para impedir los efectos negativos a largo plazo de las deslocalizaciones.

De acuerdo con un reciente estudio de estrategias de empresas manufactureras vascas (la industria vasca representa el 29,2 por 100 del PIB), resulta que un 48 por 100 de estas no exporta, que más de una tercera parte ni compra ni vende en el extranjero, no tiene actividad internacional alguna. Sin embargo, se prevé que la presencia productiva en el exterior aumentará en un 50 por 100 en los próximos tres años. Los ejes de la Estrategia de Competitividad e Innovación Social del Gobierno

Vasco se resumen en el triángulo personas, innovación y dimensión para la competencia global. Personas y conocimiento como capital imprescindible, innovación como fundamento de la estrategia para competir y dimensión para salir al mundo. El objetivo del eje "Dimensión y grupos en la economía global" es reunir y aglutinar capacidades y competencias entre las empresas para competir en los mercados globales, favorecer los procesos de fusiones y agrupaciones empresariales, estimular todos los proyectos de internacionalización económica, impulsar la cooperación entre empresas en áreas como las actividades de I+D, el acceso a mercados exteriores y la creación de empresas conjuntas (*joint-ventures*), etc.

En cuanto al eje de la innovación, la transferencia de la competencia en política científica y tecnológica es de suma importancia. Recordemos que el Presupuesto del Estado para 2007 para financiar I+D+i de carácter civil asciende a ¡6.477 millones de euros!, lo que da una idea del enorme impacto que supondría un acuerdo sobre el traspaso de esta competencia por el aumento de eficiencia que supondría la gestión autonómica de los fondos transferidos, clave de bóveda de cualquier política de innovación e internacionalización de empresas.

La imparable globalización y creciente integración económica está propiciando un movimiento sin precedentes en el que los países menos desarrollados nos van a empujar como nunca desde la parte baja de la escalera. No hay más remedio que seguir subiendo: lo que hay que hacer en tiempos de cambio es aprender tan rápidamente como el propio cambio, de lo contrario, se corre el riesgo de "quedarse equipado para enfrentarse a un mundo que dejó de existir".

Nuestras empresas se encuentran ante una encrucijada: las más arriesgadas emprenden el camino de la deslocalización industrial, y las más optimistas el de la innovación tecnológica. El que todas deberían emprender es el de la mejora constante de la innovación y la productividad
