

Análisis de los efectos de la deslocalización en Andalucía

Introducción

Analizar la deslocalización, sus efectos y causas, exige un planteamiento integrador en que se incorporen aspectos múltiples relacionados con globalización, ampliación de la UE, competitividad, innovación y TIC, sectores en expansión, inversión directa extranjera y outsourcing y offshoring, ...

Plantear la deslocalización solo como un peligro que afecta a los trabajadores de las empresas multinacionales localizadas en una determinada zona geográfica (como en nuestro caso es Andalucía) y reducir sus causas a la existencia de mano de obra más barata en otros países, resulta una simplificación que puede llevar a desenfocar el problema y sus posibles soluciones.

Por supuesto, hay que prestar una atención muy especial a las pérdidas de empleo por cierre de centros ubicados en Andalucía y trasladados a otros países menos desarrollados, en que los protagonistas habituales son empresas cuyas matrices se encuentran en otros países y precisamente en sectores tradicionales, donde el coste de la mano de obra puede ser importante.

Pero debemos considerar que también las empresas españolas y andaluzas están tomando posiciones en otras zonas del mundo, como parte de su estrategia de crecimiento. También es preciso recordar que la deslocalización no sólo es por cierre, sino que puede ser un proceso progresivo de reducción de la producción o de contratación externa (fuera de Andalucía) de ciertas tareas. Conviene considerar que las empresas no solo se mueven por costes relativos de la mano de obra, sino también por mayor facilidad del acceso a nuevos mercados, por complejas operaciones financieras de absorción de empresas, por integración en nuevos “clusters” industriales, por muy diversos incentivos de política regional, impositiva,...

Entendemos que una política socialmente comprometida por parte de la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía y el Grupo de Trabajo sobre Deslocalización creado en el contexto del VI Acuerdo de Concertación Social de Andalucía, no implica cerrar los ojos a ciertos condicionantes y consecuencias del sistema económico en el que nos movemos.

La solidaridad con los perdedores en los procesos de deslocalización y la exigencia de acciones políticas que minimicen sus riesgos a corto, medio y largo plazo, deben encuadrarse en un contexto socio-económico realista, en que el cierre de las empresas o actividades más ineficientes es parte del proceso de innovación y crecimiento.

La deslocalización como amenaza y como oportunidad

Desde una perspectiva global, para la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía, IDEA, el hecho de la deslocalización de empresas y actividades tiene un doble enfoque, según se mire como oportunidad de nuevas empresas andaluzas en el exterior o como riesgo para las actuales empresas residentes en la región.

Mientras que las consecuencias negativas de la deslocalización de empresas hacia el exterior son evidentes sobre la producción, las rentas o el empleo de Andalucía, las ganancias potenciales son mucho más sutiles y de percepción no directa ni inmediata.

Para un país desarrollado, como España, y para una región como Andalucía, cuyo PIB per cápita supera ya el 75% del promedio comunitario en términos de paridad del poder de compra, resulta imprescindible integrarse en las redes mundiales y aprovechar las oportunidades que, para sus empresas, tienen mercados en fuerte crecimiento (como los nuevos miembros de la ampliación de la UE, China, India o algunos países Latinoamericanos) o proveedores eficientes que les permitan ser más competitivos por precio y/o calidad.

Sin embargo, la pregunta inmediata, desde una perspectiva regional, es la de qué salen ganando sus habitantes con que se invierta, se produzca o se cree empleo en otras regiones o países. La empresa que lo haga podrá ser muy rentable, pero la región de origen puede ver disminuir sus rentas y empleo.

En lugar de generalizaciones, con complejos razonamientos económicos sobre mercados, competencia y costes, puede ser útil acudir a un ejemplo de un grupo industrial con claros intereses locales. Nos referimos a MCC, el grupo cooperativo vasco nacido y desarrollado desde Mondragón, iniciado en 1956 y que hoy día es el primer grupo empresarial del País Vasco y uno de los más grandes de España.

Mondragón Corporación Cooperativa (MCC) desarrolla su actividad en diversos sectores industriales (material de transporte, metalurgia, equipos,...) y de servicios (comercio, finanzas, educación,...). Su cifra de negocios anual supera los 12.000 millones de euros (en 10 años ha multiplicado por más de cuatro sus ventas) y emplea a 80.000 personas de las que un 45% es en Euskadi, el 37% en el resto de España y el 18% a escala internacional. Tiene 59 plantas industriales en el exterior, localizadas en otros países de la UE-15 (Alemania, Francia, Italia, R.U. y Portugal), en países de la Ampliación (Polonia, Eslovaquia, Rep. Checa y Rumania), en Latinoamérica (Brasil y México) o en otros países estratégicos (China, India, Turquía, Marruecos,...).

Con motivo de un estudio que realizamos para el Consejo Económico y Social sobre *Impacto de la ampliación de la UE* mantuvimos una amplia reunión sobre estrategia empresarial con altos directivos de MCC.

Su pensamiento entronca con una reflexión de su fundador que encabeza su página web sobre cooperativismo: “Un presente por espléndido que fuere lleva impreso la huella de su caducidad en la medida en que se desliga del futuro”.

Por ello, a pesar de que su objetivo fundacional era dar empleo a los cooperativistas de la zona de Mondragón, tuvieron que expandir sus actividades a otras zonas del País Vasco, a otras regiones españolas y a otros países del mundo.

Ante los peligros potenciales de la deslocalización hacia países del Este de la UE ampliada, daban por hecho su impacto pero veían la oportunidad de aumentar sus ventas en estos mercados de fuerte crecimiento y reducir costes de fabricación para parte de sus productos o componentes.

El modelo de gestión de MCC parte de admitir que hay que realizar sacrificios por parte de sus cooperativistas locales para garantizar sus resultados futuros: “No hay estrategias bien definidas, ni medios bien gestionados si no conducen a unos resultados empresariales que trasciendan la coyunturalidad y se perpetúan en el tiempo”. Por ello se busca un equilibrio entre implicación social, desarrollo, innovación, satisfacción al cliente, rentabilidad e internacionalización (los seis objetivos básicos de su estrategia corporativa).

La deslocalización como un fenómeno de importancia creciente

Una consultora internacional especializada en confección textil, AMI Consultants, ofrece en su página web sus servicios para relocalización o subcontratación (www.allinckx.com/delocalizationsubcontracting.htm), tal como lo hacen cada día mayor número de empresas: “La deslocalización y/o la subcontratación hacen posible reducir los costes. Es la solución que adoptan más y más empresas europeas”. Esta es la frase con la que inician su página web sobre el tema, que concluyen con la siguiente constatación: “Europa y EE.UU. preservan sus actividades de alto valor añadido; creación, marketing, control de calidad, licencias, mercados de alto nivel; mientras, los países en vías de desarrollo, por medio de acuerdos de colaboración se reservan, poco a poco, la producción industrial de menor valor añadido”.

La deslocalización se va así convirtiendo en una herramienta común para todo tipo de empresas, que adopta variantes muy diferentes. El caso de la multinacional que cierra una fábrica en un país para trasladarla a otro, sólo es una de las diversas formas que puede tomar la deslocalización.

Una opción es la apertura (y posible posterior cierre) de fábricas propias financiadas con una contribución de capital de la empresa matriz mediante creación, adquisición o fusión con empresas del país de destino.

Pero una variante, cada vez más frecuente, es la deslocalización sin aportación de capital, mediante la cesión de licencia o la subcontratación. De esta forma, una posterior decisión de cambio no se plasma en un cierre imputable a la empresa contratante, sino en una anulación total o parcial de pedidos, es decir, la revocación de un contrato.

La importancia creciente de la deslocalización por subcontratación tiene sus raíces en la elevada flexibilidad de cambio y en la posibilidad de fragmentar de muy distintas maneras el proceso de producción e incluso diversas tareas o servicios de carácter general (p. ej. los “call center”).

Debido a la progresiva reducción de los costes de comunicación a escala internacional y de las nuevas posibilidades (y experiencias) en la coordinación y revisión de tareas a distancia, las empresas pueden trasladar a otros países múltiples actividades que hasta ahora no era habitual contratar externamente.

A este nuevo fenómeno se le denomina técnicamente “desintegración vertical de la producción a escala internacional”, “comercio internacional de tareas” u “offshoring”, como variante del “outsourcing” que implica no sólo externalizar actividades, sino que éstas se lleven más allá de unas fronteras geográficas (país o región).

Así, la fabricación de un automóvil de una empresa norteamericana puede descomponer su valor ^(X) “en un 30% del ensamblaje realizado en Corea, un 17,5% para Japón por componentes y tecnología avanzada, 7,5% a Alemania por diseño, 4% a Taiwan y Singapur por pequeñas partes, 2,5% al Reino Unido en concepto de publicidad y

^(X) G.M. Grossman y E. Rossi-Hansberg (2006), “The rise of offshoring”, Princeton University (documento interno).

servicios de marketing y un 1,5% para Irlanda y Barbados por proceso de datos, con lo que solo el 37% del valor de la producción se genera en EE.UU.”

Por tanto, la deslocalización no sólo se transforma, sino que amplía su campo de acción incluyendo junto a las actividades industriales, todo tipo de servicios: diseño, centros de llamadas, investigación de mercados, proceso de textos, entrada de datos, operaciones contables, ...

La revolución en el transporte y, muy especialmente, en las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) ha debilitado el nexo de unión entre especialización productiva y concentración geográfica. Cada día es más posible separar tareas en el tiempo y en el espacio, con una respuesta rápida a las necesidades de la empresa, independientemente de la distancia a que se encuentre el suministrador.

Un reconocido experto italiano pone como ejemplo la política de subcontratación del grupo Benetton en los países del Este de Europa y justifica la necesidad de un cambio continuo en la gestión de las empresas ante los cambios en su entorno competitivo, lo que “requiere la capacidad para transmitir información eficientemente, esto es el recurso a la transmisión electrónica y a la estandarización del producto (modularidad de productos complejos), en que la subcontratación se acompaña con un proceso de estandarización y codificabilidad de las principales operaciones manufactureras”^(*)

Esta facilidad y rapidez de comunicación permite una elevada flexibilidad a la hora de cambiar de proveedor, “aunque hay costes referidos al tiempo de suministro y a la fidelidad del contratista como garantía de calidad”.

En cualquier caso, lo importante es entender que la deslocalización no sólo afecta a la industria manufacturera, ni está unida a la presencia de multinacionales. Los servicios también están, progresivamente, expuestos a peligros (y oportunidades) de deslocalización; las empresas utilizan, en forma creciente, la subcontratación a otras empresas independientes; el cierre de empresas por traslado se va transformando en una gestión cambiante de los pedidos o los servicios solicitados.

* G. Tattara (2006), “Emerging hubs in Central - Eastern Europe, trade blocs and supply chain restructuring”, University of Venice, Working Paper nº 57

El caso especial de las multinacionales: el “efecto sede”

A pesar de las muy diversas variantes de deslocalización y de la doble perspectiva como riesgo y como oportunidad, no cabe duda de que el mayor reto en el momento actual y para Andalucía es evitar el cierre, por traslado a otros países, de empresas manufactureras pertenecientes a grupos multinacionales, con los efectos en cadena sobre la industria y los servicios del “cluster” productivo.

En un número especial de la revista Dinero dedicado al tema (*) se señala, con acierto, que hay una gran diferencia entre las empresas españolas que se van a producir fuera y las multinacionales que nos cambian de país: “Aquellas subcontratan y alguna vez deslocalizan (parcialmente), mientras que estas levantan la tienda y se marchan a producir a 10.000 kms de distancia, manteniendo, eso sí, sus canales de distribución. Mientras que el levantamiento de una planta de una multinacional deja tras de sí una zona arrasada, las españolas migran parte de la producción, pero dejan al menos en su pueblo de origen las actividades directivas, técnicas, comerciales y financieras, además de las áreas de I +D, diseño y desarrollo de productos y logística”.

Aunque el mantenimiento de la localización de algunas de estas actividades de alto valor añadido no está garantizado a medio plazo, no hay duda de que existe un “efecto sede” que introduce una cierta protección de las actividades de la empresa matriz o de la sede social de la empresa, sea esta internacional, nacional o regional.

A pesar de condicionantes generales de eficiencia económica que rigen en la distribución internacional de actividades, es indudable que una empresa multinacional situada en otro país se siente menos condicionada a la hora de deslocalizar una fábrica.

Sin que pueda generalizarse, debe admitirse que en ocasiones es acertada la descripción que se hace en el informe de la revista Dinero al que hemos hecho anterior referencia: “Uno de los elementos más asombrosos de las últimas deslocalizaciones es que muchas de las multinacionales que están transfiriendo producción ganaban dinero. También sus plantas en España. El argumento presentado por ellas es que la competencia es dura y pretenden adelantarse a movimientos similares por parte de sus rivales y mantener su ventaja competitiva. Parte de este comportamiento se debe también a la presión que la Bolsa ejerce sobre ellas y a la necesidad de presentar continuos aumentos de los beneficios. Los mercados suelen aclamar estas decisiones con subidas de la cotización. Pero es que, además, deslocalizarse puede ser todo un negocio. Muchas de estas multinacionales percibieron ayudas públicas o se benefician de la venta de unos terrenos que recibieron gratis. En el caso de instalaciones pequeñas, el traslado no supone un coste muy elevado. La empresa traslada las máquinas y las instala bajo una estructura provisional y barata en un nuevo terreno gratis. Entre tanto cobrará las nuevas ayudas públicas a partir de la puja que organiza entre los candidatos a recibir su presencia”.

(*) “El vértigo de la globalización llega a España. ¡Peligro!, nuestros empleos pueden emigrar. Dinero, nº 928, marzo 2004.

La respuesta a la deslocalización

Tal como se indica al final del presente informe, nuestra recomendación es buscar el equilibrio en la mezcla de políticas defensivas de corto plazo (que no generen efectos nocivos a medio plazo y posibiliten una transición temporal adecuada) y estrategias ofensivas, cuyos efectos pueden verse en un plazo más amplio.

En último término se trata de compatibilizar políticas de solidaridad con los trabajadores afectados, con estrategias de futuro que garanticen la continuidad de puestos de trabajo a medio y largo plazo.

El problema de las estrategias ofensivas, de largo recorrido, es que aunque sus efectos no sean inmediatos, su puesta en marcha es urgente. Más aún, una estrategia integral de lucha contra los efectos negativos de la deslocalización exige dosis continuas de acciones que garanticen ingresos, mejoren la formación y re-educación de la mano de obra potencialmente afectada, orienten la reestructuración sectorial, estimulen la innovación y fomenten la implantación de nuevas empresas.

Garantizar ingresos para la mano de obra afectada por la deslocalización, forma parte de una política social de solidaridad con los desempleados, cuyo único límite debe ser (por el bien de todos) una búsqueda activa de nueva ocupación.

Pero ello exige no dejar al nuevo parado sólo ante un mercado laboral que puede pedir conocimientos y habilidades diferentes a las que había desarrollado en su trabajo anterior.

Por ello, la primera prioridad es una *formación ocupacional amplia y flexible*, que se oriente hacia la formación que realmente interesa a los empleados potenciales y que proporcione conocimientos útiles para trabajar en una gama amplia de instituciones, públicas o privadas.

Pero, lo que es más importante, la formación no debe considerarse sólo como un paliativo a aplicar al trabajador “deslocalizado”. Ha de ser una garantía previa para prevenir su desplazamiento del mercado laboral gracias a una acumulación de su “capital de competencias” a lo largo de la vida, tal como recomiendan los expertos internacionales.

Aunque garantizar ingresos y promover la formación ocupacional es un mandamiento válido para cualquier país o región, la realidad a la que se aplica es muy diferente en cada caso según que sus sectores y empresas estén más o menos expuestas a fenómenos de deslocalización.

En un estudio realizado por *Economist Intelligence Unit/Accenture* sobre el impacto sectorial de la ampliación de la UE al incorporarse países de menor coste laboral, (*The business implications of EU enlargement: An executive survey, 2003*), se reconoce que entre los sectores industriales más afectados para los países miembros más antiguos, estarán el de automoción, metalurgia en general y manufacturas de bienes de consumo.

En el extremo contrario, se abren nuevas posibilidades para servicios financieros, industrias tecnológicas, telecomunicaciones, servicios profesiones o comercialización de bienes de consumo.

De acuerdo con otros análisis complementarios, se vislumbraba que el proceso de ampliación a países del Este (generalizable para zonas del mundo con mano de obra de bajos salarios), tendría especiales consecuencias:

1. En los sectores tradicionales de fuerte intensidad de mano de obra poco o medianamente cualificada, en particular: textil-vestido, mueble y agroalimentario.
2. En los sectores tradicionales de fuerte intensidad de materias primas, como la siderurgia y la química, donde la especialización proviene de dotaciones de la infraestructura para la industria pesada heredadas de épocas anteriores. Pero la ausencia de recursos naturales abundantes en la mayor parte de países y procesos tecnológicos obsoletos, explican una lenta erosión de su posicionamiento, acentuándose las reestructuraciones defensivas.
3. En sectores en que aparecen nuevas ventajas comparativas o «*puntos fuertes*», como en el automóvil y la electrónica, a través de acuerdos de cooperación con socios occidentales y dando lugar a polos especializados como el triángulo Praga-Bratislava-Győr.

Con esta información previa, a finales de 2003 realizamos una valoración global de impacto para las diferentes regiones españolas, de acuerdo con su estructura sectorial*. Para cada región otorgamos una nota a los sectores según su exposición potencial a estos fenómenos de cambio estructural. Según nuestros resultados (por supuesto sólo orientativos), las comunidades industriales más afectadas serían Asturias y Andalucía.

Adaptar progresivamente la *estructura sectorial* de una región, adelantándose a fenómenos latentes de deslocalización, debe ser una componente de la acción política conjunta de sus agentes sociales.

Posiblemente, la principal fuerza para garantizar la supervivencia de empresas y sectores es la *innovación* en su sentido más amplio, no sólo referida a nuevas tecnologías, sino también a nuevos bienes y servicios, así como a estructuras renovadas. En particular las TIC ofrecen posibilidades de cambio a grandes empresas y PYMES, a empresas industriales y de servicios, en la producción de bienes y servicios tradicionales o en nuevos mercados, que pueden reducir las probabilidades de deslocalización de factorías o tareas concretas.

Pero, además, no sólo debemos pensar en defender la supervivencia de las empresas actuales o estimular su progresiva transformación hacia actividades con más futuro. La dinámica empresarial, necesariamente supone que algunas empresas se cierren o pierdan progresivamente su lugar en los mercados de bienes y servicios.

* Ceprede/ Instituto L.R. Klein, *Consideraciones estratégicas sobre el impacto de la ampliación de la UE*, Informe para el Consejo Económico y Social, noviembre 2003.

Por ello, uno de los objetivos tradicionales de la política regional en todo tipo de países ha sido el promover el asentamiento de nuevas empresas en su territorio, sean estas de capital internacional, nacional o de la propia región.

Aquí el concepto de «nueva empresa» se refiere al hecho de su implantación en la región y no a que desarrolle una tecnología novedosa o que produzca o comercialice nuevos bienes y servicios. Tan «nueva» es una filial de una multinacional en un sector tradicional, como una pyme de extracción local utilizando las últimas innovaciones tecnológicas.

Sin embargo, algo está ocurriendo en los últimos años que está transformando las decisiones de localización de las empresas y, por tanto, las políticas regionales de las Administraciones Públicas. Las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), la globalización y la adaptación de las empresas a ese nuevo medio a través de nuevas formas de gestión, están definiendo un profundo cambio.

El hecho inicial es que “la revolución en tecnología de la información ha sobrepasado en sus efectos el límite del sector de altas tecnologías. Ha removido los fundamentos del viejo orden industrial y ocupacional, redefinido las reglas de gestión empresarial y competencia y ha creado un creciente mercado global para una miriada de nuevos bienes y servicios. En resumen, ha nacido una Nueva Economía en que el riesgo, la incertidumbre y el cambio constante son la regla, más que la excepción”^{*}.

Es decir, la política regional debe enfrentarse a nuevas reglas no ya para atraer y desarrollar empresas de alta tecnología o empresas del amplio entorno de una Sociedad de la Información. Debe adaptarse para cualquier tipo de empresas: tradicional o tecnológicamente evolucionada; grande o pequeña: industrial o de servicios.

Creencias sobre crecimiento económico en la Vieja y la Nueva Economía	
<i>En la vieja economía</i>	<i>En la nueva economía</i>
La clave era disponer de emplazamientos baratos para las empresas	La clave es ser una zona rica en ideas y conocimientos
La clave era atraer empresas	La clave es atraer personal con elevado nivel educativo
Un entorno físico de alta calidad era un recurso de lujo en la búsqueda para atraer empresas pendientes de costes bajos	Entornos físicos y culturales agradables son claves para atraer a los «trabajadores del conocimiento»
Las regiones ganadoras eran las que disponían de una ventaja competitiva fija en algún recurso o habilidad	Las regiones prosperan si las organizaciones y los individuos tienen capacidad para aprender y adaptarse
El desarrollo económico debía dirigirse desde las AAPP	Únicamente puede guiarse el cambio a través de acuerdos imaginativos entre AAPP, empresas y el sector no-lucrativo

Fuente: PPI, (2001), *The Metropolitan New Economy Index*

* Progressive Policy Institute (PPI). *New Economy Task Force Report: Making the New Economy-Growth*, julio 2000. Disponible en www.ppionline.org.

Parece claro que los nuevos tiempos exigen cambiar los instrumentos tradicionales de suelo barato e incentivos fiscales, por otros diferentes que garanticen un entorno aceptable, infraestructuras modernas y disponibilidad de trabajadores cualificados. Para conseguir estos objetivos, la experiencia internacional parece apuntar la necesidad de seguir una política proactiva y a largo plazo con una amplia participación institucional.

En un informe realizado para la Comunidad de Madrid (*Actuaciones regionales para la implantación de Empresas*) revisamos 65 experiencias de políticas específicas para promover la implantación de nuevas empresas en una región (42 internacionales y el resto en España).

Nuestras propias conclusiones, después de analizar estas múltiples experiencias, podrían resumirse en los siguientes puntos:

1. Es imprescindible, por razones de eficiencia, *integrar* esfuerzos de las Administraciones Públicas Europea, Central, Autonómica y Local.
2. Cualquier línea de acción se potencia si están *implicadas las instituciones* (AAPP, empresas, universidades y otros centros de investigación, entidades sin fines de lucro,...) desde la fase de concepción y puesta en marcha.
3. Es muy aconsejable el *establecimiento de redes* tanto intraregionales como interregionales e intereuropeas.
4. La economía digital y las TIC siguen necesitando el contacto físico de sus agentes (la distancia no ha muerto) y los *conglomerados* de todo tipo («clusters») son imprescindibles.
5. Es conveniente el establecimiento de *parques científicos, incubadoras y otras formas* de apoyo a la puesta en marcha de nuevas empresas tecnológicas, en particular pymes.
6. La política de apoyo a la localización de empresas debe entenderse tanto para los *productos de TIC* como para los *sectores usuarios*.
7. Parece conveniente el establecimiento de alguna *agencia de acogida* de la inversión extranjera directa, bien a nivel regional, bien estatal.
8. Una herramienta básica es una *página web* completa y dinámica de información a empresas potenciales.
9. Hay que cuidar especialmente *infraestructuras físicas y calidad de vida* en su sentido más amplio.
10. Una política de *formación y capacitación* adecuada es uno de los principales estímulos que puede ofrecer cualquier región.
11. Para estimular una sociedad innovadora y abierta a las nuevas tecnologías, los gobiernos regionales deben dar ejemplo avanzando rápidamente hacia *información, trámites y servicios digitales* a ciudadanos y empresas.
12. Debe partirse de que la localización de empresas forma parte de una *política más amplia* de avance integral hacia la Sociedad de la Información.
13. *La experiencia internacional* brinda una amplia variedad de acciones entre las que elegir, con la ventaja de poder conocer ya su mayor o menor eficacia.
14. Parece interesante constituir a escala regional una «*task force*» con participación institucional amplia y al más alto nivel, para definir y actualizar la estrategia regional de innovación, nuevas tecnologías e implantación de nuevas empresas.

