

LA DIMENSION TERRITORIAL DE LA COMPETITIVIDAD

THE TERRITORIAL DIMENSION OF THE COMPETITIVENESS

Esteban Morales de Llano
Centro de Investigaciones de la Economía internacional
esteban@uh.cu; mestebanll@yahoo.com

Resumen:

Las políticas públicas, aun con interés en beneficiar a las localidades han estado elaboradas principalmente desde los Estados Nacionales y enunciadas con una lógica nacional. Por otro lado en el análisis de la competitividad sigue predominando una orientación hacia la disminución de costos para ofrecer los mejores precios de mercado. Es necesario promover una competitividad distinta, con énfasis en factores que generen desarrollo y elaborar políticas públicas desde los territorios y orientadas a la consecución de la competitividad de los mismos.

Palabras clave: competitividad, territorio, desarrollo local, políticas públicas

Abstract:

The public policies, even aimed to benefit of localities have been elaborated principally from the national states and enunciated with a national logic. In addition, the competitiveness's analysis continues been based on an orientation toward decreasing costs to offer the best market prices. It is necessary to set a different competitiveness, with emphasis in factors that generate development and to elaborate public policies from the territories and orientated to the attainment of their competitiveness.

Key words: competitiveness, territory, local development, public policies

INTRODUCCIÓN.

Los años transcurridos del actual milenio se han caracterizado por un fructífero debate en torno al rediseño del papel del Estado en las actuales condiciones de globalización. Ello debía estar acompañado de una fundamentada reflexión sobre el papel de las Políticas Públicas en este contexto, sin embargo dicho tema ha quedado muy relegado, especialmente en lo concerniente al objetivo de fortalecer el desarrollo y se ha quedado a niveles minimalistas en los ámbitos sub nacionales.

De otro lado, crecen las polémicas en torno a la pertinencia de ubicar entre los objetivos de las políticas favorecedoras del crecimiento, el aumento de la competitividad y la descentralización territorial. Argumentos a favor y en contra se encuentran con abundancia en la literatura especializada.

Actualmente todos estos aspectos forman parte del inmenso abanico de problemas y caminos que se debaten en Cuba. Por ello es de innegable importancia para Cuba, de aportar nuevas perspectivas para enfocar de manera integral los elementos anteriormente citados.

En el siguiente artículo se pretende dar algunos elementos a tener en cuenta en la elaboración de políticas orientadas a la competitividad territorial, partiendo del mismo proceso de definición de la competitividad, teniendo en cuenta este nivel de análisis y elementos insoslayables como la sostenibilidad ambiental o el desarrollo humano.

Algunos elementos básicos:

Desarrollo Local

El origen de las teorías del Desarrollo Local Endógeno se puede remontar a un pasado lejano. Sin embargo, el estudio de los determinantes del crecimiento y el desarrollo económico, ha conquistado el interés de los economistas en los últimos años como consecuencia de la aparición de nuevas teorías, que fueron visualizadas como un camino promisorio para mejorar los conocimientos disponibles en esta área. Los economistas han redescubierto la importancia que pequeñas variaciones en el ritmo de crecimiento de una economía por un período de diez o más años, tienen sobre las posibilidades de progreso de la comunidad al cabo de este período.

Una parte importante de los estudios en el campo del crecimiento se organiza alrededor del modelo neoclásico y sus limitaciones, lo cual se derivada en dos grandes vertientes de investigación: una dirigida a reinterpretar las implicaciones de este modelo, que se identifica con los estudios de la “convergencia condicional” y otra que busca desarrollar modelos alternativos al neoclásico.

En esta última línea se insertan los modelos de Crecimiento Endógeno y de la mano del concepto de crecimiento endógeno, aparece en las últimas décadas el Desarrollo Endógeno y como reacción al pensamiento y a la práctica dominante en materia de desarrollo territorial en las décadas de los 50 y 60 los estudios de Desarrollo Local. Algunos autores lo nombran indistintamente como Desarrollo Local, Desarrollo Local Endógeno, o Desarrollo Endógeno; haciendo una simbiosis entre la orientación territorial de este desarrollo y la endogeneidad de las variables que han permitido explicarlo.

A los efectos del mismo se toma prestada la definición de Vázquez-Barquero: "...un proceso de crecimiento y cambio estructural que se produce como consecuencia de la transferencia de los recursos de las actividades tradicionales a las modernas, de la utilización de economías externas y de la introducción de innovaciones, y que genera el aumento del bienestar de la población de una ciudad, una comarca o una región. Cuando la comunidad local es capaz de utilizar el potencial de desarrollo y de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo se puede convenir en denominar Desarrollo Local Endógeno o simplemente Desarrollo Endógeno."(Vázquez-Barquero, 1991)

Políticas Públicas

Una ligera revisión de la historia de nuestros antepasados, muestra ejemplos más o menos elaborados de Administración Pública. Una ciudad descubierta en Catal Hüyük, en Anatolia, de mediados del séptimo milenio, tenía casas con estructura y dimensiones uniformes, muy próximas unas a otras y hechas con arcilla y ladrillos también de dimensiones uniformes, lo que implica una división del trabajo muy bien organizada. La obsidiana, materia prima de la mayor parte de sus herramientas, se importaba de sedimentos volcánicos situados a más de setenta millas de distancia. Jericó, quizá el lugar de la tierra que desde hace más tiempo ha sido continuamente habitado por seres humanos, con huellas de haber servido de asentamiento neolítico ya en el año 8000 a.n.e., contaba con una gran muralla de piedra antes del año 6000 a.n.e., obra que, sin duda, excede de las posibilidades de una simple aldea agrícola. A partir del surgimiento de los grandes imperios, la Administración Pública se va haciendo cada vez más elaborada. La administración pública romana, legislada detalladamente en sus normas jurídicas, son un antecedente histórico fundamental para nuestros días.

El origen de la Administración Pública como ciencia, es un asunto aun sin resolver. Algunos autores como Luther Gulik (1937), Marshall Dimmock (1967), O Guerrero (1985), J Galvan (1990), R Banon y E Carrillo (1997), A B Benito (2003); coinciden en considerar como punto de partida de los estudios de Administración Pública como ciencia, la obra de Woodrow Wilson “El estudio de la administración” de 1887. En este sentido, son considerados “clásicos” pensadores de esta disciplina Woodrow Wilson y Max Weber.

Las Políticas Públicas, promovidas por los gobiernos y ejecutadas mediante la Administración Pública, han sido definidas de muchas formas, acorde al desarrollo histórico que este fenómeno ha tenido. Conceptualizadas en formas que van desde el minimalista “lo que los gobiernos hacen o no” de Dye, pasando por el “grupo de decisiones interrelacionadas concernientes a la selección de metas y los medios para lograrlas” de Jenkins, hasta el que se utiliza como guía para este análisis “*un curso de acción propuesto por un gobierno para resolver una necesidad o asir una oportunidad que se exprese en resultados preferidos específicos vinculados a efectos reales*” de Jan Masó (2008).

Competitividad:

La globalización ha situado la competitividad en el centro del debate y de las estrategias de política económica de las economías de todo el mundo. La elevación de la capacidad y velocidad de adaptación de las empresas, los territorios y naciones a este entorno cambiante adquiere un peso crítico para sostener sus posibilidades de crecimiento a medio y largo plazo. No obstante a pesar de la difusión del uso del término en cuestión, no existe un unanimidad de criterios sobre su concepto, forma de medirla, e implicaciones para las políticas económicas.

La visión tradicional y primigenia sobre la competitividad, la vincula a los resultados comerciales, es decir a la capacidad para mantener o incrementar de

manera sostenida la cuota de mercado de un país o sector en el mercado mundial, incluido el mercado interno propio. Sin embargo las teorías modernas del crecimiento, definen la competitividad como la capacidad de una economía para alcanzar mejoras sostenidas del nivel de vida en relación con estándares racionalmente aceptables. Krugman, (1996), Porter (2002). Esta visión acentúa la importancia de la productividad en la mejora de la competitividad: políticas de oferta orientadas a creación y difusión de conocimiento, fomento de un adecuado entorno empresarial, mercados de bienes y servicios flexibles para adaptarse al cambio técnico y a las modificaciones en el contexto internacional.

Para la mayoría de los autores consultados la competitividad está asociada a la preservación de costos bajos, al grado de inserción externa de un país o una industria, al nivel del tipo de cambio, al liderazgo tecnológico, o incluso, a la tasa de crecimiento de un país. En tal sentido, Cohen (1994) afirma que, la competitividad es una reconsideración de un gran conjunto de indicadores, ninguno de los cuales cuenta la historia total sino que juntos proveen un foco de atención altamente legítimo. Las características que se mencionan en algunos casos no se refieren a un estado de situación, sino al comportamiento de un colectivo social, en los que la idea de competitividad está asociada a rivalidad.

A partir de los conceptos antes mencionados se extraen algunos factores esenciales a tener en cuenta para que estos sirvan no solo como definición del fenómeno, sino como herramienta de trabajo a la hora de “generar competitividad”. Primeramente: es importante hablar de Competitividad no solo referido a países, se deben incluir las regiones, territorios y empresas; pues en cada uno de estos niveles el fenómeno se manifiesta con características generales y con sus particularidades también. Sin ánimo de hacer un análisis más complejo en este espacio, baste decir que algunos territorios debido a su competitividad constituyen casi una nación diferente dentro de otra - ejemplo del Veneto dentro de Italia - y

algunas empresas transnacionales tienen ingresos anuales superiores al PIB de no pocos países del mundo.

Otro factor esencial lo constituye la idea de que la búsqueda de ventajas comparativas que incrementen la participación en los mercados, no debe ir separadas de un aumento del nivel de vida de la población, no solo como resultado de los ingresos obtenidos en el mercado, sino durante el proceso mismo de producción o trabajo de la organización que se trate. Una Competitividad basada en un empeoramiento de las condiciones socio económicas como salarios bajos, no puede ser deseable desde el punto de vista humano y no es conveniente desde la racionalidad económica pues no garantiza la sostenibilidad de la misma en el tiempo.

La importancia de la sostenibilidad de la competitividad a largo plazo es elemental. Sin embargo en apenas unas décadas hay factores diversos, incluyendo algunos extraeconómicos que han evolucionado al punto de afectar el desempeño de la misma. Males como la corrupción, los conflictos armados, el tráfico de estupefacientes, afectan a todos de una forma u otra y son sin duda lamentables, aunque de cierta manera sus manifestaciones más críticas están confinadas a espacios geográficos determinados.

La sustentabilidad ambiental sin embargo no es un tema de moda como algunos plantean, el deterioro natural del entorno afecta ya directamente los resultados económicos de empresas, regiones y países. Por ello el empeño de disminuir costos para aumentar la competitividad, no puede ser basado en la sobre explotación de los recursos naturales como si estos fueran eternos. Algunas empresas han aprendido esta lección por la vía dura, al perder recursos importantes que las han obligado a grandes inversiones para desarrollar nuevas tecnologías o a relocalizarse.

Teniendo en cuenta estos aspectos se propone una definición propia de Competitividad definiéndola como la *capacidad de una región, país, territorio ó localidad, sector, empresa u organización, de lograr y mantener una posición destacada en el entorno socioeconómico en que desarrolla su actividad, mediante un desempeño exitoso basado en la innovación constante y la elevación de la calidad de su producto, sostenible a largo plazo económica y ambientalmente; generando bienestar socioeconómico, por sus resultados y la forma en que desarrolla sus procesos de trabajo.*

Políticas Públicas para la competitividad territorial

Para simbiotizar el enfoque de competitividad y el enfoque de políticas territoriales es útil recordar, siguiendo a Albuquerque (1997), que los conceptos de Desarrollo Endógeno, responsabilidad de los gobiernos regionales, apoyo a las pequeñas empresas y provisión de servicios locales de apoyo a la producción, están en el centro del concepto de Competitividad Sistémica, que ha sido una de las piedras de toque de los enfoques modernos de Competitividad. Es decir que esos conceptos pueden ayudar a conectar las políticas para aumentar la capacidad competitiva con la problemática local.

La inserción de los territorios en el contexto internacional es un tema cuya importancia es equiparada por la dificultad de su consecución. Las Políticas Industriales, Sectoriales y otras de carácter generalmente centralizado, no son per se garantes del éxito de cada uno de los territorios. Por ello es fundamental trazar otras que permitan, la inserción de las localidades, comenzando por elevar la competitividad de todas y cada una de ellas.

La tesis del "derrame" de los efectos positivos que genera el crecimiento económico concentrado en grandes empresas y núcleos urbanos no ha sido demostrada en la práctica. En lugar de seguir recurriendo a la metáfora de la

"locomotora" que supuestamente arrastra tras sí el crecimiento de los territorios en desarrollo, parece requerirse otro tipo de símil más apropiado y más real

La incorporación de esos segmentos de población, mediante el fomento de proyectos y la generación de empleos a nivel local en forma acorde con las demandas reales insatisfechas en materia de alimentación, vivienda, vestuario, medioambiente, calidad de vida y otras, constituye un tipo de intervención en el que las políticas sociales pueden superar su frecuente enfoque meramente asistencial y convertirse en palancas del desarrollo productivo con equidad social y sustentabilidad ambiental.

La Política de Desarrollo Local Endógeno difiere, de la Política Industrial tradicional en que centra su atención en la PYME y la microempresa, así como en la creación de nuevas empresas innovadoras, en lugar del habitual sesgo en favor de la gran empresa. Esto no significa que tanto las grandes empresas nacionales como las transnacionales y los eslabonamientos productivos que se puedan generar en el territorio a partir de ellas no deban ser objeto de interés para el desarrollo económico local; lo que se quiere destacar es la primordial importancia de las empresas de pequeña y mediana dimensión, que constituyen la parte mayoritaria y más vulnerable del tejido empresarial, y un colectivo del que generalmente depende una parte importante del crecimiento y el empleo en muchos de los territorios de un país.

Sin embargo, en términos prácticos y ubicando la teoría en un entorno acorde a la realidad latinoamericana, hay por lo menos tres puntos sobre los que ambos enfoques presentan discrepancias sensibles.

Uno es el énfasis en las pequeñas y medianas empresas debido a su hipotética mayor flexibilidad con respecto a las grandes. Esta característica es real, pero se da básicamente en empresas que tienen capacidad para avanzar hacia modelos

de producción o especialización flexible. En los países en desarrollo las empresas con organización flexible son una excepción. Es muy difícil ver la producción flexible como la dirección hacia donde se mueve la empresa latinoamericana típica, incluso en sus áreas geográficas más desarrolladas.

En segundo lugar: en regiones donde las prioridades están centradas en industrias como la extractiva, de procesamiento a gran escala, pesada u otras parecidas, aplicar políticas orientadas hacia la pequeña empresa puede ser totalmente disonante con la realidad.

Por último la discrepancia posiblemente más grande con las políticas locales habituales, radica en la definición del nivel en el que se debe centrar la atención de las políticas. Generalmente, en las políticas locales, las metas y los instrumentos están enfocados a la región o a las personas, muchas veces indistintamente. Se apoya a las regiones por razones políticas, de equilibrio nacional u otra consideración similar y/o se apoya la capacitación de las personas, se les ofrece un seguro de desempleo u otras alternativas para reducir los costos del ajuste. No hay muchos casos en los que el énfasis esté en las empresas, las personas y en todo el territorio, para buscar un desarrollo integral y sostenible. Este sería un factor fundamental para la consecución del progreso.

En este proceso sería útil distinguir tres tipos de políticas:

Políticas centralizadas con impacto regional o local, o sea las tradicionales políticas decididas desde el centro, pero con un impacto significativo a nivel descentralizado;

Políticas descentralizadas no participativas, pues el que una política sea descentralizada y que el foco de poder se haya transferido desde el centro a una

entidad intermedia, como puede ser un estado o un municipio, *a priori* no garantiza nada en términos de mayor participación, y

Políticas descentralizadas y participativas o sea “políticas de abajo hacia arriba” (*bottoms-up*).

En la medida en que se vaya avanzando desde la primera hasta el tercer tipo de políticas, estas deben ser más eficientes en término de correspondencia con la realidad objetiva; recursos, capacidades innovativas, necesidades, etc., del territorio en cuestión.

Políticas para la formación y desarrollo de los recursos humanos:

En este punto se coincide en parte con la línea propuesta por la CEPAL, que se orienta en tres rutas: la educación con énfasis en los estudios secundarios, continuar capacitando a los recursos humanos que ya están ocupados, estimular a las empresas para que desarrollen esfuerzos de especialización y superación y mejorar y focalizar la oferta de los servicios de capacitación.

Educación de la mano de obra ocupada

Mejorando la educación primaria se puede mejorar la productividad de la industria, pero tal impacto sólo tendrá lugar pasados 15 años cuando las personas beneficiadas con ese cambio en la educación constituyan la mayoría de los que ocupen los puestos de trabajo. Sí bien es necesario prestar atención a la capacitación del grupo humano que va a entrar al mercado laboral pasados 15 años, para solucionar los problemas de productividad en la década que viene, se deben desarrollar mecanismos orientados a mejorar la formación al interior de la empresa, así como la educación para adultos.

En los países en los que la situación es más grave (ej. Brasil o Jamaica), se ha visto que las empresas deben impartir clases de idioma, de escritura y de aritmética debido a que se les presentan dos alternativas: esperar por la oferta calificada que llegará de aquí a 15 años o aceptar al personal con que cuentan y cumplir el papel que la primaria no cumplió. Es importante establecer mecanismos de estímulo, para que las empresas del territorio vean este esfuerzo de capacitación como un acuerdo menos oneroso y por otro lado incluyan en su curriculum de capacitación – al igual que los centros de educación para adultos - algunas necesidades cognoscitivas propias de la localidad y que influyen en su desarrollo.

Impulso de la demanda empresarial

Las empresas de países subdesarrollados realizan menos capacitación que la óptima, porque consideran que es un gasto inútil o porque piensan que si capacitan a un trabajador, éste puede abandonar la empresa y, por lo tanto, el beneficio de la capacitación es para él y no para la empresa.

Para avanzar en la solución de este Problema, se deben dar incentivos directos para que los empresarios tomen mayor interés en la capacitación de sus trabajadores. Sí de verdad se piensa que la capacitación es parte importante de la solución a los problemas del subdesarrollo, lo que se tiene que hacer es facilitar el acceso a los fondos necesarios para llevarla a cabo, así como apoyar al empresario para que pueda definir con precisión su demanda con relación a esos servicios.

Se debe, por lo tanto, aumentar la rentabilidad de la capacitación para la empresa e instaurar, mecanismos adecuados para que el empresario conozca la existencia de los incentivos disponibles, los que, por su parte, deben ser de aplicación simple. En particular, se deben crear mecanismos de difusión y sensibilización

para que el sector empresarial conozca esos estímulos y responda adecuadamente a ellos.

Mejorar y focalizar la oferta de los servicios de capacitación

Desde el punto de vista de la CEPAL “es importante que la acción estatal se concentre en unas cuantas actividades básicas y no trate de abarcar todo lo referente a capacitación como sucedía en el pasado. Por una parte, es fundamental lograr una mejora de la calidad de la oferta del sector público y complementarlo con la oferta privada de capacitación, utilizando todos los mecanismos que sean posibles para mejorar su cantidad y calidad.” (Perez, Wilson, ILPES,2005)

Aunque el estímulo a las empresas a desarrollar esfuerzos de capacitación puede ser sin dudas, una herramienta importante en la elevación del nivel de los recursos humanos de un país o territorio, tiene un alcance limitado. Las empresas solo capacitan en función de sus necesidades en cuanto a conocimiento y cantidad de recursos humanos que emplearán.

Un esfuerzo de este tipo puede garantizar la supervivencia y el crecimiento de la empresa en cuestión, pero el crecimiento del sector o el desarrollo de nuevas y más avanzadas actividades dentro del mismo, quedarían subordinadas al interés de las empresas transnacionales, sus exigencias y sus requisitos de desempeño. La única forma en que se puede romper el círculo vicioso - característico de países en desarrollo y de AL- formado por empresas que no pueden avanzar tecnológicamente y otras subsidiarias de transnacionales que localizan sus actividades de mayor valor agregado en otros lugares, es mediante la intervención estatal.

El Estado debería desarrollar esfuerzos de capacitación no solo dirigidos a estas “actividades básicas”, también al desarrollo o introducción de tecnologías que creen la base de recursos humanos necesarios para una industrialización de más calidad. De igual forma los planes de formación profesional y técnica deben adecuarse para sumar a los conocimientos establecidos acorde a las necesidades generales, los que responden a las especificidades de los territorios en cuestión.

Políticas Públicas enfocadas a los Recursos naturales:

Los recursos naturales y energéticos son una fuente importante de ventajas comparativas en la búsqueda de la competitividad, tanto nacional como territorialmente, que sin embargo presenta debilidades significativas. La presión medio ambiental ejercida por el hombre desde los inicios de la industrialización, así como la naturaleza limitada de estos recursos, hace indispensable el diseño de políticas dirigidas a un mejor aprovechamiento de los mismos.

Por poner solo un ejemplo: el aumento del uso de agua ha crecido más del doble que la tasa de crecimiento demográfico en el último siglo. Si bien todavía no hay escasez global de agua, alrededor de 2.800 millones de personas, que representan más del 40% de la población mundial, viven en cuencas hídricas con alguna forma de escasez de agua. Más de 1.200 millones de personas viven en condiciones de escasez física de agua, lo cual ocurre cuando más del 75% del curso de los ríos ha sido extraído. (World Health Organization, 2006)

El agotamiento de recursos como el agua o los combustibles fósiles, es causa de problemas que van desde quiebres de empresas hasta enfrentamientos armados. Para estos problemas no existen soluciones universales, se requiere de estrategias que contemplen actuaciones en diversos frentes (desde la oferta y desde la demanda) y que considere las especificidades a nivel local y en el tiempo.

Es importante promover políticas, tanto educativas como coercitivas para estimular la racionalización en el uso de estos recursos en los territorios donde se localizan. Promover patrones de consumo más sanos y racionales, en correspondencia con la disponibilidad del recurso en el tiempo. Por otro lado, en determinadas localidades, se pueden aplicar medidas como la desalinización, reutilización y tratamiento de aguas o el empleo de nuevas fuentes de energía que sean renovables y menos contaminantes.

Las verdaderas soluciones a estos problemas están asociadas al desarrollo e introducción de tecnologías nuevas y esto debe hacerse desde políticas públicas que aunque deben reconocer las especificidades y necesidades de los territorios, en la mayoría de los casos sobrepasan el marco de las capacidades que este tiene. Ello necesita de limar las contradicciones entre las políticas nacionales y territoriales.

Políticas para el desarrollo de infraestructura:

La adecuada disponibilidad de obras de infraestructura, así como la prestación eficiente de servicios conexos, contribuyen a que un país o región pueda desarrollar ventajas competitivas y alcanzar un mayor grado de especialización productiva.

La inversión pública en infraestructura locales: redes de transporte y comunicaciones, equipamientos sociales y culturales, vivienda, infraestructuras para el desarrollo empresarial (centros de formación e investigación, Institutos Tecnológicos) y parques industriales, son instrumentos que movilizan el empleo y la inversión hacia la región, por lo que pueden ser factores determinantes en el desarrollo.

Sin embargo, las políticas de desarrollo de infraestructuras deben ser realistas desde el punto de vista de los objetivos de desarrollo y las características del territorio, ya que en ocasiones la existente, responde casi exclusivamente a la lógica de las actividades protagonizadas por las grandes empresas; esto no asegura siempre la necesaria interconexión de los sistemas productivos locales, lo que se traduce en desvinculación de las áreas productivas entre sí y con los principales centros de distribución y comercialización.

Es importante tener en cuenta además, que la construcción de obras que mejoren la conectividad de un territorio, o para mejorar la provisión de recursos como el agua; puede ser más efectivo a los efectos de la promoción de actividades productivas en una localidad, que la edificación de una serie de obras muy llamativas y capitalizables políticamente. Lograr un equilibrio en este sentido es uno de los asuntos más realistas que se debe enfrentar a la hora de promover políticas públicas para el desarrollo territorial, que respondan a los intereses locales y a la vez el estado central esté dispuesto a apoyar.

Por el lado del financiamiento de las obras, Fay y Morrison (2005) sugieren que los gobiernos deberán buscar maneras de ejecutar eficientemente su gasto en infraestructura, por ejemplo, apoyándose en proveedores locales de pequeña escala o utilizando tecnología barata donde corresponda; encontrando un apropiado balance entre inversiones nuevas y el mantenimiento de la infraestructura actual, y focalizando la inversión en el aumento de la productividad y competitividad.

En general, es importante señalar que las inversiones en infraestructura son una condición necesaria para el desarrollo, pero no suficiente *per se*. En este sentido, existe un cierto consenso en cuanto a que el impacto de las inversiones en infraestructura sobre la competitividad dependerá de su articulación con los otros factores que la determinan, tales como el grado de desarrollo del capital humano,

la disponibilidad de recursos naturales, y el acceso al financiamiento y a la tecnología, entre otros.

Políticas macroeconómicas:

Las políticas macroeconómicas no obstante su carácter centralizado, deben ser tenidas en cuenta también, en tanto afectan los precios relativos de la economía (tipo de cambio real, tasa de interés real y salario real), que juegan un papel significativo en los incentivos que se generan para la inversión y el ahorro. Además, una inflación alta y volátil enrarece las señales de precios relativos a nivel microeconómico y las opciones de políticas macroeconómicas que se adopten influyendo de distintas formas, no siempre virtuosas sobre el desarrollo productivo.

Una de las principales lecciones que se desprenden del desempeño macroeconómico reciente, es que, al igual que inflaciones altas e inestables, la inestabilidad real tiene grandes costos económicos y sociales y desincentiva la inversión y el desarrollo productivo. Por ello es preciso buscar políticas que, junto con controlar la trayectoria inflacionaria, permitan suavizar los ciclos económicos mediante el uso de instrumentos anti cíclicos. Estas políticas deben basarse en una definición más amplia de estabilidad macroeconómica, que incorpore tanto objetivos nominales de estabilización de precios, como objetivos reales, en particular el ritmo de crecimiento económico y su estabilidad (Ffrench-Davis, 2004).

Las políticas macroeconómicas —fiscal, monetaria y cambiaria— deben orientarse a evitar que durante las fases expansivas del ciclo económico (que suelen responder a significativas entradas de capital) se generen aumentos excesivos del nivel de endeudamiento de los agentes públicos y privados, importantes desequilibrios en los precios relativos clave (tasas de cambio y de interés),

burbujas en los precios de los activos nacionales (fijos y financieros), que conduzcan luego a ajustes excesivos en la fase recesiva del ciclo.

Las políticas macroeconómicas, deberían contribuir al equilibrio financiero del territorio, estar orientadas a lograr la estabilidad e incentivar el ahorro y la inversión locales combinados con incentivos microeconómicos específicos (con distintos niveles de selectividad) basados en políticas comerciales, industriales y tecnológicas.

Política Institucional:

La generación y distribución de riqueza en los espacios nacional y territorial dependen de las políticas e institucionalidad territoriales específicas que se logren concertar en términos de desarrollo económico local, a fin de alcanzar los niveles de eficiencia productiva y competitividad adecuados, para contribuir a la difusión del crecimiento económico y la generación de empleo.

La definición de políticas de fomento económico desde la Administración Central del Estado no resulta apropiada ni eficiente cuando se trata de asegurar la modernización de los sistemas productivos locales, que requieren una institucionalidad mucho más cercana a sus problemas, potencialidades y especificidad.

La descentralización constituye una herramienta indispensable en este proceso, al otorgar competencias, recursos y responsabilidades a las diferentes instancias territoriales. Ello supone también la movilización de los actores sociales territoriales implicados en los procesos de desarrollo local, a fin de construir los sistemas de información empresarial pertinentes en cada territorio; mejorar la base empresarial innovadora; la calidad y orientación de las infraestructuras básicas; la coordinación de los instrumentos de fomento para microempresas y pequeñas y

medianas empresas; el acceso a líneas de financiamiento para este segmento de empresas de pequeña dimensión; y en suma, crear la institucionalidad apropiada para el desarrollo territorial como resultado de la concertación del conjunto de la sociedad local.

Por otro lado, para la consecución de la Competitividad deseada, es necesario sumar a las instituciones tradicionales de apoyo empresarial, la creación de una institucionalidad laboral que intente mejorar los términos de la relación contractual entre empleadores y empleados, los de vinculación y retiro, y las condiciones del trabajo. Así mismo, es indispensable la creación de una institucionalidad ambiental, que regule, controle y ejerza una acción protectora sobre los recursos naturales del territorio, sobre la base de un uso eficiente, racional y sostenible de los mismos.

Políticas Sectoriales, que propicien una activa participación de los territorios, en la estrategia para el desarrollo de aquellas actividades que tengan una alta incidencia en el progreso socio económico de cada localidad.

Políticas de innovación:

La innovación es un elemento central en la estrategia de desarrollo, definido como un *proceso dinámico de interacción* que une agentes que trabajan guiados por incentivos de mercado (como las empresas) y otras instituciones (como los centros públicos de investigación y las instituciones académicas) que actúan de acuerdo a estrategias y reglas que responden a otros mecanismos y esquemas de incentivos. Los vínculos sistemáticos y la interacción entre actores, así como la infraestructura económica e institucional que cada país es capaz de desarrollar, determinan su habilidad para capturar el impulso que el conocimiento da a la producción y la hace entrar en un círculo virtuoso de crecimiento. (CEPAL, 2007)

Para lograr una mayor competitividad sistémica, es necesario impulsar la creatividad en el acceso, la difusión y la innovación en materia de ciencia y tecnología. El objetivo es crear vínculos estrechos entre la investigación y la producción, con vistas a la adquisición, adaptación y uso eficiente de tecnología extranjera, y a la utilización y difusión de la tecnología en forma eficaz. Esto reducirá la brecha entre las mejores prácticas locales e internacionales, reducirá la dispersión de la eficiencia económica entre empresas de distintos sectores y tamaños, contribuirá a la creación de nuevo conocimiento científico y tecnológico y formará recursos humanos capaces de llevar a cabo todo lo anterior. (Machinea, 2004)

Durante el período de Sustitución de Importaciones, prevaleció un modelo lineal de oferta en la política tecnológica, que suponía que el conocimiento y la innovación fluían desde el gobierno y las instituciones públicas (la oferta) al aparato productivo (la demanda), en el supuesto de que el conocimiento es un bien público, cuyo consumo tiene las características de ser no rival y no excluible.

Desde esta perspectiva, el gobierno y las agencias públicas eran proveedores de conocimiento y se esperaba que el mismo fluyera naturalmente y circulara entre los agentes económicos una vez que fuera entregado al sistema por las instituciones públicas. En otras palabras, el progreso científico se transformaría automáticamente en innovación tecnológica.

A partir de los años 1990, luego de las reformas estructurales, estas políticas fueron apartadas de la agenda de política económica de los gobiernos y se transitó hacia un modelo alado por la oferta. Entonces el apoyo a las mejoras tecnológicas y las innovaciones en el sector privado se concentró en áreas donde se identificaban fallas de mercado; por ejemplo, una prioridad de política pública fue corregir asimetrías de información entre agentes económicos.

A pesar del cambio el nuevo modelo siguió viendo a la innovación como un proceso lineal; así como el modelo liderado por la oferta pública llevaba a trasladar los conceptos de innovación y de acceso a la información, el modelo liderado por la demanda supone que el dinamismo tecnológico está confinado en la empresa privada.

La elaboración de una estrategia territorial de desarrollo económico local, consensuada por los principales actores locales, tiene como objetivos estratégicos fundamentales la mejor utilización de los recursos endógenos y la diversificación de la base productiva local, mediante la incorporación de innovaciones basadas en la calidad y diferenciación de los productos y procesos productivos; la incorporación de innovaciones de gestión, y la introducción de las necesarias adaptaciones sociales e institucionales.

Por tanto, una política pública efectiva en esta materia, debería combinar los enfoques de oferta y demanda en la promoción de la innovación. Debería combinarse el papel de los sistemas nacionales de ciencia y tecnología incluyendo la inversión en áreas prioritarias, que no tienen una incidencia directa sobre los resultados empresariales y la asignación adicional de recursos privados a la actividad de Ciencia y Técnica que resulta del interés de sectores específicos.

En este sentido el Estado debe tener un papel esencial, promoviendo una mayor articulación entre la actividad universitaria y empresarial, para promover la cofinanciación de las inversiones en investigación y desarrollo y el fomento de la innovación. Especialmente debe apoyar la difusión, comercialización e innovación de tecnologías no dañinas para el medio ambiente y la movilización de inversiones hacia sectores productivos dinámicos en los que se utilicen métodos de producción limpia.

La competitividad debe lograrse sobre la base de acumulación de recursos en un sentido amplio —humano, natural y físico— y no a costa del deterioro de la naturaleza. Debe vincularse por lo tanto, con la innovación tecnológica, la capacitación y los sistemas productivos y de gestión financiera que incorporen la dimensión de sostenibilidad.

Por otro lado, el desarrollo local es también una clara oportunidad para la innovación política, este permite una relación más directa con la población, donde pueden experimentarse nuevas formas de participación y nuevas relaciones entre administración y ciudadanos. Es una oportunidad para fortalecer la vida asociativa local que a menudo, es la forma que adopta la comunidad para acceder a servicios o a la solución de necesidades. Asimismo, es una oportunidad para la creación espontánea y original de nuevos instrumentos de desarrollo, a través de la concertación, la planificación estratégica y la generación de redes de confianza alternativas a las jerarquías e integraciones verticales.

Conclusiones:

Alcanzar el progreso socioeconómico en las actuales condiciones de globalización es posible, pero requiere un activo papel del Estado en la conducción de la estrategia de desarrollo y un adecuado diseño, aplicación y evaluación de las políticas públicas encaminadas a ese objetivo.

El diseño, aplicación y evaluación de las políticas públicas conducentes a lograr el progreso socioeconómico, no puede circunscribirse al nivel del Estado Nación, sino que resulta indispensable involucrar a los espacios sub nacionales, con amplia participación de todos los agentes en el diseño y evaluación de dichas políticas.

Tanto en los modelos de gestión económica centrados en el mercado como en aquellos en los que ha prevalecido una gestión de fuerte intervención estatal, se han manifestado tendencias centralizadoras que limitan las potencialidades sectoriales, empresariales y territoriales. Un nuevo modelo de gestión capaz de enfrentar las debilidades de los precitados, debe contemplar el reconocimiento del insustituible papel del mercado en determinadas funciones, siempre bajo la racional regulación del estado en función de los intereses de las grandes mayorías. Solo una clara concepción y diseño de políticas públicas desde todos los niveles, podría asegurar dicho objetivo.

Competitividad y desarrollo humano, constituyen un binomio a partir del cual se puede lograr un círculo virtuoso a favor del progreso socioeconómico. Ello exige que la competitividad excluya fuentes espurias y que resulte sustentable en base a la innovación constante y la conservación ambiental.

El avance de las variables que influyen sobre la competitividad, requiere la activa participación del nivel territorial en el diseño y evaluación de las políticas correspondientes, dado que es a esa instancia que se logra potenciar la creatividad y activa participación de todos los factores.

Dada la importancia de la innovación en las actuales condiciones, para lograr el incremento de la competitividad se requiere que las políticas públicas territoriales otorguen una marcada prioridad al progreso científico técnico y de los recursos humanos, en función del desarrollo local y de su contribución al crecimiento de la economía nacional.

El análisis de las políticas públicas en el caso de Cuba, evidencia una marcada debilidad histórica en la activa participación desde los territorios en su diseño y evaluación.

En la etapa actual se requiere gestionar el modelo socioeconómico, con una mayor descentralización. La instancia territorial debe desempeñar un papel decisivo en el desarrollo de proyectos locales, donde se conjuguen armónicamente los objetivos de esa instancia con los contemplados en el plan de la economía nacional. Entrenarse con rapidez en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas basadas en el principio de auto sustentabilidad, constituye una tarea de primer orden, donde los gobiernos locales tendrán un peso definitivo.

Las políticas públicas donde participen las instancias territoriales, no solo deben ocuparse de los proyectos locales, sino además de la contribución del territorio a la elevación de la competitividad y a la mejor inserción de las localidades en el contexto global.

El establecimiento y debate de criterios que puedan guiar la elaboración, aplicación y evaluación de las políticas públicas desde el nivel territorial para cumplir los objetivos precitados, constituyen un requisito metodológico de la calidad de los procesos de dirección territorial.

Referencias Bibliográficas:

Alburquerque, Francisco, "Metodología para el Desarrollo Económico Local." ILPES. P – 9. Santiago de Chile. 1997

Bañon, R y Carrillo, "La Nueva Administración Pública". Alianza. Editorial. Madrid, 1997.

Benito, Ana Belén "Liberalismo y positivismo jurídico". Revista de Administración Pública.Univ. de Puerto Rico, Vol.35-36, 2002-2003

Cohen, S. *“Speaking Freely”*, *Foreign Affairs*, Vol. 73, N° 4. 1994

Colect.Aut. “Cinco piezas de política de desarrollo productivo” CEPAL 2007

Fay, Marianne y Mary Morrison “Infrastructure in Latin America and the Caribbean: Recent Developments and Key Challenges”, Report N°. 32640-LCR, Banco Mundial. 2005

Guerrero Orozco, Omar “Introducción a la Administración Pública en México”. México. HARLA ,1985

Jam Massó, Alfredo “Políticas públicas para promover la competitividad”. Diplomado de Competitividad y Globalización, ANEC - CIEI. La Habana 2008.

L. Gulick and L. Urwick, “Papers on the Science of Public Administration”. New York: Institute of Public Administration, 1937

Machinea, José Luis (coordinador) “Desarrollo productivo en economías abiertas”. CEPAL 2004.

Marshall Dimock, "The Meaning of Principles in Public Administration", en: Gaus, John, Leonard White and Marshall Dimock “The Frontiers of Public Administration.” New York, Russell and Russell, 1967

Perez, Wilson “Políticas para impulsar la Competitividad de las empresas”. ILPES. Ciclo de conferencias sobre conocimiento, Globalización y territorio. 2005

Vázquez-Barquero, Antonio. *“Desarrollo endógeno y Globalización”*. Revista Eure, Vol.XXVI, No79. 1991

World Health Organization and United Nations Children's Fund. 2000. Accessed through the United Nations Common Database in 2006. Online at:
<http://unstats.un.org/unsd/cdb/>

Otra Bibliografía consultada:

Alburquerque, Francisco, “Desarrollo económico local y difusión del progreso técnico”, *Cuadernos ILPES N° 43*, CEPAL, Santiago de Chile. 1997

Esser, Klaus; Wolfgang Hillebrand; Dirk Messner y Jörg Meyer-Stamer
“*Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política*”, Revista de la CEPAL N° 59, Santiago, Chile. 1996

Hamel, Gary and Prahalad, C.K., “*Compitiendo por el futuro*”, Barcelona, Ed. Ariel. 1995

Michael Porter, *Global Competitiveness Report*, 2002

Moncayo Jiménez, Edgar “Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización”. ILPES, Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional, S E R I E gestión pública, 27 Santiago de Chile, diciembre de 2002.

North, D. C. “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”; Fondo de Cultura Económica Contemporánea, México D.F., México 1993

Porter, Michael E. “*The Competitive Advantage of Nations*”, New York, Free Press. 1990

President's Commission on Industrial Competitiveness, *Commission on Industrial Competitiveness Report*, Washington D.C. 1985

Silva Lira, Iván "Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina". *Revista de la CEPAL* 85. Abril 2005.