

ARTÍCULO ORIGINAL

La dimensión territorial de la competitividad

Competitiveness Territorial Dimension

Esteban Morales de Llano

Centro de Investigaciones de la Economía Internacional, Universidad de La Habana, Cuba.

RESUMEN

Las políticas públicas, aun con interés en beneficiar a las localidades, han estado elaboradas principalmente desde los Estados nacionales y han sido enunciadas con una lógica nacional. En el análisis de la competitividad predomina 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, orientadas a la consecución de la competitividad.

PALABRAS CLAVE: desarrollo local, políticas públicas, territorio.

ABSTRACT

Public policies, even those directed towards benefitting localities, have been mainly elaborated in the national States, and have been stated with a national rationale. In competitiveness analysis, there prevails a course towards cost reduction to offer better market prices. It is necessary to promote a different competitiveness, emphasizing those facts generating development, and devising public policies in territories, aimed at attaining competitiveness.

KEYWORDS: local development, public policies, territory.

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. El debate debería estar acompañado de una reflexión fundamentada sobre el papel de las políticas públicas; sin embargo, este tema ha permanecido muy relegado (especialmente en lo concerniente al objetivo de fortalecer el desarrollo) y se ha quedado en niveles minimalistas en los ámbitos subnacionales.

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 el país aportar nuevas perspectivas para enfocar de manera integral los elementos anteriormente citados.

El presente artículo pretende dar algunos elementos a tener en cuenta en la elaboración de políticas orientadas a la competitividad territorial. Se toma como punto de partida el mismo proceso de definición de la competitividad, y se examinan elementos insoslayables como la sostenibilidad ambiental y 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. Los economistas han redescubierto la importancia que tienen pequeñas variaciones en el ritmo de crecimiento de una economía por un período de diez o más años en las posibilidades de progreso de la comunidad. Una parte importante de los estudios en el campo del crecimiento se organiza alrededor del modelo neoclásico y sus limitaciones, y deriva a su vez 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. De la mano del concepto de crecimiento endógeno surge en las últimas décadas el desarrollo endógeno y, como reacción al pensamiento y la práctica dominantes en materia de desarrollo territorial en las décadas de los cincuenta y sesenta, aparecen los estudios de desarrollo local. Algunos autores lo nombran indistintamente como desarrollo local, desarrollo local endógeno, o desarrollo endógeno: se trata, en definitiva, de una simbiosis entre la orientación territorial del desarrollo y el carácter endógeno de las variables que han permitido explicarlo. En este punto, resulta útil la definición de Vázquez-Barquero (2000) cuando se refiere al desarrollo local como

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. (p. 53)

Políticas públicas

Una ligera revisión de la historia de nuestros más lejanos antepasados muestra ejemplos más o menos elaborados de administración pública. Por ejemplo, una ciudad descubierta a mediados del séptimo milenio a. n. e. en Çatal Höyük, al sur de la península de Anatolia, tenía casas con estructura y dimensiones uniformes, muy próximas unas de otras. Las casas estaban construidas 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 habitado desde hace más tiempo por seres humanos (sirvió de asentamiento desde el año 8 000 a. n. e., aproximadamente), contaba con una gran muralla de piedra construida en el sexto milenio a. n. e., una muralla que, sin duda, excedía 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, es un antecedente histórico fundamental para nuestros días.

El origen de la administración pública como ciencia es un asunto aún sin resolver. Algunos autores, como Gulick y Urwick (1937), Guerrero Orozco (1985), Bañón y Carrillo (1997) y Benito (2002-2003), coinciden en considerar como punto de partida de los estudios de administración pública como ciencia la obra de 1887 de Woodrow Wilson, *El estudio de la administración*. Junto a Woodrow Wilson, Max Weber también es considerado un «clásico» de esta disciplina.

Las políticas públicas, promovidas por los gobiernos y ejecutadas mediante la administración pública, han sido definidas de muchas formas: desde la fórmula minimalista de Dye («lo que los gobiernos hacen o no»), pasando por la definición de Jenkins («grupo de decisiones interrelacionadas concernientes a la selección de metas y los medios para lograrlas»), hasta el concepto de Jam Massó (2008), utilizado como guía en este análisis, según el cual las políticas públicas pueden ser entendidas como 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.

Competitividad

La globalización ha situado la competitividad en el centro del debate y le ha otorgado un lugar privilegiado dentro de las estrategias de política económica en todo el mundo. La elevación de la capacidad y velocidad de adaptación de las naciones, los territorios y las empresas a este entorno globalizado adquiere un peso importante para sostener las posibilidades de crecimiento a mediano y largo plazo. A pesar de la difusión del

uso del término «competitividad», no existe unanimidad de criterios sobre su concepto, la forma de medirla, y sus implicaciones para las políticas económicas.

La visión tradicional sobre la competitividad la vincula con los resultados comerciales, es decir, con 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. Esta visión acentúa la importancia de la productividad en la mejora de la competitividad: supone políticas de oferta orientadas a la creación y difusión del conocimiento, un adecuado entorno empresarial, mercados de bienes y servicios flexibles para adaptarse al cambio técnico y a modificaciones en el contexto internacional.

Para muchos autores 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, e 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 proveen juntos un foco de atención altamente legítimo. Los indicadores manejados en algunos casos no se refieren a un estado de situación, sino al comportamiento de un colectivo social, en el que la idea de competitividad está asociada a la rivalidad.

Hay factores esenciales que pueden ser tomados en cuenta no solo como definición del fenómeno, sino como herramienta de trabajo a la hora de «generar competitividad». En primer lugar, es importante hablar de competitividad sin limitar el concepto a la escala de países: se deben incluir las regiones, territorios y empresas. Sin ánimo de hacer un análisis más complejo, baste decir que algunos territorios constituyen, debido a su competitividad, casi una nación diferente dentro de otra (por ejemplo, el Véneto dentro de Italia), y algunas empresas transnacionales tienen ingresos anuales superiores al PIB de no pocos países del mundo. Por otra parte, la búsqueda de ventajas comparativas capaces de incrementar la participación en los mercados no debe ir separada de un aumento del nivel de vida de la población. Ese aumento no debe ser percibido únicamente como resultado de los ingresos obtenidos en el mercado, sino durante el proceso mismo de producción de la organización. Una competitividad basada en el empeoramiento de las condiciones socioeconómicas (como salarios bajos) no puede ser deseable desde el punto de vista humano, y no es conveniente desde la racionalidad económica, pues no garantiza su sostenibilidad.

La importancia de la sostenibilidad de la competitividad a largo plazo es elemental. Sin embargo, en apenas unas décadas pueden observarse diversos factores (incluyendo algunos extraeconómicos) que han evolucionado al punto de afectar sensiblemente su desempeño. Males como la corrupción, los conflictos armados y el tráfico de estupefacientes, por ejemplo, afectan a todos de una forma u otra, aunque puede decirse que sus manifestaciones más críticas están confinadas a espacios geográficos restringidos. La sustentabilidad ambiental, por otra parte, no es un tema de moda como algunos plantean: el deterioro natural del entorno afecta directamente los resultados económicos de empresas, regiones y países. Por eso el empeño de disminuir costos para aumentar la competitividad no puede estar basado en la sobrexplotación de los recursos naturales, como si estos fueran eternos. Algunas empresas han aprendido la lección por la vía dura: al perder recursos importantes se

han visto obligadas a hacer grandes inversiones para desarrollar nuevas tecnologías o a relocalizarse.

Teniendo en cuenta estos aspectos, la competitividad puede ser definida como la capacidad de una región, país, territorio o 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), de manera que, por sus resultados y por la forma en que desarrolle sus procesos de trabajo, se genere bienestar socioeconómico.

Políticas públicas para la competitividad territorial

Para asociar el enfoque de competitividad y el enfoque de políticas territoriales es útil recordar, siguiendo a Albuquerque (1997a), que las nociones 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, un concepto que ha sido una de las piedras de toque de las perspectivas modernas de competitividad. Es decir, que a partir de estas nociones se pueden conectar las políticas con el objetivo de aumentar la capacidad competitiva con la problemática local. La inserción de los territorios en el contexto internacional es un cometido tan importante como difícil de alcanzar. Las políticas industriales, sectoriales y otras de carácter generalmente centralizado no constituyen necesariamente garantías del éxito de cada uno de los territorios. En consecuencia, es fundamental trazar otras políticas que permitan la inserción de las localidades: hay que comenzar por elevar la competitividad de cada una de ellas.

En la práctica, la tesis del «derrame» de los efectos positivos que genera el crecimiento económico concentrado en grandes empresas y núcleos urbanos no ha sido demostrada. Más allá de la imagen recurrente de la locomotora que arrastra tras sí el crecimiento de los territorios en desarrollo, se hace necesaria una metáfora que se adapte mejor a la realidad. La incorporación de los segmentos de población de los territorios en desarrollo –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 y calidad de vida– constituye un tipo de intervención en el que las políticas sociales pueden superar su frecuente enfoque meramente asistencial para 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 la medida en que la primera centra su atención en la pyme y en la microempresa –así como en la creación de nuevas empresas innovadoras–, y la segunda suele tomar partido 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 pymes, las cuales encarnan la parte mayoritaria y más vulnerable del tejido empresarial y, además, constituyen un colectivo del que generalmente depende una parte considerable del crecimiento y el empleo en muchos de los territorios de un país. Sin embargo, en términos prácticos, si ubicamos la teoría en un entorno acorde con la realidad latinoamericana, hay, por lo menos, tres puntos sobre los que ambos enfoques pueden resultar polémicos. En primer lugar, el énfasis en las pequeñas y

medianas empresas debido a su hipotética mayor flexibilidad con respecto a las grandes. Esta hipótesis es real, pero se comprueba 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, aplicar políticas orientadas hacia la pequeña empresa en regiones donde las prioridades están centradas en industrias como la extractiva, de procesamiento a gran escala, pesada u otras parecidas, puede ser totalmente disonante con la realidad. Por último, posiblemente la discrepancia más grande de la política de desarrollo local endógeno con respecto a las políticas locales habituales radique en la definición del nivel en el que debe centrarse la atención. Generalmente, en las políticas locales las metas y los instrumentos están enfocados a la región o a las personas, muchas veces indistintamente. Se brinda apoyo a las regiones por razones políticas, de equilibrio nacional u otra consideración similar, 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, con el objetivo de 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:

1. Políticas centralizadas con impacto regional o local 1. (se trata de las tradicionales políticas decididas desde el centro, pero con un impacto significativo a nivel descentralizado).
2. Políticas descentralizadas no participativas (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– no garantiza nada a priori en términos de mayor participación).
3. Políticas descentralizadas y participativas, o «políticas de abajo hacia arriba» (*bottoms-up*).

En la medida en que se avance desde la primera hasta la tercera de estas políticas, debe lograrse mayor eficiencia en términos de correspondencia con la realidad objetiva, recursos, innovación, y satisfacción de las necesidades del territorio en cuestión.

Políticas para la formación y desarrollo de los recursos humanos

En cuanto a las políticas para la formación y desarrollo de los recursos humanos, se coincide en parte con la línea propuesta por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que se orienta en tres rutas: educar con énfasis en los estudios secundarios (continuar la capacitación de 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 solo tendrá lugar pasados quince años, cuando las personas beneficiadas con ese cambio sean la mayoría de los que ocupen los puestos de trabajo. Si bien es necesario prestar atención a la capacitación del grupo humano que va a entrar al mercado laboral pasados quince años, para solucionar los problemas de productividad inmediatos se debe mejorar la formación al interior de la empresa, así como la educación para adultos.

En los países en que la situación es más grave (Brasil y Jamaica, por ejemplo) se ha comprobado que las empresas deben impartir clases de idioma, de escritura y de aritmética, debido a que se enfrentan a dos alternativas: esperar por la oferta calificada que llegará luego de quince años o aceptar al personal con que cuentan y cumplir el papel que la educación primaria no cumplió. Es importante establecer mecanismos de estímulo para que las empresas del territorio vean el esfuerzo de capacitación como un acuerdo menos oneroso e incluyan en su currículo de capacitación –al igual que los centros de educación para adultos– algunas necesidades cognoscitivas propias de la localidad 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 este 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 con el objetivo de que los empresarios tomen mayor interés en la capacitación de sus trabajadores. Si 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 en relación con esos servicios. Se debe, por una parte, aumentar la rentabilidad de la capacitación para la empresa y, por otra, instaurar mecanismos adecuados para que el empresario conozca la existencia de los incentivos disponibles (incentivos que deben ser de aplicación simple). Se deben crear mecanismos de difusión y sensibilización para que el sector empresarial conozca esos estímulos y responda adecuadamente a ellos.

Mejoramiento y focalización de la oferta de los servicios de capacitación

W. Peres (1994) ha abundado sobre la importancia de que la acción estatal sea concentrada en unas cuantas actividades básicas y no trate de abarcar todo lo referente a capacitación: se trata de 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.

Aunque el estímulo a las empresas para 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 capacitan, pero solo en función de sus necesidades. Este tipo de esfuerzo puede garantizar la supervivencia y el crecimiento de la empresa, pero el crecimiento del sector (o el desarrollo de nuevas y más avanzadas actividades) quedaría subordinado al interés de las empresas transnacionales, a sus exigencias y sus requisitos de desempeño. La única forma en que se puede romper el círculo vicioso (característico de países en desarrollo) formado por empresas que no pueden avanzar tecnológicamente y otras subsidiarias de transnacionales –las cuales localizan sus actividades de mayor valor agregado en otros lugares– es mediante la intervención estatal.

El Estado debería desarrollar esfuerzos de capacitación dirigidos a las «actividades básicas», y dirigidos también al desarrollo o introducción de tecnologías capaces de crear la base de recursos humanos necesaria para una industrialización de más calidad. De igual forma, los planes de formación profesional y técnica deben ajustarse, con el objetivo de sumar a los conocimientos establecidos de acuerdo con las necesidades generales los que responden a las especificidades de cada territorio.

Políticas públicas para la protección de 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. Sin embargo, la presión medioambiental ejercida por el hombre desde los inicios de la industrialización y la naturaleza limitada de los recursos naturales hacen indispensable el diseño de políticas dirigidas a un mejor aprovechamiento de ellos.

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 requieren estrategias que contemplen actuaciones en diversos frentes (desde la oferta y desde la demanda) y que consideren las especificidades a nivel local. Por 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 dos mil ochocientos millones de personas (es decir, más del 40 % de la población mundial) viven en cuencas hídricas con alguna forma de escasez de agua. Más de mil doscientos millones de personas viven en condiciones de escasez física de agua, un fenómeno que ocurre cuando más del 75 % del curso de los ríos ha sido extraído.

Es importante promover políticas, tanto educativas como coercitivas, para estimular la racionalización en el uso de estos recursos en los territorios donde se localizan. Es necesario promover patrones de consumo más sanos y racionales, en correspondencia con la disponibilidad del recurso en el tiempo. 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 los problemas ambientales están asociadas al desarrollo e introducción de tecnologías nuevas, en un empeño que debe partir de políticas públicas basadas en el reconocimiento de las especificidades y

necesidades de los territorios. En ese sentido, es necesario limar las contradicciones entre las políticas nacionales y las territoriales.

Políticas para el desarrollo de infraestructura

La adecuada disponibilidad de obras de infraestructura y 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 local (redes de transporte y comunicaciones, equipamientos sociales y culturales, viviendas, centros de formación e investigación, y parques industriales) es un instrumento capaz de movilizar el empleo y la inversión hacia la región, por lo que puede considerarse un factor determinante 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, porque en ocasiones la infraestructura existente responde casi exclusivamente a la lógica de las actividades protagonizadas por las grandes empresas. De modo que no siempre se asegura 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 puede ser más efectiva –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 deben enfrentar a la hora de promover políticas públicas para el desarrollo territorial, políticas capaces de responder a los intereses locales, y apoyadas, a su vez, por el Estado.

En relación con el financiamiento de las obras, M. Fay y M. 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 la competitividad.

Las inversiones en infraestructura son una condición necesaria para el desarrollo, pero no suficiente. En este sentido, existe un cierto consenso en la idea según la cual 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 la tecnología.

Políticas macroeconómicas

Las políticas macroeconómicas, a pesar de su carácter centralizado, deben ser tenidas en cuenta en la medida en que afectan los precios relativos de la economía (tipo de cambio real, tasa de interés real y salario real), los cuales desempeñan un papel significativo en los incentivos generados 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 adoptadas: se trata de un fenómeno que influye 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, además, desincentiva la inversión y el desarrollo productivo. Por ello es preciso buscar políticas que, al tiempo que controlen la trayectoria inflacionaria, permitan suavizar los ciclos económicos mediante el uso de instrumentos anticíclicos. 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).

Las políticas macroeconómicas (fiscal, monetaria y cambiaria) deben encaminarse 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, desequilibrios importantes en los precios relativos clave (tasas de cambio y de interés), y 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, y deberían estar orientadas a lograr la estabilidad e incentivar el ahorro y la inversión locales; todo lo anterior combinado con incentivos microeconómicos específicos (con distintos niveles de selectividad) basados en políticas comerciales, industriales y tecnológicas.

Política institucional

La generación y la distribución de riqueza en los espacios nacional y territorial dependen de la institucionalidad y las políticas territoriales específicas que se logren concertar en términos de desarrollo económico local, con el objetivo 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, los cuales requieren una institucionalidad mucho más cercana a sus problemas, potencialidades y especificidades.

En el proceso de modernización, la descentralización constituye una herramienta indispensable, en la medida en que otorga competencia, recursos y responsabilidades a las diferentes instancias territoriales. La descentralización supone también la movilización de los actores sociales territoriales implicados en los procesos de desarrollo local, con el objetivo de construir los sistemas de información empresarial pertinentes en cada territorio y 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, y el acceso a líneas de financiamiento para las empresas de pequeña dimensión. Se trata, en suma, de crear la institucionalidad apropiada para el desarrollo territorial, como resultado de la movilización de la sociedad local.

Por otro lado, para alcanzar la competitividad 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 términos de vinculación y retiro, y las condiciones de trabajo. Asimismo, es indispensable la creación de una institucionalidad ambiental capaz de ejercer, controlar y regular una acción protectora de los recursos naturales del territorio, sobre la base de un uso eficiente, racional y sostenible.

Políticas de innovación

La innovación es un elemento central en la estrategia de desarrollo. Se trata de 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), y actúan de acuerdo con estrategias 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 la habilidad para capturar el impulso que el conocimiento da a la producción para hacerla entrar en un círculo virtuoso de crecimiento (CEPAL, 2007).

Para lograr una mayor competitividad sistémica es necesario impulsar la creatividad 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. El cumplimiento de ese objetivo 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 más eficientes (CEPAL, 2004).

Durante el período de sustitución de importaciones prevaleció un modelo lineal de oferta en la política tecnológica, el cual suponía que el conocimiento y la innovación fluían desde el Gobierno y las instituciones públicas (la oferta) hacia el aparato productivo (la demanda). Se asumía 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: se esperaba que 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 la década de 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 movido por la oferta. 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 la innovación como un proceso lineal. Del mismo modo en que el modelo liderado por la oferta pública solapa los conceptos de innovación y de acceso a la información, el modelo liderado por la demanda supone que el dinamismo tecnológico está confinado a la empresa privada.

La elaboración de una estrategia territorial de desarrollo económico local, consensuada por sus principales actores, tiene como objetivos estratégicos 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 debería combinar los enfoques de oferta y demanda en la promoción de la innovación. En este sentido el Estado debe tener un papel esencial, promoviendo una mayor articulación entre la actividad universitaria y empresarial, a fin de potenciar la cofinanciación de las inversiones en investigación y desarrollo y el fomento de la innovación. El Estado 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 la acumulación de recursos en un sentido amplio (humano, natural y físico), y no a costa del deterioro de la naturaleza. La innovación tecnológica debe vincularse con la capacitación y, además, con 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, en tanto permite una relación más directa con la población: así 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 adoptada por la comunidad para acceder a servicios o para la solución de necesidades. El desarrollo local también impulsa 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. En este sentido, también resulta indispensable involucrar activamente los espacios subnacionales.

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 papel del mercado en determinadas funciones, siempre bajo la racional regulación del Estado en función de los intereses de las mayorías.

Competitividad y desarrollo humano constituyen un binomio a partir del cual se puede lograr un círculo virtuoso a favor del progreso socioeconómico. La competitividad debe excluir fuentes espurias y resultar sustentable sobre la base de la innovación constante y la conservación ambiental. El avance de las variables que influyen en la competitividad requiere la activa participación del nivel territorial en el diseño de las políticas correspondientes, porque es en esa instancia que se logra potenciar la creatividad y la participación activa 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 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 a partir de una mayor descentralización. Entrenarse con rapidez en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas basadas en el principio de autosustentabilidad constituye una tarea de primer orden, en la cual los gobiernos locales tendrán un peso definitivo.

Las políticas públicas en las que participen las instancias territoriales no solo deben ocuparse de los proyectos locales; deben velar también por la contribución del territorio a la elevación de la competitividad y a la mejor inserción de las localidades en el contexto global.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Albuquerque, F. (1997a): *Metodología para el desarrollo económico local*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

Albuquerque, F. (1997b): *Desarrollo económico local y difusión del progreso técnico: una respuesta a las exigencias del ajuste estructural*, Serie Cuadernos del ILPES n.º 43, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

Bañón, R. y E. Carrillo (1997): *La nueva administración pública*, Alianza Editorial, Madrid.

Benito, A. B. (2002-2003): «Liberalismo y positivismo jurídico», *Revista de Administración Pública*, vol. 35-36, pp. 141-151.

Cohen, S. (1994): «Speaking Freely», *Foreign Affairs*, vol. 73, n.º 4, pp. 194-197.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2004): *Desarrollo productivo en economías abiertas*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2007): *Cinco piezas de política de desarrollo productivo*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Esser, K.; W. Hillebrand; D. Messner y J. Meyer-Stamer (1996): «Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política», *Revista de la CEPAL*, n.º 59, pp. 39-52.

Fay, M. y M. Morrison (2005): *Infrastructure in Latin America and the Caribbean: Recent Developments and Key Challenges*, The World Bank, Washington D. C.

Guerrero Orozco, O. (1985): *Introducción a la administración pública en México*, Editorial HARLA, México D. F.

Gulick, L. y L. Urwick (1937): *Papers on the Science of Public Administration*, Institute of Public Administration, New York.

Hamel, G. y C. K. Prahalad (1995): *Compitiendo por el futuro*, Ariel, Barcelona.

Jam Massó, A. (2008): «Políticas públicas para promover la competitividad», conferencia, Diplomado de Competitividad y Globalización, Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba (ANEC)/ Centro de Investigaciones de la Economía Internacional (CIEI), La Habana.

North, D. C. (1993): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México D. F.

Peres, W. (1994): «Política de competitividad», *Revista de la CEPAL*, agosto, n.º 53, pp. 49-58.

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

Silva Lira, I. (2005): «Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina», *Revista de la CEPAL*, abril, n.º 85, pp. 81-100.

Vázquez-Barquero, A. (2000): «Desarrollo endógeno y globalización», *Eure*, vol. XXVI, n.º 79, pp. 47-65.

RECIBIDO: 16/6/2013

ACEPTADO: 17/10/2013

Esteban Morales de Llano. Centro de Investigaciones de la Economía Internacional, Universidad de La Habana, Cuba. Correo electrónico: esteban@uh.cu