

Proyecto “COMISEC” –Apoyo a la Comisión Sectorial para el MERCOSUR (COMISEC)- financiado por la Unión Europea con la asistencia técnica del Consorcio de Promoción Comercial de Catalunya –COPCA-.

Montevideo, Junio de 2004

COMPETITIVIDAD: El territorio como factor de competitividad

Begoña Arrizabalaga

www.cmaconsultores.com

1.- Introducción

El trabajo que se desarrolla a continuación se inserta en el marco del proyecto que está desarrollando la Comisión Sectorial para el MERCOSUR con la colaboración de la Unión Europea, que tiene como objetivo apoyar a Uruguay en la formulación de una estrategia para desarrollar la competitividad nacional, como instrumento útil para mejorar las posibilidades del Uruguay en el proceso de integración regional y mundial.

En este contexto, se inscribe el seminario “Los retos competitivos de Uruguay en el MERCOSUR y su inserción en el mundo”. El presente documento trata de apoyar la reflexión en el ámbito del papel, que el territorio ha venido jugando desde una perspectiva de desarrollo endógeno y, los cambios que la nueva economía global afectan al desarrollo desde la perspectiva del territorio en que se enmarca, que pasa de actuar en un territorio acotado, que encuentra en su interior los elementos de producción y reproducción a la necesidad de considerarlo como un sistema abierto.

En este contexto, el presente documento tiene por objeto presentar el papel del territorio como uno de los elementos de la competitividad local, en el que la organización del sistema productivo, la red de relaciones entre actores, la dinámica de aprendizaje y el sistema socio-cultural se convierten en factores claves para su desarrollo desde la perspectiva del desarrollo endógeno. Así mismo, se presentará el énfasis que tanto el territorio como el entorno empresarial, las instituciones y los actores adquieren en la nueva economía global, para finalizar estableciendo, aquellos factores que limitan cuando no impiden avanzar en el desarrollo a Uruguay, a la vez que un conjunto de propuestas que apoyen a la superación de los mismos.

2.- El desarrollo endógeno y el territorio

El desarrollo endógeno, también se caracteriza por su dimensión territorial, no sólo debido al efecto espacial de los procesos organizativos y tecnológicos, sino por el hecho de que cada localidad, departamento es el resultado de una historia en la que se ha ido configurando un entorno institucional, económico, social y organizativo.

Desde la perspectiva del desarrollo endógeno, cabe mencionar dos aspectos con relación al territorio:

- De una parte, el territorio se configura como un espacio económico con características propias que se han ido definiendo en función de

sus sucesivos sistemas productivos, de los cambios tecnológicos y organizativos de sus empresas e instituciones y de las transformaciones en el sistema de relaciones sociales y económicas.

- De otra, cada comunidad territorial se ha ido formando como consecuencia de las relaciones y vínculos de intereses de sus grupos y actores sociales, de la construcción de una identidad y de una cultura que la diferencia de otras comunidades.

Es por ello, que el territorio puede entenderse como un "agente" de desarrollo local, en la medida en que confluyen un entramado de intereses de la comunidad territorial, siempre interesada en mantener y defender la integridad y los intereses territoriales en los procesos de desarrollo y cambio estructural.

También, las nuevas teorías de la competitividad se inscriben en una visión del desarrollo como un proceso endógeno, lo que implica que las instituciones y actores presentes y partícipes en el territorio juegan un papel central.

Como señala De Mattos¹ (1997), el desarrollo de un territorio está en gran medida condicionado por su potencial endógeno, es decir, por la capacidad de generar actividad económica y empleo con base en el stock de los factores siguientes: capital natural, capital social, capital humano y conocimientos (o progreso técnico), que pueden ser objeto de acumulación, y además, generan externalidades.

El papel del Estado, desde esta perspectiva juega el rol de facilitador de las condiciones que establecen un ambiente favorable a la inversión creando ciertas externalidades, facilitando bienes públicos, educación, salud, infraestructuras, etc. y regulando las distorsiones económicas. Otros actores pasan a ser claves para el desarrollo: los clusters, las redes productivas, las asociaciones y las organizaciones de la sociedad civil en general.

El territorio, no es en sí mismo competitivo, pero en él se encuentran potencialidades, tanto en sus empresas, actores e instituciones que pueden o no desarrollarse en función de que se den ciertas condiciones. La creación de estas condiciones implica que el desarrollo endógeno debe tener un fuerte componente de políticas públicas orientadas a favorecerlo.

Es por ello, que la consideración del territorio desde una perspectiva de desarrollo endógeno puede contribuir a actuar como factor de reequilibramiento territorial, particularmente importante en el contexto latinoamericano, que se ha caracterizado por una fuerte concentración del desarrollo en las zonas urbanas metropolitanas.

3.- La competitividad local

¹ De Mattos, C. "Modelos de crecimiento endógeno y divergencia interregional: ¿Nuevos caminos para la gestión regional", en Helmsing, B. y Guimarses, J. (editores), "Locality, State and Development", Institute of Social Studies, 1997.

En este contexto, los estudiosos del tema han seguido y analizado las experiencias de los distritos industriales del norte de Italia, Dinamarca, Alemania y España.

Estas exitosas experiencias de competitividad local hablan precisamente de cómo el territorio puede ser un escenario propicio para el desarrollo y, por tanto, con capacidad para generar actividad económica y empleo. La clave para ello es una cierta forma de organización social y económica basada en redes densas de firmas pequeñas y medianas empresas, integradas a nivel local y especializadas en fases que son todas ellas partes del mismo ciclo productivo².

Ellas reúnen varias de las siguientes características:

- Se orientan hacia un sector industrial específico, incluyendo todos los procesos y servicios que confluyen hacia la elaboración de una cierta familia de productos.
- Se basan en la proximidad geográfica de las firmas y, entre éstas y las instituciones locales de apoyo a la producción.
- La cooperación entre firmas (compartir información sobre nuevas tecnologías, productos) facilita su competitividad conjunta.
- Cuentan con un empresariado dinámico, innovador, calificado e inserto en redes.
- Su competitividad no se basa en el precio sino en la calidad de los productos.
- Disponen de una fuerza de trabajo entrenada, bien capacitada y altamente adaptable.
- La existencia de un contrato social entre las empresas, las instituciones y los actores sociales, genera una atmósfera de confianza y colaboración.

El interés del modelo se basa precisamente en la consideración de su potencial endógeno como base para el desarrollo. Sin embargo, el desarrollo endógeno no se impone espontáneamente, sino que es, ante todo, una opción política orientada a conjugar crecimiento con equidad social, territorial y sectorial, es una mezcla que genere condiciones locales de competitividad.

4.- La importancia del entorno (nivel meso) y el nuevo énfasis del territorio en la nueva economía global.

Como hemos señalado, el desarrollo endógeno no se impone espontáneamente, es necesario generar condiciones de competitividad y, como señalan los estudios realizados por el German Development Institute de Berlín³, la competitividad, desde una concepción sistémica, es

² Bianchi, P. "Industrial districts and industrial policy: the new european perspective" Journal of Industry Studies. Volume I, Number 1, October 1993.

³ El concepto de competitividad sistémica tiene dos elementos que lo distinguen de otros: a) la diferenciación en cuatro niveles analíticos (meta, macro, meso y micro), siendo el nivel meta donde se juega la capacidad de una sociedad para la integración y la estrategia, mientras que el nivel meso es el espacio de los entornos capaces de fomentar, complementar y multiplicar los esfuerzos al nivel de la empresa; y b) la vinculación de elementos provenientes de la economía industrial, la teoría de la

“construida” por el hombre. El afloramiento de actividad económica viene influenciado por la capacidad de generar un “entorno” que facilite a las empresas y los actores las condiciones de respuesta a la complejidad creciente de las demandas de la globalización.

Es cierto, que los esfuerzos más importantes para elevar la competitividad deben efectuarse a nivel empresarial, para lo que han de cumplirse dos requisitos:

- Las empresas deben estar sometidas a una presión de competencia que les obligue a desplegar esfuerzos para mejorar sus productos y ser más eficientes.
- Que estén apoyadas por toda una serie de externalidades, servicios e instituciones.

El primer requisito no se cumplió durante largo tiempo en Uruguay, la falta de presión competitiva hizo que las empresas de sus dos principales sectores, ganadero y lanero, quedaran muy rezagadas en términos de eficiencia con respecto a los niveles de sus nuevos competidores internacionales, como Nueva Zelanda y Australia.

El segundo requisito, no ha sido suficientemente considerado, ya que las políticas de ajuste estructural se han movido, principalmente en el nivel macroeconómico, pensando que las mismas concentradas en la estabilización, la liberalización, apertura al mercado externo, etc. eliminarían distorsiones y, automáticamente se estimularía al empresariado latente.

En la práctica, no han dado los frutos esperados, ya que no han tenido en cuenta la complejidad de los requerimientos de las empresas y la importancia de desarrollar un entorno que estimule las relaciones entre los actores, económicos y sociales y las instituciones, para que conjuntamente se faciliten las condiciones para su desarrollo.

Además, en la nueva economía global, el entorno empresarial, las instituciones y los actores cobran una mayor importancia debido a los cambios tecnológicos y la rapidez de su difusión, lo que ha puesto en evidencia la importancia de los aspectos organizativos y su capacidad de adaptación a las nuevas condiciones cambiantes.

Igualmente, el territorio ya no se constituye como una entidad cerrada que encuentra en su interior los elementos necesarios para la producción y reproducción de su ambiente. El sistema productivo local se convierte en un sistema abierto.

Hay que superar el territorio como concepto administrativo y replantearse en términos de espacio geográfico de funcionalidad homogénea y, ello no sólo desde la perspectiva país, sino que Uruguay ha de visualizarse a sí misma, en el contexto más amplio del territorio de Mercosur.

En este nuevo contexto, cobra importancia la generación de condiciones para la disposición al diálogo entre los grupos representativos de actores económicos y sociales y las instituciones. Diálogo dirigido a la búsqueda de consenso, que facilite:

- La puesta en marcha de procesos sociales de aprendizaje y comunicación.
- Se faciliten relaciones de cooperación, formales e informales, entre las empresas, actores e instituciones, de manera que se vayan configurando redes que faciliten la explotación y la difusión de las ventajas de las nuevas tecnologías.
- El fortalecimiento de las ventajas de innovación y competitividad.
- La implementación de una estrategia de mediano y largo plazo con vistas al desarrollo orientado a la competencia.

5.- Limitaciones y oportunidades

Algunos rasgos que caracterizan el desarrollo de Uruguay desde su perspectiva nacional y territorial, pueden sintetizarse en los siguientes:

- Como señalábamos más arriba, desde la perspectiva territorial, coexisten dos ámbitos territoriales bien diferenciados:
 - o Ámbito metropolitano con fuerte concentración de la actividad económica y administrativa. Se ha generado un modelo de fuerte dependencia de la capital para la obtención de las prestaciones de servicios públicos, educativos, investigación, sanidad, trámites administrativos, etc..
 - o Los departamentos del interior de importancia marginal y, con un bajo nivel de interrelación entre ellos, tanto desde la perspectiva interterritorial como intersectorial.

De hecho, la propia configuración de la infraestructura de transportes, carácter radial, responde a una vieja realidad económica y de la organización territorial del Estado.

El territorio, más allá de la explotación de sus cualidades físicas para el desarrollo del sector ganadero debido a sus ricos pastos, no ha sido considerado como la base para el desarrollo de las actividades económicas, no se han sentado las bases para que desempeñe un rol de estímulo y creación de externalidades para el colectivo empresarial y social, apenas se han fomentado agregaciones y procesos de especialización recíproca entre pymes.

- El desarrollo endógeno ha encontrado limitaciones vinculadas a la especificidad que ha tenido el desarrollo económico, social e institucional del país. Específicamente, dos tipos de limitaciones, cabe señalar:
 - o La ausencia de una capacidad empresarial autónoma y difundida entre las empresas, agentes económicos e institucionales, y

- Un insuficiente sistema institucional que acompañe y apoye a las actividades del sector económico y de la sociedad civil.

No obstante, en los últimos años se han impulsado actividades desde los propios departamentos para desarrollar actividades económicas como, por ejemplo, el impulso del sector forestal en varios departamentos, apoyado por una legislación favorable por parte de la administración central.

Sin embargo, en gran parte, se ha favorecido este desarrollo desde una visión de corto plazo, la implantación de importantes masas forestales de variedades, que no facilitan la incorporación de valor añadido, quedando principalmente reducidas a la tala y exportación de madera en bruto.

Tampoco, se ha desarrollado una interrelación entre las instituciones departamentales promotoras del sector, se ha carecido de una planificación sectorial/interterritorial que tuviera en cuenta la cadena de valor del sector, la aproximación al territorio de las actividades relacionadas con su innovación y desarrollo; las potencialidades para generar nuevas actividades económicas relacionadas con el sector, las necesidades formativas para desarrollar oficios relacionadas con la madera y mueble; la formación para la prevención de riesgos laborales, etc.

También, cabe mencionar algunas experiencias de análisis de las cadenas de valor y fomento de redes para algunos sectores microempresariales, como la red PROPYMES, que ha contado con el apoyo de la cooperación internacional, pero son experiencias que todavía no parece que se haya logrado niveles de articulación y de apoyo institucional, que favorezcan su fortalecimiento y consolidación.

- El rol del Estado en Uruguay, en parte debido a su elevada especialización en el sector ganadero, ha sido muy importante, ha asumido y desempeñado la función empresarial. Esta situación, asociada a factores culturales, ha generado en el sector económico, y en especial en las pymes, una cultura y una capacidad empresarial pasiva, con escasa autonomía para tomar decisiones y que se mueve fundamentalmente en una óptica de corto plazo. Las conductas empresariales, en su mayoría de estilo individualista, se han caracterizado por un elevado grado de fragmentación y aislamiento, las relaciones productivas y cooperativas basadas en la confianza entre los agentes han sido escasas.

Es necesario, replantearse el papel del Estado, que de acuerdo a los cambios tecnológicos y a la rapidez con la que se producen, debe asumir un rol de facilitador de la relación público-privada cooperadora, favoreciendo la creación de instrumentos de desarrollo sectoriales próximos al territorio en los que se encuentran las empresas, como por ejemplo, las agencias sectoriales interterritoriales que se articulen con los agentes empresariales y sociales y, mediante el consenso creen condiciones de entorno favorecedoras del surgimiento de procesos de innovación y desarrollo.

Ello obliga a pensar en la modernización de la administración pública, redefiniendo sus funciones y redimensionándola para que desarrolle,

además de las funciones de política macroeconómica, funciones de captación de oportunidades, de planificación y control y evaluación para la provisión de servicios públicos, valorando la adecuación, en cada caso, de su prestación directa o externalizada, a través sea de la empresa privada o el sector no lucrativo, de su localización en el territorio, etc.

- La descentralización, se ha vislumbrado más como una delegación de responsabilidades hacia los niveles subnacionales que como un verdadero proceso de descentralización con competencias transferidas y los recursos humanos y financieros necesarios para ejercer esas competencias.

La ausencia de relaciones entre la dimensión pública y privada, la estructura jerárquica de relaciones Estado-sociedad civil y el predominio de comportamientos individualistas no han generado una trama institucional flexible y susceptible de representar un estímulo para el desarrollo del sector productivo.

Una descentralización eficaz del sector público tiene que implicar cambios complementarios a nivel central. Así mismo, ha de comportar cambios culturales en la concepción y el papel que han de desempeñar los dirigentes políticos, superando modelos de clientelismo y favoreciendo la generación de un sistema institucional capaz de estimular y apoyar la creación de sistemas productivos locales.

- No se han desarrollado acciones institucionales tendientes a defender las potencialidades existentes en el territorio. En definitiva, el territorio no ha cumplido con su función, porque sus agentes económicos, sociales e institucionales han aceptado, los cambios macroeconómicos sin demostrar una capacidad de reacción que implicara el diseño y el comienzo de proyectos de desarrollo territorial coherentes con el nuevo contexto.

En un marco de economía abierta y globalizada con un proceso de integración en marcha en un ámbito territorial superior, MERCOSUR, Uruguay debe redefinir su modelo de desarrollo, reestableciendo las bases para la competitividad de sus principales sectores, forestal/maderero, hortofrutícola, turístico, sea mediante políticas de clusters/cadenas de valor, pero desde una perspectiva interdepartamental, intersectorial, dada la presencia de los mismos en los distintos departamentos, e interregional.

En paralelo, debe hacer frente a la fragmentación de fuerzas, promoviendo nuevos patrones para el diálogo y la toma de decisiones, mejorando la capacidad estratégica de los actores, unido todo ello a la reorganización de las instituciones del entorno político, empresarial y social, así como al desarrollo complementario de las mismas.

Igualmente, se debe redefinir el rol del Estado, que en una economía abierta y globalizada, disminuye su poder para influir en las conductas de los actores y agentes, para quienes el objetivo debe situarse en el crecimiento y la competitividad con capacidad de transformación y cohesión social.

Podemos sintetizarlo todo en la importancia de lograr un gran Pacto que implique un acuerdo público-privado de los agentes y actores que operan en los sectores y los territorios para generar actividad económica e integración social. Este pacto debe estar definido en el tiempo, con objetivos y resultados esperados, con presupuestación y establecido el liderazgo del Pacto.