

Palabras de Antonio Prado, Secretario Ejecutivo Adjunto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en ocasión del Seminario Internacional Competitividad Territorial y Cambio Estructural con Igualdad

Santiago, 20 de abril de 2015

CEPAL

Muy buenos días, sean todos muy bienvenidos a la CEPAL y al Seminario Internacional Competitividad Territorial y Cambio Estructural con Igualdad.

Es un agrado recibirlos en nuestra Casa para intercambiar ideas sobre este tema de gran relevancia para la agenda de cambio estructural con igualdad que estamos proponiendo a los países de la región desde 2010.

América Latina y el Caribe, como lo hemos señalado en la trilogía de la igualdad, se caracteriza por tener niveles de desigualdad bastante superiores a los del resto de los continentes, los que se expresan en múltiples ámbitos, entre ellos en elevadas brechas socioespaciales dentro de los países. En efecto, en nuestro continente podemos encontrar lugares con condiciones de vida similares a las de los países más desarrollados del mundo coexistiendo con lugares caracterizados por enormes rezagos económicos, sociales y ambientales. Las diferencias que observamos en condiciones de vida es una cara de la moneda; las diferencias entre productividad o competitividad de las empresas es la otra cara de la misma moneda.

El tema de este Seminario, políticas de competitividad territorial, sugiere varias preguntas. Primero, sobre el papel de la política pública local en la construcción de un entorno adecuado para el buen desempeño de las empresas. Dada la heterogeneidad estructural de nuestro continente, las respuestas a esta pregunta son probablemente muy distintas para lugares de vanguardia como São Paulo o Santiago, que para lugares de baja productividad. La otra pregunta se refiere al papel de la política pública para lograr que se cierren las brechas de productividad entre territorios.

Por ello la CEPAL ha considerado este problema como objeto de preocupación desde hace varias décadas, planteando que reducir las brechas entre territorios es materia indispensable en la agenda de más igualdad e insistiendo en la necesidad de contar con políticas que contemplen no solo la convergencia productiva sino también la convergencia espacial.

En materia de interpretación, la CEPAL sostiene una concepción estructuralista, o histórico-estructural, que permite interrelacionar diferentes campos de análisis de la realidad socioeconómica y que ayuda a explicar, para el caso latinoamericano, los diversos procesos de generación y reproducción de desigualdades a partir de las características específicas de sus estructuras productivas, patrones de consumo, estructuras institucionales y modalidades específicas de inserción en la economía mundial y donde se destacan dos conceptos centrales: el de la heterogeneidad estructural y las nociones centro-periferia.

Si bien este enfoque fue elaborado originalmente para explicar las diferencias en los niveles de desarrollo entre países, también permite identificar mecanismos similares, aunque no idénticos, que ayudan a explicar las diferencias en los niveles y ritmos de desarrollo territorial entre los principales sistemas centrales de acumulación, normalmente las grandes áreas metropolitanas y las áreas periféricas rezagadas.

Sobre la base de este enfoque ya a mediados de los años sesenta Aníbal Pinto planteaba que el desarrollo de América Latina se caracterizaba por una triple concentración de los frutos del progreso técnico: económica, social y espacial, rasgos que aún parecen mantenerse en el escenario actual.

La interpretación estructuralista sobre el desarrollo y las desigualdades territoriales latinoamericanas se articula en torno de cuatro ideas fuerza.

En primer término, se trata de un **proceso relacional** que requiere por consiguiente de un análisis de conjunto tanto de los territorios rezagados o en declive como de aquellos con mayores niveles de desarrollo.

En segundo término, que subyacen a estas relaciones un **conjunto de condiciones estructurales** de tipo productivo e institucional generadoras y reproductoras de desigualdades.

En tercer lugar, que en este proceso también influyen **factores endógenos** propios de cada territorio cuya activación o latencia adquiere un rol estratégico en las posibilidades de lograr procesos virtuosos de crecimiento y desarrollo.

Finalmente, que el problema del desarrollo y las desigualdades territoriales se vincula a procesos **multiescalares, complejos y evolutivos**, que pueden contribuir o restringir las posibilidades de desarrollo de los territorios.

En este contexto entonces, el territorio, entendido como un **sistema de interacciones sociales históricamente estructurado y en constante evolución**, adquiere un rol central para la comprensión de los procesos concretos en que intervienen los nuevos factores estratégicos del desarrollo, tales como la innovación, el conocimiento tácito y el aprendizaje, ya que una característica clave de estos nuevos factores es que todos ellos dependen fuertemente de la intensidad y formas de relacionamiento entre agentes sociales. En efecto, la cercanía espacial y las relaciones cara a cara, cruciales para la generación de confianzas, permiten explicar en gran medida diversos ejemplos de dinámicas exitosas de desarrollo territorial a nivel mundial.

Los **enfoques neoschumpeterianos** en particular ponen de relieve características como el carácter localizado del aprendizaje; la importancia del conocimiento tácito; el rol de la dependencia de trayectoria en los procesos de progreso técnico; el estrecho vínculo entre innovación y difusión de tecnología y los retornos crecientes asociados al aprendizaje.

Las versiones actuales del enfoque estructuralista de la CEPAL destacan la noción de **competitividad auténtica**, entendida como aquella basada en la incorporación de innovaciones y progreso técnico y en procesos de aprendizaje, recogidos en la noción de **eficiencia schumpeteriana**, junto con procesos de diversificación productiva y generación de encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, que permitan incrementar los niveles de empleo, elementos recogidos en la noción de **eficiencia keynesiana**.

Por otra parte, se ha profundizado también en la naturaleza de las relaciones entre los tipos de especialización, las elasticidades de exportaciones e importaciones y sus impactos en el crecimiento potencial a largo plazo, elementos desarrollados por el pensamiento clásico de la CEPAL y rescatados actualmente por los **enfoques neokaldorianos**. En ellos se enfatiza la idea de que las estructuras productivas especializadas en bienes de baja elasticidad ingreso de exportaciones, junto con patrones de consumo intermedio y final caracterizados por altas elasticidades de importaciones, tienden a generar dinámicas lentas de crecimiento y absorción de empleo y problemas de desequilibrios de balanza de pagos.

Como se mencionó, la perspectiva actual sobre el desarrollo territorial asigna particular relevancia a factores o **determinantes de tipo institucional y endógeno** del desempeño diferenciado de los territorios, cuya activación o promoción permitiría generar e impulsar procesos virtuosos de crecimiento y desarrollo.

En particular pueden mencionarse diversos **factores de naturaleza socioeconómica**, tales como la cooperación, el conocimiento tácito, la confianza, la innovación y el aprendizaje, que forman parte de los contextos **de competitividad territorial** en los cuales se insertan las empresas. Estos factores se encuentran en la base de diversos modelos de desarrollo económico territorial que buscan maximizar las sinergias de estos **factores blandos o relacionales**, tales como los distritos industriales, los sistemas regionales de innovación o las aglomeraciones productivas (*clusters*).

Es en este marco entonces donde radica la importancia de la competitividad territorial como ámbito de reflexión y acción para reducir las brechas socioespaciales latinoamericanas

Sin embargo, esta competitividad no debe entenderse como **competitividad espuria**, es decir, sustentada en factores coyunturales, de corto plazo, y no sostenibles, tales como reducciones de salarios, impactos ambientales negativos o cargas fiscales no sostenibles, sino como **competitividad auténtica**, basada en el desarrollo de eficiencias schumpeterianas y keynesianas, apuntando a la construcción de lo que Fajnzylber denominó “**núcleos endógenos de dinamización tecnológica**”.

La competitividad territorial, entendida de esta forma, puede contribuir de manera significativa no solo al logro de incrementos de la productividad y los ingresos sino, como destacaron Prebisch, Pinto, Furtado y el conjunto de autores cepalinos, a mejorar también la distribución de los frutos del progreso técnico y por tanto a un cambio estructural con igualdad.

Es por ello que este seminario, que nos permite comparar experiencias de política pública para promover la competitividad y la convergencia territorial, es de suma importancia para la CEPAL. Les deseo a todos un interesante, fructífero y ameno intercambio de ideas e experiencias.

Muchas gracias.