

PRODUCTIVIDAD, COMPETITIVIDAD Y POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO TERRITORIAL

Francisco Alburquerque

RESUMEN

En este artículo resumo algunas de las presentaciones que durante estos años he llevado a cabo sobre el concepto de *competitividad*, a menudo simplificado oficialmente y a través de los principales medios de comunicación, como un esfuerzo que corresponde hacer básicamente a las empresas, a través del ahorro de costes productivos, en especial mediante recortes de salarios. Sin embargo, la noción de *competitividad*, esto es, la capacidad para acceder a los diferentes mercados y lograr la venta de los productos no es una cuestión tan simple. Posee un carácter *multidimensional* ya que se encuentra vinculada con otros conceptos básicos como son el de eficiencia productiva o *productividad*; la adquisición de *competencias*, esto es, las capacidades, habilidades, aptitudes y actitudes para el despliegue de las actividades productivas; y la construcción de *ventajas competitivas* en los diferentes ámbitos *territoriales* donde se encuentran las empresas y los diferentes actores e instituciones involucrados, como las escuelas de formación de recursos humanos, la existencia de un sistema *territorial* de investigación y desarrollo para la innovación (I+D+i), los servicios de abastecimiento de agua y energía, la oferta de infraestructuras, bienes y servicios públicos disponibles, o la gestión sostenible de los residuos, entre otros aspectos sustantivos.

1. *Adquisición de competencias, productividad y construcción de ventajas competitivas*

El **Gráfico 1** trata de mostrar las relaciones entre la adquisición de capacidades, el logro de la eficiencia productiva y la construcción de ventajas competitivas, como base para el acceso a los mercados y el resultado de la *competitividad* en los mismos.

En la *productividad* influyen de forma decisiva la adquisición de competencias lo cual, a su vez, depende de la dotación y calidad de factores como la educación básica y la formación técnica profesional, el sistema de innovación y desarrollo para la incorporación de innovaciones (I+D+i), así como el contexto social y familiar.

Asimismo, el marco institucional, político, cultural y territorial influye en todos estos factores y facilita –mediante la participación y colaboración activa de los diferentes actores socioeconómicos– la construcción de *ventajas competitivas*, base fundamental para lograr el *acceso a los mercados* y alcanzar los resultados del *esfuerzo colectivo* que implica todo este proceso que culmina con la *competitividad*.

Gráfico 1

Adquisición de capacidades, productividad y construcción de ventajas competitivas

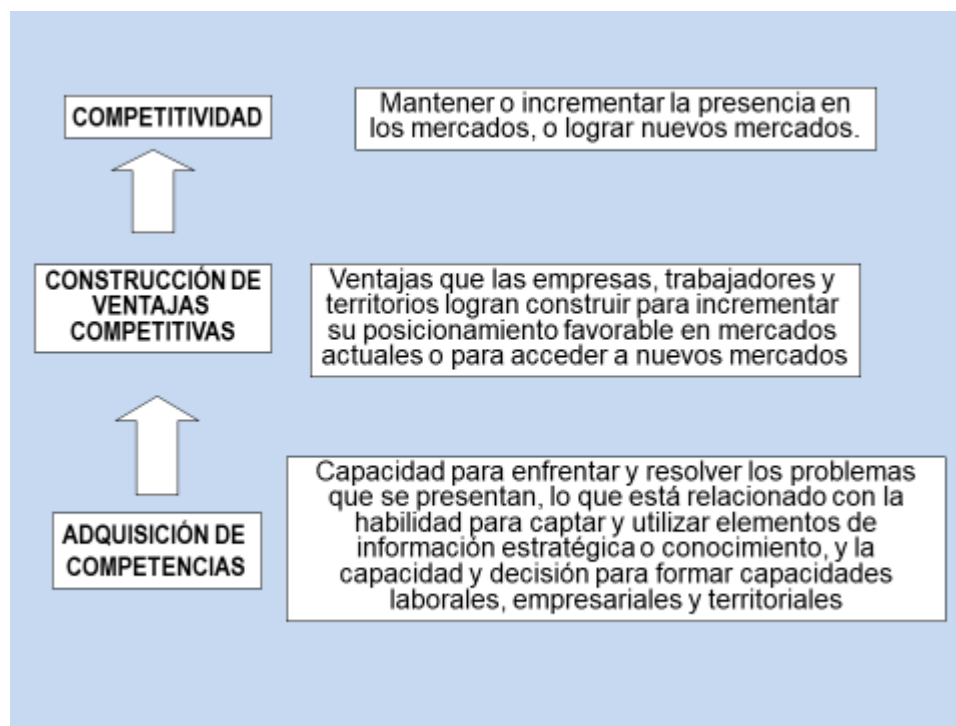


Así pues, es preciso diferenciar las *ventajas comparativas estáticas*, basadas en una dotación de factores favorables, como el clima, la orografía, la disponibilidad de mano de obra barata, o la existencia de recursos naturales abundantes, de un lado, de las *ventajas competitivas dinámicas* (o de carácter duradero), de otro, las cuales son ventajas *socialmente construidas* a partir de la *calidad* del trabajo humano, el despliegue de *alianzas* entre actores sociales y económicos, la *coordinación institucional* eficiente entre las diferentes Administraciones Públicas, y la apuesta por la *sostenibilidad ambiental* en los procesos productivos.

Como se aprecia, la imagen que a menudo se traslada de la *competitividad* como una pugna en solitario de las empresas en la cual unas eliminan a otras de los mercados, no es sino una simplificación abusiva. En la *competitividad* se dan elementos decisivos de colaboración, coherencia y planificación de un *esfuerzo colectivo* que es al mismo tiempo, económico, social, laboral, técnico y medioambiental.

El **Gráfico 2** insiste en la diferencia que existe entre la adquisición de competencias, la construcción de ventajas competitivas y el resultado de la competitividad en los mercados.

Gráfico 2



La *competitividad* es un término de carácter *relativo*, ya que da cuenta de los *resultados* alcanzados por las ventas de los productos en los mercados por parte de una empresa o cadena productiva en comparación con otras, o bien muestra el comportamiento de las ventas de las empresas o cadenas productivas a lo largo de un determinado periodo de tiempo.

Asimismo, cuando hablamos de la *competitividad*, nos referimos a la capacidad para mantener las ventas en los diferentes mercados, ya se trate de mercados locales, regionales, de nivel nacional o internacional. No se trata únicamente de la capacidad de lograr ventas en el extranjero. También hay que señalar que la competitividad debe mantenerse durante un periodo de tiempo, ya que no se trata de un hecho coyuntural, el cual puede estar motivado por factores diferentes a los que sustentan la capacidad competitiva de las empresas de un país, región o territorio.

Otra aclaración importante sobre la *competitividad* de las empresas de un país o territorio es que los ingresos derivados de la misma deben reflejarse en un aumento del bienestar y el desarrollo sostenible de la sociedad. Por tanto, la frecuente alusión a países que son considerados “*competitivos*” sólo por el hecho de alcanzar un aumento de sus exportaciones debe ser matizada, ya que es necesario saber si dicho aumento tiene correspondencia con el desarrollo económico interno y el incremento del nivel de vida de los habitantes de dichos países.

2. *Productividad y competitividad*

Como sabemos, el *proceso de producción* requiere determinados *factores productivos*, esto es, inversiones técnicas y financieras, trabajo humano calificado, información y conocimiento, equipo capital, energía y recursos naturales (materiales, agua, bienes y servicios medioambientales), y una *organización* de todos estos factores, a fin de generar los bienes y servicios requeridos para atender las necesidades existentes.

El grado en que se alcanza la *eficiencia* de la combinación de factores productivos constituye la *productividad* de dicho sistema, la cual puede medirse observando los rendimientos alcanzados por la combinación de factores productivos en su conjunto (la “*productividad de los factores*”), o bien midiendo la productividad de determinados factores por separado, como la medición realizada en la “*productividad del factor trabajo*” (número de horas de trabajo utilizadas en la producción), o la “*productividad del equipo capital*” utilizado.

La medición de la productividad de los factores tiene la ventaja de incorporar los *elementos relacionales* y de contexto en la combinación de los factores productivos, tanto los que pueden ser medidos cuantitativamente como aquellos otros que son de carácter cualitativo, como el grado de colaboración entre los diferentes actores sociales, la coordinación institucional, o la existencia de factores territoriales, sociales y culturales favorables a la incorporación de innovaciones. A todo ello me refiero en los apartados sucesivos, tomando como guía de mi reflexión el trabajo de Benjamín Coriat titulado “*Los desafíos de la competitividad*” publicado en 1998 por la Editorial Universitaria de Buenos Aires¹.

Como se ha señalado, en economía, el concepto de *competitividad* se refiere a la capacidad para acceder, mantener o ampliar las ventas de los productos de las empresas en los mercados de forma duradera. Si se tiene en cuenta que la realización de las ventas de los productos es necesaria para recuperar los avances de inversión llevados a cabo para la transformación de los mismos, es claro que la noción de *competitividad* alude a un hecho fundamental en el proceso económico. Asimismo, hay que señalar que dejando aparte la producción que se destina al autoconsumo familiar, conviene tener en cuenta que no se puede producir solamente aquello que se sabe hacer, sino que hay que producir lo que se puede vender, lo que exige un esfuerzo previo importante dedicado a indagar las posibilidades reales de venta de los productos en los mercados.

A veces el concepto de *competitividad* suele utilizarse para referirse no solamente a las empresas o cadenas productivas, sino también a los *territorios* donde las unidades de producción se localizan. Se habla así de “*territorios competitivos*”, aunque me parece un cierto abuso de lenguaje, ya que lo que se pretende decir en este caso es que los territorios

¹ El libro es la transcripción de las presentaciones de Benjamín Coriat realizadas en un Seminario de Investigación celebrado en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires en abril de 1994. Debo advertir que no hago una interpretación literal del trabajo de Coriat, ya que incorporo otros temas, como los vinculados a la “*competitividad ambiental*”.

pueden constituir un entorno favorable a la incorporación de innovaciones y, con ello, al desempeño competitivo de las empresas locales.

El **Gráfico 3** ofrece una presentación de los factores que impulsan la productividad y la competitividad. Como veremos, la *productividad*, o eficiencia en la utilización de los factores productivos, es la base principal en la que se sustenta -en último término- la *competitividad*.

Gráfico 3



Entre los factores que explican la *productividad* se encuentran la calidad del sistema educativo y de capacitación de recursos humanos, la dotación y calidad de las infraestructuras y equipamientos básicos (agua, energía, transportes, telecomunicaciones, saneamiento básico, servicios sociales en general, etc.), la utilización de tecnologías apropiadas, la organización y gestión empresarial, la calidad de las relaciones laborales a fin de asegurar el máximo involucramiento de los/as trabajadores/as, el acceso al crédito, la cooperación entre empresas e instituciones de apoyo en sus respectivas cadenas productivas y territorios (“*clústeres*”), y el grado en que se avanza en la producción *sostenible* ambientalmente, esto es, la producción ecológica, producción “limpia” o producción “verde”².

En definitiva, la *productividad* depende de las innovaciones incorporadas en la mejora de los sistemas de producción, la vinculación existente entre el sistema educativo y de formación de recursos humanos y las necesidades del tejido productivo, la calificación de los recursos

² Sobre la transición a una economía verde puede verse el trabajo “*Hacia una Economía Verde*”, otoño 2016, disponible en el sitio web: www.delalburquerque.es

humanos, la capacidad empresarial innovadora y la incorporación de innovaciones ambientales en los procesos productivos y productos.

Sobre esta base se asienta, como digo, el *esfuerzo colectivo* adicional para lograr mantener o ampliar las ventas de los productos en los mercados (*competitividad*). Para ello, es necesario apostar por la calidad y la diferenciación de los productos, la mejora de su diseño, el acceso a la información sobre mercados, la incorporación de la certificación y normalización de productos, la entrega a tiempo, y el conjunto de servicios posventa, reciclaje y reutilización de productos. La *competitividad* requiere, como vemos, la mejora de la calidad del producto y el acceso a información estratégica. En todo caso, la *productividad* y la *competitividad* son procesos que, como vemos, no se explican únicamente por la reducción de los costes de producción. Existen factores no vinculados a los costes de producción que tienen una relevancia muy decisiva en todo ello.

3. *Globalización y competitividad: cambios en la organización de la producción*

Según Coriat (1998) la *globalización* puede definirse como una nueva fase de la *internacionalización* de los mercados, que pone en dependencia recíproca a las empresas y las naciones, de forma absolutamente original y diferente de periodos anteriores. En concreto, la *globalización* puede considerarse una *tercera etapa* de la internacionalización de los mercados, correspondiendo la *primera etapa* al periodo que va desde fines del siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial, y la *segunda etapa* al periodo desde la Segunda Guerra Mundial hasta fines de la década de 1970.

Durante la *primera etapa* de la *internacionalización* de los mercados los Estados nacionales poseen soberanía económica, control de su política económica y, en especial, de sus políticas monetaria, cambiaria y aduanera, existiendo una relación entre las diferentes economías de estos Estados nacionales, es decir una relación “internacional” (o entre naciones entre sí).

La *segunda etapa* es la de la *mundialización* de la economía internacional, esto es, la fase en la que se extiende la influencia de las grandes empresas transnacionales (o multinacionales) las cuales operan sobre una base plurinacional en lo relativo a la localización de sus actividades, utilizando las diferencias nacionales para optimizar sus procesos de producción. En esta etapa ya no es posible hablar de “*internacionalización*”, siendo más correcto referirse a una “*mundialización*”, en la cual el comercio al interior de las propias empresas (comercio “intrafirma”) pasa a ser una parte sustantiva del comercio mundial, con utilización de “*precios de transferencia*” entre las empresas matrices y sus filiales, lo que les permite reducir el pago de impuestos al desviar parte de sus beneficios empresariales a países con menores exigencias fiscales.

La *tercera etapa*, que corresponde a la *globalización*, presenta nuevas características respecto al periodo anterior, entre ellas la globalización financiera (“*financiarización*”)³ y la desregulación de los mercados financieros, lo que implica pérdida de los elementos de soberanía económica que ya comenzaron a deteriorarse en la etapa anterior de la “*mundialización*” económica. Esta *desregulación* se extiende también a los principales servicios internacionales (telecomunicaciones, transporte aéreo y marítimo, turismo, distribución de agua y energía, servicios bancarios, etc.), lo que se vio facilitado por la *privatización* de empresas públicas postulada por los planteamientos neoliberales desde la década de 1980, lo que ha reducido sustantivamente los ingresos públicos de los diferentes Estados, empujando al deterioro de los servicios públicos y al endeudamiento de las respectivas economías.

La *globalización* se despliega asimismo reforzando un funcionamiento de la economía mundial en torno a tres grandes bloques regionales: América del Norte, Unión Europea y Asia (la “*Triada*”), en los cuales tiene lugar la principal concentración de las inversiones y relaciones comerciales a nivel mundial, así como un recurso extensivo a prácticas *neoproteccionistas* (principalmente en el comercio de productos agrarios y otros productos de exportación de los países subdesarrollados), pese a la preeminencia ideológica del discurso neoliberal en favor del libre comercio.

Otra de las características destacadas de esta nueva etapa de la *globalización* se refiere al fin de la hegemonía de las formas de producción *fordista* (o de producción y consumo en serie) y la emergencia de las formas de producción “*flexible*”, como los “*distritos industriales*” en Italia, o los sistemas “*Just in Time*” y los “*círculos de calidad*” propios del modelo *toyotista* en Japón. Esta variedad de modelos organizativos de producción y gestión del trabajo subraya la importancia de la creación de “*entornos territoriales innovadores*” como elemento fundamental en la construcción de *ventajas competitivas dinámicas*, lo que muestra que no existe un único camino para su logro, al tiempo que cuestiona el argumento neoliberal defendido en las últimas décadas sobre la inutilidad de la utilización de la “*política industrial*” o *política de desarrollo productivo*⁴.

Igualmente ello muestra que la *competitividad* no es solamente una cuestión de bajos costes de producción, sino la capacidad de adaptarse -con crecientes niveles de calidad, diferenciación y sostenibilidad ambiental- a las variaciones y segmentación de la demanda en los diferentes mercados. El crecimiento de los mercados de productos no tiene, pues, una dimensión exclusivamente cuantitativa. Todas las empresas deben tratar de adaptarse a las

³ Sobre este tema puede verse mi artículo “*La financiarización de la gestión de las grandes empresas y su contribución a la crisis económica*”, en el sitio web: www.delalburquerque.es

⁴ El término “*industrial*” puede interpretarse en sentido anglosajón, para referirse al conjunto de actividades productivas, sean agrarias, manufactureras o de servicios. Esto es, se refiere a las actividades transformadoras de los factores de producción en productos. No obstante, es posible que en castellano sea más apropiado utilizar el término de políticas de “*desarrollo productivo*”, el cual no se presta a error de interpretación..

diferencias culturales y tradiciones territoriales existentes, así como a las distintas normas técnicas, sanitarias y medioambientales.

Veamos, no obstante, cómo enfrentan los diferentes tipos de empresas todos estos retos. De un lado, las grandes empresas que operan a nivel mundial requieren la búsqueda de “*economías de escala*” basadas en el tamaño empresarial, ya sea directamente o mediante alianzas estratégicas con otras empresas o con el Sector Público, a fin de asegurar sus mercados. De otro lado, está el mayoritario conjunto de las microempresas, pequeñas y medianas empresas (Pymes) y cooperativas de producción locales, cuya situación es bastante diferente. Para este tejido de empresas de menor dimensión, la búsqueda de “*economías de escala*” debe hacerse mediante estrategias de organización y colaboración empresarial en sus diferentes “*sistemas productivos locales*”. No se trata, pues, de una estrategia basada en el mayor tamaño empresarial, sino la mejor organización y cooperación productiva entre las empresas e instituciones de apoyo que forman parte de las diferentes cadenas productivas o “*clústeres*” en los distintos ámbitos territoriales. Aquí es donde el *territorio* posee una importancia decisiva en la construcción de variables clave de la eficiencia productiva y la competitividad.

En el caso de las microempresas, Pymes y cooperativas de producción locales la *globalización* no significa siempre una inserción mundial, sencillamente porque sus mercados son principalmente locales o regionales. Sin embargo, algunas de estas empresas de menor tamaño pueden tener sus actividades vinculadas a “*cadenas globales de valor*” funcionando entonces como subcontratistas de grandes empresas motrices internacionales. Pero la gran mayoría de microempresas, Pymes y cooperativas de producción locales tienen sus mercados en sus respectivos ámbitos regionales o locales. La suposición de que el sistema económico mundial responde solamente a la lógica de funcionamiento de las grandes empresas transnacionales constituye una visión estrecha de quienes tienen un escaso contacto con la realidad.

4. *Cambios en la concepción del sistema de innovación y sus características: la importancia del enfoque interactivo de la innovación*

Otro de los aspectos sustantivos se refiere a la nueva concepción sobre los *sistemas de innovación* y su incidencia en la organización productiva y el desarrollo económico en general. La revolución de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) ha alterado profundamente las formas de producción y relación entre los actores, afectando a la propia cultura y la vida cotidiana. Esta revolución “*microelectrónica*” es el “*factor clave*” de la actual fase de desarrollo económico, según la expresión de Carlota Pérez⁵, lo cual está en el origen de varios procesos importantes.

⁵ Pérez, Carlota (1986): “Las nuevas tecnologías: una visión de conjunto”, en Ominami, C. (ed.): *La tercera revolución industrial. Impactos internacionales del actual viraje tecnológico*, RIAL/GEL, Buenos Aires.

De un lado, la constitución de nuevos sectores productivos dinámicos, lo que provoca una importante reestructuración y, al tiempo, desestructuración de la base productiva y empresarial de las economías, esto es, la “*destrucción creadora*” de Joseph A. Schumpeter⁶. La introducción de nuevas tecnologías y normas técnicas obliga a la reorganización de las actividades productivas y la gestión empresarial, y exige una nueva calificación de los recursos humanos al tiempo que agudiza el desempleo, principalmente entre el trabajo humano no calificado. Nuevamente podemos advertir que la *competitividad* no se basa en la reducción del coste del trabajo humano, sino en la mayor cualificación de éste.

Pero lo que es importante destacar es el cambio que tiene lugar en el modelo “*secuencial*” de la investigación y desarrollo (I+D), esto es, la concepción de ésta como un proceso lineal que comienza a partir de la investigación básica y avanza posteriormente hacia la investigación aplicada hasta llegar a la utilización comercial de las innovaciones. Esta percepción *tradicional* de la secuencia de generación de innovaciones es cuestionada por el *enfoque interactivo de la innovación* que señala que la incorporación de las innovaciones es resultado, fundamentalmente, de la vinculación existente entre los equipos encargados de la investigación científica y los agentes que intervienen en la actividad productiva, a fin de que los problemas surgidos en ésta susciten la orientación de la capacidad investigadora existente hacia la búsqueda de soluciones concretas.

Esta vinculación (o “*interfase*”) entre los diferentes actores, empresas e instituciones de apoyo (formación técnica, asesoría, laboratorios de análisis, etc.) conforma un “*sistema territorial de innovación*” en el cual la “*proximidad*” desempeña un papel extraordinariamente eficaz para facilitar la orientación de los recursos de investigación y desarrollo hacia la identificación e introducción de las innovaciones requeridas en cada caso. Desde esta perspectiva puede decirse, por tanto, que la innovación es un hecho esencialmente *territorial*, esto es, un resultado del grado en el cual el *territorio* se convierte en la expresión concreta de la coordinación y vinculación de actores socioeconómicos e institucionales para alcanzar el desarrollo de una determinada localidad.

Como vemos, desde la perspectiva de este nuevo *enfoque interactivo de la innovación*, ésta no depende tanto de la investigación básica, sino del grado en que se promueve la constitución de *espacios de proximidad* entre los actores e instituciones vinculados con la investigación y desarrollo y los actores protagonistas de la actividad productiva. Se aprecia así la importancia de los arreglos institucionales territoriales, la calidad de las “*interfases*” o vinculación entre los distintos actores e instituciones, el aprovechamiento del conocimiento de carácter *tácito* o contextual y no solamente el conocimiento de carácter *científico*, y el acceso a la información existente en la red de relaciones que componen los procesos

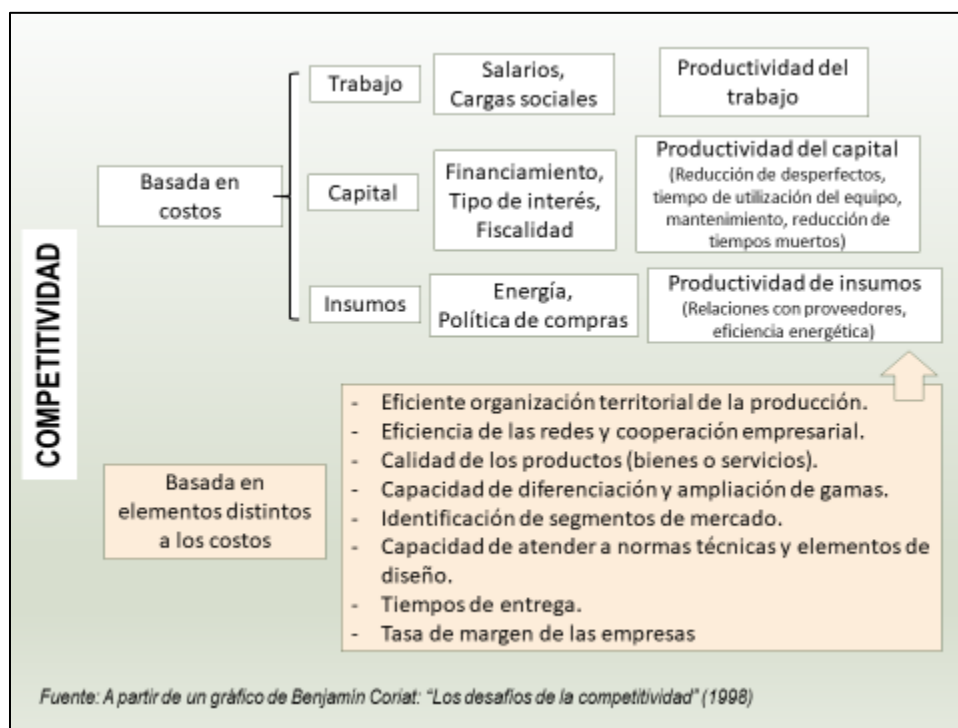
⁶ Schumpeter, Joseph A. (1934): *Teoría del desenvolvimiento económico. Una investigación sobre ganancias, capital, crédito, interés y ciclo económico*. Fondo de Cultura Económica, México, 1978.

productivos considerados en su conjunto. De este modo, el “*saber*” se convierte en la fuente principal de la eficiencia productiva y la competitividad.

5. Las diferentes dimensiones de la competitividad

El **Gráfico 4** expone las diferentes dimensiones de la competitividad según Coriat (1998) distinguiendo, de un lado, la competitividad basada en costos y, de otro, la competitividad que descansa en factores distintos a los costos de producción.

Gráfico 4: Diferentes dimensiones de la competitividad



Entre los elementos de la *competitividad basada en costos* se encuentran los *costos del trabajo humano* (salarios y cargas sociales), lo cual tiene una medición a través de la productividad del trabajo; los *costos de la utilización del equipo capital*, en lo que influyen el tipo de financiamiento de dicho equipo capital, el tipo de interés y la fiscalidad vinculada a los beneficios del capital, lo cual puede medirse a través de la productividad del capital; y, por último, el *costo de los insumos*, entre los cuales hay que mencionar la utilización de los recursos naturales (agua, energía y materiales), materias primas y otros bienes y servicios intermedios, para lo cual las mediciones sobre la productividad de los insumos resulta mucho más compleja ya que buena parte del costo real de estos insumos no suele formar parte -hoy

por hoy- de la contabilidad de las empresas, tal como ocurre con los bienes y servicios medioambientales⁷.

Entre los elementos de la competitividad *no basada en los costos de producción* hay que citar el margen de beneficio de las empresas, la eficiente organización territorial de la producción, la identificación de segmentos de mercado, la eficiencia de las redes que facilitan la cooperación empresarial y la coordinación interinstitucional, la calidad y la diferenciación de los productos, la capacidad de atender a las normas técnicas y elementos de diseño de los productos, la sostenibilidad de los procesos productivos, y la gestión sostenible de los residuos, entre otros aspectos⁸.

Como hemos podido apreciar, no es aceptable reducir la competitividad a la “*competitividad salarial*”. El coste salarial de las empresas no es el único elemento influyente en la competitividad que, además, debe descansar en la mayor cualificación del trabajo humano y en el acceso al “saber” o *conocimiento*. Hay que tener, por tanto, una visión amplia y “*sistémica*”⁹ de los diferentes factores que influyen en la competitividad, entre los cuales los elementos distintos a los costes de producción tienen efectos favorables sobre la competitividad basada en costos. Una estrategia que descansa en la valorización de los recursos humanos y el mantenimiento de salarios dignos puede llevar consigo incrementos en los elementos de competitividad no basada en costos.

En definitiva, hay restricciones importantes de los mercados en esta etapa de la *globalización*. De un lado, hay que señalar la necesidad de dotarse de la capacidad suficiente para identificar los segmentos de mercado según los distintos rasgos sociales, culturales, territoriales y medioambientales, apostar por la calidad y la diferenciación de los productos teniendo en cuenta las crecientes exigencias de la *sostenibilidad medioambiental* y, de otro, es preciso enfrentar los cambios tecnológicos, medioambientales, organizativos e institucionales que requiere el momento actual, siendo obligado disponer de capacidad de *prospectiva* sobre tecnologías, mercados y procesos productivos, abastecimiento de agua y energía, y análisis de los impactos ambientales y sociales, a fin de estar al día y poder responder de forma inteligente a los cambios.

⁷ Sobre este tema puede verse el capítulo 1 sobre “Economía, ecología y sociedad” de mi libro *Conceptos básicos de economía. En busca de un enfoque ético, social y ambiental*, agosto de 2017, disponible en www.delalburquerque.es

⁸ En mi redacción he incorporado algunos elementos influyentes en la competitividad que en el artículo de Coriat (1998) no estaban aún presentes, como son los relativos a la “*competitividad ambiental*”.

⁹ Sobre el concepto de “*competitividad sistémica*” véase el artículo de Esser, Hillebrand, Messner y Meyer-Stamer (1996): “Competitividad sistémica: nuevos desafíos para las empresas y la política”, *Revista de la Cepal*, nº 59, Santiago de Chile, Agosto.

6. Organización del trabajo y competitividad

En el capítulo II de su libro, Coriat (1998) pasa a plantear los temas relativos a los modelos de organización del trabajo y los cambios que se observan durante la fase de *globalización*, lo cual le permite esbozar una presentación de escenarios posibles, en una lúcida reflexión que no ha perdido vigencia al día de hoy, más de veinte años después. De este modo, Coriat trata de mostrar los rasgos característicos de diferentes modelos de producción, y sus bases de apoyo para el incremento de la productividad en los niveles *tecnológico*, de *organización del trabajo y estructura productiva y empresarial*.

En la evolución tecnológica desde comienzos del siglo XX pueden advertirse distintas etapas, desde los avances de la *mecanización* y la división del trabajo en las empresas, hasta la paulatina incorporación de la *informatización* de los procesos de producción durante las décadas de 1960 y 1970, como herramienta de recolección y análisis de información para la toma de decisiones productivas. Este avance culmina en la década de 1980 con la *automatización* que hace posible la programación de conjunto del proceso productivo.

Esta evolución implica avances sustantivos en la *productividad*, aunque requiere un esfuerzo importante en el cuidado de las máquinas, en la vigilancia de los procesos de trabajo, en anticipar las situaciones no previsibles, y en solucionar los desperfectos que pueden darse. En todo caso, el tipo de trabajo requerido por la *automatización* de los procesos de producción es diferente al que se necesitaba en la época de la *mecanización*, ya que en la *automatización* se precisa un involucramiento o implicación de los/as trabajadores/as en los procesos de producción.

A la etapa de la *mecanización* corresponden los procesos *taylorista* y *fordista* de organización del trabajo en serie, un trabajo parcelado y repetitivo, con estudio de tiempos y movimientos en la *línea de producción*. Esto implica un proceso de *mecanización rígida* en el cual la idea central es que los incrementos de la *productividad* dependen de la intensidad del esfuerzo del trabajador/a en su puesto de trabajo. Como se aprecia, desde esta perspectiva se excluye una visión *sistémica* de la organización de la producción.

Durante las décadas de 1960 y 1970 se comienza a superar esta visión estrecha del crecimiento de la productividad y se pasa a incorporar una visión más *sistémica* que trata de vincular los aspectos sociales y tecnológicos en la organización del trabajo, tratando de contemplar la mejora o calidad de la vida laboral y la democracia industrial. Asimismo, más adelante, se cobra conciencia de las diferencias introducidas por el “*modelo japonés*” centrado en los “*círculos de calidad*” y la utilización de los procedimientos “*Just in Time*”.

La organización del trabajo basada en *círculos de calidad* multifuncionales en los diferentes puestos de trabajo trata de disminuir los controles de calidad realizados al final del proceso de producción, involucrando para ello a los/as diferentes trabajadores/as en el proceso de trabajo. Por su parte, el principio organizativo *Just in Time* no se reduce únicamente a la idea de producir sin acumulación de *stocks*, ya que implica la programación de la producción

teniendo en cuenta el comportamiento de las ventas de los productos. Esto obliga a dedicar mucho más tiempo a la formación de los recursos humanos e incorporar formas de colaboración en los procesos de trabajo.

La expansión de las grandes empresas desde mediados del siglo XX, trataba de buscar la integración de actividades y el logro de *economías de escala* según tamaño. Los trabajos de Ronald Coase¹⁰ sirvieron para insistir en que los intercambios en los mercados implican siempre “*costes de transacción*” ya que se requiere acceder a información estratégica, hacer estudios de mercado, investigar la solvencia de compradores y vendedores, e incorporar los costes derivados de la formalización de los contratos de compraventa, la resolución de litigios u otros aspectos. Esto quiere decir que el acceso a los mercados tiene incertidumbre y riesgos, dada la desigualdad de información existente entre oferentes y demandantes de productos, lo que llevó a las grandes empresas durante bastante tiempo a integrar el máximo de actividades productivas en la propia empresa, como en los casos emblemáticos de Ford y General Motors, en los Estados Unidos durante la primera mitad del siglo XX.

La situación actual es bastante distinta, ya que las grandes empresas tienden a concentrarse en sus conocimientos principales o estratégicos, mientras subcontratan o externalizan otras actividades. Pese a ello, la incertidumbre y los costes de funcionamiento no desaparecen con ello y, además, la *subcontratación* de empresas supone la incorporación de elementos de vulnerabilidad para las grandes empresas. Para hacer frente a esta fragilidad hay que apostar por la *calidad* en las relaciones con proveedores y subcontratistas, tratando de construir relaciones de *confianza* de largo plazo basadas en ventajas recíprocas.

El tránsito desde la gran empresa integrada a la *desintegración* y *deslocalización* de actividades entre una amplia red de subcontratistas implica, por tanto, un cambio que obliga a buscar la *calidad* de las relaciones al interior de las diferentes *cadena productivas*, lo que destaca la importancia de las *innovaciones* de carácter social e institucional.

Como vemos, el núcleo principal de la *productividad* y la *competitividad* ha pasado a ser esencialmente un tema *organizacional*, es decir, la capacidad para establecer buenas relaciones de *cooperación* en los procesos de trabajo y en las redes con proveedores e instituciones del entorno *territorial* de las empresas.

Entre las tendencias observables en la organización del trabajo se aprecia: (i) la disminución del trabajo directo, en especial el de baja cualificación, y el aumento del trabajo indirecto, esto es, el control de calidad, cuidado de la maquinaria, programación empresarial estratégica, supervisión de los procesos productivos, etc.; y (ii) el crecimiento de la *polivalencia* en los puestos de trabajo y el aumento de las tareas de gestión en el taller o en el proceso productivo en general, con el fin de optimizar el uso eficiente de los recursos utilizados.

¹⁰ Entre las obras de Ronald Coase (1910-2013) deben citarse “*La naturaleza de la empresa*” (1937) y “*El problema del coste social*” (1960).

Como puede apreciarse, el tipo de trabajo que se requiere no suele estar totalmente asignado a tareas específicas: debe ser *polivalente* y debe implicarse en el proceso de producción concreto. De esta forma, como señala Coriat, aceptar la presencia de la *inteligencia* en la base del taller o puesto de trabajo es una de las condiciones de la nueva *competitividad*.

De todos modos, hay que ser capaces de buscar la *productividad* y la *calidad*, incluyendo en esta última los requerimientos de variedad y diferenciación de los productos y procesos productivos, así como la *sostenibilidad medioambiental*, lo cual hace necesario desplegar formas de *implicación* de los/as trabajadores/as en los procesos de producción, así como de los clientes y el conjunto de la sociedad civil. Al mismo tiempo, hay que plantearse cómo se lleva a cabo la *distribución* de los incrementos de la *productividad* entre todos los actores que intervienen en la misma, esto es, empresarios, trabajadores/as, y el Sector Público, ya que éste financia los *bienes colectivos* que hacen posible el logro de la *productividad* de los factores. Como se aprecia, la tarea pendiente no es poca.

Como insistía Coriat a mediados de los noventa, un *escenario retrógrado* podría ser posible en la evolución de estos temas. Se trata de la continuidad de la apuesta por la incorporación de las nuevas tecnologías sin efectuar cambios en el contexto socio-institucional, en el intento de mantener los criterios del *taylorismo*, asistido ahora por los avances de la informática, a fin de intensificar el control de los procesos de trabajo por parte de la dirección de la empresa. Esto supone, no obstante, involucrar a algunos grupos de trabajadores con mayor calificación para introducir las mejoras tecnológicas y su difusión en las cadenas productivas. De este modo, el grupo de recursos humanos más calificado puede coexistir con otro colectivo de menor cualificación, peor pagado, para las tareas más rutinarias.

Esta *dualidad* del trabajo al interior de la empresa o proceso productivo, según señalaba Coriat, es la base de la dualidad que a nivel más general se iría reforzando en el conjunto de la economía. Se trata de un escenario que suele utilizar una *flexibilización* extrema de los horarios y jornadas de trabajo según el ritmo de los pedidos que consigue la empresa. Este escenario mina la *competitividad a largo plazo* ya que ésta no puede construirse con trabajo descalificado, mal pagado y con contratos de carácter precario.

En el otro extremo, un *modelo virtuoso* exige una decidida *inversión en calidad* tanto en recursos humanos como en *organización* de la actividad productiva. La formación de recursos humanos debe dirigirse, como se ha señalado, a la capacitación para las funciones necesarias de *polivalencia* y *multifuncionalidad* productivas. En este escenario más virtuoso hay que construir *confianza* entre la dirección de la empresa y los/as trabajadores/as, incorporando un funcionamiento transparente, con capacidad de *negociación colectiva* y actitud abierta al *diálogo* y *participación* dentro de las empresas.

Asimismo, la jerarquía salarial no debe traspasar unos límites razonables y, en ningún caso debe ser ofensiva, como sucede con los sueldos auto-asignados por parte de la cúpula de las

grandes empresas guiadas por la gestión del valor accionarial de las mismas¹¹. Asimismo, las rentas derivadas de la apuesta por la *calidad* deben orientarse al aumento de los salarios y la mejora de las condiciones de trabajo, tanto dentro de la empresa como en el *entorno territorial* de la misma. Este *escenario virtuoso* requiere una presencia fuerte, responsable e inteligente, por parte de las asociaciones sindicales. Igualmente, las innovaciones de carácter organizativo deben orientarse hacia la producción con calidad y sostenibilidad ambiental.

En todo ello el papel de las Administraciones Públicas (no solamente el Estado central, sino el conjunto de administraciones territoriales) es fundamental, a fin de impulsar y promover la creación de *entornos territoriales* favorables a la incorporación de innovaciones productivas en los ámbitos siguientes:

- Formación de recursos humanos calificados.
- Fomento de la modernización técnica y organizacional de las empresas y apoyo a la cooperación de empresas e instituciones de apoyo.
- Ayuda técnica a sindicatos y comités de empresas para la participación en las estrategias de competitividad sistémica territorial.
- Identificación de los sistemas productivos locales y las cadenas productivas territoriales promoviendo para ello la creación de equipos de trabajo encargados de los Sistemas de Información Territorial, con utilización de las herramientas de los Sistemas de Información Geográfica.
- Incorporación de la *prospectiva estratégica* como herramienta para anticipar escenarios y fomento de la planificación estratégica *participativa* en ciudades y territorios.
- Incorporación de los retos de la sostenibilidad ambiental, promoción de las energías renovables, y uso eficiente del agua y de los recursos naturales.
- Promoción de los *empleos verdes*¹², incremento de la educación ambiental, e impulso de acciones contra el Cambio Climático, tratando de prevenir, asimismo, las actuaciones de carácter irreversible en la utilización de los recursos naturales.
- *Política salarial* y del mercado de trabajo, basadas en un “trabajo decente”, teniendo en cuenta que el avance hacia la “sociedad del conocimiento” y la

¹¹ Sobre el tema puede leerse mi artículo “*La financiarización de la gestión de las grandes empresas y su contribución a la crisis económica*”, 13 noviembre 2017, disponible en el sitio web: www.delalburquerque.es

¹² El concepto de *empleos verdes* se refiere a aquellas actividades que reducen el impacto ambiental de las empresas y sectores económicos hasta alcanzar niveles de sustentabilidad ambiental. Es decir, son empleos que ayudan a disminuir el consumo de energía, materias primas y agua mediante estrategias eficientes; reducir las emisiones de gases de efecto invernadero; disminuir o evitar los desechos y contaminación; y proteger y restablecer los ecosistemas y la biodiversidad.

sostenibilidad ambiental requiere salarios dignos y no la precarización de las relaciones laborales.

- Política de *igualdad de género* y política distributiva para lograr la equiparación de las oportunidades entre la población.

7. *Políticas de desarrollo productivo*

Finalmente, hemos de avanzar en la explicación sobre la construcción de *ventajas competitivas dinámicas* y la creación de *entornos territoriales* favorables a la incorporación de innovaciones, que son los temas que se abordan en este epígrafe a modo de conclusión del trabajo. En primer lugar exponemos las condiciones de carácter macroeconómico y estructural que favorecen las *políticas de desarrollo productivo*¹³, entre las cuales hay que destacar:

- a) La estabilidad y predictibilidad de las reglas fiscales y las políticas presupuestarias, así como la *estabilidad macroeconómica* mediante el manejo de la política monetaria y el tipo de interés, con objeto de mantener la capacidad de inversión productiva en la economía. Es muy importante diferenciar la *inversión productiva* de la *inversión financiera especulativa*, tratando de desincentivar esta última a través de mecanismos de regulación, control, gravamen fiscal, u otros.
- b) *Política financiera* y acceso al crédito para las microempresas, pequeñas y medianas empresas y cooperativas de producción locales. Recuperación de la Banca Pública y fortalecimiento de la banca ética y la banca municipal.
- c) *Política de infraestructuras y política energética*. Fomento de las energías renovables, aseguramiento del ciclo del agua, y políticas contra el cambio climático.
- d) Apuesta decidida por la calidad de la *educación*, la *formación técnica profesional*, y la enseñanza *universitaria*, fomentando la vinculación de estos centros del “sector de conocimiento” con el conjunto de actores productivos e instituciones de apoyo (asesoramiento técnico, laboratorios de análisis, sistema de ciencia y tecnología, etc.), a fin de facilitar la construcción de sistemas *territoriales* de investigación y desarrollo para la innovación (I+D+i).
- e) Fomento de la *descentralización* y fortalecimiento de las capacidades y recursos de las Administraciones Públicas territoriales. Introducción de los cambios necesarios en el marco legal, jurídico y normativo favorecedor de la incorporación de las innovaciones sociales, culturales e institucionales que acompañan la actual fase de reestructuración productiva a nivel mundial.

¹³ Sobre este tema puede verse mi trabajo: “*Las Políticas de Desarrollo Productivo y el Desarrollo Económico Territorial*”, disponible en el sitio web: www.delalburquerque.es

Junto a estos elementos de contexto se pueden concretar ahora los componentes específicos de la política de desarrollo productivo:

- Política de fomento de la *industrialización* sostenible (*industria verde*) en los diferentes territorios, lo que implica el despliegue de normas y arreglos sociales e institucionales, los cuales pueden llevarse a cabo mucho más fácilmente desde los diferentes ámbitos territoriales, aprovechando las ventajas de la *proximidad*.
- Política *tecnológica* basada en el fortalecimiento de los sistemas *territoriales* de I+D+i, tanto en el ámbito rural como urbano.
- Política de fomento del *desarrollo económico territorial*, políticas de apoyo e integración del sector *informal* de la economía y atención a las diferentes formas de la *Economía Social y Solidaria*.
- Política de *desarrollo empresarial*, con apoyo a las microempresas, pequeñas y medianas empresas y cooperativas de producción locales, las cuales constituyen la inmensa mayoría del tejido empresarial en cualquier país, siendo muy importantes desde el punto de vista del empleo e ingreso de gran parte de la población.
- Política *medioambiental* y política de *desarrollo rural*, ordenación del territorio, arquitectura y urbanismo de carácter *sostenible*. Fomento de la gestión *sostenible* de los residuos y despliegue de la *Educación ambiental*, junto a medidas de consumo responsable y sistemas *territoriales* de producción y consumo de proximidad, a fin de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

Todas estas políticas están orientadas a la creación de un *entorno favorable* para el desarrollo productivo y empresarial. En muchos casos se trata de la creación de *bienes colectivos* (infraestructuras, educación pública, investigación y desarrollo, formación profesional, abastecimiento de agua potable y energía eléctrica, saneamiento público, etc.) o *externalidades positivas*, que favorecen la construcción de ventajas competitivas dinámicas o el fortalecimiento de los *sistemas productivos locales*.

El esquema siguiente, tomado del trabajo citado en la nota 13, presenta una delimitación del conjunto de políticas de desarrollo productivo, dentro del amplio espectro de políticas públicas vinculadas al desarrollo económico y social. Para ello, he dibujado dos círculos concéntricos, al interior de los cuales he situado las políticas de desarrollo productivo, señalando la vinculación existente entre estas políticas y aquellas otras de carácter más general que se sitúan en el círculo exterior. Como se aprecia, las políticas de desarrollo productivo se definen principalmente en el ámbito *territorial*, contando con la participación de los principales actores territoriales. Las restantes políticas vinculadas, que figuran en el círculo exterior del esquema, son políticas cuya responsabilidad corresponde esencialmente al nivel central del Estado, razón por la cual la sinergia existente entre las mismas y las políticas de desarrollo productivo resulta un aspecto fundamental.

Pero lo que me interesa destacar, esencialmente, es que hay temas decisivos del desarrollo económico (innovación, políticas de empleo, sostenibilidad ambiental, formación de recursos

humanos, promoción empresarial) que requieren un diseño *territorial*, como es el caso de las políticas de desarrollo productivo.



Pero, regresando al texto de Benjamin Coriat (1998), la aplicación específica de medidas de política de desarrollo productivo (o “*política industrial*”) posee variadas expresiones según países. En los EEUU, las inversiones en programas militares (Pentágono, NASA, entre otros) han tenido una aplicación decisiva en el despliegue posterior de innovaciones en la industria civil, tal como ha mostrado Mariana Mazzucato en su libro “*El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al privado*” (2014).

En Francia es poco conocida –aunque muy importante– la estrategia de política industrial en torno a los “*Polos de Competitividad*”, una concentración de recursos y alianzas territoriales alrededor de “*clústeres*”, construyendo espacios innovadores y competitivos. Esta estrategia fue impulsada en Francia en el año 2004, como nueva “*política industrial*” destinada a movilizar los factores determinantes de la *competitividad* a fin de incrementar la capacidad de innovación y el logro del desarrollo económico y la generación de empleo de calidad. En la actualidad existen en Francia 71 *polos de competitividad* de los cuales 18 tienen una vocación o presencia de alcance mundial (www.competitivite.gouv.fr).

También hay que citar la emblemática estrategia italiana de los “*distritos industriales*”¹⁴, así como el modelo alemán de construcción de ventajas competitivas a partir de los *Länder* (estados federados).

No existe, como vemos, un patrón o modelo único pero, en todo caso, se evidencia la importancia de trabajar en la creación de *externalidades positivas* desde los diferentes *territorios* donde las alianzas estratégicas y la construcción de elementos de *cooperación* empresarial e institucional pueden hacer posible los avances en la creación de sistemas *territoriales* de formación de los recursos humanos calificados según las apuestas existentes en cada ámbito territorial, y de sistemas *territoriales* de investigación y desarrollo para la incorporación de innovaciones (I+D+i).

Definitivamente, la época en la que era posible pensar en la economía nacional como un conjunto homogéneo o unificado bajo medidas de carácter genérico debe ser dejada de lado. La coherencia y la coordinación de políticas no requieren, en ningún caso, la *unificación* de las mismas. La base de nuestras economías es compleja y heterogénea según territorios y el avance hacia un mejor funcionamiento de conjunto no se conseguirá sino a partir del desarrollo de los diferentes *sistemas productivos locales* donde la gente habita. La construcción de los “*territorios*” como matriz socio-institucional y política para el desarrollo *sostenible* (desde las diferentes dimensiones de este término, esto es, económica, social, institucional y ambiental), constituye posiblemente nuestro fundamental reto.

Madrid, 20 de noviembre de 2017

¹⁴ Becattini, Giacomo (1990): *Los distritos industriales y el reciente desarrollo italiano*.