

La **competitividad** de los **territorios subnacionales: fundamentos teóricos** para el **crecimiento rural**

LUIS LLAMBÍ INSUA*

Los recientes intentos para sustentar en la teoría los enfoques territoriales del desarrollo rural aún no fructifican en una teoría acerca de los vínculos entre la competitividad de las empresas o la competitividad en diferentes escalas territoriales, ni respecto al crecimiento económico y sus efectos. Ante el avance de los procesos de mundialización del mercado, el logro de la competitividad de los territorios subnacionales es hoy un componente indispensable en las agendas de desarrollo rural en el ámbito internacional. Pero, ¿es la competitividad territorial compatible con el crecimiento económico, con equidad y sustentabilidad ambiental?

Desde Adam Smith y David Ricardo, los estudios económicos han analizado las relaciones entre el crecimiento económico y el comercio internacional con base en el supuesto institucional de una economía de mercado competitiva. De acuerdo con este enfoque, compiten sólo las compañías y los estados nacionales.

* Investigador emérito, Laboratorio de Estudios Rurales y Agrícolas, Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas <luis.llambi@gmail.com>.

Después del decenio de los años setenta, la creciente competencia en los mercados globales —en gran medida como resultado de las reglas que rigen las relaciones internacionales y de los cambios tecnológicos— reestructuró el entorno institucional donde se realizan el crecimiento y el comercio. En este nuevo escenario no sólo las empresas y los estados nacionales compiten por mayores cuotas de mercado y recursos, sino también las entidades territoriales subnacionales.

Como resultado de estos procesos, algunas regiones y localidades que antes sufrían la pérdida de inversiones y de población, hoy experimentan un crecimiento económico y demográfico al incrementar la productividad y el desempeño económico de sus productos y servicios; pero, al mismo tiempo se verifica lo opuesto. En algunos territorios subnacionales se observa una merma en su población, disminución en el desempeño mercantil de sus productos y servicios, así como deterioro del bienestar de sus habitantes.

Mientras, en los estudios del crecimiento se aprecia un interés renovado en la configuración espacial de los procesos económicos, y los enfoques territoriales (es decir, espaciales) remplazan a los tradicionales enfoques sectoriales (por ejemplo, agrícolas) en las agendas de desarrollo rural.

A pesar de algunos esfuerzos analíticos recientes,¹ la competitividad en diferentes escalas espaciales no se ha explicado del todo y está pendiente la relación entre una teoría (positiva) para explicar estos procesos y la elaboración (normativa) de políticas. Este artículo tiene como objetivo contribuir a la construcción de esta teoría al clarificar los vínculos entre la competitividad de las empresas, el crecimiento económico subnacional y sus externalidades en el entorno natural y social.

Se plantea la tesis de que la noción de competitividad se debe referir —según su significado original en la teoría económica— sólo a la habilidad de una empresa para lograr el éxito en la competencia mercantil. En tanto que las nociones que atribuyen múltiples objetivos a otros agentes económicos —como, por ejemplo, las entidades de crecimiento subnacionales— se deben reservar para los discursos normativos acerca del desarrollo.

La ventaja que ofrece esta opción es que permite esclarecer los vínculos causales entre: a) la competitividad de las empresas individuales; b) la competitividad de una economía subnacional (medida en forma agregada como cuota de mercado o balanza comercial), y c) el crecimiento económico (medido como incremento del producto interno bruto [PIB] o del ingreso per cápita) y el crecimiento, definido como el avance económico que conduce a la reducción de las desigualdades sociales, o como “crecimiento que satisface las necesidades del presente sin sacrificar la habilidad de las futuras generaciones para el logro de sus propias necesidades”.²

Además de esta introducción y las conclusiones, el artículo se estructura en tres partes: en la primera se revisa de modo breve las teorías respecto a las dimensiones espaciales del crecimiento económico y el intercambio comercial; la segunda contribuye a clarificar los vínculos entre la competitividad de las empresas, el crecimiento económico subnacional y sus externalidades en el entorno social y ambiental. En la tercera sección se analizan los dilemas implícitos en las agendas de crecimiento rural que buscan el logro simultáneo de una mayor competitividad, la equidad social y la sustentabilidad ambiental.

UNA REVISIÓN CRÍTICA DE LAS TEORÍAS

LOS VÍNCULOS ENTRE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EL COMERCIO INTERNACIONAL EN LOS ENFOQUES CLÁSICO Y NEOCLÁSICO

El análisis de los vínculos entre el crecimiento económico y el comercio internacional ha sido una preocupación constante en los estudios económicos. Adam Smith elaboró una teoría del crecimiento económico vinculado con la competencia en los mercados internacionales. En la *Riqueza de las naciones* (1776), Smith buscó identificar las relaciones causales que conducen al incremento en los estratos de vida. Con base en el supuesto institucional de la competencia perfecta, la mano invisible del mercado genera el incremento de la división del trabajo, lo que incentiva el surgimiento de economías de escala y diferencias de productividad entre los países.

Sin embargo, Smith argumentó que la división del trabajo podría estar limitada por el tamaño del mercado.

1. M. Kitson *et al.*, *The Regional Competitiveness Debate*, The Cambridge-MIT Institute, Boston, Mass., 2007; L. Budd y A. Hirmis, “A Conceptual Framework for Regional Competitiveness”, *Regional Studies*, vol. 38, núm. 9, p. 1015, 2004; G. Bristow, “Everyone’s a ‘Winner’: Problematising the Discourse of Regional Competitiveness”, *Journal of Economic Geography*, vol. 5, 2005, pp. 285-304.

2. World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford, 1987.

Si no había suficiente demanda para los productos en el mercado nacional, el proceso podría detenerse y conducir a una situación de crecimiento cero o *estacionario*. A causa de esto, el incremento en la inversión de capital (mediante el avance de la maquinaria) y el comercio internacional (al aumentar el tamaño del mercado) facilitan la especialización y elevan la productividad, lo que conduce a un mayor crecimiento económico. El comercio internacional se debe, por tanto, a diferencias en la productividad entre las economías nacionales.

No obstante, debido a las diferencias de costo entre los países, las fuerzas del mercado (libres de trabas) asignarán los recursos de cada país a la producción de los bienes en los que son más productivos. De este modo, cada nación se especializará en la producción de los bienes y servicios para los que dispone de ventaja comparativa, aunque los resultados serán beneficiosos para la economía en su conjunto.

En 1817, David Ricardo ofreció una explicación alternativa del comercio internacional. ¿Qué ocurriría —cuestionó Ricardo— si un país exhibe mayores ventajas para producir todos los bienes que el resto del mundo? ¿Querrá decir esto que no podrá beneficiarse del comercio internacional y la especialización productiva? La respuesta, según el autor, es que incluso si un país manifiesta una ventaja absoluta para producir todos los bienes, sería imposible que exhibiera ventajas comparativas en todos. Por lo que si se especializa en la exportación de todos los bienes que puede producir al menor costo relativo e importa aquellos en los que dispone de menor ventaja comparativa, el país podría posponer la situación de crecimiento nulo.

En 1933, Bertil Ohlin, con la supervisión de Heckscher, publicó un libro con el objetivo de divulgar la teoría de Ricardo, formalizada por Samuelson. El modelo HOS, como se conoce, fue el primer intento de explicar el crecimiento económico en el largo plazo, vinculado con los patrones de comercio internacional mediante las herramientas básicas del enfoque neoclásico y los supuestos institucionales prevalecientes a inicios del siglo XX, cuando el comercio internacional aún sustituía a la movilidad internacional de los factores productivos. Dados estos supuestos, el comercio mundial estaría determinado por la oferta relativa de dotaciones de factores productivos.

No obstante, a diferencia del teorema de Ricardo, debido a los costos de oportunidad vinculados con el empleo diferencial de recursos entre bienes, el modelo HOS no adoptó una especialización mercantil completa de cada país. Los estados tenderán a exportar los produc-

El vínculo entre la competitividad territorial y el crecimiento económico local depende del número y los tipos de empresas localizadas en un territorio

tos que utilizan sus recursos más abundantes con mayor intensidad, en tanto que importarán los bienes que usan de modo más intensivo sus factores más escasos.

Más aun, con base en el supuesto de tecnologías de producción idénticas entre los países, el modelo HOS predijo una tendencia hacia la convergencia nacional e internacional de los estándares de vida, debido a la igualación de los precios de los factores. Su conclusión normativa era que el comercio internacional sin trabas estimula el crecimiento económico de largo plazo para cada socio comercial, como también para la economía en su conjunto.

Pero al suponer rendimientos constantes o decrecientes a la escala, el modelo HOS no tenía la capacidad para percibir la creciente importancia de la competencia global entre las grandes corporaciones. Su déficit teórico era no incluir diferentes estructuras de mercado en el modelo original.

LAS NUEVAS TEORÍAS DEL COMERCIO INTERNACIONAL

Cuando Dixit y Stiglitz³ introdujeron un modelo de la competencia monopolística compatible con el enfoque

3. A.K. Dixit y J. Stiglitz, "Monopolistic Competition and Optimum Product Diversity", *American Economic Review*, vol. 67, núm. 3, 1977, pp. 297-308.

neoclásico original, Krugman⁴ y Helpman y Krugman⁵ elaboraron una nueva teoría del comercio internacional. En los enfoques clásico y neoclásicos originales, el comercio internacional surgía como resultado de diferencias entre países (tecnológicas, según Ricardo; en la dotación de recursos, según el modelo neoclásico). No obstante, las crecientes evidencias empíricas sugerían que la mayor parte del comercio internacional ocurría entre países similares en cuanto a ingreso, tecnología y estadio de crecimiento económico.

Incluso, uno de los principales supuestos del enfoque neoclásico era la ausencia de intervención del gobierno nacional en los mecanismos del mercado. Por el contrario, los nuevos modelos de crecimiento endógeno explicaban el avance económico como un resultado de la inversión, tanto pública como privada, en la formación de capital humano y en industrias intensivas en conocimiento,⁶ de lo que se derivaba un papel activo para las políticas públicas en la promoción del crecimiento económico.

Por el contrario, las teorías clásica y neoclásica del comercio internacional suponían que el comercio se efectúa entre países con diferente tecnología o dotación de factores. Era incapaz, por tanto, de explicar por qué el comercio ocurre entre países (o regiones) similares y, por extensión, por qué tienen lugar diferentes estructuras de producción en regiones similares, a pesar de que una de las principales características del periodo de la posguerra había sido el incremento del comercio entre países con dotaciones de recursos similares y el predominio del comercio intraindustrial.

LA NUEVA GEOGRAFÍA ECONÓMICA

En gran medida, las teorías clásica y neoclásica del crecimiento económico y el comercio internacional obviaron el análisis de los aspectos espaciales de los procesos económicos. No obstante, la distribución espacial de las actividades económicas dentro de un país y los patrones espaciales de comercio entre las naciones son elementos clave para la explicación del crecimiento económico. Después de los años noventa, en los estudios al respecto

se observa un renovado interés en la configuración espacial de los procesos económicos.

A pesar de sus orígenes en la planificación regional y en la teoría de la localización de las empresas, el enfoque espacial de la nueva geografía económica en realidad comenzó con las contribuciones de Alfred Marshall y Paul Krugman.⁷

El concepto de economías de aglomeración de Marshall se basó en el análisis empírico de los distritos industriales de Inglaterra en el siglo XIX. Las ventajas de aglomeración, según Marshall, surgen de tres factores interrelacionados: 1) los intercambios laborales entre empresas, dado que la aglomeración espacial favorece la proximidad espacial de trabajadores con habilidades similares; 2) la presencia de firmas y servicios de apoyo, dado que la aglomeración genera las economías de escala necesarias para estos bienes y servicios, y 3) las diseminaciones de conocimiento, debido a que la proximidad espacial de las empresas incrementa la movilidad de las ideas y las tecnologías entre empresarios y trabajadores.

Krugman (1991) y Krugman y Venables (1996) avanzaron más en el concepto. Según estos autores, las economías de aglomeración son de dos tipos: economías externas de escala y de ámbito. Las economías de escala se refieren a la eficiencia de costos asociada con la creciente o decreciente escala de producción de un mismo producto o servicio en un territorio dado. Por el contrario, las economías de ámbito se dan cuando una misma empresa comparte servicios o conocimientos técnicos en actividades diferentes, aunque vinculadas por el espacio.

LA NUEVA COMPETENCIA MERCANTIL

Durante los años ochenta surgió un nuevo enfoque acerca de la competencia mercantil, ante la creciente preocupación de los gobiernos de Estados Unidos y Europa por el pobre desempeño competitivo de sus empresas en los mercados globales.⁸

La obra de Michael Porter, *La ventaja competitiva de las naciones*,⁹ tenía dos objetivos principales: proporcionar un sólido fundamento teórico al enfoque normativo respecto a la nueva competencia mercantil y superar el principio ricardiano de la ventaja comparativa como principal factor explicativo del comercio internacional.

4. P. Krugman, "Increasing Returns and Economic Geography", *The Journal of Political Economy*, vol. 99, núm. 3, 1991, pp. 483-498.

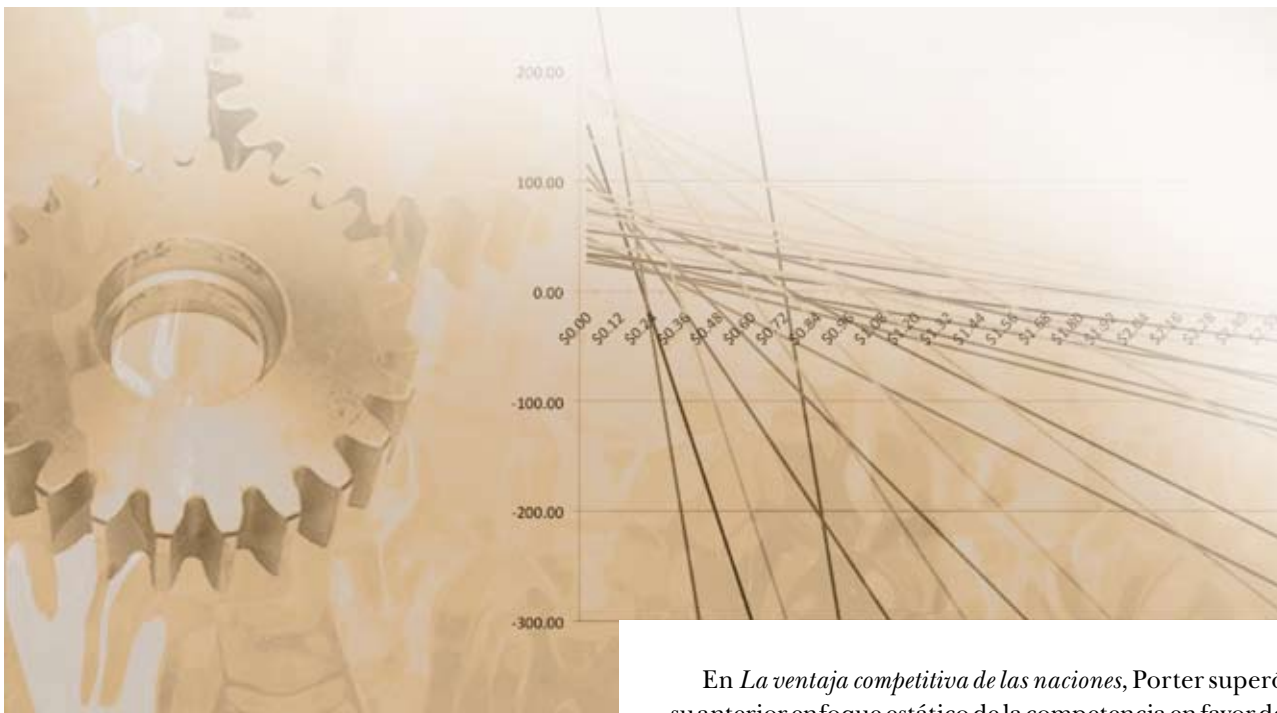
5. E. Helpman y P. Krugman, *Market Structure and Foreign Trade: Increasing Returns, Imperfect Competition and the International Economy*, The MIT Press, Boston, 1985.

6. Paul M. Romer, "Dynamic Competitive Equilibria with Externalities, Increasing Returns and Unbounded Growth", *tesis de doctorado*, University of Chicago, Chicago, 1983; Robert Lucas, "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, 1988, pp. 3-42.

7. A. Marshall, *Principles of Economics*, Macmillan, Londres, 1890; P. Krugman, "Increasing Returns...", *op. cit.*

8. Robert Reich, *The Work of Nations*, Knopf, Nueva York, 1991; Lester Thurow, *Head to Head*, William Morrow, Nueva York, 1992.

9. Michael Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, Free Press, Nueva York, 1990.



La ventaja comparativa, argumentó Porter, podía explicar el comercio internacional sobre la base de los supuestos institucionales de los siglos XVIII y XIX, cuando el comercio entre las naciones se basaba en dotaciones de factores heredadas y, en gran medida, el comercio de bienes sustituía al libre flujo de los factores productivos. Porter centró su análisis en la capacidad de agencia de las empresas y en su entorno económico y político: “Son las empresas, no las naciones, las que compiten en los mercados internacionales. Es necesario comprender, por lo tanto, cómo las empresas crean y mantienen su ventaja competitiva, a fin de estar en capacidad de explicar qué papeles desempeñan las naciones en este proceso”.¹⁰

Con este objetivo, en *Competitive Strategy*,¹¹ Porter había creado una tipología de las estrategias que las empresas elaboran para competir: a) el liderazgo de costos, mediante incrementos de la productividad del mismo producto; b) la diferenciación de productos, que resulta de la producción de bienes relacionados, y c) la segmentación de mercados, que supone la diferenciación de sus productos en función de su demanda potencial o manifiesta.

10. *Ibid.*, p. 33.

11. Michael Porter, *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*, Free Press, Nueva York, 1980.

En *La ventaja competitiva de las naciones*, Porter superó su anterior enfoque estático de la competencia en favor de una perspectiva dinámica de inspiración schumpeteriana, centrado en la capacidad de las empresas para adaptarse a cambios exógenos. En sus propias palabras:

Como bien reconoció Schumpeter hace muchos decenios en la competencia no hay equilibrio. La competencia está constantemente cambiando su entorno. La eficiencia estática es superada rápidamente [...] Las empresas crean ventajas competitivas al percibir o descubrir nuevas y mejores formas para competir en una industria e introducirlas en el mercado, lo que en definitiva es un acto de innovación.¹²

Más importante aun, desde el punto de vista de este artículo, es que según Porter la competitividad es un proceso muy localizado. Esto se manifiesta en primer lugar en el plano de la industria, es el entorno más próximo de la empresa. Lo que se debe identificar, señala el autor, son los factores determinantes de la productividad y la tasa de crecimiento de ésta de las empresas:

Para encontrar respuestas debemos centrarnos no en la economía como un todo, sino en industrias y en segmentos de industria específicos [...] El análisis de la competitividad en escala nacional no aborda el tema

12. Michael Porter, *The Competitive Advantage...*, *op. cit.*



central [...], el cual es: ¿por qué y cómo son creados los recursos y las tecnologías comercialmente valiosos? Pero esto sólo puede ser cabalmente comprendido en el plano de industrias específicas.¹³

En segundo lugar, con el fin de localizar la empresa en un ambiente mercantil más amplio, Porter exploró las condiciones económicas e institucionales que enmarcan las estrategias de las compañías en escala nacional. En este caso, la metáfora del diamante fue la herramienta heurística que elaboró para analizar cuatro posibles fuentes de cambio de las empresas, como resultado de su entorno nacional: 1) las condiciones de los factores de producción; 2) las condiciones de la demanda de productos; 3) las relaciones de las empresas con las industrias involucradas y los servicios de apoyo, y 4) las características internas de la empresa (su estructura y estrategia), y la rivalidad entre las compañías.

Por último, según este autor, su enfoque podría aplicarse con facilidad a unidades políticas o geográficas menores que la nación. De ahí deriva su noción de conglomerados industriales; una noción de nuevo centrada en la empresa: “Con frecuencia las empresas exitosas se concentran en ciudades o estados específicos dentro de un país”.¹⁴ Pero destaca que las aglomeraciones espaciales de empresas logran ventajas competitivas debido a que comparten algunos bienes comunes territoriales:

a] arreglos institucionales locales; b] dotaciones comunes de recursos; c] demanda compartida local y extralocal, y d] industrias relacionadas y de apoyo.

EL DEBATE TEÓRICO REFERENTE A LA COMPETITIVIDAD NACIONAL

En 1994, el artículo de Paul Krugman, *Competitiveness: A Dangerous Obsession*, generó un acalorado debate teórico con Porter. Krugman abrió la discusión en tres frentes: 1) La falta de claridad de la noción de competitividad nacional, debido a que mezcla conceptos de naturaleza diferente; la competitividad en escala de la empresa, y la ventaja comparativa de la economía nacional. La noción de competitividad, concluyó Krugman, “es una palabra sin sentido cuando es aplicada a las economías nacionales”.¹⁵

2) Con una perspectiva de índole más epistemológica, Krugman argumentó la falla de los estudios referentes a la competitividad para identificar con claridad los vínculos entre diferentes unidades de análisis (compañías, industrias o países) al considerar a las naciones como si fueran empresas: “Cuando decimos que una corporación no es competitiva, queremos decir que su posición de mercado es insostenible: que a menos que mejore su desempeño, dejará de existir. Por su parte, los países no caen en bancarrota”.¹⁶

3) Krugman argumentó que “la obsesión con la competitividad es tanto errada como peligrosa [...] ya que

13. *Ibid.*, p. 14.

14. *Ibid.*, p. 29.

15. Paul Krugman, “Competitiveness: A Dangerous Obsesión”, *Foreign Affairs*, vol. 73, núm. 2, 1994, pp. 28-44.

16. *Ibid.*, p. 31.

conduce a recomendaciones de política erróneas, y eventualmente al proteccionismo y a guerras comerciales”.¹⁷

No obstante, a pesar de los aparentes acuerdos y desacuerdos entre ambos autores, lo que en realidad Krugman revelaba eran las dos grandes fallas epistemológicas del enfoque teórico de Porter. En primer lugar, su imposibilidad de identificar con claridad los vínculos entre una teoría para explicar la generación de ventajas competitivas por las empresas, en contraste con otra teoría, dirigida a explicar la competitividad de una economía nacional. Segundo, su incapacidad para especificar los vínculos entre una teoría positiva de la competitividad relacionada con “la productividad con la cual los recursos de una nación (trabajo y capital) son empleados” y un discurso normativo acerca del crecimiento.

De hecho, en forma imprecisa la noción de la competitividad nacional de Porter se basa en un enfoque multidimensional de este fenómeno, que abarca tanto criterios de desempeño mercantil por parte de las empresas como criterios de bienestar social en escala agregada:

¿Es “competitiva” una nación en la que cada empresa o industria es competitiva? [...] ¿Es “competitiva” una nación en la que el tipo de cambio transforma en competitivos, con base en los precios, a sus bienes en los mercados internacionales? [...] ¿Es “competitiva” una nación con una amplia balanza comercial positiva? [...] ¿Es “competitiva” una nación con una creciente participación en los mercados globales? [...] ¿Es “competitiva” una nación que puede generar empleos? [...] Al final, ¿es “competitiva” una nación cuyos costos laborales unitarios son bajos?.¹⁸

HACIA UNA TEORÍA DE LA COMPETITIVIDAD TERRITORIAL EN MÚLTIPLES ESCALAS ESPACIALES

En esta parte se analiza la competitividad en diferentes escalas espaciales, en particular en las subnacionales. Con este objetivo se estudian los vínculos en la siguiente cadena causal: a) de las economías en el entorno económico a la competitividad de las compañías; b) de la competitividad de las compañías al crecimiento económico en escala subnacional, y c) del crecimiento económico subnacional a las externalidades de las empresas en su entorno natural (biofísico) y social.

17. *Ibid.*, p. 44.

18. Michael Porter, *The Competitive Advantage...*, *op. cit.*

DESENTRAÑANDO LA CONFUSIÓN CONCEPTUAL

Antes de proponer un nuevo enfoque, es necesario aclarar algunos aspectos conceptuales y epistemológicos. Desde el punto de vista de este artículo, las nociones de ventaja comparativa, ventaja competitiva y competitividad se han usado de manera indistinta en los trabajos académicos y normativos, lo que dificulta el debate analítico y pospone la construcción de una teoría.

A diferencia de la ventaja comparativa, que se definió con precisión en los enfoques clásico y neoclásico, la noción de competitividad nunca ha sido definida de modo riguroso.¹⁹ En particular, la competitividad territorial se ha convertido en una noción polisémica cuyos significados se solapan. Por tanto, antes de definir el contenido fundamental de esta noción, es necesario elucidar el significado de sus dos componentes básicos: las nociones de territorio y de competitividad.

Los territorios son espacios delimitados que resultan de los procesos por medio de los cuales los agentes organizan, demarcan y se apropian de hábitat naturales con el fin de lograr sus fines individuales o colectivos. Por tanto, contienen límites, poder, recursos y agencia. En particular, la delimitación de jurisdicciones políticas subnacionales es el resultado de diferentes procesos históricos. No obstante, una reciente tendencia en escala global es la redefinición espacial de los territorios subnacionales; a veces como resultado de la fusión de antiguas jurisdicciones políticas (por ejemplo, la conformación de mancomunidades que surgen de la fusión de antiguos municipios) y otras como entidades creadas *ad hoc* por organizaciones de la sociedad civil. El producto final de estos procesos es que las entidades territoriales subnacionales se definen de manera formal (política o administrativa) o informal por acuerdos colectivos.

Por otra parte, es posible atribuir dos contenidos fundamentales a la noción de competitividad: o bien la competitividad, en general, es un atributo de una economía, definida como la agregación de los productos y servicios de las empresas localizadas en un territorio (nacional o subnacional) específico, o se refiere al resultado exitoso del

19. Según Siggel, quien efectuó una revisión de las múltiples definiciones y mediciones de ambos términos, la noción de competitividad nacional se vincula con el desempeño mercantil comparativo, que deriva de los valores reales de los factores (ventaja comparativa) o de las distorsiones de precio que pueden atribuirse tanto a factores externos (por ejemplo, el costo excesivo de la energía, el transporte o las comunicaciones) como a subsidios en el precio de los productos e insumos y a distorsiones en el tipo de cambio. Véase Eckhard Siggel, *International Competitiveness and Comparative Advantage: A Survey and a Proposal for Measurement*, Concordia University, Montreal, 2007.

proyecto estratégico de una entidad territorial que compite por recursos y mercados con entidades similares.

La definición de la competitividad como el atributo de una economía supone la agregación de tipos de empresas (por ejemplo, competitivas y no competitivas, conglomerados multinacionales y empresas familiares orientadas a los mercados internos). Por tanto, la solución más satisfactoria es definir la competitividad territorial como el resultado (exitoso o no) del proyecto estratégico de una entidad territorial.

Al reducir esta definición a la escala subnacional se define a las entidades territoriales subnacionales como organizaciones *sui generis* (en las que con frecuencia se mezclan componentes públicos, privados o semipúblicos) con capacidad para crear y aplicar un proyecto territorial. No obstante, autores como Kitson *et al.*²⁰ y Bristow²¹ argumentan que para que un proyecto territorial sea sostenible en el mediano y largo plazos es necesario integrar en red a todos los grupos de interés representativos del territorio. También advierten que es difícil que los territorios sean el resultado de una síntesis equilibrada entre todos los grupos de interés locales, por lo que con frecuencia resultan de la capacidad de algunos grupos de interés para construir un proyecto colectivo y liderar su aplicación.

¿Quiénes son estos agentes? ¿En qué medida están integrados en el proyecto territorial? ¿Cuál es la legitimidad del proyecto? ¿Estas entidades territoriales están en condiciones no sólo para construir, sino también para aplicar un proyecto territorial sostenible en el largo plazo? ¿Éstas son preguntas empíricas muy relevantes. No obstante, sus respuestas dependen de la estructura social y política de cada territorio, así como de su entorno.

LA COMPETITIVIDAD TERRITORIAL: ¿NOCIÓN POSITIVA O NORMATIVA?

Según Bristow argumenta,²² *La ventaja competitiva de las naciones* se convirtió en el origen de una gran confusión epistemológica en la bibliografía acerca de los vínculos entre la competitividad en tanto categoría positiva y el crecimiento en cuanto noción normativa:

Porter estableció una clara conexión entre la productividad y la calidad de vida (territorial) al argumentar que

la productividad ejerce una gran influencia en el costo de vida, el costo de hacer negocio y el nivel de ingresos de una región. Estuvo próximo a afirmar, sin embargo, que la competitividad territorial y el desarrollo regional son nociones equivalentes.²³

Por su parte, Storper contribuyó aún más a la confusión al reelaborar la noción de Porter, transformándola en una definición de competitividad territorial que abarca dos componentes de naturaleza diferente: “La capacidad de una región para atraer y retener las empresas con cuotas de mercado estables o crecientes en una actividad específica; a la vez que se mantienen estables o crecientes los niveles de vida para quienes participan en esa actividad”.²⁴

Como señala Bristow, el resultado de esta definición mixta de la competitividad territorial —a la vez positiva y normativa— es una importante falla teórica: la no especificación de la dirección de causalidad entre sus componentes. Porter, insiste Bristow, considera la presencia de un mecanismo, del tipo de mano invisible, por medio del cual un alto nivel de productividad conduciría de manera inevitable a un mayor nivel de vida. No obstante, la dirección de causalidad entre ambos procesos puede ser en sentido contrario. “En el largo plazo, la mayor calidad de vida de una región pudiera atraer inversiones de capital de las empresas más productivas.”²⁵

LA CADENA CAUSAL COMPETITIVIDAD-CRECIMIENTO- EFECTOS DISTRIBUTIVOS-EXTERNALIDADES AMBIENTALES

Es necesario, por tanto, especificar con claridad la cadena causal entre, por una parte, las fuentes de la competitividad de la empresa, vinculadas con el entorno territorial en el que están presentes y sus resultados económicos agregados; y, por la otra, los efectos distributivos (sociales) y las externalidades en el entorno natural (biofísico) generados por las empresas.

El primer eslabón: de las economías externas a la competitividad de la empresa

Desde el punto de vista de la empresa individual, hay economías externas *ex ante* y *ex post*, vinculadas con el entorno productivo y ambiental en el que están pre-

20. M. Kitson *et al.*, *op. cit.*

21. G. Bristow, “Everyone’s a ‘Winner’: Problematising the Discourse of Regional Competitiveness”, *Journal of Economic Geography*, vol. 5, 2005, pp. 285-304.

22. Michael Porter, *The Competitive Advantage...*, *op. cit.*

23. G. Bristow, “Everyone’s a ‘Winner’...”, *op. cit.*

24. Michael Storper, *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, Guilford Press, Nueva York, 1997, p. 264.

25. G. Bristow, “Everyone’s a ‘Winner’...”, *op. cit.*, p. 293.

sentes. En escala subnacional, las economías externas *ex ante* tienen tres tipos de orígenes: 1) los costos y beneficios generados por la proximidad espacial de las empresas (es decir, las economías de aglomeración); 2) los bienes públicos provistos por la intervención de los gobiernos, y 3) los bienes públicos generados por los contactos cara a cara (informales) entre los agentes sociales, o como resultado de la acción colectiva organizada. Estas economías externas localizadas de modo territorial son internalizadas por las empresas locales si disminuyen sus costos o si incrementan sus beneficios. En el primer caso, por reducción de los precios de los insumos o de los costos de transacción; en el segundo, debido a la adopción de innovaciones (de producto, proceso o mercado). La reducción de costos o el incremento de beneficios que resultan en una mayor competitividad de la empresa (medida, por ejemplo, en mayores cuotas en los mercados nacionales o mejor desempeño exportador).

La proximidad geográfica de las compañías genera dos tipos de economías externas a la compañía, pero internas al territorio: las economías externas de escala y las de ámbito. Las economías externas de escala se presentan cuando las empresas tienen proximidad geográfica y producen un producto similar, lo que genera posibilidades de cooperación entre ellas e incrementa su escala productiva. Por ejemplo, los costos de sistemas de control de calidad, que serían prohibitivos para las pequeñas compañías aisladas, se reducen cuando el número de empresas se incrementa. El efecto de aglomeración externa que genera la cooperación entre las compañías proporciona la *masa crítica*, que es necesaria para reducir costos y hacer viable el servicio.

De igual manera, las economías externas de ámbito aparecen cuando las empresas con diferentes perfiles productivos, pero localizadas en el mismo espacio geográfico, comparten servicios e infraestructuras y reducen sus costos de producción unitarios o incrementan el valor de sus bienes y servicios.

Storper argumenta que, además de los vínculos mercantiles entre las empresas y su entorno, hay otra fuente de relaciones, que denomina *interdependencias no mercantiles*, las cuales también generan economías externas.²⁶ Ejemplo de estos vínculos no mercantiles son la diseminación de información y conocimientos técnicos entre las empresas. A diferencia de las economías de aglomera-

ción, las interdependencias no mercantiles siempre son específicas a un territorio.

Estas economías externas no mercantiles pueden clasificarse en tres tipos: los servicios públicos, las infraestructuras (físicas y digitales) y los marcos regulatorios locales. Ejemplo de servicios públicos e infraestructuras provistos de manera gratuita o subsidiados por el Estado son los servicios de educación formal, la investigación y desarrollo, y transportes y telecomunicaciones. De igual manera, los marcos regulatorios generados por la intervención gubernamental en diferentes instancias jurisdiccionales (por ejemplo, los estándares ambientales o la regulación de los mercados laborales) pueden facilitar (o dificultar) la competitividad de las compañías en escala subnacional. Los contactos informales (cara a cara) o la acción colectiva organizada en el ámbito local pueden ser funcionales para la competitividad de las empresas al facilitar su acceso a recursos a los que no podrían aproximarse de manera aislada, o al incrementar su poder de negociación en los mercados.

El segundo eslabón: de la competitividad de las empresas al crecimiento económico subnacional

Está claro que, en primer lugar, las compañías son las que compiten y están vinculadas con las transacciones de mercado, aunque, según Porter argumenta con lucidez, el éxito competitivo de las empresas siempre está relacionado con un entorno favorable de factores heredados (su ventaja comparativa), como también con los resultados intencionales de la intervención deliberada de agentes externos.

Es en la etapa agregada del entorno territorial de las empresas donde son relevantes los proyectos estratégicos de las entidades territoriales subnacionales. Como se definieron con anterioridad, las entidades territoriales son organizaciones *sui generis* (algunos las denominan acuerdos de gobernanza), con la capacidad para elaborar y aplicar un proyecto territorial.

No obstante, no todos los proyectos territoriales de estas entidades son similares. Cuando el objetivo central de éstas es lograr la competitividad individual o agregada de las compañías en su territorio, una estrategia típica es competir con entidades similares: por recursos (por el lado de la oferta) y por mercados (por el de la demanda). Una oferta de bienes públicos (por ejemplo, infraestructuras y servicios) de calidad y un entorno de negocios apropiado también son los medios convencionales para atraer y retener factores de producción dentro de las fronteras del territorio. Es evidente que —en el actual escenario

26. Michael Storper, *The Regional World...*, op. cit., p. 35.



institucional, y nacional global— las agencias territoriales subnacionales también compiten.

En el entorno institucional (global y local) de hoy, los territorios subnacionales están abiertos no sólo al comercio internacional, sino también a la movilidad de los factores de producción. El éxito del proyecto de una entidad territorial para incrementar su competitividad territorial (y por tanto, su crecimiento económico) dependerá de su habilidad para atraer inversiones productivas, trabajadores calificados y un flujo continuo de innovaciones. Por el contrario, su fracaso con frecuencia se traduce en despoblamiento, estancamiento o incluso en retroceso económico.

Además, el éxito o fracaso de un proyecto territorial específico también debe considerarse con un enfoque dinámico. Como Porter de modo acertado argumentó, la competencia siempre constituye un proceso dinámico.²⁷ En el corto plazo, el éxito de un proyecto territorial depende de la capacidad de algunos grupos de interés locales para construir un proyecto colectivo y liderar su aplicación. Debido a los diferentes intereses, un proyecto colectivo siempre tiene que ser negociado. Identificar los intereses comunes y construir una identidad territorial común cuando no la hay es parte de la tarea de sus promotores.

Por el contrario, en el mediano o largo plazo, el éxito de un proyecto depende de su habilidad para ajustarse a los cambios en un entorno siempre cambiante. En el largo plazo, el éxito aún es un problema de acción colectiva, aunque de naturaleza diferente; es decir, cómo conservar el compromiso de los distintos grupos de interés en la búsqueda de nuevas oportunidades de inversión. La prueba final es la continuidad del proyecto, en particular después de que los recursos provenientes de fuentes externas se han agotado.

Por tanto, el resultado final de estas influencias combinadas sería el crecimiento (concebido en términos agregados) o el declive económico. La ventaja (o desventaja) competitiva es la variable interviniente entre las estrategias combinadas de los agentes (tanto de las empresas como de las entidades territoriales) y el desarrollo económico.

Antes de concluir esta sección, es importante añadir una advertencia final. Igual que una muñeca rusa, los territorios subnacionales están insertos en otras escalas espaciales y también están abiertos, en cierto modo,

27. Michael Porter, *The Competitive Advantage...*, *op. cit.*

a las influencias de los territorios vecinos. Es necesario considerar, por tanto, la posibilidad de que haya efectos colaterales (por ejemplo, diseminación de conocimiento) y la presencia de redes externas al evaluar la capacidad de una entidad territorial para elaborar y aplicar un proyecto estratégico, y para generar la competitividad territorial y el crecimiento económico.

El tercer eslabón: del crecimiento económico subnacional a los efectos distributivos sociales y las externalidades ambientales de las empresas

A inicios del siglo XXI tiene lugar un debate respecto a la competitividad regional, que en gran medida reproduce la anterior discusión acerca de la competitividad nacional. De un lado están quienes suponen que si un territorio dispone de un mayor número de empresas competitivas, de manera necesaria genera mayor bienestar colectivo. En el otro lado están quienes temen que la competitividad territorial se logre por medio de la disminución de salarios, vía la desregulación de los mercados de trabajo (un *dumping* social), o de la relajación de los estándares ambientales (un *dumping* ambiental), o de la subvaluación del tipo de cambio (un *dumping* monetario).²⁸

El debate respecto a la competitividad territorial ha resultado insatisfactorio, sin embargo, debido a tres grandes déficit teóricos: 1) indefinición de las nociones básicas: fallas conceptuales; 2) especificación insuficiente de las relaciones de causalidad entre categorías ubicadas en diferentes escalas espaciales: una falla metodológica, y 3) la mezcla de argumentos analíticos (positivos) y criterios normativos (valorativos): una falla epistemológica.

Se consideran en primer lugar las fallas conceptuales. El vínculo entre el crecimiento económico y sus efectos locales involucra nociones en diferentes escalas espaciales, con base en distintos niveles de agregación. El crecimiento económico es una noción agregada, aunque en este caso en escala subnacional. Como tal, depende del conjunto de atributos de las empresas e industrias localizadas en un territorio; por tanto, de su estructura productiva. Por el contrario, los efectos de las actividades productivas de las empresas individuales abarcan tanto efectos distributivos (sociales) como ambientales (biofísicos) en diferentes escalas. La noción económica de externalidad rinde cuenta de estos distintos tipos de efectos.

Pero, ¿cuál es la relación de causalidad entre estos fenómenos o procesos? Bristow argumenta que si un territorio dispone de un conjunto de empresas competitivas, esto no implica de modo necesario un incremento del bienestar colectivo, ni de la conservación del entorno natural. Sostiene Bristow: ¿será que la relación de causalidad es a la inversa?²⁹

Es posible considerar que hay una relación circular entre causa y efecto, que incluye procesos de causalidad cumulativa y efectos de retroalimentación. Pero la relación incluso podría ser mucho más compleja. Las decisiones económicas en el plano de la empresa siempre están mediadas por la compleja interacción de los mecanismos del mercado, las tecnologías disponibles, las políticas públicas y las reglas institucionales informales (por ejemplo, desde la sociedad civil organizada).

Desde otra perspectiva, en teoría, las compañías siempre podrían internalizar las externalidades generadas por sus actividades, incluyéndolas en su contabilidad. Sin embargo, esto no siempre es posible. La empresa (o el agente que toma decisiones) podría no disponer de información completa acerca de la relación funcional entre sus actividades, sus efectos inmediatos o más lejanos. Por ejemplo, las actividades de la compañía podrían generar sólo efectos en lugares remotos sobre otras empresas, en poblaciones humanas o en el ambiente natural, lo que haría más difícil una clara identificación de los problemas que esto implica.

Lo anterior también depende de cuáles valores e intereses podrían ser afectados (desmejorados u optimizados), lo que es muy relevante en la valoración de los efectos de las empresas en torno al ambiente biofísico. Los ecosistemas abarcan un complejo conjunto de elementos y procesos que determinan su capacidad para proveer bienes y servicios a las poblaciones humanas. No obstante, diversos agentes podrían asignar valores a distintos bienes y servicios de un mismo ambiente. Por tanto, la internalización completa de externalidades podría no ser posible siempre, incluso mediando procesos de negociación entre los agentes involucrados. En estos casos, llegarían a ser necesarias intervenciones públicas (por ejemplo, al decretar la regla de *quien contamina paga*).

El tema es más complicado si se considera que las externalidades también pueden resultar del uso privado de bienes públicos. Éste es el caso de los recursos ambienta-

28. Guy Durand, "Agricultura paysanne et compétitivité en Amérique Latine", Congreso Internacional de Americanistas, Varsovia, Polonia, del 10 al 14 de julio de 2000.

29. G. Bristow, "Everyone's a 'Winner...'", *op. cit.*

les, en particular cuando los derechos de propiedad no se han definido bien. Cuando esto ocurre, los usuarios de los recursos tienden a considerarlos como bienes gratuitos o factores de producción no pagados, por lo que atribuyen un precio negativo al uso de estos recursos, incluso cuando los valores de escasez —desde el punto de vista de los grupos de interés locales o de las autoridades públicas— son positivos. Por ejemplo, la subvaluación de insumos escasos —como el capital financiero y los recursos naturales— conduce a la adopción de prácticas intensivas en capital y perjudiciales para el ambiente, con consecuencias distributivas adversas.

Desde la perspectiva de una empresa individual, incrementar la competitividad al reducir los costos (incluyendo los salarios) podría ser una estrategia de optimización, pero desde el punto de vista colectivo sus resultados no son deseables. De igual manera, la competitividad de la empresa individual y la competitividad territorial (agregada), si se basan en regulaciones laxas del ambiente, generan externalidades negativas tanto para la población (por ejemplo, mayor desigualdad social) como para el entorno biofísico (más contaminación, pérdida de biodiversidad, etcétera). En el largo plazo, el vínculo entre estos diferentes efectos conduce a círculos viciosos entre la disminución del bienestar individual y colectivo, y la degradación de los recursos naturales.

Todo lo anterior conduce a un dilema: ¿qué es lo deseable en escala social? ¿Quién decide qué es conveniente o factible? ¿Cuáles son las consecuencias de estos incrementos de la competitividad para diferentes grupos de interés en escala local, o para la población en su conjunto?

En conclusión, el anterior debate acerca de la competitividad nacional y sus actuales versiones territoriales está viciado por una confusión epistemológica entre argumentos positivos (fácticos) y normativos (valorativos).

LOS ENFOQUES TERRITORIALES DEL CRECIMIENTO RURAL

Entonces, ¿es siempre cierto que el logro de la competitividad territorial conduce a un crecimiento económico sostenido? ¿Es compatible la competitividad territorial con otros objetivos de crecimiento, como el incremento de la producción agrícola, o una distribución más equitativa de los ingresos, o el manejo sustentable del entorno natural? ¿Cuáles son las condiciones nece-

sarias para el éxito de las agendas de crecimiento rural con enfoque territorial?

LA REDEFINICIÓN DEL DESARROLLO NACIONAL Y RURAL

El desarrollo, en general, y el rural en particular, son nociones normativas con múltiples significados. Por tanto, su contenido fundamental depende de quién establece la agenda y cómo se definen sus objetivos.

En el marco de los actuales procesos de globalización de mercados, los enfoques territoriales de desarrollo rural se volvieron términos de moda en la literatura económica. Bongardt y Torres sostienen que “la viabilidad de cualquier estrategia de desarrollo rural depende ahora de la creciente competitividad de los territorios rurales en los ámbitos internacionales”.³⁰

Es innegable, como Bongardt y Torres sugieren, que dados los inexorables procesos de mundialización y apertura económica, la competitividad territorial tiene que ser un componente importante de cualquier agenda de crecimiento rural contemporánea. Pero, ¿cómo se vincula este objetivo con los otros posibles objetivos del crecimiento rural?

LOS DILEMAS DE POLÍTICA

Hay múltiples dilemas para el logro simultáneo de mayor crecimiento económico, mayor equidad social y territorial y un crecimiento ambiental sustentable.

El dilema entre eficiencia y equidad

En tanto que, a escala agregada, una economía subnacional podría beneficiarse de una mayor competitividad, en escala micro siempre hay ganadores y perdedores, lo que genera un dilema implícito entre los costos y los beneficios del crecimiento económico frente a los beneficios de las políticas redistributivas (por ejemplo, los subsidios e impuestos o las reformas estructurales).

Aunque el argumento de que el crecimiento económico es una condición necesaria para el alivio de la pobreza y una mayor equidad se ha convertido en un axioma incuestionable, aún hay un debate acerca de cómo maximizar los efectos del crecimiento económico en la equidad y cuál es la escala óptima de intervención del Estado para el logro simultáneo de ambos objetivos.

Permitir al mercado trabajar con miras a estimular una eficiente asignación de recursos es una condición necesaria que, sin embargo, requiere ser complementada con

30. A. Bongardt y F. Torres, *Is the European Model Viable in a Globalised World?*, Working Paper, núm. 20, Núcleo de Investigaçao em Políticas Económicas (NIPE), Universidade do Minho, 2007, p. 12.

incentivos para mejorar la capacidad de ajuste de los pobres ante los frecuentes cambios del entorno, además de estímulos adecuados para fomentar las innovaciones.

La teoría económica clásica suponía que una vez eliminadas las distorsiones y los sesgos en el comercio internacional, la ventaja comparativa latente de un país o territorio subnacional se manifestaría de manera automática. No obstante, hoy se sabe que las estructuras sociales importan, lo que en las áreas rurales —en particular de los países de menores ingresos— se traduce en estructuras de tenencia inequitativas y en múltiples fallas de mercado.

El dilema entre el crecimiento económico y la cohesión territorial

¿Son las políticas territoriales una asignación de recursos eficientes o una pérdida? La respuesta a esta pregunta involucra un delicado dilema entre la eficiencia espacial —lo que con frecuencia requiere la aglomeración de las actividades económicas— y la equidad regional.

Algunos autores argumentan que las políticas regionales para promover el crecimiento de las regiones retrasadas pueden distorsionar una asignación eficiente de recursos e impedir el crecimiento económico nacional. Por el contrario, otros sostienen que si el gobierno sólo otorga prioridad a las inversiones en las regiones muy productivas, se incrementarán las desigualdades de ingreso regionales. Por lo tanto una distribución más equitativa de los ingresos tendrá efectos positivos en el crecimiento económico agregado.³¹

La estructura productiva local también importa. El vínculo entre la competitividad territorial y el crecimiento económico local depende del número y los tipos de empresas localizadas en un territorio.

En el contexto de la actual economía global, la mayoría de los autores concuerda que sólo los países que generan ventajas competitivas hacia las actividades de mayor valor e intensivas en conocimiento obtendrán ganancias significativas de la apertura de sus mercados. El riesgo es amarrarse a tecnologías estancadas.

El dilema entre el crecimiento económico y la sustentabilidad ambiental

La preocupación por la capacidad de recuperación y vulnerabilidad de los servicios ambientales a la socie-

dad también significa que las oportunidades para el desarrollo económico deben ser equilibradas con los esfuerzos por manejar el ambiente de manera sustentable. Este objetivo influye en la elección de políticas de crecimiento económico y conduce a conceptos como el crecimiento sustentable, el cual explica el dilema entre la maximización de la competitividad y otros objetivos sociales y ambientales. Los estándares ambientales laxos, por ejemplo, pueden generar círculos viciosos entre las externalidades ambientales negativas (por ejemplo, la contaminación y la pérdida de biodiversidad) y el incremento de la pobreza rural.

El estrecho vínculo entre los territorios rurales y los ecosistemas naturales determina la preocupación por los numerosos inconvenientes que pueden surgir en el logro simultáneo del crecimiento económico rural y la sustentabilidad ambiental. El logro simultáneo de ambos objetivos se apoya en la habilidad para incrementar la productividad de sectores rurales clave, en particular en el sector agrícola, que aún es la principal fuente de ingresos para la mayoría de las poblaciones rurales en los países de bajos ingresos. Sin embargo, aunque una parte importante del incremento en la productividad agrícola podría lograrse mediante la adopción de variedades de semillas mejoradas —como fue el caso en la llamada revolución verde en Asia—, otros insumos orientados al aumento de la producción (por ejemplo, fertilizantes y plaguicidas) son necesarios. Estos insumos, no obstante, de manera potencial son generadores de externalidades ambientales negativas, con consecuencias adicionales perjudiciales para la salud humana. Los aportes de la intensificación agrícola, por tanto, requieren equilibrarse con otros costos ambientales —con frecuencia invisibles— que acompañan el uso creciente de estos insumos.

El daño opuesto, predicho por la teoría de la innovación inducida, es la extensión de la frontera agrícola hacia las tierras marginales, o tierras frágiles con regímenes de propiedad común, o las áreas protegidas por el Estado.

Por fortuna, también hay posibilidades técnicas para generar ciclos virtuosos entre una intensificación amigable en sentido ambiental (por ejemplo, terrazas para evitar la erosión de los suelos, la limpieza a mano, el reciclaje de materia orgánica, los invernaderos, etcétera) y el logro de los objetivos de seguridad alimentaria y el aprovechamiento de las oportunidades de comercialización por parte de los agricultores.

También se requerirán políticas de redistribución de tierras y otras reformas con el fin de superar los obstácu-

31. F. Gezici y G.J.D. Hewings, "Regional Convergence and the Economic Performance of Peripheral Areas in Turkey", *Review of Urban and Regional Development Studies*, vol. 16, núm. 2, 2004, pp. 113-132.

los estructurales y las fallas de mercado que impiden la adopción de estas tecnologías inocuas en el ámbito social y ambiental. Es necesario, por tanto, que el Estado asuma un camino intermedio entre las potenciales bondades de la liberalización de mercados—que, sin embargo, no proveyó de los bienes públicos suficientes en el pasado—y un fuerte intervencionismo. Asimismo, la planeación apropiada de las inversiones públicas requeridas en infraestructura física y las reformas de estructuras tendrán que realizarse *ad hoc* en cada país.

CONCLUSIONES

Porter argumentó que las ventajas competitivas se crean y sostienen por medio de procesos en gran medida localizados en el plano territorial. A escalas subnacionales, las economías externas (por ejemplo, las economías de aglomeración y los bienes públicos provistos por la intervención del Estado o por las acciones colectivas organizadas) constituyen el factor determinante para producir ventajas competitivas territoriales. En particular, los proyectos estratégicos de las entidades territoriales subnacionales que ofrecen bienes públicos y generan un entorno de negocios apropiado están en capacidad de atraer y retener factores de producción dentro de sus fronteras. Es el crecimiento (o el deterioro) económico a escala subnacional el resultado final de estos proyectos. No obstante, los vínculos entre la competitividad de las empresas y de los territorios, el crecimiento económico y los otros objetivos sociales y ambientales del desarrollo

propician debates considerables, ya que en su aplicación pueden plantearle numerosos dilemas.

En la actual economía global, el objetivo de lograr ventajas competitivas es una condición necesaria, pero insuficiente, para que el crecimiento económico y el desarrollo equitativo tengan éxito en los territorios subnacionales. En este artículo se ha argumentado en favor de aprovechar todas las oportunidades que puedan ofrecer mayores cuotas de mercado. Pero estos beneficios no se logran de manera automática, ni tampoco están siempre garantizados. Sólo aquellos países y territorios subnacionales—por medio de sus legítimos y representativos agentes—que generan patrones de ventaja competitiva para las actividades intensivas en conocimiento, y con mayor valor de mercado, obtendrán ganancias significativas en estos procesos. No obstante, se sabe que los efectos distributivos del crecimiento económico generan ganadores y perdedores, tanto dentro de los países como entre ellos. Por eso también es indispensable que los hacedores de política elaboren y apliquen estrategias activas de reforma estructural, con el fin de contrarrestar los eventuales efectos negativos de las estrategias de competencia mercantil.

Por último, aunque no menos importante, hay una creciente necesidad—en particular para los países de bajos ingresos—de construir el mayor acuerdo posible con el objetivo de establecer reglas de juego globales que no distorsionen las ventajas comparativas y competitivas de sus territorios subnacionales. En resumen, el desarrollo de un campo de juego nivelado en todas las escalas territoriales. ◀CE

