

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto
Carlos Massad

Director de la Revista
Aníbal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, ABRIL DE 1992

SUMARIO

En memoria de Fernando Fajnzylber. <i>Gert Rosenthal</i> , Secretario Ejecutivo de la CEPAL.	7
América Latina y la internacionalización de la economía mundial. <i>Mikio Kuwayama</i> .	9
Privatización y retracción del Estado en América Latina. <i>David Félix</i> .	33
Reforma de las empresas públicas latinoamericanas. <i>Antonio Martín del Campo</i> y <i>Donald R. Winkler</i> .	53
El empresario centroamericano como actor económico y social. <i>Andrés Pérez</i> .	77
¿Por qué los hombres son tan irresponsables? <i>Rubén Kaztman</i> .	87
Tesis erradas sobre la juventud de los años noventa. <i>John Durston</i> .	97
Las relaciones entre descentralización y equidad. <i>Sergio Boisier</i> .	113
Reorientación de la integración centroamericana. <i>Rómulo Caballeros</i> .	133
El MERCOSUR y las nuevas circunstancias para su integración. <i>Mónica Hirst</i> .	147
Vinculación industrial internacional y desarrollo exportador: el caso de Chile. <i>Alejandra Mizala</i> .	159
El pensamiento de Prebisch. <i>Ronald Sprout</i> .	187
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL</i> .	204
Publicaciones recientes de la CEPAL	205

Las relaciones entre descentralización y equidad

Sergio Boisier*

La CEPAL lo ha apostado todo a la idea-fuerza de transformación productiva con equidad y sustentabilidad, y es bueno que así lo haya hecho, y sería conveniente que todos los 'jugadores' (de la institución por lo menos) aúnen sus esfuerzos para transformar la 'utopía de gabinete' en una práctica social eficaz y eficiente.

La tarea por realizar no es fácil y el paso desde el nivel de *idea-fuerza* hasta un nivel *paradigmático* superior supone —como ha sido bien reconocido— definir con mayor precisión y sobre todo hacer más operativo cada uno de los conceptos fundacionales y el *sistema* como un todo.

En este artículo se explora, de una manera preliminar aunque no por ello menos sugerente, cómo una adecuada descentralización política y territorial puede contribuir a fortalecer un eslabón débil e históricamente escurridizo de la cadena como es *la equidad*, en cuanto ésta se asocia con un mejor acceso a dos recursos socialmente escasos: el poder político, por un lado y el empleo productivo, por el otro.

La creación de un amplio conjunto de espacios representativos que faciliten la participación activa y el encuentro sistemático de ciudadanos y burócratas (en el buen sentido del término) y que se ubiquen entre el Estado y el individuo y la potencialidad que ofrece un moderno segmento de empresas pequeñas y medianas en cuanto a la creación de empleos, constituyen los dos planteamientos centrales del artículo, en el bien entendido que ambos procesos requieren inscribirse en un marco desconcentrado y descentralizado de políticas y programas.

*Coordinador del Área de Planificación y Políticas Regionales, ILPES. La versión original de este artículo forma parte de un documento colectivo de S. Boisier, F. Sabatini, V. Silva, A. Sojo y P. Vergara titulado *La descentralización: el eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidad* (CEPAL/ALPES (1003) C.2) Documento 91/8, Serie Ensayos, 1991.

Introducción

"Transformación productiva con equidad y sustentabilidad" es una *idea-fuerza*, es decir, una matriz conceptual a partir de la cual se generan propuestas de investigación y de acción que buscan aclarar qué hay detrás de los conceptos fundacionales de esa idea-fuerza y, principalmente, responder al interrogante de cómo alcanzar un objetivo multidimensional tan complejo como el expresado por ella.

Mediante la lectura de los dos documentos básicos preparados por la CEPAL (CEPAL, 1990a y 1991a) y las discusiones internas sostenidas en torno a ellos se pudo identificar una serie de 'asignaturas pendientes', como se denominó al conjunto de temas colaterales (y operacionales en algunos casos) que comprensiblemente no se habían considerado en esas dos propuestas.

Uno de esos temas —al cual se hace permanente referencia en ambos estudios— es la descentralización, en particular la descentralización *territorial*, sea a nivel de regiones sea a nivel de comunas. Es posible argumentar que tal descentralización es una condición *necesaria* para lograr la transformación productiva, la equidad y la sustentabilidad, sin que ello deba interpretarse como que dicha condición tenga igual importancia en cada caso.

Para ello, se explora ahora en forma preliminar por cierto la 'intersección' entre uno de los conceptos básicos de la idea-fuerza (la equidad) y la descentralización territorial.

El argumento general que sirve de marco a la investigación plantea que la transformación productiva depende en gran medida —según varios autores— de la formación de *aglomerados sinérgicos*, esto es, estructuras sistémicas con un grado elevado de retroalimentación compuestas por empresas, centros de investigación científica y tecnológica, gremios, corporaciones y el propio gobierno (en sus diversos niveles). Estos aglomerados no surgen por generación espontánea (alguno de sus propios componentes actúa como catalizador) ni se distribuyen al azar en el territorio, ya que mantienen cierta afinidad con algunas formas de capital acumulado (infraestructura, tradición industrial, actitud innovadora, etc.) diferenciadas territorialmente.

De esta manera, la coexistencia de estos últimos elementos con un componente catalizador del aglomerado sinérgico, *el gobierno local*, puede inducir un proceso sistemático de innovación.

Huelga decir que el gobierno local (sea regional, sea comunal) sólo puede cumplir una función catalizadora en un marco de real descentralización.

La inequidad social, por su lado, presenta una indesmentible configuración geográfica en cada país, como lo muestran no sólo el conocido contraste rural-urbano sino también las diferencias interjurisdiccionales de niveles de pobreza (incluidos sus factores causales).

Cunde el convencimiento de que para lograr una modificación profunda de la actual situación de inequidad social es preciso contar de manera estable con un mercado laboral moderno. La agilización de este mercado aparece más y más ligada al comportamiento de la pequeña y mediana empresa y a medidas de fomento y estímulo de carácter esencialmente local —sin perjuicio de su inserción en el contexto de las políticas macroeconómicas—, que presuponen a su vez la descentralización a favor de los gobiernos regionales y comunales.

La administración desconcentrada y/o descentralizada de las políticas y programas de empleo puede contribuir de manera importante a aumentar su eficacia y eficiencia. Sin embargo, esto servirá de poco si el cuadro general de la política económica está sesgado en contra del empleo o a favor de los estratos de actividad que hacen uso más intensivo del capital que de la mano de obra.

De acuerdo con numerosos estudios, empresas de diferentes tamaños y tipos muestran grandes variaciones en su capacidad para generar empleo; algunos tipos de productores hacen uso más intensivo de mano de obra que otros. Igualmente, en la solidez y viabilidad económica de las empresas de diferentes tipos y tamaños influye considerablemente el contexto de política económica en el cual operan. Esto significa que si el cuadro de política económica está sesgado de manera perversa, la capacidad potencial para expandir el empleo productivo mediante estímulo a categorías particulares de productores, como por ejemplo las pequeñas y medianas empresas (PYMES), no puede usarse, como se muestra en un estudio internacional reciente (Haggblade, Liedholm y Mead, 1990).

Desde otro punto de vista, la sola descentralización política/territorial, al crear *espacios políticos representativos*, contribuye a reducir la inequi-

dad social, en la medida en que ella depende también de un limitado acceso al poder.

Un país y una economía nacional fuertes a largo plazo, suponen respectivamente regiones y sectores fuertes. La macrocefalia territorial es incompatible con una economía de equilibrios macroeconómicos sostenidos en el tiempo. Por lo tanto, el desarrollo regional comienza a configurar un nuevo campo de políticas públicas y, entre otros atributos que se le asignan, una "actitud social positiva y actuante en relación a la preservación del medio regional" aparece como una variable definitoria del propio desarrollo de cada región.

Pero no parece posible despertar y mantener tal actitud en una comunidad regional si ella no cuenta con posibilidades reales de administrar su medio ambiente, cuestión que nuevamente aparece ligada al proceso de descentralización.

La extraordinaria velocidad del cambio tecnológico, económico, social y político en todo el mundo derriba utopías, ideologías, racionalidades y conceptos supuestamente bien asentados. Este proceso —y no podía ser de otra manera— ha afectado profundamente las bases del paradigma regional, en su sentido más kuhnniano, si este adjetivo es permisible. La formación profesional y el bagaje intelectual del pasado reciente parecen haber perdido utilidad y no se sabe con certeza cómo darles vigencia porque el nuevo contexto del desarrollo puede ser efímero al punto de no dar casi tiempo para comprenderlo.

Paradójicamente, en un entorno tan turbulento, que tiende a descomponerse para componerse de nuevo, se descubre la fuerza y permanencia del territorio organizado, es decir, de las localidades, verdaderos fractales de una realidad aparentemente caótica.

Se asiste al desmembramiento de Estados nacionales que luego se reagrupan en estructuras políticas y económicas supranacionales, al mismo tiempo que sus regiones y ciudades se fortalecen para rescatar su identidad y para competir por capitales y tecnología.

Simultáneamente se derrumba el Estado de Bienestar y las grandes redes sociales de apoyo (gran empresa, gran sindicato, empleo estable y seguridad social colectiva) y se fortalece lo local como territorio de solidaridad.

La crisis de la racionalidad moderna empuja hacia una explosión de la heterogeneidad y de

la diversidad. Lo que hoy importa no es la igualdad a secas sino el producir distinto, el consumir diferenciado, el habitar segregado. En la dialéctica entre alienación e individualismo, lo propio del hábitat, lo único del territorio, lo particular de lo autóctono, surgen como la síntesis transitoria o final. No se sabe.

El tránsito hacia una transformación productiva compatible ahora con la justicia social (o por lo menos con menor injusticia) y con la preservación de las estructuras fundamentales de la nave tierra parece colocar al territorio organizado en el sitio de unidad sintética y sistémica de una modernización equitativa y sustentable.

Posiblemente el cambio contextual más significativo que se ha producido en años recientes en el enfoque del desarrollo local sea el papel

preponderante que se asigna a las propias localidades en el diseño de sus propuestas de desarrollo. A tono con las tendencias descentralizadoras y privatizadoras, el gobierno central y nacional ha resuelto transferir a las propias regiones las tareas que hasta hace poco se consideraban de responsabilidad centralizada, siendo la principal dentro de ellas, el diseño del plan regional nacional.

De simple 'producto' de las relaciones sociales de producción, el espacio, pero mejor aún, el territorio organizado (región, provincia, comuna) se percibe ahora como 'agente' o 'sujeto' de su propio desarrollo, más endógeno y equitativo, pero nada de autárquico y, bien por el contrario, plenamente inserto en el mundo internacional.

I

La descentralización: una nueva dimensión de las políticas públicas

América Latina posee una cultura centralista, atribuida a que no ha experimentado procesos históricos similares a la revolución industrial, la revolución francesa, o el feudalismo, y a la influencia de una sola religión de carácter latitudinario.

Se puede concordar o discrepar con estas hipótesis pero es difícil no reconocer algo propio del sentido común. La centralización, cualesquiera hayan sido sus orígenes y cualesquiera sus beneficios en el pasado, se ha convertido en un rasgo idiosincrásico considerado negativo en América Latina, y tal carácter explica su permanencia generalizada, que la hace casi inmune a todo intento de cambio.

Como suele suceder tratándose de un asunto de tanta importancia política y que afecta al mismo tiempo de manera tan profunda la vida cotidiana, las posiciones ideológicas y políticas en torno a esta cuestión tienden a polarizarse. Los unos ven en la descentralización un concepto mágico, capaz de producir por sí solo todo un cúmulo de cambios sociales y los otros la consideran casi en términos demonológicos, como el último

ataque a lo que queda del Estado de Bienestar o a los remanentes idealizados de un orden social irremediamente condenado a su reemplazo.

El mundo real se mueve, sin embargo, acorde con una lógica menos emocional y el hecho concreto es que la tendencia a una mayor descentralización, es decir, la tendencia a organizar la sociedad en algún punto intermedio del continuo *centralización-descentralización*—punto por cierto más cercano al segundo de estos polos—, es un signo de los tiempos y no resulta posible desconocer este hecho.

Los períodos históricos en los cuales se traslapan viejos y nuevos paradigmas son confusos. No se desecha un paradigma de la noche a la mañana y, por lo tanto, no se impone el nuevo en forma instantánea. El cambio paradigmático toma tiempo; hay que ajustar estructuras sociales, mentales y culturales. A fines del siglo xx se atraviesa por uno de esos períodos. El paradigma de desarrollo vigente, que entre otras características muestra sesgos a favor de las actividades (de producción y/o de servicios) en gran escala, de la configuración de grandes conglomerados terri-

toriales de población y de producción y a favor también —no puede ser de otra manera— de sistemas de decisión y organización verticalizados, jerarquizados y centralizados, está siendo penetrado por otro, que se basa en conceptos de organización industrial y territorial diferentes y en modalidades distintas de distribución del poder de decisión, incluyendo ello desde el poder político hasta las cadenas de mando en el interior de las unidades empresariales y sociales.

Por esta razón, resulta propio hablar de ciertas megatendencias, por ello universales, que expresan el despliegue de fuerzas que acompañan al nuevo paradigma y que tienden a generar espacios en los cuales los antiguos y los nuevos proyectos políticos descentralizadores adquieren una viabilidad potencial que les había sido negada en el pasado. Por cierto, si es correcto afirmar que existen *megatendencias universales*, también lo es sostener que ellas no se manifiestan con idéntica modalidad y fuerza en cada gran región del orbe. Por ello, al confrontar esas tendencias con la situación concreta de América Latina, hay que evaluar los resultados en términos relativos.

En primer término, la revolución científica y tecnológica se presenta como un fenómeno que por sus efectos en las esferas de la *producción*, la *información* y del *transporte* está configurando un nuevo panorama industrial o una nueva geografía industrial. Se la ha denominado tanto *economía difusa* como *economía de geometría variable*, cuyas características esenciales son, el reemplazo del modelo fordista en la organización del trabajo industrial; el quiebre del sindicalismo de gran escala; nuevas relaciones capital/trabajo; la preeminencia en la tecnología de producción de los insumos de 'conocimiento' por sobre los insumos tradicionales y; finalmente, por el lado del asentamiento territorial del nuevo parque industrial, la presencia de estructuras industriales que incorporan procesos de deslocalización, desconcentración y, a la larga, de descentralización.

Específicamente, el impacto de la revolución científica y tecnológica en la esfera de la *producción* puede sintetizarse en los dos aspectos siguientes:

a) Con la nueva tecnología industrial, las *economías de escala* han perdido su importancia en la fase de ensamblado final del producto para adquirirla ahora en las fases de fabricación de partes componentes, acentuando la flexibilidad

de respuesta industrial ante las variaciones de la demanda.

b) La fabricación por sistemas, como CAD (Computer Assisted Design), CAM (Computer Assisted Manufacturing) y FIM (Flexible Integrated Manufacturing), permite producir piezas en distintos lugares de un país (o del mundo) para su ensamble en cadenas de montaje directamente ligadas a los mercados finales. De este modo es posible disociar espacialmente las distintas unidades productivas sin romper la unidad funcional del proceso y maximizando la productividad y rentabilidad de cada emplazamiento.

Ambos aspectos pueden adquirir notable importancia en el contexto de los nuevos acuerdos comerciales de integración (como el MERCOSUR) en relación con industrias como la automotriz, particularmente adecuada para operar con esquemas geográficamente disgregados.

En la esfera de las *comunicaciones*, el efecto de la revolución científica y tecnológica se expresa en innovaciones como la computación en línea, las fibras ópticas, los sistemas de transmisión de imágenes y datos, y otros que facilitan la segmentación espacial de las funciones empresariales al mediatizar electrónicamente la comunicación 'cara a cara'. Posiblemente el Brasil presente el ejemplo más notable de modernización de las comunicaciones, como requisito para la desconcentración geográfica del parque industrial.

En la esfera del *transporte*, el impacto de la revolución científica y tecnológica tiene su expresión más clara en la expansión de la tecnología de trenes de alta velocidad (Francia, Japón, Alemania, Italia, España); en los nuevos sistemas intermodales que permiten el transporte sin rotura de la carga; en la superación de la saturación del tráfico aéreo, tan visible años atrás; y en la substitución entre elementos transportables (menos peso y mayor valor unitario por unidad tarifaria). Como es obvio, en varios aspectos la distancia que separa la situación europea de la de América Latina es sideral, si bien en esta última no son despreciables los avances logrados en la modernización de la infraestructura y de la gestión de los puertos marítimos, que se traducen en una reducción de costos, con evidentes consecuencias favorables a la localización de actividades productivas en la 'periferia'.

Todos estos efectos configuran la nueva 'economía de geometría variable' que genera un es-

pacio potencial para una mayor descentralización del poder de decisión y territorial.

En segundo término debe destacarse el proceso de reestructuración política del Estado y administrativa del gobierno como una fuerza transideológica que lleva a la descentralización.

Como en muchos otros órdenes de cosas, aquí se descubre una operación dialéctica. Los cambios en el sistema de producción industrial así como los que se producen consecuentemente en el modo de acumulación de las economías industrializadas nuevas y maduras, ponen en jaque la *función de acumulación* del Estado. Ni las formas precedentes de acumulación directa del Estado (propiedad pública) ni las formas indirectas de apoyo (ciertas políticas públicas) son ya útiles y por lo tanto, el Estado atraviesa por un proceso de metamorfosis para dar origen a un Estado nuevo, funcional a las nuevas condiciones (ejemplo de ello son las modernas políticas de apoyo a la investigación científica y tecnológica en vez de las políticas puramente económicas de fomento industrial, o la conducción estatal de nuevas formas de inserción internacional y de desregulación interna).

Pero esta reestructuración en América Latina no obedece sólo a la necesidad de poner a tono al Estado (y al gobierno) con las nuevas formas de acumulación y de inserción internacional. También ella obedece a la necesidad de legitimar un nuevo orden político reemergente en todo el mundo —la democracia— que a su vez asume nuevas formas y procedimientos. La nueva democracia es más consensual, asigna un papel más destacado a la sociedad civil, no sólo a la sociedad política, enfrenta el desafío tanto de articular disensos como de ampliar los consensos, etc. Si se tratase sólo de la 'vieja' democracia, el 'viejo' Estado sería aún funcional.

“En suma, en América Latina, el desafío que enfrenta el Estado en el plano político es la modificación de su régimen, que necesariamente debe ser profunda, puesto que tiene que encarar el problema de implantar y ejercer la democracia en una sociedad actualmente corporativizada, desarticulada y sin un claro sistema de hegemonía” (Faletto, 1989).

En tercer término hay que señalar la creciente y universal demanda de los cuerpos organizados

de la sociedad civil (muchos de ellos de naturaleza territorial) de mayores espacios de autorrealización, lo que supone tanto descentralización (cesión de poder) como autonomía (campos específicos de competencia).

Pareciera ser que tanto los individuos como las colectividades están llegando paulatinamente a su mayoría de edad al tomar conciencia de la posibilidad y conveniencia de la capacidad de autogobierno y de autorrepresentación. Crece el escepticismo y la desconfianza respecto a las organizaciones nacionales —incluso las organizaciones políticas— a las cuales se acusa de anquilosamiento, burocratismo y centralismo y de estar más preocupadas de atender sus objetivos funcionales de permanencia y expansión que la representación adecuada de los intereses sociales. En ese contexto, la categoría socioterritorial de *región* aparece como una barrera frente al peligro de un verdadero anarquismo territorial cuando se presentan situaciones de exacerbado localismo.

Por cierto que detrás de esa demanda actúan fuerzas diversas que confieren particularidad a lo que de todos modos se configura como una megatendencia universal: factores étnicos, religiosos, económicos y puramente políticos ayudan a diseñar y a poner en marcha *movimientos sociales* territoriales y/o *partidos políticos* con clara identidad regional, que cuestionan —por sobre cualquier otra consideración— la *dominación* ejercida por un Estado central por sí y ante sí o por medio de interpositos representantes, *las regiones centrales*.

Estas reivindicaciones están íntimamente ligadas a una suerte de revitalización de la participación. Así, se señala que entre las políticas para estimular la participación dentro de la matriz contrahegemónica figura la descentralización.

“En contraste con los modelos dominantes, la matriz emergente opone un modelo de participación social en el que reivindica la escala local, la autonomía relativa de la sociedad civil respecto del Estado, y la posibilidad de acción directa y constante en los ámbitos de participación reconocidos” (Hopenhayn, 1988).

En cuarto término hay que hacer referencia a la tendencia a la privatización de actividades pro-

ductivas y de servicios, como otra megatendencia que contribuye al diseño de escenarios favorables a la descentralización.

En estricto rigor, la privatización es un acto formal de descentralización, en cuanto privatizar significa traspasar funciones a entes dotados de una *personalidad jurídica distinta* de la de aquél que previamente era responsable de la producción y/o prestación de bienes y/o servicios.

Se ha escrito justificadamente que la privatización es un tema candente y, como todos los temas con esta característica, ha sido mejor postulado o atacado, que entendido.

“Las razones de la preocupación generalizada por el tema son claras y aunque varían de un país a otro, algunas cuestiones básicas comunes subyacen en los análisis comparativos. Entre ellas, cabe destacar tres: i) El desequilibrio del financiamiento público, agravado por las restricciones recientes y por el continuo incremento de las demandas y costos; ii) la inquietud por la calidad de la gestión pública, influida negativamente por los intereses creados de grupos corporativos y por la rigidez de las burocracias centrales para acompañar y responder a períodos de rápido cambio; y iii) la comprobación de evidentes ineficiencias globales en las economías de la región y la necesidad de incrementar su competitividad externa y racionalizar su funcionamiento externo.

“En esta perspectiva, una mayor descentralización de las decisiones aparece como uno de los caminos para movilizar recursos mediante nuevos procedimientos y superar deficiencias de gestión y, por otra parte, como una esperanza para mejorar las perspectivas de adaptación al cambio y a la innovación” (Martín, 1988).

Por otro lado, como es bien sabido, la descentralización no puede quedar relegada sólo al campo jurídico-administrativo. Si no se la acompaña de transferencia de recursos financieros, no deja de ser mera retórica.

Al plantearse un nuevo esquema de asignación de recursos fiscales entre el ‘viejo’ Estado central y los ‘nuevos cuasi-Estados’ locales, los administradores tradicionales de los recursos públicos reaccionan con fuerza y toman todo tipo de recaudos. Esta actitud es razonable puesto que se teme un supuesto ‘desorden fiscal’ que puede hacer peligrar el cuadro de los equilibrios macroeconómicos.

La reciente (1991) discusión parlamentaria chilena en torno a la reforma constitucional regional/municipal ha evidenciado esta situación, que coloca en el centro de la discusión a una suerte de *regionalismo fiscal* que se nutre de la conocida teoría del federalismo fiscal.

La centralización en el manejo de los fondos públicos se basa en razones de eficiencia (menos distorsión tributaria), de coordinación (para cierto tipo de bienes y servicios públicos no divisibles o para los cuales las economías de escala son importantes) y redistributivas. Sin embargo, sus inconvenientes no son menores, como se señala en el recuadro 1.

En resumen, el hecho de que el tema de la descentralización surja nuevamente con inusitada fuerza en la hora actual no parece responder a ninguna ‘conspiración perversa’, sino a la dinámica y racionalidad de un conjunto de tendencias de variada naturaleza.

Una reacción social sensata sería tratar de aprovechar dichas tendencias para ponerlas al servicio de ciertos objetivos en torno a los cuales hay poca discusión: más democracia, mejor equilibrio geográfico del desarrollo y mayor confianza en la capacidad de la sociedad civil.

Lo que está en juego, en último término, es una *apuesta social* a favor de un nuevo ‘pacto social’ entre el Estado y la sociedad civil en virtud del cual esta última pueda aprender sistemáticamente a asumir de nuevo las responsabilidades, que en diferentes tramos y momentos, ejerció y perdió a manos del Estado. Pedir estricta racionalidad económica a esta *apuesta* sería, cuando menos, exagerado.

Recuadro 1

PROBLEMAS DE LA CENTRALIZACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

La centralización de las finanzas públicas plantea algunos inconvenientes desde la óptica de la eficiencia y la equidad, los que se presentan a continuación.

a) Cuando el nivel, la composición y la forma de financiamiento del gasto público se deciden a nivel central, ellos tienden a reflejar el promedio nacional de las preferencias de los habitantes. En cambio, la autonomía local para determinarlos permitiría una mayor flexibilidad frente a gustos distintos. Además, mediante un proceso de migración denominado "votar con los pies", las personas con preferencias similares tenderían a residir en la misma localidad, lográndose así una mayor adaptación a los gustos individuales.

b) La provisión de bienes y servicios públicos locales resuelta a nivel central requiere órganos delegados en cada localidad para obtener información sobre sus necesidades y para fiscalizar la ejecución de los proyectos. Esto implica mayores costos administrativos a los derivados de un manejo descentralizado.

c) El control central de los fondos públicos crea problemas en la obtención de información sobre el valor de ciertos bienes y servicios públicos locales que, por no transarse en el mercado, carecen de precio explícito (por ejemplo, la señalización del tránsito o el aire limpio). Esto se debe a que en cada localidad se intentaría magnificar el valor de esos bienes y servicios para captar mayor fracción del gasto público decidido centralmente. En cambio, si el financiamiento del gasto público proviniera de la comunidad local, es decir, si los costos recayeran sobre los mismos habitantes, entonces ellos estarían más dispuestos a revelar sus verdaderas preferencias.

d) Siempre existe el riesgo de que el encargado de tomar las decisiones incurra en conductas discrecionales. Este problema es más grave mientras más centralizada sea la toma de decisiones, porque mayores son los recursos a disposición de la autoridad central y mayor es la cobertura de sus políticas. Cabe hacer notar que la discrecionalidad se ve acentuada (porque la fiscalización se hace más complicada) cuando los beneficios y costos de un proyecto no pueden cuantificarse objetivamente; o sea, cuando ellos no provienen de bienes y servicios públicos con precios explícitos. Por ejemplo, en la asignación de fondos para promover la cultura no es fácil verificar que la evaluación de los proyectos sea correcta, ya que el valor de la cultura es esencialmente subjetivo.

e) En el campo tributario también hay un aspecto que favorece a la descentralización. Mientras más estrecha sea la relación entre el gasto público y los impuestos recaudados, menor será el incentivo para la evasión tributaria, porque se perciben más cercanos los beneficios que reporta el pago de los impuestos.

Resumiendo, la descentralización de las finanzas públicas no debe considerarse en términos positivos o negativos *per se*, pues ello depende de múltiples aspectos que corresponde evaluar en el momento de proponer una determinada estructura para la administración financiera del Estado.

Fuente: TASC (Trabajo de Asesoría Económica al Congreso Nacional) (1991). *Descentralización de las finanzas públicas*, Boletín N° 21, Programa ILADES/Universidad de Georgetown, Santiago de Chile, julio.

II

Equidad y descentralización: un binomio interactivo

Habitualmente se usan tres acepciones del concepto de equidad: la primera, corresponde a un enfoque clásico, y se vincula con las ideas de justicia conmutativa y justicia distributiva; la segunda llamada moderna, se asocia con los principios filosóficos de la revolución francesa y la tercera acepción, contemporánea, es más amplia que las anteriores y en lo principal reclama la eliminación de las barreras económicas, sociales y políticas que obstruyen su realización (el logro de la equidad). A su vez, la acepción moderna tiene dos connotaciones, una liberal, que acentúa la importancia de la desigualdad lograda como mecanismo de estímulo social y otra democrática, que se caracterizaría por colocar mayor énfasis

en crear las condiciones sociales de una verdadera igualdad de oportunidades.

"Por ello, como la desigualdad de condiciones para participar en la competencia de capacidades comienza casi en el momento de la gestación, para asegurar la igualdad de oportunidades resulta decisivo que se rompan los eslabones críticos de la reproducción social de la desigualdad de condiciones" (CEPAL, 1990a). (El destacado es nuestro.)

Uno de esos "eslabones críticos" es de naturaleza territorial y mediante ese eslabón se encadena la equidad con la descentralización.

Como lo han establecido algunos autores, las

posibilidades de realización de un individuo a lo largo de su vida dependen tanto de su ubicación inicial en la trama social como de su ubicación en la malla territorial (Alden y Morgan, 1974).

Lo que se afirma es muy simple: a igualdad de condiciones sociales es 'mejor' nacer en una gran ciudad que en un remoto pueblo selvático o cordillerano. Las posibilidades de autorrealización son distintas y, por lo tanto, las 'oportunidades iguales de llegar a ser desigual' no pasan de ser una ficción.

De la afirmación comentada se desprende, además, una importante cuestión de política. Si la hipótesis es correcta, se infiere que toda política social que propenda a una mayor equidad debe incluir un componente territorial a fin de maximizar su eficacia y eficiencia, lo cual abre una importante *interfase* entre las políticas sociales y las políticas territoriales o regionales (Boisier y Silva, 1989).

La hipótesis planteada ha recibido un respaldo empírico sustantivo, a lo menos en América Latina. En particular, los trabajos realizados por León (León, 1982) con información de Colombia, Panamá y Venezuela (recuadro 2) confirman que la sola localización de las personas, esto es, su ubicación en la red territorial, explica entre un 10 y un 20% de la varianza de la distribución del ingreso entre personas. Estos resultados están en línea con los obtenidos anteriormente por Fields y Schultz para Colombia (Fields y Schultz, 1980). Similarmente, el informe de la CEPAL sobre la magnitud de la pobreza en Chile (CEPAL, 1990b) entrega una certera visión acerca de la territorialidad (regional) de esta lacra social.

De este modo, sea que el problema distributivo se mire desde una óptica puramente conceptual o bien desde una óptica normativa, su territorialidad es evidente y por lo tanto cabe preguntarse si la introducción de modalidades decisorias descentralizadas contribuiría a corregir las situaciones de inequidad.

La calidad del *territorio* en que se desenvuelve la vida de cada individuo pasa a ser un factor influyente en la posibilidad de satisfacer las necesidades tanto básicas como de desarrollo o autorrealización. Y las diferencias de calidad entre los territorios pasan a ser definitorias en la distribución social de las oportunidades para tener acceso a la riqueza y para crearla. Se ha dicho que la revolución tecnoproductiva abre enormes

posibilidades de redistribución social de esas oportunidades. Sin embargo, al mismo tiempo se reconoce que ha tenido efectos reales importantes de inequidad y empobrecimiento. La eufemísticamente llamada "flexibilización" de las relaciones laborales puede haber significado, además de empobrecimiento material de los trabajadores por un largo período, una masiva introducción de inseguridad en sus vidas. Hoy ya no pueden aspirar, como lo hacían en el pasado, a ingresar a una gran empresa y protegerse con el sindicato poderoso. Por otra parte, el Estado de Bienestar está en ruinas. No puede darles esa seguridad, pues la tarea del nuevo Estado es, más bien, apoyar los negocios privados y debe tratar de redistribuir ese apoyo cuanto más sea posible. ¿Cómo reemplazar ese modelo o patrón de seguridad al que aspiraban los trabajadores? Una respuesta—quizá importante—sea la descentralización y el desarrollo territorial.

Mejorar estructuralmente una situación de inequidad—particularmente a fines del siglo xx—presupone mejorar el acceso de las personas (que sufren la inequidad) a dos recursos sociales escasos: el poder y el empleo; ello sin perjuicio de la necesidad de mantener ciertas políticas redistributivas.

Muchas personas se mantienen en situación de pobreza o en una situación comparativamente desmedrada porque, con independencia de otros factores, carecen de espacios de organización y políticos en los cuales puedan representar sus carencias y demandas; por lo tanto, no cuentan con 'intermediadores' que las representen ante el Estado o ante otras organizaciones de la sociedad civil y política capaces de corregir total o parcialmente su situación. En otras palabras, dichas personas para mejorar sus condiciones de vida necesitan tener acceso al poder político. Esta afirmación no encubre por cierto un juicio en favor del 'clientelismo', una forma común, pero espuria de mediación sociopolítica.

En un clásico artículo escrito hace ya veinte años se afirmaba:

"Es incuestionable que el poder es un determinante y, a veces, relativamente autónomo de la distribución del ingreso.

Por otra parte, la dinámica de la estructura del ingreso está fuertemente influenciada por la operación del poder. Es cierto que el

Recuadro 2

LA DIMENSION TERRITORIAL DE LAS DESIGUALDADES SOCIALES

Los estudios sobre este tema realizados con información de Colombia, Panamá y Venezuela se apoyan en la hipótesis siguiente: "Las disparidades interregionales de ingreso están básicamente determinadas por las formas específicas de inserción de la fuerza de trabajo en estratos cualitativamente diferenciados del sistema productivo, estratos que a su vez se concentran en áreas o regiones diferenciadas del territorio".

Las cifras siguientes muestran la magnitud de las disparidades regionales relativas en los tres países mencionados:

Disparidades regionales relativas, 1970
(Dólares)

	Panamá	Venezuela	Colombia
1. Jurisdicción con mayor ingreso medio (1)	2 375	1 368	1 758
2. Jurisdicción con menor ingreso medio (2)	569	519	493
3. Relación 1:2 (3)	4.2	2.6	3.6
4. Porcentaje de jurisdicciones con ingreso bajo la media nacional	67	83	65

En Panamá el ingreso del Area Metropolitana superaba en 57% el ingreso medio nacional concentrado en el 41% de la población del país. En el caso de Venezuela el ingreso del Area Metropolitana superaba en 38% la media nacional y correspondía al 32% de la población. En el caso de Colombia, tres jurisdicciones (Bogotá D.E., Antioquia y Valle) con el 4.0% de la población, tenían un ingreso medio un 37% superior al promedio del país.

La importancia relativa del territorio en este problema se muestra a continuación (sobre la base de índices de Theil):

Descomposición de las disparidades totales
(Porcentajes)

	Panamá	Venezuela	Colombia
Disparidad total	100.0	100.0	100.0
Disparidad <i>entre</i> jurisdicciones	22.4	10.2	13.2
Disparidad <i>intra</i> jurisdicciones	77.6	89.8	86.8

Las diferencias de ingreso medio entre las regiones se explican por la existencia de estratos muy diferenciados desde el punto de vista de su productividad media y de las formas de organización técnico-social en cada uno de los sectores productivos.

Fuente: A. León (1982), op. cit.

poder tiene su propia lógica, pero es incuestionable que ésta se nutre de importantes razones económicas. Las raíces del poder se hunden en la estructura de la distribución de la riqueza y del ingreso pero, sobre todo, en la vertiente más activa de las relaciones de producción". (Graciarena, 1971.)

Escribiendo sobre pobreza, participación y desarrollo regional, otro autor sostenía por su parte:

"La búsqueda de aproximaciones alternativas ha llevado a definir la pobreza como un fenómeno políticamente determinado, y la equidad, de acuerdo con B.B. Schaffer y G. Lamb, como una construcción ideológica acerca de la distribución y repartición de los recursos en las sociedades y por tanto, política, en el sentido de una intervención en la lucha de ideas políticas.

La relación entre poder económico y político implica que la solución total o parcial de la

pobreza requiere de reorganizaciones de las estructuras de poder existentes. La respuesta durante un largo tiempo fue plantear un cambio político radical. Sin embargo, las dificultades y frustraciones experimentales han llevado a pensar en estrategias alternativas. Dentro de ellas, la ampliación de participación y la movilización política de los grupos pobres, como base fundamental de un proceso de mejoramiento real, han recibido cada vez mayor atención.

... Estas a su vez se encontrarán en una visión más desagregada de las contradicciones al interior de la sociedad. Para apoyar estas ideas se argumenta que los intereses de clase no son los únicos, y que por el contrario, los intereses de grupos étnicos, regionales y electorales conforman un cuadro más complejo. Más aún, no debería descartarse la existencia de grupos elitistas con comportamiento altruista. Un enfoque de esta naturaleza enfatiza las acciones localizadas y de pequeña escala. Pero el éxito de la estrategia requiere su generalización, dado el carácter mayoritario de los pobres y por tanto implica en el largo plazo una reestructuración substancial de la distribución del poder." (Uribe-Echevarría, 1986.)

Corregir la inequidad social supone, entonces, la *descentralización política y territorial*, de manera de crear numerosos espacios intermedios entre el Estado y el individuo (desde juntas de vecinos, pasando por el municipio hasta llegar a la región) en donde se multipliquen las probabilidades —para un individuo cualquiera— de acceder a instancias de intermediación o a instancias más directas de solución. Así, la *descentralización se presenta como una condición de la equidad*.

La *participación*, otra forma de crear poder, no puede entenderse sin la descentralización, si se está hablando de participación *real* y no *litúrgica*. En tal sentido se ha afirmado que:

"La matriz contrahegemónica de la participación requiere de procesos de descentralización que permitan fortalecer la gestión y el uso de recursos en los espacios locales. Una de las tareas de mayor alcance y relevancia para el diseño y la aplicación de políticas sociales que aspiren a potenciar sus efectos con una recepción participativa en la comunidad,

es investigar y diseñar modelos de articulación entre los gobiernos locales y las organizaciones de base. La descentralización obliga a replantear la relación entre organismos centrales de planificación, oficinas ministeriales vinculadas a la ejecución de políticas y programas, los municipios y comunidades." (Hopenhayn, 1988.)

Por otro lado, mejorar el acceso de las personas al empleo presupone una oferta creciente de puestos de trabajo, debido a los cambios previsibles en la cantidad o composición de la fuerza de trabajo (por ejemplo, mayor tasa de actividad femenina) y presupone también empleos no sólo intrínsecamente productivos sino, además, de productividad cada vez mayor a fin de que los aumentos de ingreso tengan una base real permanente y no puramente monetaria, y en consecuencia inflacionaria.

Como se ha sustentado en una serie de investigaciones recientes, la generación de empleo neto está siendo proporcionalmente mayor en el estrato de la pequeña y mediana empresa, debido, en parte, a la estrategia de competencia que ha adoptado la gran empresa, basada más en la productividad que en el empleo.

Desde esta perspectiva, es importante mencionar el estudio de Yoguel y Gatto preparado en la CEPAL para el Consejo Federal de Inversiones de Argentina. El estudio ofrece una rica discusión sobre la creciente importancia de la pequeña y mediana empresa en el marco del cambio tecnológico y de la crisis productiva, que respalda fuertemente el argumento aquí presentado (Yoguel y Gatto, 1989).

Ahora bien, si a la generación de empleo en este estrato va a acompañar una creciente productividad, ello supone la introducción *sistemática de progreso técnico* en las actividades y organización de estas empresas. Pero, como es bien sabido, estas empresas tienen dificultades estructurales para acceder a las innovaciones, difícilmente tienen sus propios departamentos de investigación y desarrollo y encuentran muchas barreras para entrar al mercado internacional de ciencia y tecnología.

Por consiguiente, la modernización de este estrato empresarial debe descansar en la existencia de un *mercado localizado de ciencia y tecnología*, es decir, en un activo papel innovador e interac-

tivo de las universidades y centros de investigación localizados en el espacio geográfico en donde se desarrolla la actividad de esas empresas, o sea, en *la región*, o en general, en el ámbito local.

Sin embargo, es posible que la mera introducción de progreso técnico en las pequeñas y medianas empresas no sea exitosa si previamente no se ha capacitado al personal para manejar las innovaciones. De aquí, entonces, que la *formación de recursos* humanos sea otro punto clave para mejorar la situación de inequidad.

Una cuestión importante en este contexto es que el aumento del empleo generado en este estrato debe descansar sobre todo en el aumento sistemático del número de establecimientos, más que en el de su tamaño, opción esta última que llevaría en definitiva a estas empresas a adoptar la misma estrategia de competencia de las grandes empresas. Por lo tanto, desde el punto de vista de la aplicación de políticas prácticas, la cuestión reside en cómo y dónde eliminar las trabas que impiden o interrumpen el nacimiento y la consolidación de las pequeñas y medianas empresas, como por ejemplo, los escollos para acceder al mercado de capitales o para surgir en un medio socioeconómico y territorial 'hostil'.

El acoplamiento de las PYMES vía subcontratación, a las grandes empresas que tienen en marcha estrategias competitivas y comerciales de largo plazo (y con toda seguridad, completamente independientes de la 'suerte' de su territorio) es una alternativa para imprimir dinamismo a este estrato, que no puede dejarse de lado.

Como se señala en un trabajo de la CEPAL:

"Por otra parte, en el período considerado hubo un notable crecimiento del empleo en las empresas pequeñas (es decir, con menos de diez personas ocupadas). Según un promedio no ponderado de siete países, la ocupación en este sector habría experimentado un incremento superior en 23% al del empleo global... Se puede suponer que este fenómeno se debió, entre otros factores, a la necesidad en que se encontraban las empresas grandes de mantener su competitividad durante la crisis: así, buscaron reducir sus costos de mano de obra (desligándose, entre otros casos, de las cargas sociales) por la vía de contratar con empresas pequeñas una parte de los bienes y servicios que antes se

producían en sus propios establecimientos" (CEPAL, 1991b, p. 29.)

Como puede observarse, el binomio equidad-empleo, desde un punto de vista normativo, comienza a estructurar un enfoque *sistémico*, de un tratamiento integrado e interactivo de los diversos aspectos del problema, requisito tal vez importante para la eficacia de las políticas.

La pregunta pertinente es, en definitiva, si todo esto puede lograrse de manera más eficiente mediante el manejo centralizado de las políticas e instrumentos o si se requiere una dosis de descentralización territorial.

Como se ha escrito reiteradamente, en materia de políticas públicas de desarrollo local (regional principalmente) América Latina puede ser acusada de copiar de manera indiscriminada conceptos y experiencias originados y usados en el Norte. Pero en la actualidad sería un error grave cerrar los ojos a las nuevas modalidades de acción regional que se están experimentando particularmente en Europa, en especial con referencia al empleo, hilo conductor de este artículo. Por esta razón, valen las referencias siguientes, a lo menos como llamadas de atención.

Algunos autores al comentar el surgimiento de un nuevo modelo de organización industrial, bien representado en la práctica por la conocida experiencia regional italiana, anotan:

"Este estilo de industrialización tiene profundas consecuencias culturales. No responde sólo a un problema económico que requiere mayor descentralización y flexibilidad. Responde también a la necesidad de que la organización económica recoja aspiraciones de identidad cultural y local, de humanización de las condiciones de trabajo, de reconciliación entre los valores de la solidaridad y cooperación con los de eficiencia y productividad" (Ffrench-Davis, Meller y Muñoz, 1990).

Un extenso y poderoso argumento en favor del manejo descentralizado de las políticas de creación de empleo lo ofrece Xavier Greffe. Según este autor:

"Las iniciativas locales en favor del empleo son consideradas con desconfianza: ¿cómo es posible que ofrezcan una solución al tiempo que la mundialización de la economía coloca al frente la importancia de las grandes

Recuadro 3

"SE HACE CAMINO AL ANDAR": ESTABLECIENDO CONDICIONES PARA CREAR UN CIRCUITO TECNOLÓGICO REGIONAL METALMECÁNICO (CT-MM)

En el marco de la estrategia de desarrollo para la región del Biobío (Chile), se entrevistaron distintos agentes del desarrollo de esa región. Así se obtuvo información de empresarios de la pequeña y mediana empresa metalmeccánica sobre la inquietud que existe por avanzar, desde la prestación de servicios (a las grandes empresas) hasta la fabricación de equipos para la industria forestal (actividad de la mayor importancia y dinamismo de la región).

Las empresas de referencia ocupan un promedio de 36 personas y corresponden a las especializaciones de fundición, estructuras, máquinas-herramienta y servicios hidráulicos. En la región hay 50 talleres similares con un promedio de 30 trabajadores cada uno. Además el sector pequeña y mediana empresa metalmeccánica regional consta de 300 empresas; de esas menos de 15 tienen más de 40 trabajadores.

Teniendo en consideración esa especialización relativa, los empresarios plantean abordar en forma asociativa el desarrollo productivo-tecnológico, para lo cual deben superar sus limitaciones en cuanto a diseño técnico y a información sobre el mercado. Existe la iniciativa de llevar la inquietud a dos universidades y coordinar los distintos actores involucrados en la formación de un circuito tecnológico regional (CTR).⁴

Como producto de reuniones celebradas con la participación de empresarios, académicos, gobierno nacional/regional—más conversaciones de los empresarios con una de las universidades y con un organismo del sector público— en el lapso de un mes y medio, aproximadamente, se fue precisando la propuesta empresarial. Se planteó la generación de una nueva empresa que desarrollaría las tareas de diseño, armaduría (sobre la base de compra a las PYME existentes), control de calidad y comercialización. En coordinación con la universidad, se define como producto un conjunto de máquinas para la industrialización de la madera (fabricación de ventanas), área donde una universidad ya tiene diseño y patentes.

En el marco de la elaboración de la estrategia, se ha trabajado en:

- i) la constitución de la empresa referida, que se abocaría especialmente a la transferencia tecnológica y la comercialización; para esto se ha contado con la colaboración del sector público regional vinculado al sector productivo y a la PYME en particular;
- ii) la vinculación de esta idea con un proyecto de cooperación técnica internacional que supone el aporte de maquinaria y puede proveer los modelos de ellas;
- iii) estudio de viajes exploratorios de mercados y tecnologías, por parte de los empresarios, para lo que se contaría con el apoyo de la Corporación de Desarrollo Regional recientemente creada y con un organismo del sector público especializado en promoción de exportaciones;
- iv) se prevé la posibilidad de complementar la idea con el apoyo en materia de gestión a las empresas involucradas, cuyo número ha ido creciendo desde las primeras etapas de gestación de este CTR.

Paralelamente habría que completar las siguientes actividades:

- i) definición más precisa del mercado que se atenderá, y comunicación con grandes y medianas empresas, clientes potenciales, a fin de generar confianza mutua;
- ii) búsqueda de articulación con otras universidades para el estudio de materiales, optimización de diseños, control de calidad y capacitación; y
- iii) exploración de financiamiento para las etapas de preinversión, diseño, prueba de prototipos y otros.

El proceso de coordinación ha quedado bajo la responsabilidad de un organismo público regional de apoyo a la PYME, con la colaboración del organismo de planificación regional, confirmándose así el papel del gobierno regional en la gestación, articulación y seguimiento de este tipo de experiencias.

Fuente: CEPAL/ILPES/PNUD (1990): *La región del Biobío al encuentro del siglo XXI*, Informe de Cooperación Técnica CEPAL/ILPES/PNUD, Concepción, 1990.

⁴Los CTR se definen como entidades que agrupan empresarios, universidades y centros tecnológicos organizados en torno a programas de perfeccionamiento técnico y empresarial tendientes a mejorar el diseño y calidad de los productos y elevar los niveles de producción, productividad y competitividad.

opciones tecnológicas y la necesaria coordinación de las políticas coyunturales?

Esta actitud escéptica deja en la sombra las nuevas realidades del empleo y de la inversión.

Las iniciativas locales de desarrollo ordenan

el medio donde nacen y viven las actividades para favorecerlas allí y facilitar los cambios. Sus principios son claros: 'solvencia' de nuevas necesidades, inserción y cualificación, desarrollo de la cultura empresarial y de la cultura asociativa, animación de las redes de

servicio, utilización pertinente de la economía social. Las medidas van desde el almacigo de empresas al tecnopolo, pasando por las escuelas de producción, los talleres informáticos o las sociedades locales de capital de riesgo. Tienen que ver tanto con el desarrollo urbano como con el rural.

¿Por qué entonces tener temor de una descentralización que constituye la principal palanca de tales iniciativas? (Greffe, 1988, el destacado es nuestro).

La cuestión clave, de acuerdo con el mismo autor, reside en la *innovación permanente*, para crear nuevas actividades, punto de vista que también sostiene con fuerza Porter, en su conocido artículo acerca de las ventajas competitivas de las naciones. Al describir el llamado "diamante de la ventaja nacional" afirma:

"... La competencia doméstica vigorosa estimula el desarrollo de conjuntos únicos de factores especializados, particularmente si los competidores están ubicados en una ciudad o región..."

Otro efecto de la naturaleza sistémica del diamante es que raramente un país albergue sólo una industria competitiva; más bien el diamante produce un medio ambiente que promueve conglomerados de industrias competitivas. Estas no están esparcidas a tonas y a locas a lo largo y ancho de la economía, sino que generalmente están unidas a través de relaciones verticales (vendedor, comprador) u horizontales (clientes, tecnologías y canales comunes). *Tampoco los conglomerados están repartidos físicamente; tienden a estar geográficamente concentrados.* Una industria competitiva ayuda a crear otra, en un proceso mutuamente reafirmante" (Porter, 1990). (El destacado es nuestro.)

En un terreno práctico, la DATAR (Delegación del Ordenamiento Territorial y de la Acción Regional, organismo francés dependiente del Ministerio del Equipamiento, Vivienda, Ordenamiento Territorial y Transportes) ha publicado una notable *Guía para la acción económica local*, un manual con orientaciones prácticas y novedosas para crear actividades y empleo a nivel local, en el entendido —conviene subrayarlo—, de que el manejo centralizado de las políticas de empleo

en el contexto de la acumulación actual, es poco eficiente.

También debe mencionarse —en el campo de las iniciativas para crear empleo local— la experiencia original y exitosa del Programa LEDA (Local Employment Development Actions) de la Comunidad Económica Europea, dirigido a fomentar el desarrollo local en regiones de Europa tanto rurales atrasadas como industriales en declinación.

Con el título de "El desarrollo local trata de seres humanos de carne y hueso", Morley describe así la esencia del Programa LEDA:

"El mensaje fundamental es que los seres humanos cuentan: no se puede hacer mucho sin dinero pero no se puede hacer nada sin seres humanos. El desarrollo local no es una actividad tecnocrática para expertos y especialistas, sino que es una actividad política que trata de la manera en que organizamos nuestras vidas y apoyamos a los grupos desfavorecidos de la sociedad. Y es una actividad social que se ocupa de construir unos sectores agrícola, industrial y de servicios fuertes y viables. En todos estos procesos, el motivar, movilizar, educar y formar a la gente es tan importante como las correspondientes inversiones materiales. Los dos temas importantes son la asociación y el desarrollo de capacidades. Con el término asociación queremos decir no sólo mejorar las relaciones verticales entre las autoridades públicas locales, regionales, nacionales y comunitarias, por muy importante que esto sea, sino también reforzar las asociaciones horizontales a nivel local y regional, fomentando la cooperación entre todos los protagonistas, sean empresarios, obreros, sedes locales de administraciones nacionales, la administración local o asociaciones voluntarias.

Con el término desarrollo de capacidades queremos significar todo lo que pueda contribuir a reforzar a nivel local la capacidad de participar en este proceso de asociación. En esto hay un problema: la capacidad local para organizar y dirigir proyectos, manejar recursos —sobre todo, financieros— y para garantizar la calidad en la operación de tales planes está subdesarrollada. Lo bueno de esto es que el Programa LEDA y otras actividades

Recuadro 4
CREACION LOCAL DE EMPLEO

MINAS GERAIS: Programa de Desarrollo de Comunidades (PRODECOM)

Proyecto Alfombras Artesanales^a

A través de la Acción Social del Centro-Norte de Minas (ASCENOMIG) se inició e implantó un proyecto para la formación de artesanos en la fabricación de alfombras artesanales, apoyado por la CEAC/MG, con el objetivo de integrar, en el corto plazo, al mercado de trabajo, a una expresiva cantidad de mano de obra que no tiene otras condiciones de aprovechamiento en la región de Diamantina (valle del Jequitinhonha). En una segunda etapa, los artesanos formados por la ASCENOMIG fueron agrupados en una cooperativa (Cooperativa Artesanal Regional de Diamantina, CARDI) constituida a fines de 1978, con el propósito de consolidar y expandir las actividades previstas en el proyecto inicial. Con el objeto de mejorar la acción ya iniciada, se presentó a PRODECOM el proyecto de consolidación de todo aquello que ya venía siendo efectuado y una ampliación en el número de artesanos. Los recursos necesarios fueron presupuestados en Cr\$ 9 252 340,00 (aproximadamente equivalentes a US\$ 340 000) a precios de septiembre de 1979, de los cuales la comunidad, a través de la movilización de varios sectores y con contrapartidas de recursos propios, viabiliza recursos por un monto estimado de Cr\$ 5 892 387,00. La participación de PRODECOM, de Cr\$ 3 359 953,00, representó cerca del 36% de los recursos necesarios, en cuanto la comunidad aportó en contrapartida el 64% restante. El costo de este proyecto está entre los más elevados de entre todos los examinados y aprobados hasta el momento y el financiamiento del PRODECOM, que beneficia a 7 000 personas, alcanza también uno de los valores más altos, llegando a Cr\$ 480,00 por persona beneficiada (alrededor de US\$ 18). Se justifica el valor aparentemente elevado (los demás proyectos se refieren a obras y básicamente a la prestación de servicios), puesto que en el caso descrito se trata en realidad de un proyecto de creación de empleo en una región pobre y extremadamente descapitalizada, reconocida como uno de los mayores "bolsones de pobreza" del país. En otras palabras, si el asunto se considera desde el punto de vista de la inversión por persona ocupada, la relación es extremadamente baja.

Fuente: P.R. Haddad (1980): *Participação, justiça social e planejamento*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.

^a *Tapetes arraiolos*, en el original.

han demostrado que, aunque falte esta capacidad, ésta se puede desarrollar con apoyo y formación adecuados, y, en efecto, estas debilidades locales se pueden superar desarrollando los puntos fuertes de la gente y construyendo estructuras organizativas locales" (Morley, 1990).

Al respecto, véanse los ejemplos citados en los cuadros 3 y 4.

No se trata, valga la reiteración, de copiar acríticamente, pero el costo de la falta de información o, peor aún, de 'reinventar la rueda' puede ser socialmente oneroso.

Capítulo aparte merece el tema de las *microempresas*, un subestrato de las PYMES, mucho menos estudiado y atendido. En Argentina el Consejo Federal de Inversiones está ensayando un programa de apoyo a las microempresas (recuadro 5). Es interesante, al margen de las cifras del recuadro, tener presente que sólo un 12% del total de microproyectos se localizan en las tres provincias más desarrolladas (Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe).

Para cerrar esta breve incursión en el tema

de la 'equidad y la descentralización' y en el papel de las políticas de empleo es necesario señalar que en América Latina todavía no se ha internalizado la cuestión central (meridianamente clara en otras latitudes), esto es, que el paradigma de desarrollo todavía vigente es incapaz hoy por hoy de satisfacer la demanda de empleo.

La División de Desarrollo Social de la CEPAL reconoce claramente la incapacidad al señalar:

"Puesto que el crecimiento económico ya no parece mostrar el mismo efecto positivo en la creación de nuevos puestos de trabajo que en décadas pasadas, se estima que el empleo productivo aumentará en menos de medio por ciento anual, mientras que la fuerza de trabajo en la región aumentará, en promedio, en 2.8% anual. Estos hechos llevan a una conclusión clara y tajante: el crecimiento por sí solo no será suficiente para afrontar el problema del empleo sin cambios profundos en las políticas gubernamentales" (CEPAL, 1987).

Por otro lado, sin embargo, en la principal propuesta actual de la CEPAL —la transformación

Recuadro 5
PROGRAMA DE MICROEMPRENDIMIENTOS PROVINCIALES (CFI/FFI)

En la República Argentina se ha estado llevando a cabo un programa de financiamiento a microproyectos generados e implantados en las provincias con el objeto de crear empleo. Estos proyectos acceden a recursos provistos por el Fondo Federal de Inversiones a través de la Operatoria S-47/90 y son en su mayoría identificados inicialmente por las UEP (Unidad de Enlace Provincial de cada provincia, un segmento desconcentrado del CFI). Los municipios y los organismos sectoriales provinciales sólo han identificado un 15% del total de proyectos a partir de la puesta en práctica de la Operatoria S-47/90. Esto se relaciona con las dificultades de 'aprendizaje' de una real descentralización que en un comienzo se apoya necesariamente en procedimientos sólo desconcentrados.

Algunas conclusiones elaboradas por el CFI con relación a la etapa inicial del Programa apuntan a las siguientes características:

- i) Los 263 proyectos evaluados han generado 1 044 nuevos puestos de trabajo;
- ii) el costo de cada puesto de trabajo asciende en promedio a US\$ 4 300 de inversión total y a US\$ 3 100 de financiamiento del FFI;
- iii) el tipo de bien o servicio producido es predominantemente (84%) de consumo final;
- iv) las ventas de los productos se destinan en un 81% a mercados locales y regionales;
- v) el abastecimiento de materias primas es local en cerca del 60% de los proyectos y la tecnología usada es tradicional en la casi totalidad de ellos (93%);
- vi) casi la mitad de los proyectos se establecen en las capitales provinciales y sólo una quinta parte lo hace en el medio rural, lo que sugiere que la desconcentración no debe confundirse con una completa diseminación, contraria a principios económicos básicos.

Promedio de generación de empleo y de crédito solicitado por provincia.

<i>Provincia</i>	<i>Generación empleo por proyecto^a</i>	<i>Crédito solicitado por proyecto^b</i> (US\$)	<i>Costo generación empleo</i> (2:1)
	(1)	(2)	(3)
Buenos Aires	4.0	11 864	2 966
Catamarca	7.8	8 572	1 099
Córdoba	1.6	3 995	2 497
Chaco	7.1	12 654	1 782
Chubut	3.7	12 594	3 404
Entre Ríos	2.9	6 237	2 151
Formosa	4.0	6 362	1 590
Jujuy	5.7	13 375	2 346
La Pampa	3.0	13 900	4 633
La Rioja	4.6	13 202	2 870
Mendoza	s/d	12 997	s/d
Misiones	3.5	9 379	2 680
Neuquén ^c	2.3	13 857	6 025
Río Negro	3.5	11 812	3 375
Salta	3.9	8 220	2 108
San Juan	3.8	4 162	1 095
San Luis	1.5	8 827	5 885
Santa Cruz	4.1	11 104	2 700
Santa Fe	6.2	13 130	2 118
Stgo. del Estero	6.5	9 728	1 497
Tierra del Fuego	6.0	14 180	2 363
Tucumán	3.0	16 078	5 359
Promedio	4.0	9 717	2 429

Fuente: Consejo Federal de Inversiones, Dirección de Proyectos, Área de Formulación y Evaluación de Proyectos, Buenos Aires, 1991.

^a Información correspondiente a 271 proyectos relevados por la encuesta.

^b Información correspondiente a 299 proyectos relevados al 15-04-91.

^c Falta considerar 4 proyectos.

productiva con equidad— se deja pendiente el examen de uno de esos ‘cambios profundos’: la descentralización, que, como se ha pretendido

mostrar, está hoy indisolublemente ligada a la equidad a través, precisamente, de la creación de empleo.

III

El territorio, un espacio de articulación sintética y sistémica de la cadena de transformación productiva con equidad y sustentabilidad

La transformación productiva con equidad y sustentabilidad es un proceso de carácter sistémico, según se señala permanentemente en los dos documentos básicos de la CEPAL que se han citado. En otras palabras, cada uno de los conceptos que encierra esa propuesta y que en este artículo se han llamado *fundacionales*, se relaciona con los restantes hasta formar una malla o red de un elevado grado de retroalimentación y sinergia. Por el momento resulta más clara la intención de adoptar un *enfoque integrador* que el hecho, aún por probarse, de configurar un sistema en funcionamiento real.

Pero, más allá de un necesario voluntarismo normativo, ¿qué se supone que aporta realmente el carácter sistémico a la propuesta de la CEPAL?

La CEPAL desarrolla con mayor profundidad el argumento tendiente a mostrar el carácter sistémico de la transformación productiva al destacar:

i) ... “que la generación y adopción de progreso técnico así como el incremento de la competitividad constituyen procesos de carácter sistémico, en el sentido de que el desempeño tecnológico de las economías depende de la presencia de un conjunto de sinergias y externalidades de diverso tipo, más que de las reacciones maximizadoras de las empresas individuales frente a los cambios registrados en el sistema de precios”;

ii) ... “el carácter sistémico del progreso técnico y de la competitividad se refiere a las condiciones de interacción entre quienes elaboran las innovaciones tecnológicas y los usuarios...” (CEPAL, 1990a, p. 73).

No obstante, en lo que se refiere a la equidad, —hay que señalarlo—, se llega a resultados menos concluyentes respecto a la estructura sistémica de la propuesta en su conjunto. (CEPAL,

1990a pp. 79 y ss.) No se encuentra en esas páginas una argumentación tan explícita como la anterior; más bien se afirma, sustentándose en un argumento base desarrollado en trabajos anteriores, el carácter sistémico del *binomio progreso técnico-equidad*. Sin embargo, en primer lugar, la equidad no es en rigor condición necesaria de la competitividad, en términos absolutos (de otra manera no podría surgir la ‘competitividad espuria’), en cambio, sí lo es de la competitividad auténtica propuesta por la CEPAL; y en segundo lugar, la retroalimentación (entre competitividad y equidad) no es condición suficiente de lo sistémico. La retroalimentación es de importancia fundamental en la cibernética y esencial en los procesos de control (control del desvío y ampliación del desvío), pero tiene en cuenta un solo elemento funcional de la idea de sistema. Cabe señalar en relación con la situación comentada, que el interés se concentra en el control como ‘ampliación del desvío’, es decir, subyace la idea de progreso y de cambio cualitativo del sistema propiciada por la CEPAL.

Si la competitividad y la equidad definieran un sistema binario, la retroalimentación sería una simple relación *circulatoria*, en tanto que si se busca mostrar que ambas son partes integrantes de un sistema *complejo*, entonces, según Ashby, deben considerarse como tales y no distinguir en ellas circuitos de retroalimentación independientes. La retroalimentación y el control se asocian con la imposición de ciertas restricciones y, por lo tanto, al tratar de explicar esos procesos habría que considerar al menos dos niveles jerárquicos. De aquí surge, entonces, la pregunta de cuál es la jerarquía entre competitividad y equidad.

Al parecer aquello que autoriza a tipificar

como sistémico a un conjunto dado de elementos es, primero, su *complejidad* organizada o no (variedad, niveles jerárquicos y articulaciones no lineales) y segundo, el *estado* al cual tiende esa estructura, vale decir, equilibrio con maximización de la entropía en sistemas cerrados o mantención, preservación o modificación del propio sistema con elevados niveles de sinergia en algunos sistemas abiertos no disipativos. Estos estados dependen de la forma de disponer de los *sistemas de flujos* y de manejarlos que determine la complejidad en una estructura, puesto que todo sistema es un sistema de flujos (de información, de energía, de materia). En otras palabras, aquí se hace referencia a los aspectos *funcionales* del sistema. El concepto de *autopoiesis* elaborado por Maturana (Maturana y Varela, 1984) es, por cierto, una característica definitoria de los sistemas vivientes, pero no resulta claro al aplicarse a los sistemas sociales.

Con respecto al tercer concepto fundacional, el de *sustentabilidad*, menos clara resulta todavía su aportación al carácter sistémico de la propuesta cepalina, porque la simple agregación de elementos a un conjunto no lo transforma necesariamente en sistema; en este caso son pertinentes también los comentarios anteriores sobre la retroalimentación.

En uno de los documentos básicos de la CEPAL hay un párrafo que quizá contenga la clave para transformar este agregado de conceptos en una estructura sistémica:

“... Por el contrario, cuando la tecnología cambia en forma rápida y radical, la necesidad de la *proximidad geográfica* y cultural se torna más importante. En tal caso, el contacto directo y un contexto cultural común pueden adquirir importancia decisiva para el intercambio de información” (El destacado es nuestro). (CEPAL, 1990a, p. 75).

No obstante la validez general de la afirmación, también hay que tener presente el desarrollo acelerado de sistemas de producción basados en el uso de un tipo de información que reduce a cero la fricción del espacio.

¿Será acaso el *territorio* un referente, un contenedor o un corte, capaz de generar una estructura sistémica de la cual sean *partes integrantes* la transformación productiva (o la competitividad), la equidad y la sustentabilidad?

El territorio puede, en efecto, considerarse el primero de los elementos estructurales de este sistema. *Su límite*, que define sus fronteras y su separación en función de la intensidad de su relación con otros sistemas (el mundo exterior), determina su carácter de *contenedor*, que maximiza los elementos funcionales (flujos, controles, rezagos y retroalimentación). El territorio interseca lo estructural y lo funcional y hace posible una configuración sistémica de transformación productiva con equidad y sustentabilidad. Además, como bien lo sugiere la CEPAL, incorpora un factor de *identidad*, que es importante, puesto que se trata de poner en funcionamiento un sistema social y no mecánico. Probablemente la identidad mantenga una relación inversa con el ‘tamaño’ del territorio, a la luz de la internacionalización y transnacionalización de la sociedad contemporánea.

Conviene reiterar algo ya comentado, en el sentido de que la innovación exponencial propia del mundo actual —requisito de la competitividad no espuria— parece estar asociada a la formación de *aglomerados sinérgicos*, esto es, estructuras sistémicas (y por lo tanto de un grado elevado de retroalimentación y de alta complejidad) de las cuales forman parte numerosos agentes sociales: empresas, centros de ciencia y tecnología, universidades, asociaciones (gremiales, sindicales o de otra naturaleza) y el *gobierno* (en algunas de sus múltiples funciones y niveles de operación).

Estos aglomerados no surgen ni al azar ni por generación espontánea, aunque no deben descartarse del todo tales posibilidades. Más bien, se consolidan en virtud del papel inductor y catalizador que ejercen durante un tiempo uno o varios de los agentes mencionados. A este respecto, el gobierno aparece en una posición privilegiada, sea por su capacidad normativa, por su capacidad para manejar la información, por el control que tiene de ciertos recursos materiales o por otras razones, como por ejemplo, su legitimidad para crear consenso. La referencia al gobierno es, pues, doble: como aparato burocrático y como arena política.

También se ha sostenido que estos aglomerados sinérgicos (cuyo origen se remonta conceptualmente a los distritos industriales de Marshall) tienen *afinidad con determinados territorios*, no se instalan a ‘tontas y a locas’ en el espacio nacional.

Esta afinidad se vincula con la necesidad de ubicarse en un medio que cuente ya con mano de obra calificada, infraestructura, espíritu empresarial, una cultura proclive a la innovación, etc. Otros aglomerados no tienen, sin embargo, una afinidad de este tipo, tan clara.

Tales territorios, que en un sentido de su desarrollo histórico pueden considerarse inicialmente *naturales*, posteriormente *equipados* y, en último término, *organizados*, es decir, estructurados e interactivos, son precisamente las *regiones* (utilizando esta denominación en un sentido lato).

De suerte que, en último término, y en un sentido figurado, la cuestión se remite a un sistema de dos ecuaciones: los agentes y actividades que conformarán a la postre una estructura sistémica y los territorios y agentes que pueden servirle de base. La solución de ese sistema confiere un 'valor' a la variable dependiente representada por el *gobierno local* (usando este calificativo en un sentido amplio, de gobierno territorial) y su capacidad para desempeñar un papel catalizador en el territorio de su jurisdicción o ámbito de control. Pero ese papel sólo puede desempeñarlo a plenitud en *el marco de un poder de decisión descentralizado*, el cual hace posible contar con capacidad, recursos y un potencial para generar estrategias de concertación.

¿Dónde quedan, finalmente, la equidad y la sustentabilidad?

Independientemente de las consideraciones técnicas, claramente expresadas en los documentos de la CEPAL, en particular donde se plantea el concepto de 'competitividad auténtica', es necesario reafirmar *la dimensión ética* implícita en la propuesta de desarrollo, tanto más perceptible cuanto más reducido, más representativo o más cotidiano sea el espacio en que se mueven las personas. Porque ¿qué autoriza a sostener que

una situación de equidad agregada, nacional, tiene una exacta contrapartida en cualquier nivel subnacional? Probablemente podría repetirse en este sentido la situación descrita en relación con la distribución del ingreso.

Si la transformación productiva, como proceso, debe llevarse concretamente a espacios subnacionales (regiones, provincias, municipios), es preciso convenir en que el crecimiento económico (regional) derivado de ella debe colocarse al servicio preferente de la persona humana (por medio de la equidad) y además en que dicha transformación debe realizarse colocando siempre el territorio (regional) y sus recursos al servicio también de la persona humana (por medio de la sustentabilidad).

Las consideraciones precedentes llevan la discusión, pero en particular la idea-fuerza, al terreno preferente, pero no excluyente, del desarrollo regional (subnacional), una cuestión que escapa al alcance de estos comentarios y respecto a la cual se hace cada vez más evidente la necesidad de superar las limitaciones del cartesianismo analítico a fin de aplicar métodos sintéticos que puedan explicar la complejidad sistémica de la unicidad regional.

En conclusión, la sugerencia que se ha tratado de explicitar en este artículo es que una consideración adecuada de la *territorialidad* y de la necesaria *descentralización*, puede contribuir a hacer más operacional la concepción sistémica de la propuesta de la CEPAL, facilitando su tránsito desde el espacio abstracto de las ideas hasta el espacio concreto de las políticas.

En consecuencia, se puede afirmar que la descentralización puede ayudar a mejorar una situación de inequidad si el gobierno se descentraliza y se crean los estímulos convenientes para que el sector no estatal genere empleo.

Bibliografía

- Albuquerque, F., C. de Mattos y R. Jordán (eds.) (1990): *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (Gel).
- Alden, J. y R. Morgan (1974): - *Regional Planning: A Comprehensive View*, Londres, Leonard Hill Books.
- Boisier, S. y V. Silva (1989): - "Descentralización de políticas sociales y descentralización territorial: puntos de intersección para investigación y acción", *Seminario Interagencial acerca de la Descentralización y Desconcentración de los Sectores y los Servicios Sociales* (L6/IV/R.81), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), 18 de octubre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1987): *La crisis del desarrollo social: retos y posibilidades* (LC/L. 413), Santiago de Chile, 24 de febrero.
- _____ (1990a): *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.

- _____ (1990b): *Una estimación de la pobreza en Chile* (LC/L.599), Santiago de Chile, octubre.
- _____ (1991a): *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.91.II.G.5.
- _____ (1991b): *Nota sobre el desarrollo social en América Latina* (LC/G.1665), Santiago de Chile, junio.
- CEPAL/ILPES/PNUD (1990): *La Región del Bío-Bío al encuentro del siglo XXI*. Informe de la misión de Cooperación Técnica CEPAL/ILPES/ PNUD, Concepción.
- Faletto, E. (1989): La especificidad del Estado en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 38 (LC/G. 1570-P), Santiago de Chile, agosto.
- Fields, G.S. y J.P. Schultz (1980): Regional Inequality and other Sources of Income Variation in Colombia, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 28, N° 3, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press, abril.
- Ffrench-Davis, R., P. Meller y O. Muñoz (1990): *El desarrollo económico de América Latina: perspectivas históricas y políticas de promoción empresarial*. Estudios sobre Pequeña y Mediana Empresa, N° 1, Santiago de Chile, CEFOP, segunda edición.
- Graciarena, J. (1971): Estructura de poder y distribución del ingreso en América Latina, *Revista Latinoamericana de Ciencia Política*, vol. II, N° 2, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), agosto.
- Grefe, X. (1988): *Decentraliser pour l'emploi. Les initiatives locales de développement*, Paris, Ed. Económica.
- Haddad, P.R. (1980): *Participação, justiça social e planejamento*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- Haggblade S., C. Liedholm and D.L. Mead (1990): The effect of policy and policy reforms on non-agricultural enterprises and employment in developing countries: a review of past experiences, Frances Stewart, H. Thomas y T. de Wilde (eds.), *The Other Policy*, Washington, D.C., ATI/ITP
- Hopenhayn, M. (1988): "La participación y sus motivos", documento ASD/95, ILPES, Santiago de Chile, mimeo.
- León, A. (1982): *Dimensión territorial de las disparidades sociales*. El caso de Venezuela (E/CEPAL/ILPES/R.44), Santiago de Chile, ILPES, 16 de agosto.
- Martín, J.M.F. (1988): Interacción de los sectores público y privado y la eficiencia global de la economía, *Revista de la CEPAL*, N° 36 (LC/G. 1537-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Maturana, H. y F. Varela (1984): *El árbol del conocimiento*, Programa de Comunicación Transcultural, Organización de Estados Americanos (OEA), Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- Morley, J. (1990): El desarrollo local no es opcional, *Nuevas asociaciones para crear empleo a nivel local*, Dublín, Irlanda, Programa de Acción para el Desarrollo del Empleo Local, Comunidad Europea.
- Porter, M. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, Nueva York, The Free Press.
- TASC (1991) - (Trabajo de Asesoría Económica al Congreso Nacional) (1991): *Descentralización de las finanzas públicas*, Boletín N° 21, Santiago de Chile, Programa ILADES/U de Georgetown, julio.
- Uribe-Echevarría, F. (1986): La pobreza en las políticas de desarrollo, en M. Jaramillo y F. Uribe-Echevarría (eds.), *Pobreza, participación y desarrollo regional*, Bogotá, Universidad de Los Andes, CIDER.
- Yoguel, G. y F. Gatto (1989): *Primeras reflexiones acerca de la creciente importancia de las plantas pequeñas y medianas en las estructuras industriales. Crisis productiva, cambio tecnológico y tamaños de plantas* (LC/BUE/R.141), Buenos Aires, Consejo Federal de Inversiones (CFI)/CEPAL, enero.