

INT-0596

AMERICANO Y DEL CARIBE  
ECONOMICA Y SOCIAL

~~CEPAL/ILPES (0596)~~

# REVOLUCION TECNOLOGICA Y REESTRUCTURACION PRODUCTIVA: IMPACTOS Y DESAFIOS TERRITORIALES

Santiago de Chile — 22 a 25 de agosto de 1989



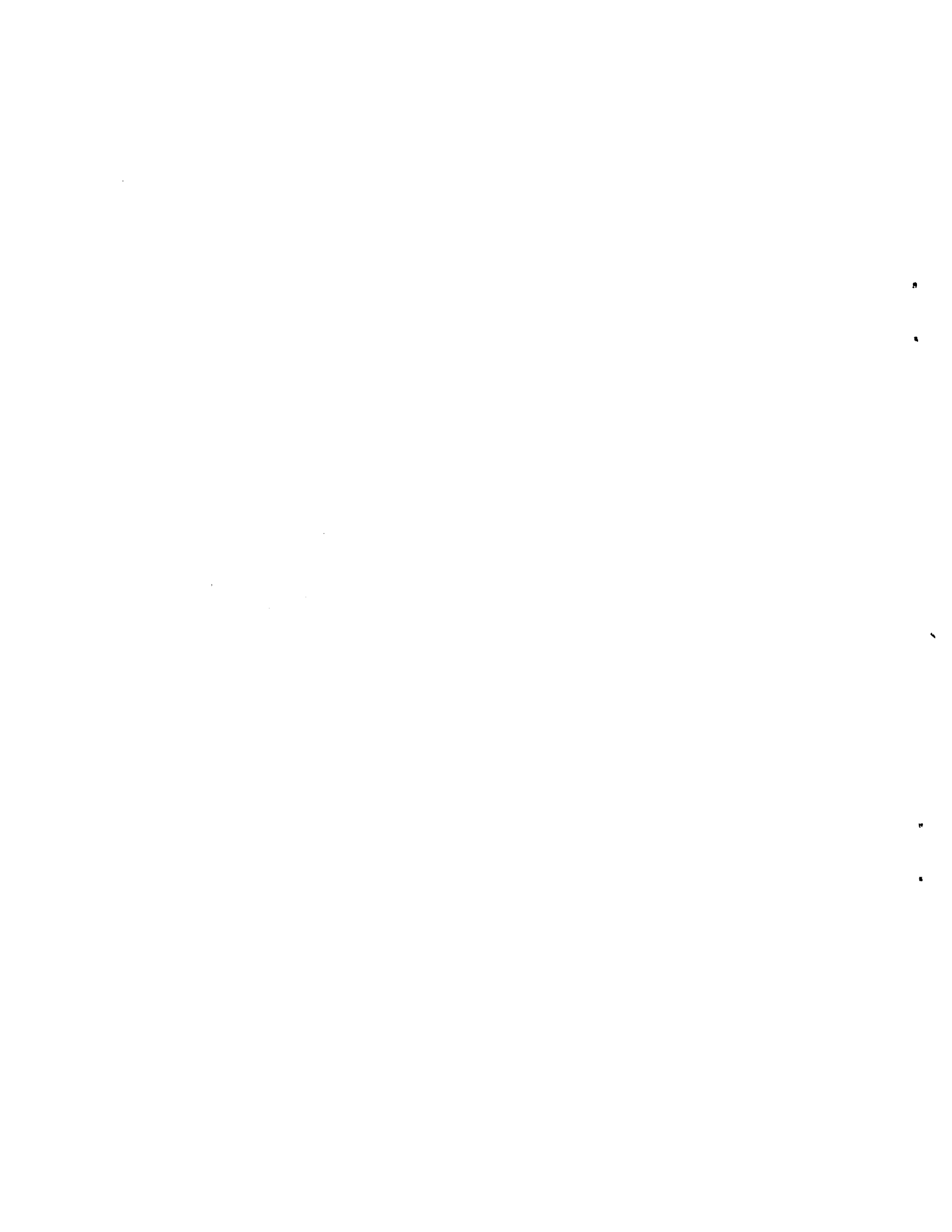
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE  
INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS

Serie IEU/ILPES 04



— ESPACIO DEL AJUSTE ESTRUCTURAL:  
ALGUNAS REFLEXIONES ACERCA DE  
AMERICA LATINA

José Luis Curbelo



**Seminario Internacional Revolución Tecnológica y Reestructuración**

**Productiva: Impactos y Desafíos Territoriales**

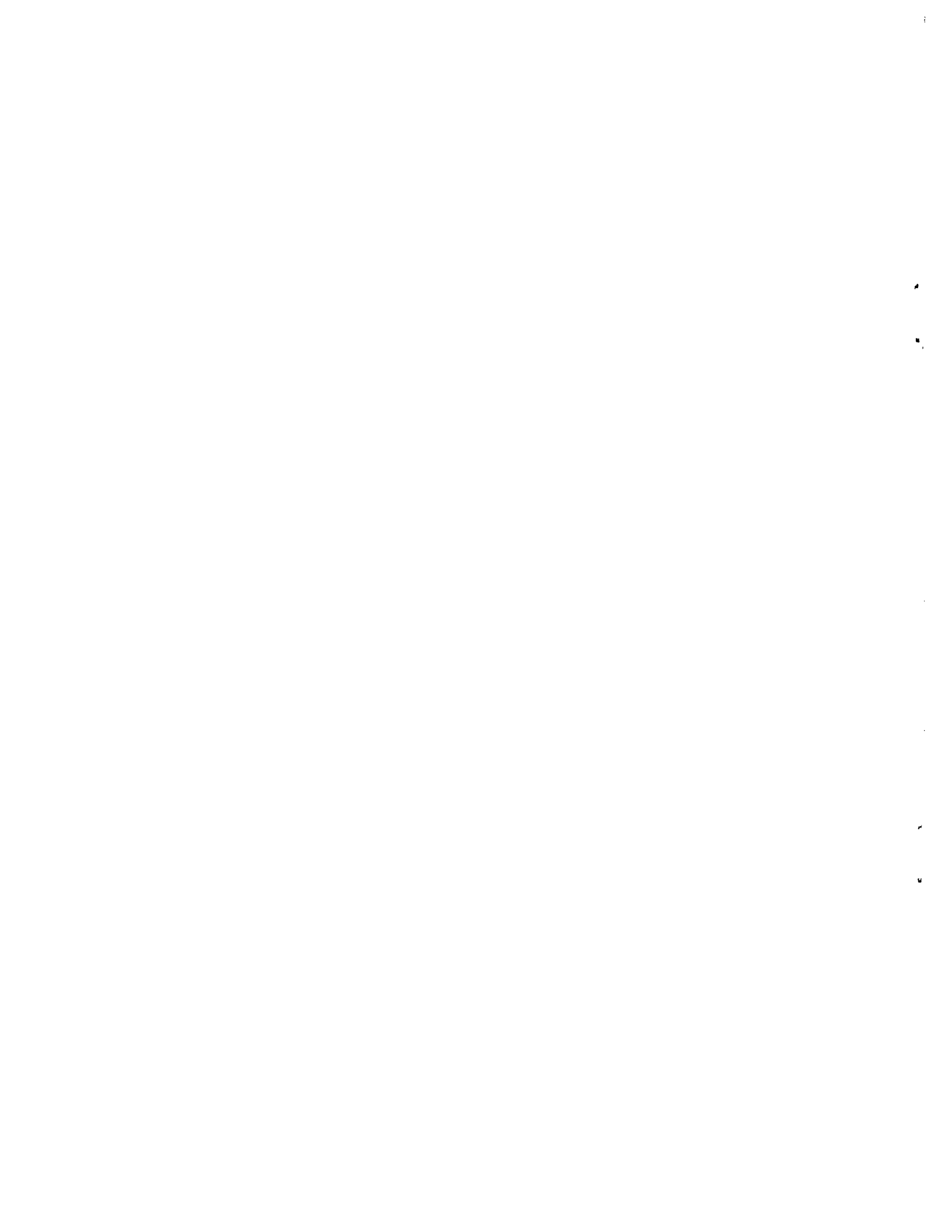
**Santiago, Chile  
Agosto 1989**

**EL ESPACIO DEL AJUSTE ESTRUCTURAL: ALGUNAS REFLEXIONES**  
**ACERCA DE AMERICA LATINA**

**José Luis Curbelo \***  
**Comunidad Autónoma de Madrid \*\***

-----  
\* Ph.D. en Planificación Regional y Doctor en Economía.

\*\* Las ideas vertidas en el presente trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor y no representan opiniones de la Comunidad de Madrid



## INTRODUCCION

La larga noche de las dictaduras parece irse evanesciendo en el subcontinente latinoamericano y las luces de la democracia tintinean tímidamente en el horizonte cada vez más cercano. La singladura que os resta, lo sabéis mejor que nadie, está plagada de sinsabores e incertidumbres, y vuestro reto fundamental es el de ser capaces de consolidar la democracia en un entorno que os es extremadamente adverso. Ese gran ejercicio de cinismo colectivo que es la deuda externa se os ha traducido en una inmensa deuda social para con los sectores populares que por desgracia se unen en su espanto, y no en su amor,<sup>1</sup> reivindicando un futuro más esperanzador. Vuestro gran reto es crecer. Pero no os basta con ello, tenéis que hacerlo en la medida suficiente como para que, al mismo tiempo, vayáis enjugando la deuda social<sup>2</sup>, sigáis transfiriendo, aún a pesar de las condonaciones que podáis arrebatarse al sistema financiero, una parte de vuestros excedentes a los acreedores, y modernicéis vuestras estructuras productivas que se han resentido en esta década perdida.

Tenéis que realizar el ajuste estructural de vuestras economías, pero vuestro ajuste, contrariamente a lo que os dicen los cancerberos de la ortodoxia económica, tiene que ser equitativo. En este sentido, tenéis que transcender al debate

<sup>1</sup> Estoy parafraseando un poema de Borges dedicado a Buenos Aires.

<sup>2</sup> Ver Peralo (1988) Deuda Social, Organización Internacional del Trabajo. Ver también Curbelo, J. (1989) 'La Crisis de la Deuda Latinoamericana: Deuda Externa y Deuda Social' Ponencia presentada en la VIII Convención Europea por el Desarme Nuclear, Vitoria, España.

"export-led" versus "import substitution" en tanto que ni uno ni otro se anclan en el contexto histórico actual. América Latina tiene que exportar para superar la restricción externa y, además, adquirir la tecnología necesaria para no desvincularse de los flujos económicos internacionales. Pero esa extroversión no puede ahondar la brecha social por lo que ha de hacerse sobre la base de redistribuir renta, fundamentalmente a través de medidas que actúen sobre el empleo y la producción y de políticas sociales.

Los diferentes tipos de ajuste que se proponen para Latinoamérica van a tener un correlato espacial. En las páginas que siguen intentaremos revisar las diferentes alternativas de política regional que serían compatibles con las diversas propuestas de ajuste económico.

## EL ESPACIO DE LOS AJUSTES REGRESIVOS

### Alternativa 1. El Modelo Autoritario: Plataformas de Exportación

En esta alternativa, el problema espacial queda subsumido en el más general del crecimiento económico nacional. Ante la obligación de generar excedentes de exportación que puedan ser transferidos a los acreedores, los planificadores se centrarán única y exclusivamente en la potenciación de la capacidad exportadora nacional. El modelo espacial de crecimiento nacional podría identificarse con la reproducción en cada país de un

número reducido de plataformas de exportación, relativamente aisladas del resto de la economía nacional.

En algunos casos serán los recursos naturales (minerales, bosques, pesca, etc.) quienes integrarán el polo exportador. Otra veces, el estado concederá toda clase de incentivos para que las empresas, nacionales y extranjeras, se localicen en las plataformas o zonas de exportación. Al capital extranjero se le permitirá operar en divisas y se le proporcionarán mecanismos de conversión (swap) para abaratar sus inversiones, vendiéndose por contra la ficción de que el país reduce su deuda externa. No es de desdeñar la posibilidad de que aparezcan mecanismos de "bicicleta" por los cuales las divisas salen y entran, convenientemente amplificadas, en el país a través del mecanismo de la conversión y los mercados secundarios de deuda.

La puesta en práctica de este modelo de ajuste exige una fuerte centralización de la planificación, sometiendo los intereses de los agentes individuales a las directrices del gobierno central. Las administraciones locales y/o regionales serán, a lo sumo, los ejecutores de la política central, sin que se pueda hablar de que disfruten poderes de iniciativa o inmunidad.<sup>3</sup> La política de incentivos irá encaminada a favorecer a los sectores exportadores relegándose a un segundo plano cualquier apoyo a los sectores domésticos productores de bienes

---

<sup>3</sup> Para un desarrollo de estos conceptos ver Curbelo, J. Andalucía: Crecimiento y Equidad (Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional) (próxima publicación). Ver también Curbelo, J. (1988) 'La Cuestión Regional: Una Dimensión Inestable de la Reestructuración del estado del Bienestar' en Información Comercial Española, 662.

no transables en el mercado externo. Los flujos de importaciones estarán condicionados a un flujo posterior de exportaciones.

De igual modo, las demandas sociales tienen que ser subsumidas en el objetivo de maximizar las exportaciones en un entorno fiscal precario. El modelo de acumulación será lo que Alain de Janvry<sup>4</sup> define como sectorial y socialmente desarticulado. Los sectores exportadores funcionarán bastante al margen del resto de los sectores de la economía nacional, y ello sucederá tanto si se exportan productos primarios o recursos naturales como si se exportan productos manufacturados, que como la experiencia de la "maquila" mexicana demuestra, conllevan reducidas ligazones hacia atrás en su proceso productivo. Los bienes de capital e incluso los intermedios son frecuentemente importados al permitirse a las empresas exportadoras operar libremente en divisas y ser mínimas las exigencias legales o de facto de "compra nacional" de insumos. Todo lo contrario, pudiera darse el caso de que, una vez descontados todos los incentivos fiscales y cambiarios, el país se enfrente con severas restricciones externas para la compra de los inputs y mercancías necesarias. Es más, en el caso más que hipotético de que los bienes producidos en la plataforma de exportación se desvíen para el consumo nacional el quebranto para los productores nacionales puede ser considerable.

<sup>4</sup> Janvry, A. (1981) The Agrarian Question and Reformism in Latin America (Baltimore: The John Hopkins University Press).



Si bien las actividades exportadoras pueden ser intensivas en trabajo, el tipo de empleo generado y las retenciones recibidas por los trabajadores no permitirán la expansión de la demanda interna. Al dirigirse la producción a la exportación es contradictorio plantear mejoras salariales o incrementos de la demanda interna que sólo se traducirían en mayores niveles de inflación y/o en menores excedentes exportables. Comentarios parecidos podríamos hacer al respecto de las condiciones de trabajo, dándose el agravante de que frecuentemente se ofrece como atractivo para las empresas de la plataforma su inhibición de las ya de por sí débiles reglamentaciones sociales y laborales. La política fiscal tiene que ser conservadora para no reducir el atractivo de las plataformas de exportación o incrementar los costes de los bienes exportables. A pesar de los cuantiosos beneficios fiscales generalmente ofrecidos a las empresas que se localizan en las plataformas de exportación, está bien documentada la práctica común de las empresas multinacionales de sobrevalorar importaciones para, entre otras cosas, evadir impuestos.

Finalmente, esta estrategia de ajuste económico es especialmente desarticulada en tanto que no se establecen relaciones de complementariedad con el resto de las actividades nacionales. Las plataformas de exportación pudieran funcionar como verdaderos enclaves aislados del resto del territorio nacional, estableciendo sólo relaciones con las metrópolis centrales a través de los puertos y las fronteras. Es más, es posible que ante las perspectivas de empleo en las plataformas

aumente el flujo de inmigrantes hacia las ciudades del entorno que se verán incapaces, dadas las restricciones fiscales que antes apuntábamos, de incrementar su oferta de bienes y servicios públicos.

## Alternativa 2. El Modelo Populista o de Desarrollo Regional Endógeno

La alternativa anterior, que como hemos dicho era altamente centralizada, es difícilmente compatible con la consolidación de regímenes democráticos, toda vez que inhibe la articulación social al convertirse la extracción de excedentes de exportación en el objetivo primordial de la planificación económica y espacial marginando y funcionalizando al resto de los sectores sociales y regiones. Esta alternativa es el resultado de la imposición del proyecto político del sector financiero y los exportadores, con las bendiciones de las instituciones financieras internacionales, y el soporte, probablemente de primera instancia, de las fuerzas armadas.

Distinto al proyecto autoritario, pero con indudables puntos en común con este podríamos identificar otro proyecto de ajuste espacial, también basado en la ideología del "export-led growth", que llamaremos populista, y que a nivel teórico coincidiría con la escuela del desarrollo regional endógeno.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Ver entre otros: Vázquez Barquero, A. (1988) Desarrollo Local (Madrid: Pirámide); Fua, G. (1983) Problemas de Desarrollo Tardío en Europa (Valencia: Instituto Alfonso el Magnánim);

En años recientes y con el calificativo de endógeno, goza de gran predicamento, fundamentalmente en el sur de Europa,<sup>6</sup> una reformulación del modelo exportador que, aceptando la primacía del ajuste externo, incluye una crítica al contenido dependiente y desequilibrado de los enfoques más ortodoxos. La existencia de fuertes diferencias en las tasas de crecimiento regionales no sólo conllevan amplias dosis de ineficiencia al dejar sin explotar importantes recursos nacionales, sino que, además, afectan a la legitimación social del poder al segregar no sólo a la clase trabajadora sino también a las burguesías locales de los circuitos fundamentales de acumulación.

Así, y manteniéndose la promoción de algunas plataformas de exportación de carácter nacional, se propondrá, a nivel de cada región individual, la reproducción del modelo exportador nacional, bajo la hipótesis de que el crecimiento en una economía regional viene determinado por su capacidad para exportar, según la tradición de la teoría de la "base exportadora".<sup>7</sup> El énfasis de la política regional deberá ponerse en la promoción, tendente a la especialización, de aquellas actividades en las cuales la

---

Bagnasco, A. (1977) *La Terza Italia* (Bolonía: Il Mulino); Brusco, S. (1982) 'The Emilian Model: Productive Decentralization and Social Integration' en *Cambridge Journal of Economics*, vol 6.

<sup>6</sup> De hecho la teoría intenta explicar los buenos resultados de algunas regiones medianamente industrializadas, principalmente en España e Italia. En estos países, regiones como el País Valenciano y La Rioja, en España, o Veneto y Emilia-Romagna, en Italia, son presentadas como éxitos (de ahí que haya autores que hablan del modelo Emiliano. Ver Brusco, S. (1982) op cit).

<sup>7</sup> North, D. (1955) 'Location Theory and Regional Economic Growth' en *Journal of Political Economy*, vol 63; Tiebout, Ch. (1956) 'Exports and Regional Economic Growth' en *Journal of Political Economy*, vol 64; North, D. (1956) 'A Reply' en *Journal of Political Economy*, vol 64. Ver también Perloff, H. et al. (eds) (1960) *Regions, Resources and Economic Growth* (Baltimore: John Hopkins); Richardson, H. (1973) *Regional Growth Theory* (Londres: MacMillan).

región revela ventajas comparativas, en tanto que las actividades residentes debieran responder de forma inducida.

En este empeño, y contrariamente a los enfoques iniciales de la base exportadora donde se hacía depender el dinamismo exportador de las inversiones foráneas, se habla de estrategias de desarrollo basadas en iniciativas y recursos endógenos y mercados exógenos, entendiéndose por endógeno el uso completo, desde el lado de la oferta, de los recursos regionales: empresariado; mano de obra; tradición manufacturera; niveles de desarrollo social y técnico; proximidad (física y especialmente psicológica) a los mercados metropolitanos, etc.<sup>8</sup>

Sin embargo, en sentido estricto, el adjetivo "endógeno" no es del todo correcto porque todo el lado de la demanda se considera exógeno, siendo la principal diferencia con respecto a la teoría de la base exportadora tradicional una cuestión de énfasis, en tanto que los capitales, empresas y recursos regionales (incluido el capital humano) pasan a desempeñar un papel mayor en el modelo<sup>9</sup> al no considerarse factible el trasplante de actividades que caracterizó en su día la política

<sup>8</sup> Una característica común de las regiones que han tenido éxito en el desarrollo de su potencial endógeno es el papel estratégico desempeñado por el sector agrícola, compuesto principalmente de explotaciones de pequeñas dimensiones, alta productividad, y propiedad familiar (o colectiva). Esta estructura productiva provee una base sólida de acumulación de capital, oferta suficiente de mano de obra no completamente proletarizada y recursos empresariales embrionarios. El carácter funcionalmente dualista de la fuerza de trabajo es importante para explicar el coste del empleo industrial, el tiempo que la relación íntima agricultura-industria explica el carácter descentralizado del modelo (urbanización difusa). Para el concepto de "dualismo funcional", ver de Janvry, A. (1981) The Agrarian Question and Reform in Latin America (Baltimore: The John Hopkins University Press).

<sup>9</sup> Saenz de Buruaga, G. (1984) 'Planificación Regional de la Tecnología y Potencial Endógeno' en Información Comercial Española.

de polos<sup>10</sup> o que se propone hoy con las plataformas de exportación.

La hipótesis teórica central de las propuestas de desarrollo endógeno es que existe una cierta flexibilidad a la hora de evaluar las ventajas comparativas, de modo que las regiones que antes quedaban al margen de la dinámica exportadora podrían asirse a ella siempre y cuando sean capaces de ofrecer un vector de precios en el mercado internacional que valore los distintos elementos de la oferta de modo que la producción regional "esté en mercado". El problema de la ausencia de crecimiento regional se reduce así a explicar (a) las causas por la que no se desarrollan las capacidades empresariales "latentes" en la región,<sup>11</sup> y (b) las razones por las que la región no es atractiva para el capital "flotante" que busca nuevas localizaciones.

Aquellas interrogantes se traducen, en términos prácticos en que las localizaciones no-centrales<sup>12</sup> pueden tornarse competitivas. Para ello, el modelo proporciona una política

<sup>10</sup> Ver la excelente aportación de Coraggio, J.L. (1972) 'Hacia una Revisión de la Teoría de los Polos de Desarrollo' en Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, 2.

<sup>11</sup> En el contexto europeo, y en un auténtico revival acríptico del liberalismo, se hará al Estado del Bienestar, y más exactamente a sus regulaciones y controles, responsable, viéndose como esenciales para el éxito del modelo la ausencia de 'distorsiones de mercado' en tanto que se piensa que la capacidad empresarial latente está oprimida por las excesivas regulaciones sobre el trabajo y la producción y la presión fiscal. Se critica la política regional oficial (que con el nombre de reestructuración es una política sectorial con efectos espaciales) porque produce distorsiones en los costes locacionales que operan a favor de las regiones centrales y contra la tendencia 'natural' de las empresas a desplazarse hacia localizaciones no centrales. El papel del sector público regional debiera ser, además de ayudar al gobierno central a 'liberar' el mercado, el de apoyar la educación y la innovación, flexibilizar las relaciones laborales y proporcionar mejores infraestructuras productivas, todo ello en un clima de austeridad fiscal.

<sup>12</sup> Vazquez Barquero, A. (1986) 'Las Políticas Regionales de Ajuste y Reindustrialización' Ponencia presentada en la 12 Reunión de la Asociación Española de Ciencia Regional, Cáceres.

regional basada en un programa de reestructuración en defensa del capital, en el que, por una parte, el estado, sea a nivel central o regional, identifica las actividades exportadoras regionales y potencia la consolidación de un empresariado, local o foráneo, exportador,<sup>13</sup> para lo que, simultáneamente, concede ayudas y hace una llamada a los grupos sociales, y especialmente a la clase obrera organizada, a aceptar una "nueva solidaridad", que incluye la redefinición del contrato social relegando sus largamente contenidas reivindicaciones en favor de las necesidades del capital.

Para que el modelo pueda ser internamente compatible se asume una substitutibilidad entre los factores y una flexibilidad en la fijación de sus precios relativos que difícilmente puede darse en la realidad, especialmente en las regiones más atrasadas. En este modelo se ha sustituido la competencia internacional por la interregional, y como en aquella el ajuste es, por necesidad y dadas las restricciones internas al ajuste suave de los factores, regresivo, en tanto que se basa en "disciplinar" los incrementos salariales y las "distorsiones" del mercado que puedan preterir o bien el surgimiento del empresariado shumpeteriano o el atractivo para el capital flotante.

---

<sup>13</sup> Goodwin, M. y Duncan, S. op cit. definen la política regional como 'persuasión optimista y pequeño soborno',

'...ellos (los gobiernos regionales y locales) anuncian sus respectivos atractivos, y proporcionan suelo, edificios, equipamientos y asesoría por debajo de su coste. La esperanza es que las plantas móviles (footloose) se localizarán en aquella Área concreta, que las ya existentes se expandirán, que se generarán nuevas empresas, y que todo esto incrementará el empleo y regenerará la economía local.'

Evidentemente el modelo de desarrollo regional endógeno tiene aspectos positivos nada desdeñables. Por una parte, se reconoce que el desarrollo económico es un proceso social en el que los diferentes agentes sociales y económicos tienen que jugar un papel; por otra, es más equilibrado espacialmente que la alternativa anterior al rechazar tanto las "catedrales en el desierto"<sup>14</sup> como el desmembramiento del territorio. Es incluso posible que una estrategia de este tipo redujera las divergencias regionales agregadas en los indicadores macroeconómicos. Es, así mismo, una alternativa compatible tanto con la descentralización, pues presenta una lógica muy atractiva de intervención por parte de los gobiernos regionales, como con una aceptable articulación sectorial al presumirse que las empresas exportadoras regionales realizarán alguna compra de inputs en la región. Finalmente, la propuesta es coherente con los vientos dominantes en la política pública, lo cual es una importante ventaja para su éxito.

No obstante, es una alternativa que probablemente no aporte ningún respiro a las regiones más retrasadas en las que, siendo realistas y con las inflexibilidades existentes en el sistema económico, difícilmente se podrá seguir la senda exportadora. La alternativa de desarrollo regional endógeno es, finalmente, socialmente desarticulada, y por tanto conservadora aunque quizás compatible con la democracia formal, al basarse su lógica en ser capaces de abaratar costes en aras a una mejor colocación de la producción regional-nacional en los mercados externos, siendo

<sup>14</sup> Saraceno, P. (1980) "Cattedrali nel Deserto?" en *Nord e Sud*, vol 27.

pues estructuralmente incompatible con mayores niveles salariales y una mayor demanda interna.

Hemos calificado esta alternativa de populista en cuanto que fácilmente contará con el beneplácito de las burguesías y élites regionales, quienes se abrogarán la representación de los intereses globales de la región y se consolidarán como interlocutores fieles del capital financiero, nacional e internacional, y de los sectores exportadores. En resumen, podríamos decir que es una estrategia que ejemplifica las inquietudes de varios analistas<sup>15</sup> en torno al carácter metonímico y perverso de la política regional: ¿Es el objeto de la política regional la convergencia de los agregados, inclusive en términos per cápita, o es la reducción de las diferencias per cápita que se dan, además, en el espacio?.

## EL ESPACIO DEL AJUSTE EQUITATIVO

### Alternativa 3. El Modelo Democrático de Desarrollo Equilibrado

Sin embargo, y quizás por desgracia, la validez del modelo de desarrollo endógeno no es ni generalizable, especialmente para aquellas regiones que no presentan las precondiciones requeridas para su éxito, ni tendente a la reducción de las divergencias en la distribución de la renta, a pesar de abrirnos la puerta a la consolidación de los gobiernos regionales.

<sup>15</sup> Ver al respecto Gore, Ch. (1985) Regions in Question (Londres: Methuen). También Curbelo, J. op cit. (próxima publicación).



Las regiones atrasadas tienen generalmente un sector manufacturero débil y poco dinámico, su capacidad empresarial no es, desde luego, su principal recurso, la formación de su fuerza de trabajo no es competitiva, y sus infraestructuras, tanto técnicas como sociales, no están bien desarrolladas. Por otra parte, es común que las regiones atrasadas no hayan resuelto sus problemas agrarios y que sus bifurcadas estructuras de posesión de tierra impidan la aparición de mecanismos reales que traduzcan las mejoras en la agricultura en despegues industriales.<sup>16</sup>

En resumen, las actuales regiones atrasadas encuentran extremadamente difícil la articulación de su débil sector industrial con la economía internacional, dándose esta a un nivel subsidiario que es claramente incapaz de garantizar a los moradores de la región una calidad de vida aceptable. Históricamente, las regiones periféricas han sido proveedores de productos agrícolas, mano de obra y capital para las regiones centrales, no habiéndose dirigido la acumulación agraria hacia procesos de industrialización sino hacia la formación de una burguesía de carácter rentista.<sup>17</sup> Las actividades económicas desarrolladas en estas regiones para el mercado internacional (turismo, industria petroquímica, exportación agrícola, etc), es-

<sup>16</sup> Además, y en el contexto de cada país individual, las diferencias en el coste de la mano de obra de la región con respecto a otras regiones no son suficientes para alterar dramáticamente las condiciones de competitividad.

<sup>17</sup> Ante la existencia de alguna actividad económica dinámica, el capital local va a buscar su valorización allí donde encuentre un espacio real para poderse expresar y donde pueda apropiarse de circunstancias efectivas de acumulación, dedicándose generalmente a actividades que no incluyen riesgo empresarial. Ver al respecto, Conti, S. (1982) *Un Territorio senza Geografia* (Bologna: Il Mulino).

tán poco articuladas con la economía local y son incapaces tanto de absorber una proporción de mano de obra significativa como de cambiar la estructura básica de la economía regional. De esta forma, con la llegada del capital externo, el capital local se ha desplazado de la producción de bienes a la de servicios y a la búsqueda de oportunidades de lucro que omitan cualquier base productiva.

En contraste con los modelos de desarrollo endógeno y base exportadora, Jane Jacobs<sup>18</sup> ha argumentado en un libro muy sugestivo en el que cuestiona varias "verdades" del desarrollo urbano de los Estados Unidos, que el desarrollo debe comenzar con una exitosa sustitución de importaciones, argumento que si hoy es difícil de apoyar por completo por cuanto la movilidad interregional de los factores es una realidad, nos recuerda que la posibilidad de promover las exportaciones no depende del deseo de los planificadores regionales sino de las ventajas regionales comparativas (naturales y creadas) y del poder político del gobierno, regional o nacional, para dotarse de los instrumentos políticos apropiados.

En este punto es preciso ir un paso más allá de las propuestas de la alternativa anterior y plantearse la interrelación ajuste estructural-desarrollo económico desde una perspectiva estratégica e institucional. Anteriormente hemos hablado de que los países latinoamericanos van a tener que, simultáneamente, obtener excedentes en sus mercados exteriores y

<sup>18</sup> Jacobs, J. (1984) *Cities and the Wealth of Nations* (Nueva York: Random House).

reequilibrar su maltrecha estructura social. Es en este sentido donde la planificación regional juega un papel decisivo siempre que se articule con la planificación general: es preciso definir claramente campos de competencia para uno y otro nivel de poder; campos que contrariamente a lo que se propondría desde la alternativa anterior no tienen porqué confundirse.

Volviendo a nuestra preocupación primordial, el modelo de desarrollo, el gobierno central, una vez conseguidas condiciones favorables respecto a la deuda, debiera centrarse, siguiendo quizás la experiencia reciente de los países europeos durante el período de la reestructuración, en la planificación de aquellas actividades en las que el país en su conjunto se juega su competitividad y solvencia internacional: exportación para la captación de divisas que permitan tanto el relanzamiento de la economía como el pago, convenientemente menguado, de la deuda y puesta al día tecnológica.

La contrapartida es que los gobiernos regionales se encarguen de la reproducción social y del apoyo a las actividades orientadas al mercado interno. No basta pues con descentralizar y reforzar los gobiernos regionales. Es imprescindible que ellos identifiquen sus ámbitos de actuación y no se conformen con ser meras correas de transmisión de las políticas nacionales.

En relación al desarrollo de la base exportadora regional según sería propuesto en la alternativa 2, sería conveniente considerar que:

- 1- Las regiones, y especialmente las subdesarrolladas, no son suficientemente fuertes para 'seducir' al capital internacional o para controlar el comportamiento del mercado externo. Ejemplos de esta limitación pueden encontrarse por doquier si observamos la cantidad de "parques industriales" que fueron creados con fondos públicos y que han acabado en terrenos baldíos donde la hierba crece entre las grietas del pavimento. Por otra parte, y excepto en el caso de países muy poderosos (y no puedo pensar en ninguna región), es extremadamente difícil influenciar significativamente la estructura internacional de precios relativos.
- 2- La demanda de inversiones por parte de las regiones de los distintos países, desarrollados o no, excede sustancialmente el número de inversores disponibles. Por tanto, la relación entre ambas no es de igualdad sino que se inclina en favor de los propietarios del capital. En este sentido, sería interesante saber cuantas ofertas de subsidios y ayudas le son ofrecidas por los gobiernos centrales y regionales de todo el mundo a las multinacionales más pujantes cada vez que apuntan su interés en cambiar de localización o en expandir sus operaciones.
- 3- Como demuestra la experiencia de los polos de crecimiento, una región exportadora puede ser incapaz de promover su desarrollo regional si no tiene un sistema económico interno articulado y si los recursos que en ella entran acaban,

multiplicados, abandonándola. En esta caso, los riesgos de convertirse en un "enclave" son muy altos.

4- La estrategia de desarrollo basada en explotar las ventajas comparativas temporales hace que la economía de una región sea altamente vulnerable a las fluctuaciones de la economía internacional, siendo, además, una estrategia cuyos instrumentos de política económica (principalmente la política de cambio) no están controlados por los gobiernos regionales, dando pie a una contradicción "de libro de texto" entre objetivos e instrumentos.

5- Finalmente, nada garantiza que el proceso de crecimiento derivado de explotar las ventajas comparativas sea lo bastante significativo como para justificar la intervención del gobierno regional. Esto es muy importante para la regiones con un abanico de opciones reducido, en las cuales, y respecto de sus actividades "competitivas" puede ocurrir que (1) esas actividades económicas ya estén siendo explotadas, (2) el coste de oportunidad no justifique la intervención, dadas las necesidades existentes, o (3) los pagos a los factores no generen suficientes efectos de trickle-down regional.

Contrariamente, el gobierno regional puede tener más éxito en otras actividades diferentes de la atracción de capital internacional o la manipulación en el margen de las ventajas comparativas regionales. Algunas de estas actividades pueden ser: promoción de la participación, identificación de las prioridades lo-

cales, selección de actividades económicas con elevados multiplicadores<sup>19</sup> regionales, promoción de iniciativas locales, creación de un sector público regional que sea activo, moderno y no burocratizado, orientación sectorial de las inversiones, promoción de investigaciones e innovaciones relevantes, adaptación de la formación profesional a las necesidades de las empresas regionales y de la cambiante división internacional del trabajo, y coordinación de pactos sociales.

En este contexto, una verdadera estrategia de desarrollo endógeno debiera ser entendida como la intervención planificada del gobierno de una región en la constitución de una base económica que se apoye principalmente no sólo en los recursos e iniciativas locales sino también en el eventual dinamismo de la demanda regional y en la satisfacción de las necesidades regionales, aspectos por los cuales se ha preferido el calificativo de equilibrado al de endógeno, que, por otra parte, hubiera inducido a confusiones conceptuales.

Este modelo tiene, en parte, una lógica Kaleckiana en el sentido en que el necesario equilibrio entre la producción y el consumo depende, en gran medida, de la distribución de la renta entre beneficios y salarios. Idealmente, la fuerza de trabajo debiera actuar no únicamente como un factor productivo sino también como objeto de política pública, ya que su empleo productivo proporciona la base fundamental de la demanda regional. Los sec-

<sup>19</sup> Los multiplicadores regionales se relacionan inversamente con el tamaño de las 'filtraciones' y directamente con la propensión a consumir en la región los ingresos adicionales.

tores clave del desarrollo regional, aquellos en los que se deben centrar los esfuerzos de la política de fomento regional, serán los productores de bienes-salario<sup>20</sup> y servicios sociales y colectivos en tanto que hacen un uso comparativamente más intensivo del factor trabajo que la producción de bienes de capital o artículos de lujo. Debido a que el consumo de bienes-salario y servicios colectivos representa una proporción sustancial del consumo de los trabajadores, la redistribución de la renta opera a favor del incremento en la producción de aquellos, lo cual requerirá, a su vez, la expansión del empleo. Al mismo tiempo, los encadenamientos sectoriales en su producción son relativamente altos, posibilitando por tanto un crecimiento más autosostenido (un círculo virtuoso) que las estrategias extrovertidas anteriormente referidas. Finalmente, la producción de bienes-salario y servicios colectivos es menos sensible a la restricción externa impuesta por la escasez de divisas. A largo plazo, y si correctamente planificada la definición de sectores clave, la estrategia permitirá a la economía regional ser capaz de competir en la arena internacional con la certeza de que la apertura al mercado externo no significa la desarticulación social y económica o la formación de enclaves.

Una estrategia de desarrollo equilibrado promovida regionalmente no excluye inversiones "exógenas" en la región y ello por dos razones, (1) porque el origen de la inversión regional es

<sup>20</sup> La definición de los bienes-salario no es nada fácil en tanto que depende del tamaño absoluto de la renta y de su distribución en cada economía concreta. Así, lo que es un bien de lujo en un país subdesarrollado --por ejemplo, un coche-- puede ser un bien-salario en un país industrializado.

relativamente secundario respecto a su localización sectorial y a la distribución de valor añadido entre los factores de producción que esta inversión genera; y (2) porque las economías regionales se caracterizan por la libre movilidad de capital por encima de los límites regionales. En conjunto, las distintas alternativas de inversión debieran ser evaluadas de acuerdo con el valor añadido apropiado por los factores de producción y su consecuente distribución entre los hogares de la región, lo cual significa, *ceteris paribus*, que la región tendría que preferir las inversiones internas con altos ratios trabajo/capital y que contraten empleo de los sectores sociales más desfavorecidos, en tanto en cuanto la demanda que se origina desde estos estratos es sustancialmente distinta, con menos filtraciones al exterior, de la realizada por los sectores de mayores ingresos. Por otra parte, para que la estrategia tenga éxito, la competencia interregional para atraer inversiones debiera mantenerse bajo control para impedir guerras entre regiones que benefician principalmente al capital.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> En relación a la 'fiebre' actual por atraer las nunca bien definidas inversiones en 'alta tecnología' es importante recordar que la idea de convertir a la regiones periféricas en centros productores de las mismas es solo una ilusión. La espacialidad de la producción de nuevas tecnologías está prácticamente establecido y las regiones periféricas no pueden competir ni con las áreas centrales ni con los países industrializados por pedazos sustanciales del pastel de la alta tecnología en ningún extremo del ciclo productivo. Y sin embargo, la introducción de nuevas tecnologías en el proceso de producción de una área específica es más que necesario, lo cual comporta la combinación de la capacidad de innovación existente en la región --tanto a nivel de empresas como de las instituciones de investigación-- con la dotación regional de factores productivos. En la introducción de tecnología se tiene que considerar la relativa escasez de mano de obra o de capital, así como las relaciones sociales existentes en la región. También hay que considerar que la alta tecnología consiste no sólo en producir chips sino también en manipular las semillas para reducir los efectos perversos de las incertidumbres climáticas, y en este contexto es decisivo el papel de los gobiernos regionales en vincular los centros de investigación con los problemas reales de la producción. Ver al respecto Gordon, R. y Kimball, L. (1986) Industrial Structure and the Changing Global Dynamics of Location of High Technology Industry (University of California, Santa Cruz: Silicon Valley Research Group, Working Paper, 3)



Con relación a los sectores exportadores (aquellos en los que la región tiene ventajas comparativas), el gobierno regional no debiera impedir sino, al contrario, apoyar claramente su desarrollo de acuerdo a las prioridades de la política económica regional y a las posibilidades económicas del presupuesto de fomento, por lo que no es de extrañar que este apoyo sea más técnico e institucional que financiero, ya que los sectores orientados a la exportación no son el principal foco de interés de la política regional. En general las regiones sólo presentan ventajas comparativas en unas pocas actividades, las cuales, y con frecuencia, son también de interés para el gobierno central y el capital privado, de modo que si bien es cierto que el gobierno regional debiera planificar estas actividades en términos económicos y espaciales, hay, sin embargo, poco riesgo de que estas ventajas permanezcan inexploradas. Por ejemplo, el turismo internacional será siempre una fuente primaria de divisas y, como tal, su promoción tiene un gran interés para el gobierno central, el cual, además, controla poderosos instrumentos para su desarrollo. Con la misma lógica, puede matizarse el apoyo a las empresas agroalimentarias de exportación.

La estrategia de desarrollo equilibrado no es ni cerrada ni autárquica, sino que establece un orden de prioridades para la intervención del gobierno regional en la producción de bienes y servicios mientras considera que las fuerzas y flujos del mercado pueden regular las actividades productivas. Tampoco puede ser tenida como una estrategia de sustitución de importaciones, aunque intenta crear una base manufacturera regional. La

sustitución de importaciones sólo puede implementarse a nivel nacional ya que precisa instrumentos que no están al alcance de los gobiernos regionales, no siendo por tanto aplicables al modelo regional de desarrollo equilibrado las críticas hechas por varios autores a la sustitución de importaciones como estrategia nacional de desarrollo.<sup>22</sup> A nivel interregional, el libre movimiento de mercancías y la subordinación de la política de comercio regional a la nacional hacen posible argumentar que no hay razón para que los bienes-salario producidos en la región sean menos competitivos que los producidos en otras regiones. Del mismo modo, el hecho de que los cambios en la división internacional del trabajo afecten más a los sectores orientados a la exportación, cuya competitividad es medida por el mercado internacional, no implica el deterioro de la productividad global de la región.

En términos reales, la estrategia de desarrollo equilibrada propuesta para los gobiernos regionales se basa en la coexistencia de dos modelos de acumulación, uno, el equilibrado, sectorial y socialmente articulado, objeto de la política regional stricto sensu, y otro, el extrovertido, relativamente independiente de la política de fomento del gobierno regional. Ambos modelos se debieran reforzar mutuamente ya que el éxito en la creación de una

<sup>22</sup> Según algunos de sus críticos, los efectos a largo plazo de la sustitución de importaciones son: deterioro de las balanzas externas, severas ineficiencias, reducción del empleo, intensificación del capital, inhibición de la industrialización, etc. Ver: Todaro, M. (1977) Economic Development in Third World (Nueva York: Longman), Bhagwati, J. (1978) Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes (Cambridge: Ballinger Pub.); Krueger, A. (1978) Liberalization Attempts and Consequences (Cambridge: Ballinger Pub.); Prebisch, R. (1964) 'Toward a New Trade Policy for Development' en Proceeding of the U.N. Conference on Trade and Development, vol 2.

base económica regional debiera evolucionar en el sentido de expandir esas actividades al mercado externo, mientras que las mejoras de gestión y productividad ayudarán a diversificar la economía regional. De alguna manera, la apertura al mercado externo debiera ser, siguiendo el argumento de Tiebout en su debate con North,<sup>23</sup> el resultado de estructuras internas sólidas, en vez de una consecuencia de actividades voluntaristas desconectadas de la estructura económica regional.

El éxito de la estrategia de desarrollo equilibrado debiera ser medido no sólo en términos de sus efectos agregados (óptimo de Pareto tradicional) sino también en relación a sus efectos en los diferentes grupos sociales. La importancia de las cuestiones de distribución de la renta en el análisis de las políticas viene tanto de argumentos tecnocráticos --¿se obtuvo la redistribución deseada? o ¿la demanda se comportó como se esperaba?-- como de razones políticas, en tanto que (1) la expansión en la producción de bienes-salario y servicios colectivos depende de la capacidad de consumo de los sectores de renta media y baja, y (2) porque la consolidación de la democracia necesita el apoyo de los estratos populares. Esto es más evidente si entendemos los programas de desarrollo como la materialización de los tensos equilibrios de intereses que dan legitimidad a los gobiernos.

<sup>23</sup> Tiebout, Ch. op cit. 1956. Ver también referencias de la nota de pie de página número 7.

1  
2  
3

•  
•  
•