

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/IP/R.91  
11 de julio de 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

**LA DESCENTRALIZACION: EL ESLABON PERDIDO DE LA CADENA  
TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD Y SUSTENTABILIDAD\***

**Sergio Boisier\*\*  
Francisco Sabatini (Consultor)\*\*  
Verónica Silva\*\*  
Ana Sojo (CELADE)\*\*  
Patricio Vergara (Consultor)\*\***

\* Versión preliminar.

\*\* Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de los autores.

LA DESCENTRALIZACION: EL ESLABON PERDIDO DE LA CADENA  
TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD Y SUSTENTABILIDAD

	<u>Página</u>
Introducción .....	3
La configuración de una nueva "idea fuerza" de la CEPAL: transformación productiva con equidad y sustentabilidad .....	7
La descentralización: un <u>mantra</u> contemporáneo en el campo de las políticas públicas .....	26
Transformación productiva y descentralización: primera intersección .....	38
Equidad y descentralización: segunda intersección .....	69
Sustentabilidad y descentralización: tercera intersección .....	88
El territorio: un espacio de articulación sintética y sistémica de la cadena .....	109

Recuadros

Se hace camino al andar: estableciendo condiciones para crear un circuito tecnológico regional metal-mecánico (CT-MM).....	62
La dimensión territorial de las desigualdades sociales .....	72
Creación local de empleo .....	81
Propuestas de descentralización en las decisiones sobre medio ambiente en Chile .....	103

## Introducción

Como se ha dicho, "no es suficiente una buena idea", lo importante es, además, cómo ponerla en práctica de forma eficaz y eficiente.

Transformación productiva con equidad y sustentabilidad es una buena idea. Más que eso, es una idea-fuerza, es decir, una "matriz conceptual" a partir de la cual se generan propuestas de investigación y de acción que buscan no sólo aclarar qué es lo que hay "detrás" de los conceptos fundacionales de ella (qué quiere decir exactamente "equidad" o "sustentabilidad" o "transformación productiva") sino que, principalmente, buscan responder al cómo lograr un objetivo multidimensional tan complejo como el expresado por esa idea-fuerza.

La lectura de los dos documentos básicos preparados por la CEPAL (Transformación productiva con equidad, y, El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente) así como las discusiones internas sostenidas alrededor de ellos en 1990 y 1991 han permitido identificar una serie de "asignaturas pendientes", como dio en denominarse al conjunto de temas colaterales (y operacionales en algunos casos) que comprensiblemente no habían sido cubiertos en ambas propuestas.

Uno de tales temas --sobre el cual se hacen permanentes referencias en ambos trabajos-- es la descentralización, particularmente la descentralización territorial, sea a nivel de regiones, sea a nivel de comunas.

El propósito de este documento es argumentar que tal descentralización resulta en una condición necesaria para el logro de la transformación productiva, de la equidad y de la sustentabilidad, sin que ello deba interpretarse como que dicha condición tenga igual importancia en cada caso.

Para ello y en forma, preliminar por cierto, se exploran las "intersecciones" entre cada uno de los conceptos básicos de la idea-fuerza y la descentralización del poder político a la base territorial de la sociedad.

La transformación productiva depende fuertemente --según varios autores-- de la conformación de aglomerados sinérgicos, esto es, estructuras sistémicas con elevada retroalimentación, compuestas por empresas, centros de investigación científica y tecnológica gremios y/o corporaciones y el propio gobierno (en sus varias escalas).

Estos aglomerados no surgen por generación espontánea (alguno de sus propios componentes actúa catalíticamente) y no se distribuyen al azar sobre el territorio, ya que mantienen ciertas afinidades con ciertas formas de capital acumulado (infraestructura, tradición industrial, actitud innovativa, etc...) territorialmente diferenciadas.

De esta manera la coexistencia de estos últimos elementos con un componente catalítico del aglomerado sinérgico, el gobierno local, puede inducir un proceso sistemático de innovación. Por supuesto, el gobierno local (sea regional, sea comunal) difícilmente puede cumplir el papel catalítico si tal cosa no se inscribe en un marco de real descentralización.

La falta de equidad, por su lado, tiene una indelible configuración geográfica al interior de los países, no sólo en términos de la conocida oposición urbana-rural, sino en relación a los niveles diferenciados de pobreza (incluyendo sus factores causales) en términos inter-jurisdiccionales.

Crece la convicción en el sentido de que una mejoría profunda en la equidad pasa por una inserción estable en un mercado laboral moderno cuya dinamización aparece más y más ligada al estrato de

la pequeña y mediana empresa y a medidas de fomento y estímulo esencialmente locales que presuponen a su vez, descentralización a favor de los gobiernos regionales y comunales.

Desde otro punto de vista, la pura descentralización política/territorial, al crear espacios políticos proxémicos, contribuye a reducir la inequidad, en la medida en que ella está condicionada también por un limitado acceso al recurso del poder.

Un país y una economía fuerte a largo plazo es un país de "regiones fuertes" (tanto como de sectores fuertes). La macrocefalia exagerada es incompatible con una economía que mantenga sus equilibrios macroeconómicos en el tiempo.

Por tanto el desarrollo regional comienza a configurar un campo adicional de las políticas públicas y entre otros atributos asignados a este concepto, 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 una tal actitud por parte de una comunidad regional si ella no cuenta con posibilidades reales de intervenir sobre su medio ambiente, cuestión que nuevamente aparece ligada a procesos de descentralización.

El documento comienza por sacar a luz los orígenes de la actual idea fuerza de la CEPAL, en el entendido que una idea de tal envergadura no responde a un hecho casual; representa por un lado un hito más en una secuencia histórica de "continuidad y cambio" intelectual y por otro, está inmersa en una interfase de superposición de paradigmas productivos y organizacionales.

En seguida se examina la cuestión general de la descentralización, ubicando su "resurgimiento" también como

parcialmente explicado por la penetración de un nuevo paradigma que se expresa --en este caso-- a través de algunas megatendencias universales que a su vez configuran escenarios más aptos para proyectos descentralizadores. La revolución científica y tecnológica, la reestructuración del Estado, las demandas de espacios autonómicos por parte de la sociedad civil y la tendencia a la privatización son las fuerzas examinadas en este contexto.

Las tres secciones siguientes centran la atención --cada una de ellas-- en las intersecciones de cada concepto básico con la descentralización.

Puesto que en geometría tres puntos definen un plano, el documento termina examinando un plano: el plano territorial, como un espacio de articulación estructurado y sistémico de la transformación productiva, de la equidad y de la sustentabilidad. Se cierra así el círculo al finalizar el trabajo con la misma idea que sirvió para iniciarlo: la descentralización de los sistemas decisionales.

## LA CONFIGURACION DE UNA NUEVA "IDEA FUERZA" DE LA CEPAL: TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD Y SUSTENTABILIDAD

Intentar hacer un análisis sobre los orígenes y configuración de una nueva "idea fuerza" no es tarea fácil, puesto que ella emerge de un proceso de trabajo continuo y en el que participan no sólo quienes laboran en la institución de la cual procede; por ello, para empezar este punto cabe rescatar lo indicado por Prebisch en cuanto a "... que las ideas de la CEPAL ... no han respondido a un plan preconcebido. Fueron surgiendo en el andar de los años, a medida que íbamos avanzando en el conocimiento del desarrollo latinoamericano y de su vinculación con los grandes centros industriales." Además, indicaba "... no hay en la CEPAL un pensamiento monolítico, sería sofocar el poder creador de las ideas." (Prebisch; 1980).

Esta orientación puede encontrarse nuevamente en lo que hace pocos días indicara Rosenthal en cuanto a la CEPAL, diciendo que ésta: "... no predica, nosotros no somos oráculos, provocamos el debate y tratamos de asociarnos a los gobiernos para que hagan una reflexión conjunta sobre los grandes y pequeños temas del desarrollo económico y lanzamos sobre la mesa ideas que no tienen pretensión universal." (Rosenthal; 1991)

Y en ese sentido se ubica la nueva propuesta de la CEPAL expresada en los documentos Transformación productiva con equidad y El desarrollo sustentable (TPE y DS).

### Una caracterización introductoria

La emergencia de la propuesta TPE y DS se puede explicar por el agotamiento del modelo de desarrollo vigente y los insuficientes o complejos resultados de las recomendaciones que se ponían en práctica (particularmente aquellas basadas en el modelo neoliberal). Ello ocurre por los grandes cambios globales que afectan todas las economías y sociedades: la dinámica tecnológica, la internacionalización/ transnacionalización y desregulación creciente.

En función de lo anterior, se indica que América Latina y el Caribe se encuentra en un proceso de transición, debido al cambio de circunstancias, desde un modelo basado en la sustitución de importaciones (prevaliente hasta 1981) hacia uno nuevo basado en competitividad (Rosenthal, id.). De acuerdo a ello la propuesta de la CEPAL plantea la **impostergabilidad** de la TPE en función de tres grandes cuestiones: i) los resultados de la década perdida 1/, ii) las deficiencias estructurales: bajo ahorro interno, inserción asimétrica de América Latina en la economía internacional y debilidad en la incorporación tecnológica y iii) la reversión del círculo vicioso de causalidades entre las deficiencias mencionadas (Beca; 1990).

Por su parte el planteamiento del DS refleja una preocupación por el nivel de vida y la definición de un contexto ambientalmente sustentable, profundizando inquietudes ya insinuadas en la TPE.

La **idea matriz** frente a tales preocupaciones, es la incorporación deliberada y sistemática de progreso técnico al proceso productivo, con los consiguientes aumentos de productividad, apuntando al criterio estratégico de generar "competitividad auténtica".

Con este fin, actúa dentro de diversos **condicionantes**:

i) externos: grado de apertura, manejo de la deuda y el financiamiento, acceso a tecnología y ii) internos: corrección de desequilibrios macro, problemas de financiamiento del desarrollo y mantenimiento de la cohesión social. Se remarca que los factores

---

1/ Dos comentarios: i) el propio documento indica que tanto los procesos redemocratizadores como la dolorosa experiencia vivida por las economías en este período, pueden considerarse herencias de esta década (80') que constituyen importantes activos para la propuesta.

ii) otros autores precisan que la verdadera década perdida sería la del 70' que por su permisividad financiera frenó intentos de ajuste y agudizó desequilibrios preexistentes, conduciendo al ajuste del 80' (Sunkel y Zuleta; 1990).

negativos deben considerarse como condicionantes y no como excusa para evitar la transformación propuesta.

Las grandes **orientaciones** 2/ presentes en la propuesta podrían resumirse en una palabra "articulación", que se podría adjetivar como sistémica y flexible, ya que el documento plantea tal orientación en distintos ámbitos y bajo distintas denominaciones.

- Primero, en cuanto a mercados internos y externos habla de una "vinculación" que se oriente a una inserción equilibrada, sobrepasando los límites impuestos por una protección generalizada y orientación exagerada a mercados internos, o por una apertura no condicionada. Ello debe realizarse en el marco de un comercio internacional creciente en que se mueven constantemente las fronteras entre mercancías transables y no transables (Rosales; 1991).
- Segundo, con respecto a los distintos sectores plantea una "articulación productiva" que refleja el carácter sistémico 3/ de la propuesta, superando las políticas sectoriales aisladas y la sobreexplotación de ventajas comparativas estáticas en cuanto a recursos. Esto supone una atención especial a los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante de los procesos productivos.
- Tercero, en cuanto a los distintos agentes propone una "concertación estratégica", abriendo espacios a la creatividad y renovación institucional, frente a orientaciones de acción pública extensiva o la total liberalización y privatización.

---

2/ Se dice que esta propuesta constituiría un conjunto de orientaciones más que un modelo acabado de desarrollo (Arroyo; 1990) y un ideario más que un recetario (Beca; 1990).

3/ El capítulo 6 del presente trabajo discute este carácter vinculándolo a la dimensión territorial.

- Finalmente, cabe agregar que esta orientación articuladora también se extiende al ámbito internacional con propuestas de "cooperación e integración" en ámbitos geográficos flexibles, diferenciándose de otras propuestas más globales con énfasis en la ampliación del mercado más que en la capacidad competitiva. 4/

#### Las diferencias con los paradigmas imperantes

Algo del análisis sobre los aspectos comunes y las diferencias entre esta nueva propuesta y los paradigmas en boga (neoliberal) ya se encuentra, de un modo muy esquemático, en el propio documento TPE, refiriéndose a las ortodoxias de los 50'-60' y de los 80' (págs. 85 y 102-104). También se han adelantado otras comparaciones en discusiones realizadas durante 1990. Por ello se hará solo una breve referencia a cuestiones comunes y a los aspectos más distintivos.

Lo **común** sin duda se asocia a 5/: la necesidad de mantener los equilibrios macroeconómicos básicos, la preocupación por la competitividad, una regulación selectiva y estabilidad en las condiciones económicas, la orientación al exterior y la preocupación por el ahorro interno. Fajnzylber destacaba además el rol protagónico de la empresa como elemento común dentro de ambos enfoques. Se concuerda que tanto el enfoque neoliberal como neoestructural tienen orientaciones generales similares y coinciden en la necesidad de cambio de la estructura productiva pero tienen explicaciones diferentes del comportamiento del individuo en la sociedad y derivan en propuestas con muy distintos instrumentos,

---

4/ La integración regional fronteriza podría ocupar un lugar importante en este sentido (ver Boisier; 1986).

5/ Se advierte de cualquier modo que han ido apareciendo una serie de elementos innovadores en el enfoque neoliberal, matizando las propuestas originales (Sunkel y Zuleta, id.) y ello se rescata en esta comparación.

en particular con diferente rol y presencia del Estado (Sunkel y Zuleta; id.).

En cuanto a los aspectos **distintivos** de esta propuesta con respecto al esquema neoliberal se puede indicar lo siguiente:

- En primer lugar, el rol del Estado, no sólo en cuanto a funciones sino por el énfasis puesto sobre: i) la necesidad de revisar su gestión para aumentar su impacto positivo sobre la eficiencia y eficacia del sistema económico, ii) su ubicación en contextos democráticos, pluralistas y participativos, y iii) la intervención/promoción selectiva en varios ámbitos, en particular en la inserción internacional. Se trata entonces de un Estado más complejo, fortalecido y eficiente, pero no necesariamente de mayor "tamaño".
- Segundo, el planteamiento sobre la mantención de los equilibrios macroeconómicos como condición necesaria pero no suficiente. La propuesta enfatiza la necesidad de combinar este manejo con políticas sectoriales así como integrar políticas de corto y largo plazo, y hace especial referencia a una política fiscal activa para la elevación del ahorro público básicamente a través de reforma tributaria.
- Tercero, la promoción de exportaciones, de mayor valor agregado, en un marco de inserción selectiva y competitiva, dentro de un sistema económico más abierto. Para ello propone graduar esta apertura en función de la disponibilidad de divisas y manejando políticas que determinen un nivel de protección efectiva a las exportaciones similar al beneficio a sectores que sustituyen importaciones.

- Finalmente, y como elemento central de la propuesta además, la generación de Ventajas comparativas dinámicas (VCD) pone una barrera frente al modelo liberalizador ya que supone anticipación, manejo importante de información, una organización y concertación de agentes en aras de reducir incertidumbre, cuestiones que el mercado por sí sólo no es capaz de resolver.

La creación de VCD en la nueva propuesta contempla una nueva estrategia educativa (valoración de Recursos Humanos, aprovechamiento y asimilación creativa de la tecnología difundida internacionalmente) ausente en otras propuestas (Arroyo, id). En este ámbito el trabajo de CEPAL (1989) sobre recursos humanos, avanza de un modo importante en criterios y propuestas.

#### Ubicación de la propuesta dentro del "ideario" CEPAL

En la referencia ya señalada, Rosenthal indica que no ve "... una ruptura abrupta con modelos anteriores", sino más bien "...una transición o adaptación a las nuevas circunstancias". Por ello y a pesar de los cambios, no es difícil leer en la presente propuesta la presencia de ciertos temas que dan "continuidad" al pensamiento de CEPAL en diversos momentos.

- En **primer** lugar, la preocupación por aumentos de productividad asociada a la asimilación, incorporación y difusión del progreso técnico. Es de sobra conocida la permanente preocupación de Prebisch por la retención de los beneficios de aumentos de productividad, y del desarrollo que hace Anibal Pinto sobre la concentración de los frutos del progreso técnico en términos sociales (distribución del ingreso), sectoriales (dinámica heterogénea) y regionales (distribución espacial). Problema que se agudiza por la forma que toma el proceso de acumulación y la orientación del consumo (capitalismo

imitativo) 6/. Pinto adelanta la necesidad de identificar las causas de aumentos de productividad y de orientar las políticas a los factores sociales que operan detrás de ella (Pinto; 1973).

Este tema en la presente propuesta supone una formulación sistémica de políticas de inserción internacional, de actividad productiva, de creación, reforzamiento y distribución de activos/ en particular referido a capital humano. Hay un cambio de énfasis con respecto a las ideas anteriores, que puede relacionarse con la preocupación por la vinculación existente entre volumen de excedente y estructura productiva (Fajnzylber; 1980).

- **Por otra parte**, el eje industrializador, presente desde los primeros trabajos de la CEPAL como exigencia ineludible del desarrollo y particularmente dentro de "la tesis de la industrialización comprensiva" de Prebisch, "... --más allá del enfoque puramente sectorial-- concebida como instrumento de diversificación estructural..." (Pinto; 1986).

En la presente propuesta se rescata ese concepto amplio que sobrepasa "el estrecho marco sectorial" abarcando explotaciones primarias y el área de servicios, integrando el sistema productivo y propendiendo a la homogenización de niveles de productividad. Los primeros planteos de estas ideas se encontraban en un trabajo de 1983 en que Fajnzylber formula la idea de "núcleo endógeno de dinamización tecnológica" (Fajnzylber; 1989).

- **Tercero**, el rol del Estado, cuya intervención se asocia a la necesidad de complementar y sustentar la economía

---

6/ A fines de los 70' esta preocupación lleva a la propuesta de transformación del sistema y socialización del excedente para acelerar la acumulación y corregir las desigualdades sociales de carácter estructural (Prebisch. 1980). Se rescata su planteamiento sobre acumulación reproductiva del capital, que requiere una actitud austera y productivista para conciliar aumentos de productividad con aumentos de empleo a nivel macro. (Di Filippo; 1988).

capitalista, aportando una visión de conjunto, acción directa en algunas áreas y prevención y control de desequilibrios macroeconómicos (Gurrieri; 1987) 7/.

El Estado, como un agente más, e integrado al sistema social, adquiere en la nueva propuesta, como ya se indicara, un rol básicamente concertador y de intervención selectiva.

- **Cuarto**, la idea de crecimiento con equidad, siempre presentes en la visión global del desarrollo trabajada por la CEPAL, son medulares en la presente propuesta. A modo de referencia, en el año 1976 el diagnóstico que efectúa la CEPAL apunta: crecimiento insuficiente para los desequilibrios sociales, transformación insuficiente para la autosustentación y relaciones económicas asimétricas que acrecientan su vulnerabilidad (CEPAL, 1988).

Vinculado con este tema, cabe indicar que el insuficiente ahorro interno, se asocia en la presente propuesta a raíces estructurales: patrones de consumo e inequidad social.

- **Finalmente**, la preocupación por la inserción asimétrica internacional, es recogida ahora como una de las deficiencias estructurales que fundamentan la imposterabilidad de la nueva propuesta.

Al respecto es deudora de la permanente preocupación de la CEPAL, y de Prebisch en particular, por el deterioro de los términos de intercambio de los productos primarios (especialización empobrecedora basada en VCE). Ello reforzaba la necesidad de promover el desarrollo industrial de la periferia no sólo asociado

---

7/ De acuerdo a este mismo autor, también debió jugar, en tanto Estado periférico, un rol de integración nacional (construcción de nación) y en tanto Estado planificador, orientar no sólo el cuánto y cómo producir sino además el qué producir (reestructuración económica).

a sustitución de importaciones sino a exportación de manufacturas y fundamentaba además las propuestas de cooperación N-S en materia de producción, comercio y financiamiento, considerando las relaciones de poder y el problema político de la deuda (Di Filippo; 1988).

Para remarcar aquello que daría continuidad en la presente propuesta al pensamiento de la CEPAL, es ilustrativo considerar lo que se planteaba en un documento preparado para el XXI período de sesiones en 1986. En este se indicaba que frente a los alcances de la crisis, los esfuerzos que deberían realizar los países debían apoyarse en cuatro ejes esenciales: i) compatibilizar el avance por la senda del ajuste expansivo con la reducción de la inflación, ii) elevar el ahorro interno y especialmente el nivel de la inversión, iii) modernizar y transformar las estructuras productivas alcanzando formas de organización productiva más competitivas en los ámbitos interno e internacional, y iv) la equidad dando sentido y legitimidad al esfuerzo de recuperación, considerada en su dimensión de acceso difundido a bienes y servicios y en la apertura de espacios de participación en aspectos que influyen en sus condiciones de vida y trabajo (CEPAL; 1987).

Por otra parte, frente al intento de identificar el "giro" que representa este trabajo dentro de la línea de pensamiento cepalino, se pueden reconocer al menos cuatro grandes aspectos novedosos.

- **Primero**, en cuanto a la concepción; el carácter sistémico de la propuesta (ver nota 3/) lleva a un tratamiento diferente de la equidad apareciendo como causa y efecto de la competitividad "auténtica" (relación virtuosa entre transformación productiva y equidad?). Esta idea ya aparece bastante trabajada en Fajnzylber (1989) donde se concluye la causalidad: equidad-austeridad-crecimiento-competitividad. Este carácter sistémico también se

encuentra presente en la consideración endógena del medio ambiente y su retroalimentación con el crecimiento y la equidad como aparece en el DS.

Esto lleva entonces a enfatizar las recomendaciones sobre la actividad productiva más que a medidas asistencialistas o de compensación. Aún así dentro de las orientaciones de la TPE se marca como imperativo de la equidad, complementar la transformación productiva con medidas redistributivas; lo que puede tener mayor importancia en la primera fase o transición en la implementación de esta propuesta.

- **Segundo**, hay una definición novedosa y amplia de capital que abarca diversas formas: humano, natural, físico, financiero, institucional y cultural. A partir de allí se plantea la idea de sustentabilidad dependiendo del equilibrio dinámico entre ellas de modo que "la tasa de uso resultante de cada una de esas formas no exceda su propia tasa de reproducción", considerando las relaciones de complementariedad o sustitución entre ellas. Sin embargo alerta sobre los escasos grados de sustitución que pueden darse con respecto al capital natural. De esto deriva una variedad de recomendaciones de política donde se refuerzan los conceptos de equidad y sustentabilidad.

- **Tercero**, el nuevo enfoque sobre integración/ cooperación también merece destacarse por las razones señaladas anteriormente en cuanto a espacios flexibles y definición de actores o ámbitos que variarán de caso a caso. Al respecto se parte de una concepción N-S más compleja, con tendencias a una mayor competencia y, al mismo tiempo, al agrupamiento de países; lo que determina alguna incertidumbre respecto a la dinámica de bloques a los que América Latina podrá asimilarse o enfrentar.

- **Finalmente**, la metodología inductiva utilizada es considerada también una gran novedad con respecto a otros trabajos, puesto que "no presenta un modelo del cual se deducen propuestas concretas" (Arroyo, id.), aunque debe reconocerse que desde sus orígenes se ha considerado que el trabajo de la CEPAL va respondiendo a realidades complejas y cambiantes más que a un "cuerpo sistemático de doctrinas" (CEPAL, op.cit. y párrafo introductorio de este capítulo).

Para completar esta visión dentro del ideario de la CEPAL se intentará brevemente distinguir los elementos que la diferencian con respecto a la propuesta de "Desarrollo desde dentro", considerada complementaria a la TPE y estando ambas ubicadas dentro del neoestructuralismo (Sunkel y Zuleta, op.cit.). Esta última se plantea como objetivo la transformación estructural modernizadora en un contexto de crecimiento equitativo y democracia. De acuerdo a la síntesis presentada por estos autores podrían rescatarse los siguientes énfasis dentro de "Desarrollo..." 8/: i) la acción del Estado para promover mercados ausentes o incompletos así como mejorar o compensar distorsiones de mercado, ii) la renovación del Estado (rol estratégico) y su fortalecimiento en cuanto a las funciones: clásicas, básicas, auxiliares y directas, iii) el tratamiento más explícito de la descentralización como filtro de conflictos y iv) una explicitación en el tratamiento de la extrema pobreza con acción distributiva complementaria y preocupación por los impactos del ajuste, prestando especial atención al sector informal.

---

8/ Libro en prensa, próximo a aparecer (Sunkel; 1991).

El cambio de espíritu: casos que ilustran que es posible ... e  
¡invitan a la acción!

Tanto por la metodología inductiva, donde se explicita gran cantidad de casos que la sustentan, como por el tono del trabajo puede notarse el carácter más alentador de la propuesta (Beca, op.cit.). Ello puede ser especialmente importante por la oportunidad en que ella se presenta. Momento de desaliento por coyunturas difíciles y por la debilidad de certezas teóricas e ideológicas ante los acelerados cambios acaecidos en el mundo (Iguñiz; 1991, Arroyo, id.).

Lo alentador también podría asociarse a la posibilidad de pasar de una situación de subordinación a una de desarrollo endógenamente inducido, como oportunidad que se abre frente a la crisis. Tomando un planteamiento anterior de Fajnzylber, se podría decir que tal posibilidad apela a la "creatividad" como objetivo de la industrialización eficiente y en respuesta tanto a la persistencia de carencias sociales como a la transición entre dos patrones tecnológicos. Creatividad necesaria a la perdurabilidad del crecimiento, que requiere el reconocimiento de las potencialidades de la población, mayores grados de descentralización y el alcance al sistema completo para no agotarse. Con esto se apunta a una efectiva modernidad, bien distinta a la de "escaparate" que hemos observado en América Latina (Fajnzylber; 1983).

Aunque dentro de la propuesta se advierte explícitamente que se trata de un trabajo de largo plazo por el carácter sistémico y el tiempo de aprendizaje y adaptación, también se hace presente la convicción de que a pesar de los obstáculos "existen efectivamente vías para superarlos".

Cabe aquí recordar la inspiración de Medina Echeverría visualizando el proceso de desarrollo sin un determinismo fatal ya

que la acción humana otorga grados de libertad e indeterminación a la historia (Gurrieri; 1988).

Las interrogantes que quedan (asignaturas pendientes?)

En varias discusiones ya se ha puesto de manifiesto la existencia de asignaturas pendientes, pero cabe remarcar algunas de gran importancia para el presente trabajo.

- El tipo de Estado, su organización --y aquí ya cabe empezar hablar de descentralización-- y el rol de la planificación en este esquema requieren un tratamiento adicional. Rosales (1988) ha destacado, dentro de los aportes del neoestructuralismo, la discusión sobre la relación entre planificación y política económica que habría que rescatar en esta perspectiva. Debe reconocerse sin embargo que en DS se hace un avance con respecto a la institucionalidad y los requerimientos de participación en estos procesos.

Pocas veces se ha resuelto dentro del trabajo de la CEPAL, si existe en los países de la región el Estado necesario para las transformaciones que se propugnan; vale decir, hay poco conocimiento sobre su naturaleza y capacidad real y existen muchos supuestos sobre su lógica y forma de operar. Por ello, es interesante la idea de Estado como objeto y sujeto de la estrategia de desarrollo (Gurrieri; 1987). Sin duda que los planteamientos de Medina Echeverría sobre democracia y planeación cobra fuerza en este punto al concebir la planeación como instrumento de ordenamiento racional y transformación de la sociedad en la búsqueda de un tipo de organización económica compatible con la vigencia de principios democráticos (Gurrieri; 1988).

Al respecto, también sería importante rescatar lo planteado por ILPES, en especial con respecto a: i) reorientación de

políticas de inserción externa, en materia de apoyo directo a las actividades vinculadas a la inserción (formulación de escenarios, formación de capital intelectual, negociación, etc.) y simultáneamente búsqueda de complementación productiva con las otras actividades e integración socioeconómica nacional (ILPES, 1989) y ii) necesidad de renovación teórica (frente a organizaciones complejas) y de métodos (prospectiva, tratamiento de incertidumbre) respecto a planificación y al rol del Estado (CEPAL; 1987, ILPES; 1990).

- Algo similar podría indicarse con respecto a **otros actores** del desarrollo y la naturaleza de su adhesión a proyectos nacionales que se deriven de la TPE (Iguñiz; op.cit.). Hay antecedentes sobre esta preocupación en el trabajo de Wolfe, respecto a quién puede asumir la necesaria transformación, rescatando los avances que se han observado en materia de organización popular, fortalecimiento democrático así como conciencia de la necesidad de complementación entre actores para tal tarea. Por otra parte, el reciente seminario (y el trabajo de que daba cuenta) sobre diversos agentes de desarrollo 9/; empresarios, ingenieros y técnicos, obreros y sindicatos; significó avances en ese sentido. Ello es clave por las características del proceso innovador, la incidencia de factores culturales en este proceso y los efectos políticos y sociales que pueden tener distintas formas de modernización. Al respecto, queda bastante por explorar en la propuesta, respecto al rol que puede ser jugado por otro actor como es el gobierno regional/ local en una dinámica innovadora.

---

9/ "Imágenes sociales de la modernización y transformación tecnológica", Santiago, 25 al 27 de marzo de 1991. Seguimiento de la investigación exploratoria sobre agentes de desarrollo en el marco de la TPE, coordinado por Enzo Faletto.

- Por otra parte y como uno de los aportes del neoestructuralismo, aparecen políticas para el **acceso de personas en situación de pobreza a nuevos activos**, indicando que la redistribución debe anteceder al crecimiento (Rosales; 1988). Ello es particularmente conciliable con las ideas de la TPE y DS en la medida que se trabaje con el concepto amplio de activos (capitales). Sería el caso de una fuerte orientación a estos estratos (los menos favorecidos) dentro de una estrategia educativa, y en general de capital humano, para la absorción, difusión y mejor aprovechamiento del progreso técnico. De nuevo la descentralización puede tener un importante rol en este tipo de estrategias, permitiendo una mejor focalización y adecuación a las características regionales específicas.

#### Descentralización e implicancias territoriales de la propuesta de la CEPAL

En primer lugar, se debe observar que los factores que han incidido en la emergencia de la TPE y DS o los contextos institucionales en que ellas se enmarcan, tienen implicancias también en términos de descentralización. La revolución científica-tecnológica, la reestructuración del EE y el nuevo contexto democrático-participativo 10/.

Adicionalmente, inciden también en las tendencias desconcentradoras de la actividad productiva, la reorientación de los mercados y rubros de especialización, mediatizados por cambios tecnológicos. Aparecen otros criterios de localización, como la base de recursos naturales, los puertos de salida de productos, etc. Y frente a ello, el requerimiento de una distinta

---

10/ No se profundizará en ello porque es trabajado con mayor detención en el capítulo 2.

estructuración del Estado como interlocutor de agentes económicos espacialmente diferenciados.

Por las mismas razones enunciadas, la TPE tiene implicancias en términos de localización de actividades, derivadas de sus políticas de apoyo a la inserción internacional y de fortalecimiento de la actividad productiva. Por otra parte, supone descentralización particularmente dentro de las políticas para inducir la interacción entre agentes públicos y privados.

En la referencia explícita a la descentralización se da cuenta de la menor acción del Estado y de las demandas de autonomía, lo que configura una dialéctica entre la necesidad de ciertos patrones nacionales comunes y el aprendizaje de acción descentralizada. Pero hay una referencia indirecta, abriendo posibilidades a la descentralización, cuando se enfatiza el carácter sistémico de la transformación productiva y los efectos de la proximidad geográfica y cultural de los actores que participan como oferentes o demandantes de la innovación tecnológica.

El documento TPE es explícito además en la orientación descentralizada que deberían tener ciertas políticas, en especial: la capacitación de mano de obra, la definición de estrategias para la agricultura (regionalmente diferenciadas) y el apoyo y fomento a PYMES y al sector social de la economía.

Por su parte, en el DS se rescata una idea descentralizadora especialmente cuando se trata la institucionalidad y se señalan cuestiones como: la gestión local de recursos naturales y articulación público-privado, la capacidad de evaluación y ejecución de programas de desarrollo regional y la incorporación de proyectos dentro de programas regionales que permitan la participación conjunta de diversos agentes de desarrollo.

Hay además una clara consideración de la dimensión territorial del DS cuando se explicita como criterio orientador y condicionante el reconocimiento de singularidades regionales y culturales y cuando se plantea la necesidad de ordenamiento territorial para la articulación de los planes económicos y ecológicos.

Por todo lo señalado en este punto y por las asignaturas pendientes ya comentadas, no es difícil entonces, deducir los análisis que faltan para demostrar cómo la descentralización puede constituir un importante instrumento viabilizador de las propuestas examinadas. Esto se presenta con mayor detención en los capítulos siguientes.

Bibliografía

- Arroyo, Gonzalo (1990) - La apuesta de la CEPAL, ¿Modernización productiva con equidad?. En Revista Mensaje No. 395, diciembre 1990.
- Beca, Raimundo (1990) - Transformación productiva con equidad: tres lecturas comentadas de la propuesta de la CEPAL para la década de los noventa, mimeo.
- Boisier, Sergio (1986) - Notas en torno al desarrollo de las regiones fronterizas en América Latina. Doc. ILPES CPRD - C/79.
- CEPAL (1987 a) - El desarrollo en América Latina: escollos, requisitos y opciones. Cuaderno de la CEPAL No. 55
- CEPAL (1987 b) - Revista de la CEPAL No. 31, abril 1987.
- (1988) - CEPAL: 40 años (1948 - 1988). José Cayuela Ed.
- (1989) - El desarrollo de los recursos humanos como eje articulador entre la modernización productiva y la integración social. Doc. R/LC/R.836, 12 de diciembre de 1989.
- (1990) - Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los noventa. Doc. LC/G.1601 (SES.23/4), 19 de marzo de 1990.
- (1991) - El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente. Doc. LC/G.1648 (CONF.80/2)/ Rev.1, 5 de febrero de 1991.
- Di Filippo, Armando (1988) - Las ideas de Prebisch sobre la economía mundial. En Revista de la CEPAL No. 34, abril 1988.
- Fajnzylber, Fernando (1980) - Comentario sobre el artículo de Prebisch "Hacia una teoría de la transformación". En Revista de la CEPAL No. 11, agosto 1980.
- (1983) - La industrialización trunca de América Latina. Ed. Nueva Imagen, México.
- (1989) - Industrialización en América Latina: de la "Caja negra" al "Casillero vacío". Cuaderno de la CEPAL No. 60.
- Gurrieri, Adolfo (1987) - Vigencia del Estado planificador en la crisis actual. En Revista de la CEPAL No. 31, abril 1987.

- Iguñiz, Javier (1991) - Introducción al análisis de la Transformación productiva con equidad. Presentado en Seminario sobre Propuestas para el desarrollo latinoamericano: opciones estratégicas. ALOP
- ILPES (1987) - Planificación para una nueva dinámica económica y social. En Revista de la CEPAL No. 31, abril 1987.
- (1989) - Inserción externa, desarrollo y planificación. Doc. NTI/G.VII.3, abril 1989.
- (1990) - Nuevas pautas de trabajo 1990 - 1991. Doc. NTI/E.XII.03, abril 1990.
- Pinto, Anibal (1973) - Concentración del progreso técnico y de los ingresos en el desarrollo. En A. Pinto y C. Fredes: "Curso de Economía Política - Elementos de Teoría económica". Documento Auxiliar No. 2, ILPES.
- (1986) - Raúl Prebisch (1901 - 1986). En Revista de la CEPAL No. 29, agosto 1986.
- Prebisch, Raúl (1980) - Prólogo al libro de O. Rodríguez: "La teoría del subdesarrollo de la CEPAL". Siglo XXI, México.
- Rosales, Osvaldo (1988 a) - El neoestructuralismo en América Latina. En Pensamiento Iberoamericano No. 14, julio-diciembre 1988
- (1988 b) - Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano. En Revista de la CEPAL No. 34, abril 1988.
- (1991) - Equidad y modernización tecnológica. En Revista Mensaje No. 397, marzo-abril 1991.
- Rosenthal, Gert (1991) - Citado en "América Latina transita hacia un nuevo modelo de desarrollo económico". Diario El Mercurio, 28 de marzo 1991.
- Sunkel, Osvaldo Ed. (1991) - El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina. En prensa.
- Sunkel, Osvaldo y Gustavo Zuleta (1990) - Neoestructuralismo vs. neoliberalismo en los años noventa. En Revista de la CEPAL No. 42, diciembre 1990.
- Wolfe, Marshall (1987) - ¿Qué agentes? ¿Agentes de qué?. En Revista de la CEPAL No. 31, abril 1987.

LA DESCENTRALIZACION: UN **MANTRA** CONTEMPORANEO EN EL CAMPO DE LAS  
POLITICAS PUBLICAS

Los libros sagrados de la tradición religiosa de la India, los VEDA, se componen, formalmente, de una serie de himnos métricos llamados MANTRA que contienen alabanzas a las divinidades, máximas rituales para los sacrificios, melodías para el canto y recetas mágicas.

A fines de siglo, la descentralización bien podría optar a una categoría similar, en el sentido de una apelación a rituales y recetas casi mágicas en el plano de las relaciones políticas, y por tanto de poder, entre el Estado y la sociedad civil.

América Latina posee, según Claudio Véliz, una **cultura centralista**, atribuida, según este autor, a la falta histórica de procesos similares a la Revolución Industrial y a la Revolución Francesa, a la ausencia de formas feudales y al peso de una sola religión de carácter latitudinario.

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

Como suele suceder tratándose como se trata de un asunto de tanta importancia política y que afecta al mismo tiempo de una manera tan profunda la vida cotidiana, las posiciones ideológicas y políticas en torno a esta cuestión tienden a polarizarse entre quienes ven en la descentralización un concepto mágico, capaz de producir por sí solo todo un cúmulo de cambios sociales y los que consideran la descentralización casi

en términos demonológicos, como el último ataque de las fuerzas reaccionarias sobre lo que queda del Estado del Bienestar o sobre los remanentes idealizados de un orden social irremediablemente condenado a su reemplazo.

El mundo real se mueve sin embargo de acuerdo a una lógica menos emocional.

Aunque pueda parecer una afirmación exagerada, el hecho concreto es que la tendencia a una mayor descentralización, es decir, la tendencia a organizar a la sociedad en algún punto intermedio del continuo centralización-descentralización, punto por cierto más cercano al segundo de estos términos, es **un signo de los tiempos** y no resulta muy sabio desconocer este hecho, como no es sabio pretender que se puede tapar el sol con la mano.

Los períodos históricos durante los cuales se traslapan viejos y nuevos paradigmas son períodos confusos. Como lo señalara el propio Kuhn, no se desecha un paradigma de la noche a la mañana y por tanto no se impone el nuevo en forma instantánea. El cambio paradigmático toma tiempo; hay que ajustar estructuras sociales y mentales y culturales. Pero el hecho concreto a fines del Siglo XX es que 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, a favor también de la configuración de grandes conglomerados territoriales de población y de producción y a favor --no puede ser de otra manera-- de sistemas decisionales y organizacionales verticalizados, jerarquizados y **centralizados**, está siendo penetrado por otro, que se basa en diferentes conceptos de organización industrial y territorial y en modalidades distintas de distribución del poder de decisión, incluyendo ello desde el poder político hasta las cadenas de mando al interior de las unidades empresariales y sociales.

Es por ello que 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 antiguos y nuevos proyectos políticos descentralizadores adquieren una viabilidad potencial que les había sido negada en el pasado.

En primer término cabe citar la actual revolución científica y tecnológica como un fenómeno que a través de sus efectos en la esfera de la producción, de la información y del transporte está produciendo un nuevo paisaje industrial o una nueva geografía industrial. Vázquez Barquero (1986) ha denominado ésto como la economía difusa en tanto que Castells (1989) la llama economía de geometría variable, cuyas características esenciales son, por el lado de la organización industrial, el reemplazo del modelo fordista según Gatto (1989); por el lado de la organización sindical, el quiebre del sindicalismo de gran escala y por nuevas relaciones capital/trabajo; por el lado de la tecnología productiva, la preeminencia 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, eventualmente, de descentralización. Un análisis actualizado sobre los impactos y desafíos territoriales de la revolución científica y tecnológica se encuentra en Albuquerque et. alli; (1990).

Específicamente, los impactos de la revolución científica y tecnológica en la esfera de la producción pueden sintetizarse en los dos siguientes aspectos principales:

a) La nueva tecnología industrial ha trasladado la importancia de las economías de escala desde la fase de ensamblado final del producto a las fases de fabricación de partes componentes, acentuando la flexibilidad de respuesta industrial

ante variaciones de la demanda. Dornbusch plantea concretamente este argumento al comentar sobre la fabricación de automotores:

"El caso del 'Escort' europeo es interesante, ya que muestra que la economía de escala no implica que la industria debe estar ubicada en un lugar más que en otro. Revela más bien, que las economías de escala son una cuestión que surge en la etapa de especificación y producción de partes y en menor medida en el ensamble. Eso no significa de ningún modo que la producción de partes no se pueda dispersar. En verdad, es enteramente razonable que las ganancias provenientes de las ventajas comparativas y de las economías de escala, se puedan lograr juntamente con la creación de un mercado ampliado para automóviles y con localización regional de la industria de autopartes y de ensamble que refleje las ventajas dentro de la unión." (Dornbusch; 1986).

b) La fabricación por sistemas, tales como CAD, CAM y FIM (Computer Assisted Design, Computer Assisted Manufacturing y Flexible Integrated Manufacturing), permite producir piezas en distintos lugares de un país (o del mundo) para ser ensambladas en cadenas de montaje directamente ligadas a los mercados finales. Ello permite disociar espacialmente las distintas unidades productivas sin romper la unidad funcional del proceso y maximizando la productividad y rentabilidad de cada localización, según indica Scott (1988).

En la esfera de las comunicaciones, el efecto de la revolución científica y tecnológica se expresa en innovaciones tales como la computación en línea, fibras ópticas, sistemas de transmisión de imágenes y datos (telefax, fonovideo, etc.) y otros que facilitan la segmentación espacial de las funciones empresariales, al mediatizar electrónicamente la comunicación "cara a cara".

En la esfera del transporte, el impacto de la revolución científica y tecnológica tiene su expresión más clara en la expansión de trenes de alta velocidad (Francia, Japón, Alemania, Italia, España) en los nuevos sistemas intermodales que permiten

el transporte sin ruptura de carga, en la superación de la saturación del tráfico aéreo, tan visible diez años atrás y en la sustitución entre elementos transportables (menos peso y mayor valor unitario por unidad tarifaria).

Todos estos efectos configuran la nueva economía de geometría variable que genera un espacio potencial para una mayor descentralización decisional y territorial.

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

Como en muchos otros órdenes de cosas, acá se descubre una operación dialéctica. Los cambios en el sistema de producción industrial y los cambios consecuentes en el modelo de acumulación de las economías industriales nuevas y maduras, ponen en jaque la función de acumulación del Estado, de acuerdo con Habermas (1973). 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 tanto el Estado atraviesa por un proceso de metamorfosis para dar origen a un "nuevo" Estado, funcional a las nuevas condiciones (ejemplo de ello son las modernas políticas de apoyo a la investigación científica y tecnológica en vez de políticas puramente económicas de fomento industrial o la conducción estatal de nuevas formas de inserción internacional y de desregulación interna).

Es aclaratoria en este sentido la argumentación de J.L. Curbelo al señalar:

"La reestructuración del orden económico, a través de la aplicación intensiva de las nuevas tecnologías y la internacionalización de las operaciones del capital a escala internacional, corre paralela al proceso de pérdida de

confianza y funcionalidad del Estado, tanto en su papel de productor de bienes y servicios como de agente que posibilita la reproducción del sistema económico. El nuevo orden económico parece estar caracterizado por una parte, por la coexistencia de una alta concentración de la propiedad y el poder económico en un número reducido de empresas gigantes y un modelo de extremada descentralización en la producción (la economía difusa) en el cual la fricción del espacio está dejando de ser un obstáculo para la acumulación ... En este sentido, el contrato social característico del Estado del Bienestar pierde toda justificación y utilidad. Asimismo, la reducción de las barreras proteccionistas, el debilitamiento de los Estados nacionales y sus descentralización son funcionales a la nueva fase de la expansión capitalista ...

"Por consiguiente, la tendencia a la descentralización de los Estados nacionales es explicable tanto desde la lógica de las exigencias de la propia acumulación como desde la consecuente lógica del Estado capitalista en un período de crisis". (Curbelo; 1986).

Pero la reestructuración del Estado no obedece sólo a la necesidad de poner a tono el Estado (y el 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: más consensual, con un más destacado papel de la sociedad civil, no sólo de la sociedad política, con el desafío de articular disensos tanto como ampliar los consensos, etc. Si se tratase sólo de la "vieja" democracia, el "viejo" Estado sería aún funcional.

Como lo señala Faletto:

"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).

Complementariamente Revel-Mouroz decía:

"El régimen centralizado podría usar la descentralización como una técnica de relegitimación ..." (Revel-Mouroz; 1987).

En tercer término hay que apuntar a la creciente y universal demanda de los cuerpos organizados de la sociedad civil (muchos de ellos de naturaleza territorial) por mayores espacios de autorealización, lo que supone tanto descentralización (cesión de poder) como autonomía (campos específicos de competencia).

Pareciera ser que tanto individuos como colectividades llegan paulatinamente a una mayoría de edad: se toma conciencia de la posibilidad y conveniencia de la capacidad de auto-gobierno y de auto-representación. Crece el escepticismo y la desconfianza por las organizaciones nacionales --incluso las organizaciones políticas-- acusadas de anquilosamiento, burocratismo y centralismo y más preocupadas de atender a sus objetivos funcionales de permanencia y expansión que a la adecuada representación de los intereses sociales. No pocos autores --entre ellos el que escribe-- consideran la categoría socio-territorial región como una barrera al peligro de un verdadero anarquismo territorial en situaciones de exacerbado localismo.

Por supuesto que "detrás" de esta demanda actúan fuerzas diversas que confieren particularidad a lo que de todos modos se configura como una megatendencia universal: etnia, religión, cuestiones económicas y cuestiones puramente políticas ayudan a dibujar 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. Alvin Toffler (1981) fue premonitorio hace casi ya una década al incluir en su conocido libro La Tercera Ola un capítulo titulado "El fraccionamiento de la Nación" en el cual, con su peculiar estilo, da cuenta de las

innúmeras reivindicaciones autonómicas tanto en países capitalistas como socialistas. Releer hoy este capítulo es como leer un resumen de las noticias internacionales en cualquier semanario.

Estas reivindicaciones están íntimamente ligadas a una suerte de revitalización de la participación. Así, Hopenhayn (1988) señala que entre las políticas para estimular la participación dentro de la matriz contra-hegemónica figura la descentralización.

En sus propias palabras:

"La matriz contra-hegemónica aparece como reacción crítica a las formas dominantes de participación, es decir, la participación política, fundada en la delegación de poder, y la participación en el mercado, basada en la acción individual. 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. Surgen las nuevas características propias de la participación social contrahegemónica, a saber: un número relativamente bajo de participantes: estructuras no burocráticas y hasta informales; formas colectivas de toma de decisiones; distanciamiento social relativamente pequeño entre el líder y los demás participantes; modos poco teóricos de percibir y fijar los objetivos del movimiento. La participación social combina dos funciones que antes permanecían divorciadas: por un lado, la organización y movilización colectiva para presionar al poder central en torno a demandas de bienes y servicios; por otro lado, la organización comunitaria para producir o gestionar bienes y servicios desde y para la comunidad. De este modo, se va generando un estilo de participación que combina la búsqueda de mayor presencia a escala macro, con la búsqueda de mayor protagonismo a escala micro. La participación social se convierte, con ello, en el punto de inflexión entre lo político y lo individual, lo comunitario y lo público, la subjetividad y la socialidad". (Hopenhayn; 1988).

En cuarto término hay que hacer referencia a la tendencia a la privatización de actividades productivas y de servicios como otra megatendencia que contribuye al diseño de escenarios favorables a la descentralización.

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

Recientemente Juan Martín ha escrito justificadamente que la privatización es un tema candente y, como todos los temas con esta característica, ha sido mejor postulada o atacada, que entendida.

"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. No obstante, cabe advertir que, en este enfoque, las deficiencias del sector público son percibidas con mayor nitidez que las oportunidades reales y efectivas que ofrece el sector privado; esto es, se contrasta una imagen concreta del sector público con una visión más bien idealizada del sector privado ... "En torno al tema de la privatización se ha ido conformando por agregación una significativa lista de objetivos. Entre ellos destacan: a) mejorar el nivel de desempeño económico de las empresas, lo que incluye incrementos en su eficiencia productiva y asignativa; b) dar solución a las dificultades de relacionamiento entre los organismos del gobierno central y las empresas públicas; c) generar, por medio de la venta de activos productivos, ingresos fiscales; d) promover una mayor difusión de la propiedad accionaria: democratización de la propiedad o capitalismo popular; y e) atenuar el poder de los diversos grupos que ejercen presiones corporativas sobre la empresa

pública (proveedores, contratistas, burócratas y sindicatos)." (Martín; 1988).

Cabe agregar a estas consideraciones, la siguiente. Es bien distinto, desde un ángulo social, el efecto de una privatización si se atiende al ámbito en que se define la naturaleza de la personalidad jurídica del receptor del acto privatizador.

En tal sentido, un receptor que detenta una personalidad jurídica de derecho público, como por ejemplo, gobiernos locales u organizaciones territoriales sin fines de lucro (corporaciones de desarrollo, juntas de vecinos), confiere, por este solo hecho, un alcance esencialmente de descentralización territorial y en algunos casos, política también, al acto privatizador. Tal situación habría que valorarla muy positivamente desde el punto de vista del desarrollo regional, por ejemplo. Distinto será el caso si el receptor es una persona jurídica de derecho privado, con objetivos de lucro, en cuyo caso la privatización y descentralización se ajusta estrictamente a los propósitos señalados por Martín.

Cualquiera sea sin embargo la situación concreta queda en pie el hecho --que disgusta a muchos por razones ideológicas-- que la privatización es una modalidad de descentralización y en consecuencia, otra de las megatendencias a favor de ella.

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

Una reacción social sensata es tratar de aprovechar positivamente tales tendencias para ponerlas al servicio de objetivos en torno a los cuales hay poca discusión: más democracia,

mejor balance geográfico del desarrollo y más confianza en las capacidades de la sociedad civil.

### Bibliografía

- Alburquerque, F., C. de Mattos y R. Jordán (1990) - Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales, GEL, Buenos Aires.
- Castells, M. (1989) - Nuevas tecnologías y desarrollo regional, Economía y Sociedad, No.2, Madrid, España.
- Curbelo, J.L. (1986) - Economía política de la descentralización y planificación del desarrollo regional, Pensamiento Iberoamericano, No.10, CEPAL/ICI, Madrid, España.
- Dornbusch, R. (1986) - Los costos y los beneficios de la integración económica regional, en Integración Latinoamericana, No.103, INTAL, Buenos Aires, Argentina.
- Faletto, E. (1989) - "La especificidad del Estado en América Latina", Revista de la CEPAL, No.38, Santiago de Chile.
- Gatto, F. (1989) - "Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva" en Albuquerque et. alli. (op. cit.).
- Habermas, J. (1973) - Problemas de legitimación en el capitalismo tardío, Amorrortu Ed.
- Hopenhayn, M. (1988) - La participación y sus motivos. Programas de Capacitación, ILPES. Documento ASD/95, Santiago de Chile.
- Martin, J. (1988) - Interacción de los sectores público y privado y la eficiencia global de la economía, Revista de la CEPAL, No.36, Santiago de Chile.
- Revel-Mouroz, J. (1987) - Pour une géopolitique régionale et urbaine, Pouvoirs locaux, régionalismes, décentralisation, IHEAL/CREDAL, París.
- Scott, A. (1988) - New industrial spaces, Pion, Londres.
- Toffler, A. (1981) - La tercera ola, Plaza y Janés S.A., Barcelona, España.
- Vázquez-Barquero, A. (1986) - El cambio del modelo del desarrollo regional y los nuevos procesos de difusión en España, Estudios Territoriales, No.20, Madrid, España.

TRANSFORMACION PRODUCTIVA Y DESCENTRALIZACION:  
PRIMERA INTERSECCION 11/

"He abusado del tiempo y ahora el tiempo abusa de mí"  
Shakespeare, Ricardo II

Introducción

América Latina y el Caribe, cuya presencia en la economía mundial es decreciente, sufre actualmente severos rezagos tecnológicos. A pesar y debido a ellos, para hacer frente con sentido de oportunidad a los crecientes requerimientos de competitividad en la economía internacional, es imperativo que remonte su menguada productividad y sienta las bases para aumentar el bienestar de la población.

En aras de una competitividad auténtica, sostenida en el tiempo, el progreso técnico debe incorporarse deliberada y sistemáticamente. Ello, a diferencia de la competitividad espuria, basada en bajas remuneraciones o en la explotación no sustentable de recursos naturales que, además de sus efectos negativos en la concentración del ingreso y en la sustentabilidad ambiental, no se puede mantener con el transcurso del tiempo. El costo de la mano de obra ha perdido importancia como fuente de competitividad en el plano internacional, e incluso se puede prever que las consideraciones ambientales de diversos actores sociales tenderán a ser crecientes (CEPAL; 1990 y 1991).

Esta propuesta de la CEPAL sobre transformación productiva con equidad y sustentabilidad tiene implicaciones para la descentralización que derivan fundamentalmente de su

---

<sup>11/</sup> Estas ideas forman parte de un documento mayor, actualmente en elaboración en CEPAL/CELADE, bajo el título "El territorio y la descentralización en la agenda de la transformación productiva con equidad"

perspectiva sobre productividad y competitividad, debido a la inscripción de las nuevas tecnologías en los usos del territorio. Las modificaciones del uso del espacio pueden incidir en la viabilidad económica de la descentralización, entendida en términos políticos como autonomía regional y local en la toma de decisiones. A su vez, la descentralización puede potenciar la transformación productiva.

Los cambios tecnológicos y las transformaciones de la estructura productiva necesarios para remontar la productividad pueden alterar significativamente las ventajas comparativas regionales y urbanas y el patrón de uso del territorio, y modificar la división espacial del trabajo y el significado de las economías regionales. Por esta razón, las interpretaciones sobre la dinámica regional deben considerar el papel de los cambios tecnológicos y de la organización de la producción. Su estimación en la política y planificación regional debe permitir responder más eficiente y efectivamente a las demandas económicas con base regional (Gatto; 1990, pp. 57 y 93).

Luego, se hace necesario reexaminar las estrategias de desarrollo regional y reflexionar sobre la obsolescencia de algunos fundamentos tradicionales de las políticas regionales, a la luz de los condicionamientos directos e indirectos de las nuevas tecnologías (Stöhr; 1987, p. 16, Castells; 1989, p. 11). Por ejemplo, sobre la confianza excesiva en la capacidad de instrumentos propios de las políticas espaciales y locacionales para contrarrestar, por sí mismos, tendencias implícitas en los procesos de transformación económica (Uribe-Echevarría; 1990, p. 45).

La reflexión tendrá dos ejes: la relación entre el territorio y las fuentes de productividad y competitividad, y sus implicaciones para políticas regionales y la descentralización. Junto con la perspectiva de CEPAL serán considerados análisis

estimados afines, procedimiento pertinente al tratar elementos teóricos compartidos, que delinearán una "comunidad científica" en el sentido de Kuhn.

La imantación territorial de la productividad  
y competencia sistémica

a) Tecnología y territorio

Al relacionar la tecnología con la economía, la sociedad y el espacio, resulta fundamental evitar el determinismo tecnológico: no existe una relación directa entre tecnología y territorio. Procesos económicos y sociales condicionan y modelan el uso de las nuevas tecnologías, y los efectos últimos de ellas resultan de la interacción entre tecnología, economía y sociedad (Castells; 1989, p. 11). Desde esta interacción deben ser analizadas las virtuales alteraciones de las ventajas comparativas regionales y urbanas, del patrón de uso del territorio, y de la división espacial del trabajo, relacionadas con los cambios tecnológicos y con la transformación productiva.

En ese sentido, los efectos locales de la transformación productiva para la descentralización y el desarrollo regional, tienen estrecha relación con numerosos actores locales -como los empresarios; fuerza de trabajo; gobiernos local; universidades y otros- y su vínculo con los actores nacionales. Los espacios regionales y locales se constituyen a partir de los actores: un proceso de desarrollo regional tiene como condición indispensable la existencia de una sociedad regional compleja, articulada institucional y políticamente, razón por la cual el Estado, como actor exclusivo, no puede desarrollar una región (Boisier; 1988, p. 15; Stöhr; 1986, p. 196).

Las estrategias de desarrollo regional relacionadas con la transformación productiva son irreductibles a aquellas adoptadas

por las empresas. Las decisiones en materia de desarrollo regional respecto de la distribución espacial y social de los costos y beneficios deben considerar las estrategias empresariales de cambio estructural pero deben también incluir criterios de costo-beneficio externos a las empresas, pero internos a las comunidades territoriales; en ello influyen las correlaciones de fuerza políticas y la viabilidad de pactos entre las mismas (Stöhr; 1986, p. 191).

La constitución del espacio regional y local mediante actores resulta determinante, si se considera que las nuevas tecnologías albergan tendencias tanto hacia centralizar y controlar, como hacia la descentralización y la autonomía (Pérez; 1896, p. 70). Lejos de un determinismo tecnológico, ello provee una base real para orientaciones muy diversas, según las preferencias y las correlaciones de fuerza propias de los actores locales, regionales y nacionales. A diferencia de propuestas de desarrollo regional centradas únicamente en "políticas industrializadoras", como fue el caso de los polos de desarrollo, ello implica considerar un "entorno social, cultural y de participación política" (Cuadrado; 1988, p. 92), perspectiva que vincula la transformación productiva con la temática de la descentralización.

Es así como numerosos elementos inciden en una mayor flexibilidad de localización de las actividades económicas. Las comunicaciones posibilitan reducir la distancia entre la decisión y la acción en presencia de desconcentración geográfica, haciendo técnicamente viables procesos de hipercentralización en la toma de decisiones de las empresas. Esta, sin embargo, actuaría contra la flexibilidad y la diversificación asociadas, por el contrario, con descentralización de la toma de decisiones. En términos organizativos resulta conveniente una estructura flexible e interactiva de unidades relativamente autónomas, que puede coordinarse en forma adaptativa bajo una gerencia estratégica dinámica. Ciertos mercados locales y nichos pueden también ser

asumidos por pequeñas empresas y cooperativas (Pérez; 1986, pp. 70 y 71).

Las nuevas tecnologías permiten concentrar y dispersar unidades y funciones, garantizando la articulación del sistema por encima de las contigüidades espaciales. Las de información y las comunicaciones posibilitan dislocar espacialmente los procesos de producción, distribución y gestión: diferentes unidades de las empresas y organizaciones pueden localizarse en diferentes espacios, adecuados para su función específica, articulados a una cadena translocal y supralocal (Castells; 1989, pp. 12 y 14).

Se están produciendo cambios en las dimensiones de las empresas: tienen mayor cabida empresas pequeñas y medianas competitivas e integradas en una forma sistémica, que se adecuan a la diferenciación de productos y a las segmentaciones del mercado, pues las economías de escala han cedido paso a las de variedad, calidad y flexibilidad. Flexibilidad en los productos, en el "mix" de producción y en los volúmenes, diseños, rutinas productivas, bienes de capital, relaciones laborales etc. (Gatto; 1989, pp. 63 y 69).

Por otra parte, la modernización de las comunicaciones crea condiciones técnicas para dispersar geográficamente servicios públicos, funciones de gobierno y servicios privados como la banca. La consecuente equiparación de externalidades en el territorio, junto con las deseconomías de agregación de las grandes ciudades, puede contribuir a un mayor equilibrio geográfico (Pérez; 1986, p. 86). Tal dispersión geográfica puede constituir una base material para procesos de descentralización.

Pero la mayor flexibilidad territorial para localizar las distintas actividades no significa, de manera alguna, que el espacio resulte indiferente para la inversión. Por el contrario, peculiaridades de los espacios atraen procesos productivos y de

gestión; ciertos lugares se constituyen en medios decisionales donde se concentra el poder o bien, en centros de innovación donde se concentran industrias. Se pueden desconcentrar espacialmente actividades subordinadas, de acuerdo con jerarquías tecnológicas y de gestión que instauran una especialización en el espacio; algunos espacios productivos son dominados funcional y económicamente en torno a la capacidad de innovación (Castells; 1989, pp. 13, 14 y 16). Las segmentaciones de la producción y de la distribución permiten segregar espacialmente los procesos de producción rutinarios y standarizados de los procesos de investigación y desarrollo (Stöhr; 1986, p. 180).

Cabe destacar que el agrupamiento de industrias ("cluster") ha sido señalado como uno de los rasgos más notables de las economías más avanzadas porque, se afirma, da pie a un reforzamiento mutuo de las industrias competitivas, revelando el carácter sistémico de la competitividad. De allí que la competitividad nacional resida tanto en el agrupamiento como en las industrias individuales: "El agrupamiento deviene un vehículo para mantener la diversidad y para sobreponerse a la visión doméstica, a la inercia, a la inflexibilidad y al acomodamiento entre rivales, que hacen más lento o bloquean el perfeccionamiento y las nuevas 'entradas'. El agrupamiento ayuda a incrementar el flujo de información, la posibilidad de nuevos acercamientos, y la entrada de nuevas industrias" (Porter; 1990, pp. 151 y 152 traducción propia).

Diversos elementos se esgrimen, por tanto, a favor de promover agrupamientos industriales. Las inversiones de las industrias en tecnología e información, en infraestructura especializada pero relacionada, se afirma, provocan numerosas externalidades potenciadas por la concentración geográfica. Tales externalidades, a su vez, contribuyen a atraer inversiones y a elevar la especialización. La rivalidad con proximidad geográfica aumenta el espíritu de competencia. Las universidades cercanas a

un grupo de competidores posiblemente sean más permeables a percibir la importancia de vincularse con la industria. La proximidad incrementa la concentración de información, la notoriedad de la misma, la velocidad de su flujo, la tasa a la cual se difunden innovaciones. Se incrementa la visibilidad del comportamiento del contrincante y se limita la diseminación de información hacia afuera, porque el contacto "cara a cara" hace que ella se filtre lentamente (Ib. pp. 52 y 157).

En un sentido semejante se afirma que dentro del agrupamiento la tecnología adquiere características de bien público, debido a la presencia de interdependencias no transadas o negociadas entre sectores, tecnologías y empresas, que asumen la forma de complementariedades tecnológicas, sinergias, flujos de estímulos y constricciones, no sujetas a un intercambio mercantil. Estas interdependencias conforman "conjuntos estructurados de externalidades tecnológicas", que constituyen un "activo colectivo" de los agrupamientos de empresas en naciones, regiones etc. (Dosi; 1988, p. 226).

En esta perspectiva, las ventajas competitivas de las naciones se dan cuando los determinantes de las ventajas competitivas nacionales llegan a constituir un sistema que se refuerza mutuamente, denominado "diamante". Son los componentes de las ventajas competitivas nacionales los que actúan como los cuatro elementos integrantes del diamante: las condiciones de los factores de la producción; la estrategia, estructura y rivalidad de las empresas; las condiciones de la demanda; y las industrias relacionadas y de apoyo. (Porter; 1990, pp. 72 y 99)

La competencia crea externalidades relacionadas con el proceso de innovar y mejorar las ventajas competitivas. Las inversiones mejoran el ambiente nacional, crean diversidad e incentivos para acelerar la tasa de innovación. En ese sentido, la competencia contribuye a mejorar el "diamante" nacional y las externalidades

se refuerzan por la proximidad geográfica . Se da una interdependencia: la concentración geográfica eleva y magnifica las interacciones dentro del "diamante" y, por tanto, contribuye a transformarlo en un sistema; por su parte, la naturaleza sistémica del mismo promueve el agrupamiento de las empresas competitivas de una nación. La proximidad geográfica resulta crucial para explicar que las externalidades resulten más fuertes dentro de una nación, o dentro de regiones en una nación, que entre naciones (Ib., pp. 144, 148, 149, 782 y 791).

Como se ve, lo fundamental del agrupamiento no es la simple concentración espacial de empresas, sino su configuración relacional, el denominado diamante. Los beneficios de aglomeración están asociados a la racionalidad expuesta y no, como en el pasado, a los costos de transporte como factor determinante; estos últimos siguen teniendo importancia en las cadenas de comercialización de ciertos productos --como los de explotación primaria asociados con grandes volúmenes, o sujetos a un estrecho "timing" entre producción y consumo. Pero los insumos y productos terminados de alta tecnología son poco sensibles a los costos de transporte (Gatto; 1990, p. 74) y los vertiginosos cambios en las comunicaciones aminoran las fricciones (costos) de espacio.

Es relevante entonces considerar que aunque las oportunidades y constricciones tecnológicas encarnadas en destrezas y capacidades puedan "derramarse" de una actividad económica a otra, ellas tiendan más bien a organizarse según condiciones contextuales específicas, en el plano nacional, regional o empresarial, fundamentales para el proceso innovador (Dosi; 1988, p. 226). En ese sentido, agrupamientos de empresas que contribuyan a remontar la competitividad nacional pueden verse también favorecidos por estrategias descentralizadoras, sensibles a especificidades locales y regionales.

Los agrupamientos aludidos pueden ser de empresas pequeñas y medianas. Sobre el "modelo emiliano" en Italia se ha afirmado que la capacidad de las pequeñas empresas para desarrollar nuevos productos y nuevas máquinas ha sido potenciada por la proximidad de empresarios dedicados a las mismas actividades y por la colaboración en cada empresa entre trabajadores calificados y técnicos (Brusco; 1985, p. 62). Para distinguir tales configuraciones espaciales de aquellas de concentración propias de las grandes industrias, se ha acuñado el término "difusión industrial", referido no únicamente al tamaño mediano y pequeño de las empresas sino a la proximidad y densidad de actividad, y a las relaciones de redes interempresariales mercantiles y de colaboración entre empresas, por lo general, autónomas. Aquí interesa destacar la base explícitamente territorial de tales relaciones; la comunidad existente permite una articulación entre mercado y reciprocidad. (Fua; 1985, Brusco; 1985, Colletis et. al., 1990, p. 10).

Por todas estas razones, en la apuesta por elevar la productividad mediante cambios tecnológicos, el amplio espectro de usos del espacio constituye una base óptima para plantear políticas locales y regionales. Esta preocupación es ajena a la visión neoclásica del espacio y de lo regional, que atribuye la productividad a los factores básicos de la producción, y supone una absoluta movilidad de los factores. Por el contrario, resulta pertinente preguntarse por la racionalidad de localización de los factores no básicos. Y, en el caso de América Latina, también por la de los básicos cuando éstos no tienen una difusión generalizada.

b) Diversidad del impacto territorial de la nuevas tecnologías

Las alteraciones de las ventajas comparativas regionales y urbanas y del patrón de uso del territorio, debido a los cambios tecnológicos y a las transformaciones de la estructura productiva

requeridos para remontar la productividad, pueden depender en buena medida de políticas de desarrollo endógeno <sup>12/</sup> impulsadas por actores públicos y privados. La viabilidad de las potenciales alteraciones está también determinada por los actuales patrones de uso del territorio, en la medida que éstos condicionan parcialmente los recursos endógenos.

Para remontar la productividad, las empresas pueden desarrollar dos estrategias principales. Pueden introducir cambios para elevar la productividad "in situ", es decir, en su afincamiento actual, o bien cambios en la distribución espacial de las funciones (Stöhr; 1986, p. 184). Sobre estas estrategias actúan las políticas de desarrollo regional.

El emplazamiento de empresas en los diversos espacios estará determinada también por las transformaciones de las economías de escala que pueden, al reducirse los tamaños de planta eficientes, hacer viables espacios productivos significativos en áreas industriales no tradicionales y en áreas rurales. Se estaría, por tanto, frente a procesos de desindustrialización de ciertas áreas y de industrialización de otras, con las inversiones en áreas deprimidas limitadas por la decreciente gravitación en la competencia internacional del abaratamiento de factores.

Tratándose de transformación productiva, es pertinente distinguir zonas de acuerdo con el avance técnico y con las características de las empresas que le son asociables (Sweeney; 1988, p. 131). Las tipologías sobre tipos de región o localidad "pueden aplicarse a regiones enteras, a amplias zonas geográficas o a pequeñas zonas, normalmente urbanas" (Ib., p. 123) y también a zonas rurales, según el grado de progreso técnico en la agricultura o extracción primaria.

---

<sup>12/</sup> Desarrollo endógeno entendido como "maximización de los factores específicos a una región" (Castells; 1989, p. 12). Ver parte siguiente.

Sin entrar a determinar los actuales usos concretos del territorio que resultarán determinantes en América Latina y el Caribe, se pueden distinguir conceptualmente diversos patrones.

1. Por una parte, están los espacios deprimidos económicamente, fundamentalmente rurales, donde no existe siquiera una difusión generalizada de los factores básicos de la producción, y que ofrecen como ventaja comparativa primordial la explotación de mano de obra barata -ventaja devaluada en las circunstancias actuales- o bien una baja remuneración de los recursos naturales que no garantiza su sustentabilidad. Estos espacios tienen una pobre orientación tecnológica del sistema educativo; padecen de un aislamiento de las innovaciones tecnológicas.

Tal explotación del medio ambiente parece también perder crecientemente atractivo en las estrategias de despliegue espacial de las empresas de los países desarrollados (Stöhr; 1986, p. 189, *The Economist*; 1989). La localización en tales zonas en general irá asociada con descalificación de la mano de obra, segmentaciones del mercado laboral y pocos efectos tecnológicos innovadores (Stöhr; 1986, p. 188).

2. Espacios que pueden estar deprimidos económicamente y ofrecer como atractivo el abaratamiento de la mano de obra, pero junto a otros atractivos para la localización de empresas con potencial innovador.

Como ejemplo de otras latitudes, en la llamada Tercera Italia -pueblos y pequeñas ciudades de la zona central y del noroeste- en una primera fase, por la condición deprimida de las zonas, las empresas pequeñas pudieron explotar inicialmente una mano de obra "abundante y poco exigente", situación que se vió modificada por el propio dinamismo económico: se transformaron entonces las demandas de la mano de obra y se mejoraron las remuneraciones,

aunque dentro de una contratación flexible de mano de obra (Fua; 1985).

Las bajas remuneraciones iniciales o la desregulación del mercado de trabajo no parecen atraer por sí solas al capital; ellas han sido aprovechadas en zonas con buenas comunicaciones, buena calificación de la mano de obra, e incluso con dinámicos gobiernos locales que han mejorado los servicios sociales (Brusco; 1985, Fua; 1985).

3. Espacios innovadores, donde hay afincadas empresas basadas en la ciencia y la alta tecnología. Es condición poseer una infraestructura de laboratorios de investigación, presencia de universidades y laboratorios públicos articulados a un tejido productivo; alta calificación de la mano de obra. Dotados de comunicaciones y telecomunicaciones. Con potencial importante para el desarrollo de la pequeña y mediana industria de alta tecnología.

4. Espacios con predominio de industrias 13/ que deben someterse a una reconversión industrial, con activos importantes en la infraestructura de investigación, potencial educativo y científico, capacidad de aprendizaje de las innovaciones, y buena calificación de la mano de obra. Dotación de personal calificado como ingenieros y científicos. Zonas dotadas de comunicaciones y telecomunicaciones.

5. Espacios agrícolas que pueden integrar núcleos industriales para propulsar la productividad agrícola. Una amplia gama de agroindustrias puede garantizar mayor flexibilidad y permitir que su dimensión mantenga cierta proporcionalidad con el tamaño y recursos del área rural donde se establece. La flexibilidad de escala de las agroindustrias de transformación permite su

---

13/ Se parte de un concepto lato de industria, en el sentido de producción de bienes o de servicios (Porter).

desconcentración, condición necesaria para activar el progreso técnico en la pequeña agricultura. (CEPAL; 1990, p. 136).

Partiendo de que la dinámica poblacional actúa incluso sobre sus elementos condicionantes (Argüello; 1981), pueden resultar reveladores para la temática planteada diversos elementos demográficos, a saber: a) indicios de atenuación del ritmo concentrador de la población vividos en el pasado en América Latina (CELADE; 1988, pp. 4, 5, 8 y 14); b) la transición hacia bajas tasas de fecundidad en numerosos países, junto con c) el aumento explosivo de la fuerza de trabajo por cambios en la estructura etárea de la población (León; 1990, p. 2). Por su parte, los vínculos entre transformación productiva, desarrollo regional y descentralización constituyen un marco interpretativo necesario para plantear hipótesis sobre la suerte de la distribución espacial de la población, que alimenten análisis prospectivos y propuestas de cambio ajustadas a tales circunstancias, ya que están en juego posibilidades diversas de los espacios para perder, recibir y retener población.

#### La productividad y el ámbito de las políticas relacionadas con el territorio

Si se promueve la transformación productiva, la equidad referida a la distribución de actividades económicas en el espacio no puede ser sinónimo de un equilibrio u homogeneidad espacial. Tal idea estaría más bien asociada con un paradigma que postulara como deseable una industrialización completa, con desplazamientos equilibrados en el territorio, o una homogenización de los espacios.

Por el contrario, las industrias competitivas de una nación no están desplegadas uniformemente en la economía y, a diferencia de los factores generalizados, tampoco las inversiones privadas

y sociales en los factores competitivos están distribuidas uniformemente en diferentes industrias y sectores (Porter; 1990, p. 132). Tanto el significado del "cluster" para la formación del diamante, como el patrón heterogéneo y jerárquico de la innovación tecnológica, son determinantes para la localización de las actividades económicas y, por tanto, para la descentralización en términos globales.

En ambientes innovadores, diversas asimetrías precisamente constituyen la base de las barreras competitivas: el progreso técnico permanentemente genera asimetrías --de orden tecnológico, organizativo-- entre empresas, naciones, regiones, respecto de sus capacidades diversas para innovar, usar eficientemente insumos y tecnologías, y en las reglas de comportamiento y estratégicas (Dosi y Orsenigo; 1988, pp. 16, 25 y 27). Las asimetrías que permanentemente surgen entre las empresas, en términos de costos de producción y tecnologías, representan un factor ordenador en torno a dos ámbitos: ellas limitan el conjunto de estrategias de ajuste viables respecto de precios y cantidad; además, las constricciones asimétricas y la diversa viabilidad de estrategias terminan por conformar un orden jerárquico de estrategias y de actores (Ib., p. 24).

Por su parte, las interdependencias tecnológicas entre diversos sectores de la economía, conformadas por estímulos recíprocos, cuellos de botella, flujos de información, "spillovers" de conocimiento técnico, forman un patrón de interrelación heterogéneo y jerárquico. Ello se asevera considerando diversos factores: las fuentes de cambio tecnológico están distribuidas desigualmente entre los sectores y dependen esencialmente de oportunidades específicas de innovación; son diversos también los patrones de producción y de innovación; algunos sectores son fuentes de innovación y otros imitadores. Algunos grupos de sectores se agrupan ("cluster") en torno a patrones internos de interrelación más fuertes que el resto del sistema; en un punto

particular del sistema los impulsos pueden tener un impacto agregado mayor que en otros, sea en términos de repercusiones globales en la productividad o de efectos generadores de demanda (Dosi y Orsénico; 1988, p. 28).

No es ocioso subrayar que la estructura local o regional, quíerese o no, está inserta en un sistema de competencia abierta, en una cadena general de interdependencias económicas y sociales intraregionales, interregionales, nacionales e internacionales. Por todas estas razones, las políticas regionales están llamadas a promover el desarrollo endógeno, es decir, a maximizar los factores específicos a una región (Castells; 1989, p. 12).

Endógeno, a diferencia de autocentrado --es decir, volcado hacia satisfacer necesidades del territorio-- se refiere a la orientación hacia una matriz local y regional decisoria abierta a demandas y mercados externos (Soulage, cit. por Colletis et.al., 1990, p. 131). Tampoco debe ser confundido este concepto con autárquico; además implica rechazar la percepción de la región como heterónoma.

El desarrollo regional resulta de la interacción de determinaciones nacionales e internacionales, con procesos que buscan desarrollar la capacidad endógena para crear y materializar potencialidades mediante la organización y la innovación (Uribe-Echevarría; 1990, p. 29).

Rechazar la homogeneidad espacial como deseable no significa renunciar a objetivos de redistribución del ingreso interregional e intraregional; tampoco renunciar a incidir en la distribución de actividades económicas en el territorio. Significa enfatizar precisamente el desarrollo de las capacidades de crecimiento propias de cada región, aprovechar sus potenciales endógenos, guiándose por metas de eficiencia productiva y competitiva y de equidad mediante la elevación simultánea del bienestar de la

población. Tal postura parte también de constatar fracasos de las políticas regionales tradicionales impulsadas desde ámbitos externos a las regiones; en el caso de América Latina, es particularmente interesante revisar las críticas a las propuestas y resultados de los llamados polos de desarrollo.

Los potenciales endógenos deben ser contemplados en una forma dinámica, debido a que se crean socialmente, y de ninguna manera se refieren a una presunta dotación natural de recursos de las regiones. Ello es válido aún en el caso de los recursos naturales; aunque ellos, prima facie, sean una dotación natural, su uso como recurso endógeno los transforma ya en capital natural y, por tanto, objeto de inversión sujeto a una explotación que garantice la sustentabilidad ambiental. (CEPAL; 1991)

Las determinaciones reseñadas ponen sobre el tapete la necesidad de aprovechar la diversidad espacial para incrementar la productividad, local y nacional, mediante la innovación tecnológica. El diagnóstico base para las políticas regionales debe contemplar, por tanto, las posibilidades del desarrollo endógeno y las peculiaridades que potencian la diversidad; analizar los factores de localización regional y las ventajas y desventajas de la región en cuestión. La diversidad, como hemos visto, se refiere no a la dotación de recursos naturales o de factores básicos, sino a los recursos materiales, de infraestructura, de capital físico, de capital natural y capital humano. La equidad, en este caso, se refiere a crear condiciones económicas, sociales y políticas para potenciar la diversidad del espacio para la productividad.

En esta perspectiva, no resulta conveniente inducir a empresas, mediante subsidios, a localizar actividades en zonas donde hubiesen preferido no establecerse, como es el caso de zonas deprimidas. La proporción decreciente de los salarios en los costos de producción propios del nuevo entorno tecnológico

internacional hace que las zonas deprimidas pierdan "atractivo" para las nuevas industrias. Por el contrario, se debe promover que las zonas lleguen a convertirse en verdaderos "home-base" (Porter; 1990), lo cual plantea desafíos para la política regional. Para que sean efectivas respecto de la competitividad, la política regional y las estrategias de descentralización deben estimular los agrupamientos productivos, creando imanes en forma de universidades, laboratorios de investigación, infraestructura especializada y equipos de trabajo calificados.

Contribuir a identificar núcleos de eficacia industrial, fomentar agrupamientos concentrados geográficamente de industrias que representan demanda sofisticada o producen insumos "es, de lejos, mejor que animar a un grupo diverso y casual de empresas a establecer plantas dependientes o centros de distribución en localidades que nunca van a desarrollar ni a mejorar" (Porter; 1990, p. 657). En ese sentido, las políticas regionales pueden fomentar, parafraseando a Dosi y Orsenigo, "centros gravitacionales" en la actividad económica. 14/

En el plano internacional, el uso de tecnología y las innovaciones no resultan actualmente de una simple inmersión de las empresas en un conocimiento técnico preexistente: las empresas compiten sobre la base de producción diferenciada de modo que la investigación concomitante a la innovación es muy selectiva y frecuentemente relacionada con actividades acumulativas realizadas en el marco de experiencias específicas de empresas, instituciones públicas etc. La creciente complejidad de la innovación ha

---

14/ En América Latina hay ya experiencias exitosas en estos campos. Es el caso de algunos parques tecnológicos --Parque aeronáutico nacional de São José dos Campos; del Parque de alta tecnología de Campinas; conglomerado de empresas de alta tecnología de São Carlos-- que han reunido a centros de enseñanza superior e institutos tecnológicos con empresas usuarias de tecnología avanzada, localizados privilegiadamente en términos de infraestructura física, transporte y proximidad a centros industriales. Crucial resultó la acción de largo plazo del gobierno favoreciendo el surgimiento de centros de excelencia que actuaron como imanes para empresas industriales afines (CEPAL; 1990, p. 74). En la producción de semillas adaptadas para diversos tipos de climas en Brasil hay también antecedentes importantes de colaboración entre la investigación universitaria en diferentes regiones, y las empresas (Ib., p. 116).

conducido a que la investigación requerida no sea fundamentalmente producto de innovadores individuales: diversas organizaciones formales --laboratorios de las propias empresas y gubernamentales, universidades y otras-- conforman el ambiente más prolífico para realizarla (Dosi; 1988, pp. 225, 233 y 234). Por estas razones, la investigación y el acrecentamiento de la base científico-tecnológica deben ocupar un lugar destacado dentro de las políticas regionales.

Las políticas regionales pueden orientar respecto de las potenciales fuentes de productividad, de acuerdo con las peculiaridades, transformaciones y complejidades locales, y formar parte de los llamados "mecanismos de selección de oportunidades" y de las estructuras institucionales pertinentes. Pueden formar parte de la llamada "mano evolucionadora", que ayuda a seleccionar y ordenar la diversidad producida por el cambio institucional y tecnológico, en ambientes cuya complejidad y volatilidad impide su total dominio o comprensión por parte de agentes individuales. La fuerza de tal mano reside precisamente en "no ser del todo invisible" pues es "forjada en el marco de tecnologías e instituciones visibles", a menudo dominantes, y en que "no solo selecciona ex post, sino que también enseña y guía ex ante" (Dosi y Orsenigo; 1988, pp. 25 y 32).

Orientar sobre la complejidad y volatilidad local y regional es fundamental si se tiene presente que "la ventaja competitiva se nutre de la combinación de condiciones nacionales e intensamente locales" o que "la ventaja competitiva se crea y se mantiene mediante un proceso altamente localizado". Como las políticas nacionales por sí solas resultan inadecuadas para perfilar las ventajas competitivas nacionales, los gobiernos locales y regionales están llamados a jugar un papel prominente, creando un ambiente propicio para construir ventajas competitivas más sofisticadas (Porter; 1990, pp. 19, 29 y 358).

Las políticas regionales deben promover la innovación productiva, la elevación de la productividad y de la competitividad. Ello, tanto para captar nuevas industrias de alta tecnología como para difundir nuevas tecnologías promoviendo la reconversión productiva de los sectores tradicionales: ningún sector puede, a la larga, desarrollarse sin innovación tecnológica (Castells; 1989, p. 19). Los incentivos a la inversión y al empleo deben tener este criterio vertebrador. De lo contrario, el "impacto por omisión" de la revolución tecnológica en las regiones puede ser muy negativo; tanto más en función del grado de rezago tecnológico y del menguado interés por las regiones atrasadas como fuente de bajas remuneraciones laborales. Por otra parte, para ser viables, las políticas regionales requieren estar en sintonía con el entorno de políticas macroeconómicas y sectoriales que inciden en sus propósitos.

Se debe promover la plena utilización y productividad de los recursos endógenos, porque la mayor libertad de localización de las empresas convive con una evidencia empírica de valoración cualitativa de los factores y del entorno (Aurióles y Pajuelo; 1988, p. 193). Si se parte de que estos recursos inciden en la racionalidad de localización de las empresas, se abre un campo para que la política regional, incentivando el desarrollo de tales recursos, pueda influir en la localización de las inversiones; un importante énfasis del desarrollo regional está puesto, por tanto, en crear factores no básicos.

Esta postura difiere, por tanto, de la política regional centrada en la implantación de una industria motriz que, por su vocación de provocar expansión y crecimiento en conjuntos más amplios, se constituya en un polo de desarrollo, en el sentido de Perroux <sup>15/</sup> (Perroux; 1963).

---

<sup>15/</sup> Ver crítica al fomento de agrupaciones de grandes industrias mediante incentivos a la deslocalización en Francia, y a su tendencia a la homogenización del espacio, en Colletis et. al., 1990.

En varios puntos, que se enuncian a continuación, dista también la perspectiva aquí planteada de lo que se puede denominar las lecturas latinoamericanas de la propuesta de Perroux; (ILPES, s.f.).

- i) Las industrias identificadas entonces como propulsoras eran industrias grandes, propias de tecnologías basadas en economías de escala y con altas indivisibilidades (ver Boisier, Tolosa, Legna en Ib.).
- ii) Mediante la planificación o la empresa pública, se confiaba en poder actuar **directamente** sobre la estrategia de inversión de las empresas, en la asignación de procesos industriales a los centros urbanos y en la deslocalización de subactividades o subprocesos (Boisier; Ib.).
- iii) También los protagonistas eran diversos: las decisiones sobre deslocalización de recursos se imputaban estrictamente a los ingenieros y los economistas (Boisier; Ib., p. 153), sin considerar a los empresarios.
- iv) Se asociaban además tales propuestas al impulso de una sustitución de importaciones, pero a la cual subyacía como deseable la pretensión de "industrialización completa" (Boisier en Ib.); ella además se contrapuso, a fin de internalizar los efectos de polarización, con la promoción de exportaciones (Legna, Ib.).
- v) Por otra parte, la competencia dentro del propio polo de desarrollo --a diferencia del "cluster"-- se subestimaba; la competencia se consideraba fundamentalmente en relación con el "hinterland" o entre distintos polos (Boisier; Ib., p. 132).

Volviendo a la perspectiva aquí planteada, destacan dentro de los recursos endógenos los siguientes: la localización natural de recursos básicos; la dotación de capital físico, humano y natural; la infraestructura de transporte y comunicaciones; las estructuras sociales y organizativas (empresariales, administración pública, políticas en partidos o sindicatos, cooperativas, organizaciones campesinas) y su capacidad para asimilar mutaciones tecnológicas; dinamismo empresarial; el medio ambiente natural y urbano; la presencia de servicios a empresas y familias; potencial de difusión de innovaciones tecnológicas; la convivencia entre centros de investigación, centros académicos y empresas (Cuadrado; 1988, pp. 80, 86, 87, Wadley; 1988, p. 99, CEPAL; 1991).

El aprovechamiento de las potencialidades endógenas, debe orientarse por criterios que promuevan una relación sinérgica entre productividad, competitividad y equidad. Las medidas deben hacer más eficiente el sistema productivo: desarrollo tecnológico, oferta de servicios a las empresas, reciclaje profesional etc. También se debe tratar de consolidar la localización de los factores, en una forma tal que se dificulte su rápida imitación; en ese sentido se propone que los gobiernos y comunidades territoriales tomen medidas para "encerrar" paquetes de innovación regional (Stöhr; 1986, p. 196), proceso que puede ser facilitado por la dinámica de los agrupamientos de empresas planteada anteriormente.

Es interesante destacar la revalorización de aspectos culturales y su vínculo con el potencial de innovación regional: se afirma que la creatividad y la inteligencia cobran sentido en raíces culturales; la "cultura técnica" regional incorpora las especializaciones tradicionales, las costumbres estéticas y de diseño, y su habilidad para absorber nuevas técnicas y tecnologías, lo cual puede ser fuente de ventajas competitivas internacionales. La proximidad geográfica y cultural parece facilitar el flujo de información y el intercambio entre las empresas que lleva a la

formación de "industrias relacionadas" <sup>16/</sup> (Sweeney; 1988, p. 118, Colletis et.al.,1990, pássim; Porter; 1990).

Los criterios relativos a la competitividad, por otra parte, no pueden ser los únicos determinantes de la política regional. Es necesario destinar recursos con estrictos criterios de equidad, condicionados por la situación relativa de las diversas regiones y que, además, consideran la necesidad de enfrentar las externalidades negativas generadas por abisales diferencias interregionales e intraregionales, que además de atender contra la equidad, pueden poner en jaque la competitividad de otras regiones y, por cierto, la nacional.

Para enfrentar las desigualdades intraregionales e interregionales con imaginación, son cruciales los esfuerzos por vincular criterios de equidad con remonte de productividad; por ejemplo, en la formación de recursos humanos. Resulta señero en ese sentido, el programa de informática educativa iniciado recientemente en Costa Rica, que pone al acceso de niños de escasos recursos en diversas regiones del país, tecnologías educativas computacionales orientadas hacia la programación (Fonseca; 1989; CEPAL; 1990, p. 23).

Los incentivos en apoyo a I&D, a la formación empresarial y técnica, a la mejora de los servicios, deben ser ajustados a la especificidad de los factores. Las importantes sinergias entre tecnología, marketing, gestión y experiencia apuntan hacia considerar "paquetes" de innovación interactivos en el desarrollo territorial endógeno, en el plano local, regional y nacional, y hacia diseñar mecanismos de ajuste territoriales (Stöhr; 1986, p. 196). Los mecanismos que permiten una "retroalimentación

---

<sup>16/</sup> En las "industrias relacionadas" existen dos posibilidades. Cuando se compiten en ellas, las empresas coordinan o comparten actividades en su cadena de valor. Pero también se refiere a la producción de productos complementarios (Porter; 1990, p. 105). Al determinar estas relaciones, el centro de atención está determinado por la dinámica de interacción entre ciertos productos, más allá de la rama de producción en que estén situados.

territorial" de la innovación tecnológica, planteados por Stöhr, subrayan la importancia de las relaciones intraregionales entre investigación y formación, desarrollo tecnológico, servicios de asesoramiento y consultoría, financiamiento, y actividades productivas como base para una innovación regional endógena integrada.

Las peculiaridades regionales plantean posibilidades diversas de coordinación con las políticas impulsadas en otros niveles. Por ejemplo, respecto de las de I&D impulsadas en otros niveles regionales, en el extraregional y en el extranacional. Las nuevas tecnologías deben adaptarse a las necesidades y características de cada economía regional. Los cruciales vínculos de las fuentes de innovación y producción tecnológica con la producción se facilitan al desarrollarse en la propia estructura regional algunos elementos de producción de nuevas tecnologías. (Castells; 1989) <sup>17/</sup>

La relevancia atribuida a la descentralización puede asociarse claramente con cambios en la perspectiva de cómo enfrentar la problemática regional. En el pasado ésta era analizada desde enfoques comprensivos, de carácter normativo y/o estratégico, lo cual les imprimía un sesgo tecnocrático. La planificación regional tenía como modelo deseable "un sistema nacional constituido por regiones similares dotadas de poderes e instituciones idénticas", que no permitía enfrentar con eficacia la diversidad de los problemas regionales (Uribe-Echevarría; 1990, p. 28 y 42). Se pretendía reducir las desigualdades creando una "geografía voluntaria" mediante procedimientos de deslocalización,

---

<sup>17/</sup> Existen experiencias interesantes de producción de nuevas tecnologías en América Latina. Al respecto es interesante el caso de la Empresa Brasileña de Aeronáutica (EMBRAER), empresa estatal exitosa en el mercado mundial de aeronaves ligeras. Esta contó con un fuerte apoyo estatal en erminos financieros, de capital de riesgo, de incentivos fiscales y proteccionismo, y también con un grupo de profesionales muy calificados y de gran vocación empresarial. En cuanto a la trayectoria tecnológica, EMBRAER prefirió una estrategia centrada en la capacidad de aprendizaje y de innovación tecnológica. Primeramente evitó incursionar en la producción de componentes tecnológicamente muy complejos, pero procuró adquirir competitividad, mediante el aumento programado de la complejidad de sus productos y la adaptación a cambios en las condiciones del mercado interno y externo. (CEPAL; 1990, P. 71)

proclives a negar la realidad y autonomía relativa de los territorios. (Colletis et. al.; 1990, p. 68)

Por el contrario, cuando el acento se pone en hacer viables potencialidades regionales, es necesaria una "actitud de concertación" para promover esas iniciativas que dé paso a la actividad de los propios actores. De allí el papel fundamental de la organización y participación social en el desarrollo regional, que debe resultar "de la acción concertada de redes de instituciones sociales autónomas" (Uribe Echevarría; 1990, p. 28). La transformación productiva y las estrategias regionales centradas en el desarrollo endógeno son determinantes para la descentralización, porque las actividades económicas intraregionales están relacionadas con procesos de toma de decisión regionales, condicionados, a su vez, por las estructuras participativas en la toma de decisiones empresariales y territoriales, y por la identidad territorial en diversos planos, como el cultural, el lingüístico, el étnico etc. (Stöhr; 1986, p. 198).

Si la referencia territorial es un eje articulador de identidad, de voluntades y de acciones, una política centrada en promover potencialidades regionales no es viable sin el protagonismo de actores sociales locales y regionales. La descentralización potencia la interacción de los actores y actúa sobre sus oposiciones y confluencias de intereses, respecto de "issues" estructurados en torno a una referencia espacial común. Para ser eficaz, implica también concertación y coordinación con actores y autoridades situados en el plano nacional, local y regional.

**SE HACE CAMINO AL ANDAR: ESTABLECIENDO CONDICIONES  
PARA CREAR UN CIRCUITO TECNOLÓGICO REGIONAL  
METAL-MECANICO (CT-MM)**

En el marco de la estrategia de desarrollo para la Región del Bio-Bío (Chile), se realizó un conjunto de entrevistas a distintos agentes del desarrollo de la Región. De allí surgió información de empresarios de la PYME-MM sobre la inquietud por avanzar, en términos productivos, desde la prestación de servicios (a las grandes empresas) a la fabricación de equipos para la industria forestal (actividad de la mayor importancia y dinámica económica regional).

Las empresas de referencia tienen un promedio de 36 personas ocupadas y corresponden a las especializaciones de: fundición, estructuras, máquinas-herramientas y servicios hidráulicos. En la región hay 50 talleres similares con un promedio de 30 trabajadores cada uno. Se sabe además que el sector PYME-MM regional consta de 300 empresas, en las que menos de 15 tienen más de 40 trabajadores.

Considerando tal especialización relativa, los empresarios plantean abordar en forma asociativa el desarrollo productivo-tecnológico, para lo cual deben superar sus limitaciones en diseño ingenieril y de información sobre el mercado. De allí surge la iniciativa de llevar la inquietud a dos universidades y coordinar los distintos actores involucrados en la idea de conformación de un CTR.

Producto de reuniones convocadas por el equipo de la Estrategia, con participación de empresarios, académicos, gobierno nacional/regional --más varias conversaciones de los empresarios con una de las universidades y con un

- 
- 1/ Los 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 y productividad. Estas agrupaciones que, operan por ramas de actividad y su finalidad consiste en la creación de complejos productivos de alta eficiencia y con capacidad para operar en mercados de elevada competitividad, suponen una activa participación de las autoridades regionales.

organismo del sector público-- en el lapso de un mes y medio aproximadamente, se fué 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 PYMES existentes), control de calidad y comercialización.

En coordinación con la universidad se define como producto, en primera instancia, un conjunto de máquinas para industrialización de la madera (fabricación de ventanas) área donde la universidad ya tiene diseño y patentes.

Luego de tres meses aproximadamente, desde la última reunión, en el marco de la elaboración de la Estrategia, se ha estado trabajando en:

- i) la constitución de la empresa referida, que se abocaría especialmente a transferencia tecnológica y comercialización; para esto se ha contado con 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 aporte de maquinaria y puede proveer los modelos de ellas,
- iii) estudio de posibilidades de viajes exploratorios de los empresarios respecto a mercados y tecnologías, para lo que se contaría con el apoyo de una recientemente creada Corporación de Desarrollo Regional y con un organismo del sector público especializado en promoción de exportaciones,
- iv) se preve la posibilidad de complementar la idea con apoyo en 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 a atender, y comunicación con grandes y medianas empresas, potenciales demandantes, 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 irrenunciable rol del gobierno regional en la gestación, articulación y seguimiento de este tipo de experiencias.

Finalmente es interesante observar el potencial de desarrollo que representa el gran interés que las universidades han manifestado desde un principio por participar de esta articulación y la posibilidad de difusión y reproducción en sectores similares de una experiencia exitosa en estos términos.

La Región del Bio-Bío al encuentro del Siglo XXI,  
Informe de la Misión de Cooperación Técnica  
CEPAL/ILPES/PNUD, Concepción, 1990.

### Bibliografía

- Omar Argüello, 1981 - "Migraciones: universo teórico y objetos de investigaciones", Notas de Población No. 25, Santiago de Chile, abril.
- Joaquín Aurióles y Alfonso Pajuelo, 1988 - "Factores determinantes de la localización industrial en España", Papeles de Economía Española No. 35, Madrid.
- Sergio Boisier, 1988 - "Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos", Documento 88/02 Serie ensayos del ILPES, Santiago de Chile.
- Sergio Boisier y Verónica Silva, 1990 - Propiedad del capital y desarrollo regional endógeno en el marco de las transformaciones del capitalismo actual. Reflexiones acerca de la Región del Bío-Bío, Chile, en Francisco Alburquerque Llorens, Carlos de Mattos y Ricardo Jordán (editores), Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales, GEL, Buenos Aires.
- Sebastiano Brusco, 1985 - "El modelo emiliano: descentralización productiva e integración social", Investigación Económica No. 174, octubre-diciembre.
- Manuel Castells, 1989 - "Nuevas tecnologías y desarrollo regional", Economía y sociedad No. 2, Madrid.
- CELADE, 1984 - "Políticas de redistribución de la población de América Latina", Notas de población No. 34, Santiago, abril.
- CELADE, 1988 - Redistribución espacial de la población en América Latina: una visión sumaria del período 1950-1985, Informe presentado al Taller organizado por PROLAP y CEDEM sobre consecuencias demográficas del desarrollo económico: implicancias para la planificación del desarrollo agrario y rural, Camagüey.
- CEPAL, 1990 - Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa, LC/G.1601 (SES.23/4), Santiago de Chile, marzo.
- CEPAL, 1991 - El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente, Santiago de Chile, febrero.

- Gabriel Colletis, Claude Courlet, Bernard Pecqueur, Felix Winterhalter, 1990 - Les systemes industriels localisés en Europe. Politiques publiques et systemes industriels localisés en France, Italie et R.F.A., Série Rapports de Recherche, Institut de recherche économique sur la production et le développement, Grenoble, setiembre.
- Juan R. Cuadrado Roura, 1988 - "Políticas regionales: hacia un nuevo enfoque", Papeles de Economía Española No. 35, Madrid.
- G. Dosi, 1988 - "The Nature of the Innovative Process", en Dosi, Freeman, Nelson, Silverberg y Soete (editores), Technical Change and Economic Theory, Pinter Publishers, Londres.
- G. Dosi y L. Orsenigo, 1988 - "Coordination and Transformation: A Overview of Structures, Behaviours and Change in Evolutionary Environments", en Dosi, Freeman, Nelson, Silverberg y Soete (editores), Technical Change and Economic Theory, Pinter Publishers, Londres.
- Economist The, 1989 - Cleaning Up: A Survey of Industry and the Environment, Londres, setiembre.
- Fernando Fajnzylber, 1989 - Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío", Cuadernos de la CEPAL No. 60, Santiago, marzo.
- Clotilde Fonseca, 1989 - "La incorporación de la informática al sistema educativo y la experiencia de Costa Rica", Praxis No. 35/36, Heredia.
- C. Freeman, 1988 - "Technology Gaps, International Trade and the Problems of Smaller and Less-Developed Economies", C. Freeman y B. Lundvall (editores), Small Countries Facing the Technological Revolution, Pinter Publishers, Londres.
- C. Freeman y C. Pérez, 1988 - "Structural Crisis of Adjustment: Business Cycles and Investment Behaviour", en Dosi, Freeman, Nelson, Silverberg y Soete (editores), Technical Change and Economic Theory, Pinter Publishers, Londres.
- Giorgio Fua, 1985 - "La industrialización rural en los países de desarrollo tardío: el caso del noroeste y del centro de Italia", Investigación Económica No. 174, octubre-diciembre.

- Francisco Gatto, 1990 - "Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre sus implicaciones territoriales.", en Francisco Alburquerque Llorens, Carlos de Mattos y Ricardo Jordán (editores), Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales, GEL, Buenos Aires.
- ILPES, s.f. - Los polos de crecimiento: la teoría y la práctica en América Latina. Compilación en dos volúmenes del ILPES, Serie Temas de planificación.
- Francisco León, 1990 - Población, demografía y recursos, CELADE, Santiago de Chile, mimeo.
- Bengt-Ake Lundvall, 1988 - "Innovation as An Interactive Process", en Dosi, Freeman, Nelson, Silverberg y Soete (editores), Technical Change and Economic Theory, Pinter Publishers, Londres.
- Jorge Martínez Pizarro, 1990 - Patrones migratorios interregionales en Chile: análisis de casos seleccionados, CELADE LC/DEM/R.111, noviembre.
- Carlota Pérez, 1986 - "Las nuevas tecnologías: una visión de conjunto", en Carlos Ominami (editor) La tercera revolución industrial. Impactos internacionales del actual viraje tecnológico, Anuario RIAL, GEL, Buenos Aires.
- Carlota Pérez, 1988 - "New Technologies and Development", en C. Freeman y B. Lundvall (editores), Small Countries Facing the Technological Revolution, Pinter Publishers, Londres.
- François Perroux, 1963 - "Consideraciones en torno a la noción de polo de crecimiento", Documento ILPES CPRD-D/6 reproducido de Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación Vol. II, No. 3-4.
- Michael Porter, 1990 - The Competitive Advantage of Nations, The Free Press, Nueva York.
- Walter Stöhr, 1986 - "Cambios estructurales en la industria y estrategias de desarrollo regional. Aproximaciones a un marco conceptual", Estudios territoriales No. 20, Madrid.
- Walter Stöhr, 1987 - "El desarrollo económico y la crisis económica mundial", Estudios territoriales No. 25, Madrid.

- Walter Stöhr, 1988 - "La dimensión espacial de la política tecnológica", Papeles de Economía Española No. 35, Madrid.
- Gerald P. Sweeney, 1988 - "Innovación, tecnología y reorientación del desarrollo regional", Papeles de Economía Española No. 35, Madrid.
- Francisco Uribe-Echevarría, 1990 - "Desarrollo regional en los noventa" en Francisco Alburquerque Llorens, Carlos de Mattos y Ricardo Jordán (editores), Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales, GEL, Buenos Aires.
- David Wadley, 1988 - "Estrategias de desarrollo regional", Papeles de Economía Española No. 35, Madrid.

## EQUIDAD Y DESCENTRALIZACION: SEGUNDA INTERSECCION

Recientemente la CEPAL ha distribuido un breve documento en el que, en forma muy oportuna, se discuten varias acepciones del concepto de **equidad**. De hecho, a partir de la publicación del informe **Transformación productiva con equidad**, este último concepto había escapado a todo intento de precisión.

La División de Desarrollo Social rescata tres versiones del concepto de equidad: una primera correspondiente a un enfoque **clásico**, que se remonta a Aristóteles y que se enlaza con las ideas de justicia commutativa y justicia distributiva; una segunda versión, llamada **moderna**, asociada a los principios filosóficos de la Revolución Francesa y una tercera versión, **contemporánea**, más amplia que las anteriores y que en lo principal reclama la eliminación de los obstáculos económicos, sociales y políticos que obstruyen su realización (el logro de la equidad). A su vez, esta versión moderna es dividida en dos acepciones, una **liberal**, que acentúa la importancia de la desigualdad **lograda**, como mecanismo de estímulo social y otra **democrática**, que se caracterizaría por colocar un énfasis mayor en crear las condiciones sociales de una verdadera igualdad de oportunidades.

Como se señala textualmente en el documento:

"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; 1990, énfasis agregado al original)".

Uno de tales "eslabones críticos" es de naturaleza **territorial** y a través de tal eslabón es que se encadena la equidad con la descentralización.

Como muy bien lo han establecido Alden y Morgan (Alden J. & R. Morgan; 1974, 73) en un texto sobre planificación del desarrollo regional que ha gozado de amplia aceptación académica, 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.

Lo que Alden y Morgan afirman 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 autorealización son distintas y por tanto las "oportunidades iguales de llegar a ser desigual" no pasan de ser una ficción.

Esta es una hipótesis principal explicativa de las migraciones, las que actúan como un mecanismo "compensatorio" a las diferencias territoriales de oportunidades.

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

Los conceptos desarrollados por Alden y Morgan han recibido respaldo empírico sustantivo, a lo menos en América Latina. En particular, los trabajos efectuados por León (León A.; 1982) con información de Colombia, Panamá y Venezuela confirman que la sola **localización** de las personas, esto es, su ubicación en la malla territorial, es capaz de explicar entre un 10 y un 20 por ciento de la varianza de la distribución interpersonal del ingreso. Estos resultados están en línea con los encontrados anteriormente por Fields y Schultz para Colombia (Fields y Schultz; 1980). Similarmente, el reciente informe de la CEPAL sobre la magnitud de

la pobreza en Chile (CEPAL; 1990) entrega una certera visión acerca de la territorialidad (regional) de esta lacra social.

Así es que ya sea que el problema distributivo se mire desde una óptica puramente conceptual o bien desde una óptica normativa, su territorialidad es evidente y por tanto una pregunta pertinente es si la introducción de modalidades decisionales **descentralizadas** podría contribuir significativamente a corregir situaciones de inequidad.

Con la Revolución Tecno-Productiva y demás transformaciones profundas ocurridas en las últimas dos décadas, parece necesario revisar los argumentos sobre la pobreza. Una conclusión es que el concepto de equidad y las políticas que de este concepto emanen, deben enfatizar los siguientes dos elementos centrales:

- a) La redistribución de las oportunidades de creación y acceso a la riqueza y no tanto (o preferentemente) la redistribución de la riqueza.
- b) La "equidad territorial" como uno de los fundamentos principales de dicha igualdad en la distribución de oportunidades.

La redistribución de las oportunidades y no sólo de la riqueza tiene una fundamentación valórica y ética profunda (además de otras de corte más económico): la elevación de la calidad de vida no es sólo una cuestión de acceso a bienes y servicios (como ha sido el enfoque paradigmático dominante hasta hace poco), sino también una de autorealización, de despliegue de las potencialidades internas de cada individuo. El talento, la creatividad, el amor y el gozo por la vida son potencialidades de todo ser humano, aún del más pobre, y crear oportunidades para su despliegue, especialmente a través de la realización de actividades productivas, parece más importante que la mera redistribución de la riqueza.

### 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 inter-regionales 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".

La magnitud de las disparidades regionales relativas en los tres países se muestra por medio de las cifras siguientes:

#### Disparidades regionales relativas, 1970

	US\$		
	Panamá	Venezuela	Colombia
Jurisdicción con mayor ingreso medio (1)	2.375	1.368	1.758
Jurisdicción con menor ingreso medio (2)	569	519	493
Relación 1:2 (3)	4.2	2.6	3.6
Porcentaje de jurisdicciones con ingreso bajo la media nacional (4)	67	83	65

En Panamá el ingreso del Area Metropolitana superaba en 57 por ciento al ingreso medio nacional concentrando al 41 por ciento de la población del país. En el caso de Venezuela el ingreso del Area Metropolitana superaba en 38 por ciento la media nacional y daba cuenta del 32 por ciento de la población. En el caso de Colombia, tres jurisdicciones (Bogotá DE, Antioquia y Valle) tenían un ingreso medio un 37 por ciento superior al promedio del país contando con un 40 por ciento de la población.

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 <u>entre</u> jurisdicciones	22.4	10.2	13.2
Disparidad <u>intra</u> jurisdicciones	77.6	89.8	86.8

Las diferencias de ingresos medios entre 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.

Los perfiles distributivos al interior de las regiones varían de manera marcada en cada caso.

En Panamá el nivel de concentración intra-jurisdiccional es mayor en las jurisdicciones de menor desarrollo relativo y con alto porcentaje de población en la actividad agrícola, especialmente trabajadores por cuenta propia (bolsones de pobreza rural). En Venezuela y Colombia, por el contrario, las disparidades intra-jurisdiccionales son mayores en las jurisdicciones de más alto nivel de desarrollo relativo y que presentan las más amplias disparidades entre áreas urbanas y rurales (urbanización con incremento en la desigualdad).

A. León: Dimensión territorial de las disparidades sociales: el caso de Panamá, ILPES, 1982, Santiago de Chile. Dimensión territorial de las disparidades sociales: el caso de Venezuela, ILPES, 1982, Santiago de Chile. Dimensión territorial de las disparidades sociales: el caso de Colombia, ILPES, 1982, Santiago de Chile.

Las transformaciones en marcha en la economía de varios países están generando condiciones favorables para redistribuir las oportunidades de creación y acceso a la riqueza. Entre estas condiciones, se cuenta la reducción del tamaño de la empresa que alcanza la máxima eficiencia, un mayor acceso a la información, y la integración entre empresas de punta y pequeñas empresas (incluso "informales") a través de la subcontratación. El "dualismo estructural" se está desperfilando. Hoy no parece posible discutir el hecho que las oportunidades de integración económica y social de las actividades y grupos antes catalogados como "marginales" o "informales" son, al menos potencialmente, más amplias.

El primer énfasis señalado (redistribuir las oportunidades de acceder a la riqueza) llevaría a reorientar las políticas sociales. La distribución de recursos y subsidios a los más pobres (por ejemplo, un subsidio habitacional) no se entendería tanto como una corrección terminal a la cadena distributiva, sino como una intervención en el punto de partida (y como una forma de desarticular los "eslabones críticos de la reproducción social de la desigualdad de condiciones"). Esta segunda orientación se acerca al concepto de "pobreza absoluta" del Banco Mundial, y puede tener efectos prácticos importantes en el diseño de políticas. Estos cambios se derivarían del hecho de que tales políticas no estarían guiadas sólo con una finalidad de justicia, sino también con el propósito práctico de elevar la eficacia de los recursos invertidos (esto es, de crear ámbitos o contextos favorables de integración económica y social).

Sin embargo, el enfoque del Banco Mundial se circunscribe demasiado a las raíces individuales (familiares) de la pobreza, desentendiéndose de la necesidad de generar dichos ámbitos favorables a la integración social y económica de los más pobres y a su desarrollo personal. Debe tenerse en cuenta que la satisfacción de las necesidades básicas de los seres humanos (alimentación, seguridad, afecto e, incluso, autoestima) dependen

preferentemente del contexto; deben ser provistas por el medio; y las necesidades de desarrollo y autorrealización que dependen más de la proyección de capacidades internas, requieren, en medida importante, de la satisfacción de las primeras.

La calidad del territorio en que se desenvuelve la vida de cada uno pasa, así, a ser gravitante para la posibilidad de cubrir tanto las necesidades básicas como las necesidades de desarrollo o autorealización. Y las diferencias de calidad entre territorios pasan a ser definitorias de la distribución social de las oportunidades para acceder y crear riqueza.

Se ha dicho que la Revolución Tecno-Productiva abre enormes posibilidades de redistribución social de las oportunidades de creación y acceso a la riqueza. Sin embargo, al mismo tiempo 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 del Bienestar está en ruinas. No puede proveerles esa seguridad (la tarea del nuevo Estado es, más bien, apoyar los negocios privados y hay que tratar de redistribuir ese apoyo cuanto más sea posible). Cómo reemplazar ese modelo o patrón de seguridad al que aspiraban los trabajadores? Una respuesta --quizás la más importante-- sea la de la descentralización y desarrollo territorial.

Mejorar 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.**

Muchas personas se mantienen en situación de pobreza o en una situación comparativamente desmejorada porque, con independencia de otros factores, carecen de espacios organizacionales y políticos en los cuales representar sus carencias y demandas y no cuentan por lo tanto, con "intermediadores" que los representen ante el Estado o ante otras organizaciones de la sociedad civil y política, capaces de corregir total o parcialmente tales situaciones de carencia. En otras palabras estas personas se mantienen en posiciones deprimidas por carecer de **acceso al poder político**. La afirmación anterior no es sin embargo un alegato a favor del "clientelismo", una forma común, pero espúrea de mediación socio-política.

Jorge Graciarena, en un clásico artículo escrito hace ya veinte años 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 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.

Cuando se menciona aquí la estructura de poder se tiene en cuenta todos los centros de poder (el Estado incluido) desde donde se pueden tomar decisiones y diseñar políticas de efectos generales e implementarlas (o presionar efectivamente para que se implementen), capaces de influir sobre la distribución del ingreso. Es bastante obvio que el Estado no es el único centro de poder social pero sí que es el principal. La peculiaridad del poder político reside en el hecho de que refleja el balance de poder existente, de manera que el grado de poder de que dispone el Estado es una consecuencia derivada de las aglutinaciones de fuerzas sociales que se producen en un momento determinado y del peso de su propio aparato de poder.

En otra parte he señalado que la orientación de la política económica pública es, en América Latina, la principal materia de la competencia política de los partidos y grupos de presión, ya que el comando que el Estado tiene sobre la economía es una fuente importante de asignación de recursos

y ventajas económicas. De modo que la relación entre poder e ingreso, aunque estrecha, se realiza a través de una gran variedad de vínculos económicos y no económicos". (Graciarena; 1971).

Escribiendo sobre pobreza, participación y desarrollo regional, F. Uribe-Echeverría 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 fué 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.

Una estrategia de tal naturaleza se apoya en la creencia que la relación entre poder e ingreso es lo suficientemente compleja y fluida como para permitir el cambio progresivo de las condiciones actuales. Si ello es correcto, el proceso político podría generar mayor poder para los sectores pobres y aumentar su control sobre recursos económicos, a la vez que éstos últimos permitirían profundizar la participación. Supone la existencia de un espacio para transformaciones redistributivas explotando las discontinuidades y las brechas que el sistema contendría.

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-Echeverría; 1986).

Corregir la inequidad supone entonces una 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 es que la descentralización aparece como una condición para la equidad.

La participación, otra forma de "crear" poder, no puede ser entendida sin descentralización, si se está hablando de participación real y no litúrgica.

Entre otros, Hopenhayn se refiere a este asunto de la manera siguiente:

"Descentralización de gestiones y decisiones, y desconcentración de recursos. La matriz contra-hegemónica 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. Los recursos no pueden quedar atascados en los organismos ejecutantes sino que deben llegar a la comunidad para que ésta pueda optimizar su uso mediante la participación social". (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 con productividad creciente a fin de que los aumentos de ingreso tengan una base real permanente y no puramente monetaria, y en consecuencia inflacionaria.

Como ha sido bien probado por una serie de investigaciones recientes, el empleo neto está siendo generado en forma proporcionalmente más significativa en el estrato de la **pequeña y mediana empresa**, debido, parcialmente a la estrategia competitiva de la gran empresa, más basada en la productividad que en el empleo.

Ahora bien, si los empleos generados en este estrato van a estar acompañados de 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 I&D y encuentran muchas barreras para entrar al mercado internacional de C&T.

Esto significa que la modernización de este estrato empresarial debe descansar en la existencia de un mercado local de ciencia y tecnología, es decir, en un activo papel innovativo de las universidades y centros de investigación localizados en el **espacio geográfico en donde la actividad de tales empresas se desarrolla**, es decir, en la región.

Sin embargo, la mera introducción de progreso técnico en las pequeñas y medianas empresas puede no ser exitosa si previamente no se ha preparado al personal para manejar las innovaciones. De aquí entonces que la formación de recursos humanos constituya otro punto clave en la mejoría de la inequidad.

Una cuestión importante en este contexto es que el aumento de empleo generado por el estrato de la PYME debe descansar principalmente en un aumento sistemático del **número** de establecimientos, más que en un aumento de su propio tamaño, opción esta última que las llevaría en definitiva a adoptar la misma estrategia competitiva de las grandes empresas. Por lo tanto, desde

el punto de vista de políticas prácticas, la cuestión reside en cómo y donde eliminar las trabas que impiden o abortan el nacimiento y la consolidación de las PYME, como por ejemplo, los escollos para acceder al mercado de capitales o los escollos para surgir en un "medio" socio-económico y territorial "hostil".

El acoplamiento vía subcontratación de las PYME 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 región) constituye una alternativa de dinamización del estrato que no puede dejarse de lado.

Como puede observarse, el binomio **equidad-empleo**, desde el punto de vista de política, comienza a estructurar un enfoque sistémico, de un tratamiento integrado de los diversos aspectos del problema, tal vez una condición importante para la efectividad de las políticas.

La pregunta pertinente en este contexto es en definitiva si todo esto puede lograrse más eficientemente mediante un manejo **centralizado** de políticas e instrumentos o si ésto requiere una dosis de **descentralización** territorial.

Por ejemplo, Ffrench-Davies, Meller y Muñoz al comentar acerca del surgimiento de un nuevo "modelo" de organización industrial, bien representado en la práctica por la conocida experiencia 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-Davies, R.P.Meller y O. Muñoz; 1990).

**CREACION LOCAL DE EMPLEO****MINAS GERAIS: Programa de desarrollo de comunidades,  
PRODECOM****Proyecto Alfombras Artesanales (\*)**

A través de 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 CEAG/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, 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 por ciento de los recursos necesarios, en cuanto la comunidad aportó en contrapartida el 64 por ciento restante. El costo de este proyecto está entre los de mayor valor, de entre todos los examinados y aprobados hasta el momento y el financiamiento del PRODECOM, beneficiando a 7.000 personas, alcanza también uno de los valores más elevados, llegando a Cr \$480,00 por persona beneficiada. Se justifica el valor aparentemente elevado, ya que los demás proyectos se refieren a obras y básicamente a la prestación de servicios, puesto que en el caso descrito, en realidad se trata de un proyecto de creación de empleo en una región carenciada 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 invasión por persona ocupada, la relación es extramadamente baja.

(\*) Tapetes arraiolos en el original

P.R.Haddad: Participacao, justica social e planejamento.  
Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1980.

Un extenso y poderoso argumento en favor del manejo descentralizado de las políticas de creación de empleo es ofrecido por Xavier Greffe en **Decentraliser pour l'emploi**. Según Greffe:

"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 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. Los países europeos no tienen otra opción que crear nuevas actividades sobre la base de la innovación permanente. Sus empresas, pequeñas o grandes, tendrán que cambiar rápidamente de mercados, de recursos, de organización ya que el costo del fracaso se plantea acá en términos de desaparición!

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 almáximo 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, énfasis añadido).

La cuestión clave, de acuerdo a Greffe reside en la innovación permanente para crear nuevas actividades, un punto de vista también sostenido fuertemente por M. 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 tontas 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 reforzante". (Porter; 1990, énfasis añadido).

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 la poca eficiencia de un manejo centralizado de las políticas de empleo en el contexto de la acumulación actual.

También debe mencionarse --en el campo de los esfuerzos para crear empleo local-- la original y exitosa experiencia del Programa LEDA (Local Employment Development Actions) de la CEE, dirigido al fomento del desarrollo local en regiones tanto rurales atrasadas como industriales en declinación en Europa.

Bajo el título **El desarrollo local trata de seres humanos de carne y hueso**, John Morley, de la CEE, 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 ésto 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. Todos ellos tienen que participar si se quiere que el desarrollo local tenga éxito. 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. Y está subdesarrollada precisamente en las zonas de la Comunidad que más la necesitan. Lo bueno de esto es que el Programa LEDA y otras actividades 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).

Para cerrar esta breve incursión en el tema "equidad y descentralización" y en el papel de las políticas de empleo es necesario señalar que entre nosotros 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 propia CEPAL mantiene al respecto una posición no bien definida.

Por un lado, la División de Desarrollo Social (**La crisis del desarrollo social: retos y posibilidades**) reconoce claramente tal 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; 1989).

Por otro lado sin embargo, en la principal propuesta actual de la CEPAL --**Transformación productiva con equidad**-- no se avanza en el exámen de uno de tales "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.

### Bibliografía

- Alden J. y R. Morgan (1974) - Regional Planning: A Comprehensive View, Leonard Hill Books, Londres.
- Boisier S. y V. Silva (1989) - Descentralización de políticas sociales y desconcentración territorial. Puntos de intersección para investigación y acción. ILPES/APPR, Doc. Serie Ensayos. Santiago de Chile.
- CEPAL ¿Dónde está la desigualdad? ¿Cómo enfrentar la pobreza?, GEL, Buenos Aires.
- CEPAL (1990) - La equidad: enfoques teóricos y sugerencias para su estudio, LC/R.955. Santiago de Chile.
- DATAR (1987) - Guide de l'ection economique local. Syros, Paris.
- French-Davis R., P. Meller y O. Muñoz (1990) - "El desarrollo económico de América Latina: perspectivas históricas y políticas de promoción empresarial". Serie Estudios sobre Pequeña y Mediana Empresa, No.1 (2a.cd.) CEFOPE, Santiago de Chile.
- 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, No.3.
- Graciarena J. (1971) - "Estructura de poder y distribución del ingreso en América Latina", Revista Latinoamericana de Ciencia Política, vol. II, No.2, FLACSO, Santiago de Chile.
- Grefe X. (1988) - Decentraliser pour l'emploi. Les initiatives locales de developpment. Ed. Económica, Paris.
- Hopenhayn M. (1988) - La participación y sus motivos ILPES, Doc. ASD/95, Santiago de Chile.
- León A. (1982) - Dimensión territorial de las disparidades sociales, mimeografiado, ILPES, Santiago de Chile.
- Morley J. (1990) - "El desarrollo local no es opcional", en Nuevas asociaciones para crear empleo a nivel local, LEDA, Dublin, Irlanda.
- Porter M.E. (1990) - "The Competitive Advantage of Nations", Harvard Business Review, Marzo/Abril, Boston.

Uribe-Echeverria F. (1986) - "La pobreza en las políticas de desarrollo", en M. Jaramillo y F. Uribe-Echeverría (eds.) Pobreza, Participación y Desarrollo Regional, Universidad de Los Andes, CIDER, Bogotá.

## SUSTENTABILIDAD Y DESCENTRALIZACION: TERCERA INTERSECCION

El desarrollo futuro de nuestras economías requiere una estrategia de "transformación productiva" en la línea argumental de la CEPAL. Sin embargo, este camino no está libre de problemas. Una dimensión de estos problemas se relaciona con la sustentabilidad ambiental del proceso de desarrollo. <sup>18/</sup>

Los peligros para la sustentabilidad

Se reconocen al menos tres peligros principales en materia de sustentabilidad, por lo que se ordenarán estas reflexiones en torno a esos peligros.

La concentración de población en grandes ciudades, específicamente cuando alcanza niveles y velocidades que exceden la capacidad de los ecosistemas naturales de soporte.

Hoy día, cuando 3 de cada 4 latinoamericanos viven en zonas urbanas y la mayoría de las grandes ciudades de la región crecen a tasas aceleradas, la situación de marginalidad se imbrica vigorosamente con la contaminación atmosférica, acústica, de aguas y por desechos sólidos. El medio ambiente de las grandes ciudades se vuelve así, a la vez **frágil y agresivo** para sus habitantes.

La presión social no se ha hecho esperar y las demandas de la población de las grandes ciudades latinoamericanas giran hoy entonces preferentemente en torno a problemas ambientales básicos: aire respirable, agua apta para la bebida, alimentos no contaminados, un mínimo silencio, seguridad ambiental de la ciudad. En suma, los habitantes de las urbes exigen lo que hasta hace poco

---

<sup>18/</sup> La sustentabilidad la entenderemos como la capacidad de los sistemas naturales para reproducir su ciclo de existencia de manera de proveer de los recursos necesarios para la satisfacción de las necesidades del hombre, no sólo en el corto sino fundamentalmente en el largo plazo.

se consideraba casi una necesidad superior: una mejor calidad de vida.

La pobreza es la segunda gran causa de la pérdida de sustentabilidad en América Latina, porque genera una lógica de relación con el medio natural que podría denominarse "de sobrevivencia", lógica que es irremediamente de corto plazo y, por tanto, excluyente de consideraciones de sustentabilidad ambiental.

La pobreza ha sido sindicada como una de las principales fuentes de deterioro ambiental en los países del Tercer Mundo, llegando a establecerse la existencia de un círculo vicioso pobreza-deterioro ambiental-pobreza. Es decir, la pobreza sería causa y efecto del deterioro ambiental.

Los crecientes y agudos procesos de desertificación y erosión que viven varios países son atribuidos en gran parte hoy a la sobreexplotación de los suelos llevada a cabo por comunidades deprimidas que hacen uso de malas prácticas agrícolas y de pastoreo. La reducción de los recursos forestales y pesqueros está también fuertemente asociada a la sobreexplotación por parte de comunidades rurales amenazadas por la pobreza. <sup>19/</sup>

La lógica de la ganancia empresarial constituye el tercer peligro identificado. En su forma tradicional, privilegia el beneficio de corto plazo, lo que excluye consideraciones sobre sustentabilidad las que, por definición, se ocupan del largo plazo.

La lógica de la ganancia empresarial, especialmente en países en donde el Estado ha tenido una elevada gravitación sobre los

---

<sup>19/</sup> En algunos casos esta situación de sobreexplotación se ve incentivada por la fuerte demanda externa de determinados productos. Las respectivas comunidades se movilizan en estos casos para participar del momentáneo boom, llevando al colapso el respectivo recurso. El caso del molusco loco en Chile es paradigmático en este sentido.

procesos de desarrollo económico, conduce al afianzamiento de un mecanismo de distribución de costos y beneficios ambientales que atenta contra la sustentabilidad.<sup>20/</sup> Con el nuevo rol del Estado como apoyador de los negocios privados, esta situación podría llegar a agravarse.

Por qué es necesario enfrentar estos peligros  
con descentralización?

A continuación se argumenta en favor de la descentralización como medio eficaz de neutralización de los tres peligros para la sustentabilidad antes mencionados. La argumentación se desarrollará por separado para cada uno de ellos.

a) La concentración urbana y la descentralización

El centralismo, como concentración territorial de oportunidades y recursos, reproduce el crecimiento de las grandes ciudades en dimensiones y ritmos que son ambientalmente excesivos, atentando contra la sustentabilidad.

Las demandas por una mejor calidad de vida en las grandes ciudades latinoamericanas han sido resueltas hasta ahora con la utilización de importantes recursos fiscales. Destacan en este sentido, la construcción de obras (tales como metros, plantas de aguas servidas, autopistas y computarización de semáforos, la realización de estudios técnicos, la formación de comisiones de alto nivel, la adquisición de equipamiento de control y monitoreo), así como la adopción de diversas formas de incentivos económicos. Esta utilización de recursos fiscales representa la canalización de importantes subsidios hacia la comunidad metropolitana desde la población y regiones del resto del país.

---

<sup>20/</sup> Este mecanismo consiste en la socialización de los costos ambientales del desarrollo económico y en la privatización de sus beneficios.

Los resultados de los programas de descontaminación han sido hasta ahora, por decirlo de una manera optimista, escasos. Las experiencias indican que no podrían solucionarse los problemas ambientales de las grandes ciudades latinoamericanas mientras no se reduzca el ritmo de crecimiento de éstas. Los casos de Ciudad de México, Sao Paulo o Santiago de Chile son evidentes muestras de esta aseveración.

Una de las razones básicas de por qué los programas de contaminación tradicionales, están destinados a fracasar es porque atacan sólo los síntomas del problema. Y ello ocurre en parte por la urgencia de resolver situaciones límites y en parte por la necesidad de políticos y gobernantes de obtener dividendos políticos inmediatos.

En cualquier caso, si los recursos estatales se concentran en mejorar el habitat de las grandes ciudades, ello constituye una nueva señal, un nuevo incentivo para retener población allí, al mismo tiempo, y atraer la de las áreas rurales a ciudades de menor tamaño.

Por lo demás, al reducirse los recursos públicos nacionales debido a la necesidad de mantener funcionando fuera del umbral crítico de un desastre ambiental a las metrópolis de América Latina, se atenta contra la sustentabilidad del desarrollo del resto del país. En un contexto de escasez de recursos financieros aumenta la presión sobre los recursos naturales.

Este tipo de consideraciones lleva a postular que sin descentralización del país, las medidas en pro de la sustentabilidad de las metropolis y del resto del territorio están condenadas a rotundos y caros fracasos o, en el mejor de los casos, a éxitos efímeros y modestos.

Históricamente, el centralismo ha estimulado las migraciones y la concentración espacial de las actividades económicas de punta. Hoy día, sin embargo, en varios países las actividades económicas más dinámicas están tendiendo a desconcentrarse territorialmente, lo cual ha hecho pensar a no pocos que se estaría frente a una reversión de los procesos de centralización. Como se ha argumentado en otro trabajo (Sabatini y Vergara; 1990), la desconcentración productiva hacia las regiones en el caso de Chile, no ha contribuido a revertir el centralismo, reduciendo en no pocos casos la sustentabilidad del desarrollo.

La persistencia del centralismo a pesar de la desconcentración productiva, se explica, al menos en parte, por el control que ejercen los capitales extraregionales y transnacionales, sobre las actividades económicas que se desconcentran, por su carácter primario, por su insuficiente articulación productiva con el resto del sistema regional y nacional, y por su escaso impacto redistributivo y de creación de nuevas oportunidades (especialmente de empleo y capacitación) en las regiones. La desconcentración productiva es manejada desde los centros de poder externos a las regiones productoras, captando áquellos parte significativa de los impulsos dinámicos de la nuevas actividades.

Un rol significativo en esta relación de control y dominación la cumple, aparte del sistema financiero, la fuerte concentración de las actividades de punta y los servicios en las grandes metrópolis. La concentración de la infraestructura de investigación y desarrollo nacional en estas urbes es particularmente gravitante en este sentido.

La sustentabilidad del desarrollo se ve fuertemente afectada por la "desconcentración productiva centralista", ya que, como se verá más adelante, la lógica extractiva privada de corto plazo ha llevado a una importante sobreexplotación de los recursos naturales y a descargar sobre el territorio y sus habitantes los desechos de

su actividad. El Estado centralista, ya sea a través de las nuevas políticas macroeconómicas, por omisión legislativa o burocrática o como productor directo, ha demostrado una insensibilidad ambiental digna de ser destacada toda vez que es más acentuada en la medida que los problemas ambientales se alejan de los centros de poder. Ello constituye un nuevo argumento para sostener que no es posible confiar en que los problemas ambientales serán resueltos centralizadamente o solamente a través de la intervención estatal central. Por lo menos no a nivel de las regiones.

Por otra parte, el tamaño alcanzado por las grandes ciudades hace que el ritmo y volumen en que se agrega población van dependiendo cada vez más del solo crecimiento vegetativo de la población. Se dificulta de esta manera la sustentabilidad de las metrópolis, ya que ésta exige no sólo detener los procesos de atracción de población externa sino también ejercer formas efectivas de control demográfico, así como adoptar medidas para expulsar población hacia ciudades y centros intermedios. Los recursos necesarios para ampliar la "capacidad demográfica" de las metrópolis se hacen cada vez más difíciles de solventar. Por tanto, esta relocalización de la población sólo puede darse como parte de un gran esfuerzo nacional para transformar el actual modelo de desarrollo, tal como ha sido sugerido por CEPAL en su documento "Transformación productiva con equidad".

En suma, se postula que para garantizar la sustentabilidad ambiental de los procesos de desarrollo debe mejorarse la sustentabilidad de las grandes ciudades y que, para esto último, es necesario atacar su causa básica: el centralismo. Y que para ello, entre otras medidas, se deben impulsar procesos de descentralización, que permiten enfrentar el problema de sustentabilidad de las grandes ciudades en sus lugares de origen.

b) La pobreza y la descentralización

El centralismo, al mismo tiempo que fomenta la concentración urbana acentúa la pobreza en las regiones interiores de cada país.

La superación de la pobreza equivale a cubrir ciertas necesidades básicas. Como se ha postulado anteriormente, esta satisfacción de necesidades básicas depende en buena medida de recursos externos al individuo y, en concreto, del medio social y económico en que se desenvuelve. Un individuo de una región en un país centralista, como lo son en general los de América Latina, tiene significativamente menos oportunidades que un individuo instalado en la gran ciudad, donde los servicios sociales, de vivienda y de salud, la infraestructura y el acceso a las oportunidades resultan notoriamente superiores al de las zonas rurales o ciudades de provincia. Los pobres de las capitales y ciudades grandes de América Latina tienen más acceso al poder, a las oportunidades y a los recursos que sus congéneres de las zonas rurales y de las ciudades de provincia. La presión que ejercen los pobres sobre los recursos naturales, en un medio artificializado, urbano es más indirecta. Tiene lugar a través de la contribución de los grupos de bajos ingresos al crecimiento demográfico de las grandes ciudades, las que producen importantes niveles de contaminación atmosférica importantes volúmenes de contaminación atmosférica (por transporte y actividad industrial), de desechos sólidos y líquidos (por consumo), de contaminación acústica (transporte y actividad industrial), etc. Así, uno de los efectos de esta desigual distribución de oportunidades y beneficios en el territorio es la hiperurbanización, que, como ya vimos anteriormente, implica una reducción de la sustentabilidad de las grandes urbes.

El segundo efecto del centralismo es el progresivo deterioro de las condiciones de vida de las localidades y regiones y el consiguiente aumento de la presión sobre los recursos naturales

existentes en el entorno (reducción de la sustentabilidad de las regiones).

La descentralización puede contribuir a mejorar la sustentabilidad del desarrollo al posibilitar una asignación de los recursos políticos y económicos más equitativa, lo que podría reducir la presión sobre los recursos naturales existentes y permitir un acceso de las comunidades locales a tecnologías y procesos más amistosos con el medio ambiente.

Por otra parte, un proceso de descentralización política y económica puede contribuir poderosamente a desalentar las migraciones a las grandes ciudades e, incluso, a atraer población hacia las regiones, aliviando la pobreza de las grandes ciudades y contribuyendo a la reducción de sus problemas ambientales.

Finalmente, la adopción de políticas sociales sobre la base de programas descentralizados y descentralizadores de empleo y reducción de la pobreza, al contribuir a redistribuir recursos y oportunidades hacia las regiones y vincular esta ayuda a esfuerzos de desarrollo y no de mera asistencialidad, pueden ayudar decisivamente a la conservación ambiental.

La redistribución territorial de recursos y oportunidades que la descentralización facilita, permite mejorar la focalización de las políticas sociales, así como generar políticas de empleo específicas en relación con las características y problemas de cada territorio. Se podría hacer avances sustantivos en materias tales como fortalecer los programas de educación técnico profesional orientados según la base económica regional, o especificar la normativa urbana y constructiva a los problemas y peculiaridades geográficas y culturales de cada región.

El predominio de políticas y normativas centralizadas, indiferenciadas territorialmente, ha contribuido a debilitar la

identidad de la población con sus localidades y regiones. A tal efecto contribuía, en general, la concepción prevaleciente sobre el desarrollo, el que era equiparado con el tránsito desde la "sociedad rural o atrasada" a la "sociedad urbana o moderna". Las masivas migraciones hacia las ciudades, especialmente hacia las de mayor tamaño, deben entenderse en este contexto. Hoy, pese al cambio paradigmático consistente en valorizar "lo local" y los procesos de desarrollo que tienen su base allí, la indiferenciación de políticas y normativas sigue siendo marcada. La descentralización puede contribuir a superar esta deficiencia y, por esa vía, progresar en materia de focalización de políticas sociales. En último término, se podría establecer un vínculo entre logros en materia de focalización de políticas y superación de la pobreza, por una parte, y una mayor identidad de la población con su territorio y compromiso con la conservación de su medio natural, por otra parte.

En suma, una de las formas más eficientes y de largo plazo para garantizar la sustentabilidad ambiental del proceso de desarrollo es superando las condiciones de pobreza existentes mediante el impulso a procesos de desarrollo descentralizado, que mejoren no sólo la distribución nacional y regional de los recursos y oportunidades sino que contribuyan a generar una estructura productiva más integrada técnica y socialmente.

La descentralización, en cuanto distribución de poder, conlleva un aumento de las responsabilidades de las comunidades regionales y locales sobre su territorio, lo que debería contribuir a una mejor preservación y aprovechamiento de los propios recursos. Ello será analizado con mayor detalle a continuación.

c) La lógica de ganancia de corto plazo y la descentralización

El tercero de los peligros identificados para la sustentabilidad ambiental del desarrollo, corresponde a la lógica de ganancia de buena parte de los agentes empresariales involucrados en actividades productivas. Se argumentará que la descentralización es clave también para que los países latinoamericanos puedan neutralizar este peligro.

Los recursos naturales tienden a ser explotados con una racionalidad que se focaliza en el corto plazo. Esta tendencia es particularmente marcada en economías débiles, y especialmente cuando son afectadas por crisis, como ha sido el caso de los países latinoamericanos en las últimas décadas. Bajo esta lógica, los productores se desentienden de los costos ambientales derivados de sus actividades, los que se van acumulando en el tiempo en la forma de deterioro ambiental. En los hechos, estos costos son traspasados a las generaciones venideras. Justamente, para ser sustentable, el desarrollo económico no puede implicar dicho traspaso.

La debilidad relativa de las economías latinoamericanas y, en particular, de su clase empresarial, ha significado que el Estado históricamente ha debido jugar un rol central en los procesos de acumulación. El Estado ha buscado, a través de políticas diversas como las de inversión en obras de infraestructura o las de financiamiento preferencial, estimular el desarrollo industrial. En general, se fue consolidando una suerte de mecanismo distributivo a través del cual la comunidad subsidia a ciertos particulares, los empresarios entre ellos. El mecanismo distributivo consiste en la privatización de una serie de beneficios que en rigor pertenecen o son creados por la comunidad, y en la socialización de costos diversos producidos o asociados con la actividad de los particulares. Entre dichos beneficios se incluyen el uso de infraestructuras públicas y la explotación y uso

de la base de recursos naturales de cada país; entre los costos, el deterioro de dichas infraestructuras y base de recursos naturales.

Sin embargo, los problemas de deterioro ambiental y sustentabilidad que se derivan de esta lógica de ganancia, no son inevitables. La idea del deterioro del medio ambiente como producto inevitable del desarrollo económico pertenece al pasado. Los problemas de deterioro y sustentabilidad ambientales deben entenderse, más bien, como fenómenos sociales.<sup>22/</sup> Se trataría, además, de fenómenos sociales variables en el tiempo y el espacio y, en último término, posibles de afectar y de controlar.

Dicha variabilidad está radicada en el hecho de tratarse de problemas originados por una relación de fuerzas desequilibradas entre los intereses (dominantes) que tiene el capital por explotar los recursos naturales bajo una racionalidad cortoplacista, de una parte, y los intereses (subordinados) de la población por la conservación ambiental en el largo plazo, de la otra. Este último interés, ya sea que se encuentre en estado manifiesto o sólo latente, se proyecta al largo plazo en dos planos o escalas espaciales complementarias: la defensa del propio territorio o "espacio vital" (Friedmann; 1983), y la defensa del medio ambiente a escala planetaria. Esta última crece con el avance de la conciencia social sobre la significativa interdependencia ambiental existente a escala planetaria.

El desequilibrio en favor de los intereses económicos puede, sin embargo, superarse, y los esfuerzos por la descentralización al interior de los espacios nacionales pueden resultar claves para ello. La fijación exclusiva en el corto plazo de los intereses económicos de explotación de los recursos naturales en el corto

---

<sup>22/</sup> Esta concepción corresponde también a la más moderna acerca de los desastres naturales: no se trataría de fenómenos naturales sino que de hechos sociales acicateados por un fenómeno natural (Jordán y Sabatini; 1990).

plazo, no es inevitable, a diferencia de la "lógica de sobrevivencia" de los muy pobres que sí esta irremediablemente circunscrita, biológica y psicológicamente, al tiempo inmediato, a la urgencia del momento.

En los años setenta, cuando la economía internacional estaba en plena crisis, ganó terreno una visión algo pesimista sobre la relación entre desarrollo económico y medio ambiente. La caída de las tasas de ganancia en los países centrales impulsaba a las empresas a buscar nuevas oportunidades de rentabilidad, y la explotación de la base de recursos naturales de los países del Tercer Mundo representaba una de dichas oportunidades. Se denunciaba el acelerado deterioro de recursos naturales, como la tierra agrícola o los bosques, así como una fuerte concentración de los desastres naturales en dichos países (Bartelmus; 1986). El deterioro acelerado del medio ambiente en los países del Tercer Mundo era visto como consecuencia de la forma en que las economías centrales buscaban sortear la crisis sin sacrificar sus patrones y niveles de consumo (Redclift; 1984).

Por otra parte, los países tercermundistas y los latinoamericanos, en particular, sufrían los embates violentos de la crisis. La escasez de los recursos de inversión se hizo crónica, especialmente durante los años ochenta.<sup>23/</sup> En tal contexto, se establecía una suerte de competencia entre comunidades territoriales por atraer a los escasos capitales de inversión, ya sea entre países o regiones al interior de éstos, incluidas las regiones de los países centrales no favorecidas por los procesos de reestructuración económica.

En último término, no era raro que se estableciera una suerte de "complicidad en favor del deterioro ambiental" entre los

---

<sup>23/</sup> Durante los años setenta los efectos de la crisis pudieron en cierta medida morigerarse a través del endeudamiento "fácil" y la importación de bienes de consumo lo que, en último término, ayudó a paliar la crisis de las economías centrales (Ominami; 1987).

inversionistas y las autoridades locales, contando con la pasividad de una población con baja conciencia ambiental o que, simplemente, estaba más interesada en que se crearan empleos y en encontrar caminos de salida a la crisis económica.

De esta forma, durante el largo período de crisis que se inicia en los años setenta, se acentuaron la focalización de los intereses económicos en el corto plazo así como la presión económica sobre la base de recursos naturales. Los intereses de las comunidades territoriales también parecían muy circunscritos al corto plazo y, dada la escasez de capitales de inversión, se buscaba atraerlos ofreciendo ventajas, entre las que se contaban mano de obra barata con bajo poder sindical y normas de protección ambiental flexibles o inexistentes. Así el desequilibrio entre los intereses económicos por explotar los recursos naturales y los intereses de la población por la conservación, llegaba a su punto máximo. Una actitud de resistencia frente a esta virtual agresión ambiental del capital no representaba una verdadera solución. Los inversionistas podían fácilmente ser ahuyentados. Se establecía, así, una alternativa excluyente entre conservación sin desarrollo y desarrollo sin conservación, esquema que, por lo demás, parece todavía estar en la mente de algunos ambientalistas de viejo cuño.

Desde la perspectiva de cada territorio, el capital era escaso y los recursos naturales abundantes. Esa parece ser la clave de la agudización de los problemas de deterioro y sustentabilidad ambientales.

En el período de post-crisis que estamos viviendo (caracterizado por la emergencia de políticas claras y relativamente consensuales de desarrollo económico), se perfilan dos cambios importantes en relación con el panorama antes descrito:

- i) En primer lugar, se asiste a una socialización acelerada de la población y autoridades de los distintos países en

torno a la gravedad de los problemas ambientales y a la necesidad de actuar rápidamente con el fin de garantizar la sustentabilidad ambiental de los procesos de desarrollo.

El efecto concreto más notable de esta nueva realidad sobre nuestros países, se relaciona con el comportamiento ambiental de las empresas transnacionales. Están tendiendo a funcionar con normas ambientales de sus casas matrices que, en general, son más exigentes que las de los otros países donde operan. Las comunidades políticas de los países centrales, donde dichas empresas tienen sus casas matrices, han ido imponiendo cambios en los parámetros de legitimidad social de la actividad productiva en materia ambiental. Considerando la interdependencia ambiental que existe a escala planetaria, dichas comunidades ejercen una suerte de vigilancia sobre el comportamiento de las empresas transnacionales en los países del tercer mundo. La visión pesimista surgida durante la crisis que vinculaba capital transnacional con deterioro acelerado de la base de recursos naturales, del tercer mundo, ha perdido validez para explicar los hechos del presente y, con mayor claridad, los del futuro.

Estos cambios en los parámetros de legitimidad social de la acción de los productores en materia ambiental, incluyen cambios a nivel ético y a nivel institucional. Lo primero se refiere a nuevos principios morales relativos a la conservación del medio ambiente. En la mentalidad de los profesionales y ejecutivos jóvenes de los Estados Unidos y de otros países desarrollados se han incorporado con fuerza estos principios en los últimos años.

Lo segundo se refiere a cambios institucionales que, de alguna manera, representan la consolidación de los nuevos parámetros de legitimidad social. Entre estos destaca el hecho de que en los mercados internacionales se haya comenzado a considerar como "dumping" (esto es, como una forma de competencia ilegítima) el

hecho de desarrollar actividades productivas deteriorando el ambiente sin hacerse cargo de los costos que involucraría evitar dicho daño.

- ii) El segundo cambio de post-crisis es más incipiente, pero marca una tendencia relevante. En el camino de salida de la crisis se ha ido alternando, al menos en algunas localidades y regiones, la relación de escasez relativa entre capital y recursos naturales. La afluencia de capitales --crecientemente liberada de trabas administrativas y políticas-- hacia aquellas regiones que han demostrado representar la posibilidad cierta de negocios interesantes, va alterando la relación de escasez entre los dos factores mencionados. Ahora los recursos naturales son comparativamente más escasos que el capital. Se van creando, así, condiciones objetivas para fortalecer la posición de negociación de los intereses sociales vinculados con la conservación ambiental.

Sin embargo, esas posibilidades, por parciales que sean todavía y por pocos los lugares donde han surgido, no parecen estarse ejerciendo. Se observa, en esos casos, una brecha entre el poder de negociación potencial que arranca de los cambios objetivos señalados y el poder efectivamente ejercido por las comunidades territoriales para proteger su medio ambiente y conservar su base de recursos naturales.

Debe tenerse en cuenta que el primer cambio discutido (la nueva base de legitimidad social ambiental) está lejos de alcanzar con plenitud a los empresarios nacionales y, por lo mismo, a la institucionalidad de los mercados domésticos. Todavía no se ha llegado en América Latina a la situación en que deteriorar el medio

**PROPUESTAS DE DESCENTRALIZACION EN LAS DECISIONES  
SOBRE MEDIO AMBIENTE EN CHILE**

Una de las discusiones más permanentes en materia de medio ambiente en Chile desde la asunción del gobierno democrático dice relación con la institucionalidad a adoptar al respecto. Uno de los puntos más debatidos dentro del gobierno ha sido acerca de la necesidad de constitución de un Ministerio o la mantención y reforzamiento de la actual instancia coordinadora interministerial. En este debate la variable territorial ha estado aún en segundo plano, a pesar de los esfuerzos de sensibilización ambiental efectuados en las regiones por la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Medio Ambiente.

En este contexto resulta significativa la propuesta emanada de un importante agregado de empresas, comunidad científica, representantes de organismos técnicos de gobierno, convocados durante 1990 por el Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA) para elaborar propuestas de acción ambiental en 5 sectores productivos (minero, forestal, pesquero, agrícola e industrial-urbano) y definir áreas prioritarias de investigación. Dicha propuesta ha sido hecha llegar al gobierno y al poder legislativo durante abril de 1991.

Resulta interesante rescatar en este diálogo a nivel nacional el reconocimiento de que éste debe a la brevedad ser aplicado a nivel regional y local a fin de que alcance la eficacia y trascendencia debida.

Los actores del sector forestal propusieron, en particular, "la estructuración de un esquema institucional de control ágil y descentralizado cuya cúpula decisoria se radique en las instancias de gobierno regional bajo la dirección de un consejo con participación del sector público y privado". 1/

1/ CIPMA: "Propuestas de acción ambiental en cinco sectores productivos" (pag. 28), Santiago de Chile, abril de 1991.

Por su parte, los actores del sector pesquero (empresarios, científicos, representantes de gobierno) propusieron: "en el nivel táctico, la creación de Consejos Zonales de amplia representatividad, en los cuales se propongan medidas de manejo para las pesquerías regionales en un ambiente de mayor equidad en el juego de intereses y en función de objetivos relevantes para el desarrollo regional en el largo plazo (integración territorial y económica, empleo, calidad y valor agregado de los productos, sustentabilidad de los stocks de recursos, etc." 2/

En el caso del sector industrial-urbano, los actores enfatizaron la necesidad de una desconcentración de la industria de Santiago, en la que los gobiernos locales y regionales, en conjunto con los empresarios, trabajadores y universidades, juegan un rol decisivo.

2/ CIPMA: op. cit., pág. 39.

sea considerado una forma desleal de competencia. En tal contexto, el fortalecimiento de los intereses sociales por la conservación ambiental de largo plazo, resulta clave para acelerar el triunfo de esa nueva legitimidad social.

La descentralización del poder de toma de decisiones en favor de dichas comunidades territoriales parece, entonces, indispensable tanto para aprovechar las condiciones objetivas que pudieran existir en algunas regiones de mayor desarrollo y afluencia de capitales para favorecer la sustentabilidad del desarrollo, como para fortalecer las condiciones subjetivas relacionadas con la conciencia ambiental de la población.

La descentralización parece un camino necesario para ir entregando a las comunidades territoriales cuotas crecientes de responsabilidad en cuanto a la sustentabilidad ambiental de sus procesos de desarrollo, lo que implica internalizar los nuevos parámetros de legitimidad social ambiental en que deben actuar los productores. En una primera fase existe el peligro de que la descentralización fortalezca la "complicidad en favor del deterioro ambiental" entre autoridades fortalecidas e inversionistas, al estar ambos absortos en el desarrollo de nuevas actividades productivas y la creación de nuevos empleos dentro de una estrategia de crecimiento rápido.

Sin embargo, aún en tales casos resultaría beneficioso que cada comunidad territorial se responsabilice en mayor grado por la sustentabilidad ambiental de su propio desarrollo económico. Más tarde, cuando los efectos negativos de tal complicidad se hicieran sentir, el cambio de rumbo sería favorecido por haber hecho el aprendizaje "por sí mismos". Por lo demás, bajo el esquema centralista vigente, la complicidad igual se establece. Las políticas de conservación ambiental centralizadas, más allá de su pertinencia conceptual, difícilmente podrán imponerse a los intereses políticos y económicos "centrales" por el crecimiento

económico. No parece posible sustituir completa y eficientemente a las propias comunidades territoriales en la defensa de sus "espacios vitales" (lo cual no excluye la necesidad de leyes e instancias nacionales preocupadas del medio ambiente).

Fortalecer el poder de toma de decisiones de las comunidades territoriales y, por tanto, su poder de negociación frente a los capitales interesados en explotar los recursos naturales locales, no implica necesariamente un freno al desarrollo económico, aún cuando se excluyan expresamente las "complicidades" antes mencionadas. Muy por el contrario, puede favorecer el desarrollo económico. Uno de los escollos más serios para un desarrollo económico sustentable radica en la necesidad de compatibilizar desarrollo económico con conservación ambiental, lo que no es siempre fácil. En la práctica, la posibilidad de descubrir nuevas compatibilidades depende tanto de los avances y difusión del conocimiento científico como de las condiciones y particularidades naturales locales. Una comunidad territorial fortalecida y activa puede profundizar la investigación y el conocimiento locales tanto de las fragilidades como de las potencialidades de su medio natural para establecer estas compatibilidades entre actividades productivas y conservación. Este mayor conocimiento puede abrir nuevas e insospechadas oportunidades de inversión y desarrollo económico.

Cuando la descentralización haya permitido su fortalecimiento político, estas comunidades territoriales estarán preparadas para incorporarse a la cruzada internacional por el desarrollo sustentable. No sólo el deterioro ambiental de sus mismos "espacios vitales" no los dejará indiferentes, sino que tendrán viva preocupación por la contaminación de los cursos de agua en otras regiones o por la deforestación en el Africa.

La descentralización es un medio eficaz y necesario para avanzar concreta y operativamente en la aplicación de una

estrategia de desarrollo sustentable. La descentralización contribuiría a la sustentabilidad ambiental de este proceso por tres vías complementarias:

- i) control y reducción de la población que vive en las grandes ciudades, aumentando la sustentabilidad ambiental de ellas y liberando recursos que se pueden invertir en las regiones interiores.
- ii) disminución de los niveles de pobreza, a través de un mejoramiento de la distribución de recursos y oportunidades en el territorio, lo que permitiría aliviar la presión sobre los recursos naturales por parte de las comunidades pobres.
- iii) desarrollo de lógicas empresariales de largo plazo, apoyándose tanto en los nuevos parámetros de legitimidad social existentes a nivel internacional, como en la movilización de las comunidades locales y regionales y sus nuevas capacidades de control social en el territorio, producto de un proceso de descentralización.

Bibliografía

- Bartelmus, Peter (1986) - Environment and Development Boston, Allen & Unwin.
- Friedmann, John (1983) - "Espacio vital y espacio económico: contradicciones en el desarrollo regional", en Revista Interamericana de Planificación 1766.
- Jordán, R. y F. Sabatini (1990) - "Economía política de los desastres naturales", en Revista Eure 14 (43).
- Maslow, Abraham (1989 original 1968) - El hombre autorrealizado: hacia una psicología del ser. Argentina, Kairós.
- Ominami, Carlos (1987) - El tercer mundo en la crisis. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Redclift, Michael (1984) - Development and the Environmental Crisis; Red or Green Alternatives. Londres, Methuen.
- Sabatini, F. y P. Vergara (1990) - "Medio ambiente y organización social para un desarrollo regional efectivo", en Ambiente y Desarrollo 6(2). CIMPA, Santiago de Chile.

EL TERRITORIO: UN ESPACIO DE ARTICULACION SINTETICA  
Y SISTEMICA DE LA CADENA

Transformación productiva con equidad y sustentabilidad es una idea sistémica, según se enfatiza permanentemente en los documentos básicos de la CEPAL. En otras palabras, cada uno de los conceptos que en otras secciones de este documento fueron llamados fundacionales, se relaciona con los restantes hasta generar una malla o red de elevada retroalimentación y sinergia. Por el momento, resulta más clara la intención de adoptar un enfoque integrador que el hecho, todavía por probarse, de configurar un sistema en funcionamiento real.

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

La CEPAL desarrolla con mayor profundidad el argumento tendiente a mostrar el carácter sistémico de la transformación productiva (véase sección "El carácter integral de la transformación productiva", CEPAL; 1990, pg. 73) 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..."

La equidad, hay que señalarlo, admite lecturas menos conclusivas en relación a la estructura sistémica de la propuesta completa (véase sección "Transformación productiva, crecimiento y

equidad", CEPAL; 1990 pp. 79 y ss). No se encuentra en esta sección del documento una argumentación tan explícita como la anterior; mas bien se afirma sobre una base argumental desarrollada en trabajos previos de la propia CEPAL el carácter sistémico del par progreso técnico-equidad. Sin embargo y en primer lugar la equidad no es en rigor una condición necesaria de la competitividad en términos absolutos, (de otra manera no podría surgir la "competitividad espúria") si lo es de la competitividad auténtica propuesta por la CEPAL y en segundo, la retroalimentación (entre competitividad y equidad) no es condición suficiente de lo sistémico. En verdad, la idea de retroalimentación (feed-back) es de fundamental importancia en cibernética y esencial en los procesos de control (control del desvío y ampliación del desvío), pero toma en cuenta uno solo de los elementos funcionales de la idea de sistema. Hay que señalar que en relación a la situación comentada lo que interesa es el control como "ampliación del desvío", es decir, subyace la idea de progreso y de cambio cualitativo del sistema propiciado por la CEPAL.

Si competitividad y equidad definieran un sistema de sólo dos elementos, la retroalimentación puede ser una simple relación circulatoria, en tanto que si se busca indicar que competitividad y equidad son elementos de un sistema complejo, éstos, según Ashby, deben considerarse como totales y no distinguir en ellos circuitos de "feed-back" independientes. Retroalimentación y control son conceptos asociados con la imposición de ciertas restricciones y por tanto el intento de dar cuenta de procesos de retroalimentación y control exige considerar al menos dos niveles jerárquicos. De aquí surge entonces la pregunta: cuál es la jerarquía entre competitividad y equidad?

Tal parece entonces que aquello que autoriza a tipificar como sistémico a un dado conjunto de elementos es, primero, su complejidad organizada o nó (variedad, niveles jerárquicos y articulaciones no lineales) y segundo, el estado al cual tiende tal

estructura: equilibrio con maximización de la entropía en sistemas cerrados y mantención, preservación o modificación del propio sistema con elevados niveles de sinergia en algunos sistemas abiertos no disipativos. Estos estados dependen de la forma como la "complejidad" dispone de y maneja a los sistemas de flujos, puesto que todo sistema es un sistema de flujos (de información, de energía, de materia). En otras palabras, acá se hace referencia a los aspectos funcionales del sistema. El concepto de autopoiesis elaborado por Maturana es por cierto una característica definitoria de los sistemas vivientes, pero no resulta claro al aplicarse a sistemas sociales.

Con respecto al tercer concepto fundacional, la sustentabilidad, menos clara resulta todavía su aportación al carácter sistémico de la idea-fuerza cepalina, porque la simple agregación de elementos a un conjunto no lo transforma necesariamente en sistema y de nuevo son pertinentes los comentarios anteriores con respecto a la retroalimentación.

En el documento inicial de la CEPAL (TPE; p. 75) hay un párrafo que quizás constituye 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".

No obstante la validez general de la afirmación, también hay que tener presente el acelerado desarrollo de sistemas productivos 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 son

partes la transformación productiva (o la competitividad), la equidad y la sustentabilidad?

El territorio puede en efecto, ser considerado como el primero de los aspectos estructurales de este sistema: su límite, que define sus fronteras y su separación en términos de intensidad de relacionarse con otros sistemas (el mundo exterior). Límite y en consecuencia, contenedor, que maximiza los elementos funcionales: flujos, controles, rezagos y feed-back. El territorio intersecta lo estructural y lo funcional y hace posible una configuración sistémica de TP con E y S. Provee además, como bien lo sugiere la CEPAL, un factor de identidad, importante puesto que se trata de poner en funcionamiento un sistema social y no mecánico. Probablemente la identidad mantiene una relación inversa con el "tamaño" del territorio, a la luz de la internacionalización y transnacionalización de la sociedad contemporánea.

Es cierto, y conviene repetir algo ya comentado en la Introducción, que la innovación exponencial propia del mundo actual --requisito de la competitividad no espúria-- parece estar asociada a la conformación de aglomerados sinérgicos, esto es, estructuras sistémicas (y por tanto de elevada retroalimentación y de alta complejidad) de las cuales forman parte o son elementos de ellas, un número de agentes sociales: empresas, centros de ciencia y tecnología, universidades, asociaciones (gremiales, sindicales o de otra naturaleza) y el Estado (en algunas de sus múltiples funciones y niveles de operación).

Estos aglomerados no surgen ni por azar ni resultan de la generación espontánea, aunque no deben descartarse del todo tales posibilidades. Más bien, estas estructuras se consolidan a partir del papel inductor y catalítico que uno o varios de los agentes mencionados juega durante un tiempo. Por varias razones, el Estado aparece en este sentido en una posición privilegiada, sea por su capacidad normativa, sea por su capacidad para manejar la

información, sea por su control de ciertos recursos materiales o por otras razones, como por ejemplo, legitimidad para crear consensos. La referencia al Estado es pues, doble: como aparato burocrático y como arena política.

También se ha sostenido (Porter entre otros) que estos aglomerados sinérgicos (cuyo origen se remonta conceptualmente a los distritos industriales de Marshall) tienen afinidades territoriales, no se instalan a "tontas y a locas" sobre el espacio nacional. Estas afinidades territoriales se vinculan a la necesidad de ubicarse en un milieu que cuenta ya con mano de obra calificada, con infraestructura, con espíritu empresarial, con una cultura proclive a la innovación, etc., etc. Hay otros aglomerados que no tienen sin embargo, "afinidades territoriales" tan claras.

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

Así es que finalmente y en un sentido figurativo la cuestión se remite a un sistema de dos ecuaciones: agentes y actividades que conformarán eventualmente una estructura sistémica y territorios y agentes que pueden servir como "home-base". La solución de tal sistema arroja un "valor" a la variable dependiente: el gobierno local (nuevamente usando este calificativo en un sentido amplio, de gobierno territorial) y su capacidad para desempeñar un papel catalítico en el territorio que constituye su jurisdicción o ámbito de control

Pero tal papel no puede ser desempeñado a plenitud sino lo es en un marco decisonal descentralizado, el cual provee de capacidades, de recursos y de un potencial para generar estrategias de concertación.

Dónde quedan finalmente la equidad y la sustentabilidad?

Independientemente de consideraciones técnicas que están claramente expresadas en los documentos de la CEPAL, en particular en donde se plantea el concepto de "competitividad auténtica", acá es necesario reafirmar una dimensión ética subyacente a la propuesta de desarrollo, tanto más visible cuanto más reducido, más proxémico o más cotidiano es 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 sub-nacional? Probablemente podría repetirse en este sentido la situación descrita en relación a la distribución del ingreso.

Si la transformación productiva, como proceso, debe ser llevada concretamente a espacios sub-nacionales (regiones, provincias, municipios) es preciso convenir que el crecimiento económico (regional) de ella derivado debe colocarse al servicio preferente de la persona humana (por medio de la equidad) y hay que convenir adicionalmente en que tal transformación debe realizarse colocando siempre el territorio (regional) y sus recursos al servicio también de la persona humana (por medio de la sustentabilidad).

Todas las consideraciones anteriores llevan la discusión, pero particularmente la idea-fuerza, al terreno preferente, pero no excluyente, del desarrollo regional (sub-nacional), una cuestión que escapa al alcance de estos comentarios y en relación a la cual se hace cada vez más evidente la necesidad de superar las limitaciones del cartesianismo analítico a fin de utilizar métodos sintéticos capaces de dar cuenta de la complejidad sistémica de la unicidad regional.

En conclusión, la sugerencia que acá se ha tratado de explicitar es que una adecuada consideración a la territorialidad

y a la necesaria descentralización, puede contribuir a hacer más operacional la concepción sistémica de la idea-fuerza de la CEPAL, haciéndola transitar mejor desde el espacio abstracto de las ideas al espacio concreto de las políticas.