

EL TERRITORIO Y LA DESCENTRALIZACION EN LA AGENDA DE LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD

Ana Sojo
(CELADE)

RESUMEN

La actual distribución de la población en los países latinoamericanos no encuentra su causalidad fundamental en políticas nacionales de redistribución de la población. Cabe preguntarse si tales políticas han compartido con los enfoques regionales tradicionales un sesgo normativo y tecnocrático que les ha restado eficacia.

El presente artículo indaga en la perspectiva regional y en la descentralización, a la luz de los cambios tecnológicos y las transformaciones de la estructura productiva necesarios para remontar la productividad en América Latina y el Caribe. Tales transformaciones pueden alterar significativamente las ventajas comparativas regionales y urbanas y el patrón de uso del territorio. Estos factores, unidos a las políticas de desarrollo regional, particularmente por sus efectos en el empleo, inciden en la distribución espacial de la población.

De allí que un adecuado tratamiento de los factores que intervienen en la localización de las actividades productivas en el marco de la transformación tecnológica puede aclarar virtuales tendencias de distribución de la población.

Este artículo vincula la transformación productiva, el desarrollo regional y la descentralización como marco conceptual para hipótesis sobre la virtual retención, atracción y expulsión de población en diversos espacios económicos.

El análisis se plantea en torno a tres ejes: las fuentes de la competitividad y de la eficiencia productiva; la relación entre el territorio y las fuentes de productividad y competitividad, y sus implicaciones para las políticas regionales y para la descentralización.

(DISTRIBUCION DE LA POBLACION)
(DESARROLLO REGIONAL)

(DESCENTRALIZACION)
(CAPACIDAD DE PRODUCCION)

THE TERRITORY AND DESCENTRALIZATION IN THE AGENDA OF THE PRODUCTIVE TRANSFORMATION WITH EQUITY

SUMMARY

The main cause of population distribution in the Latin American countries is not to be found in national population redistribution policies. It is worthwhile asking if these policies have shared with the traditional regional approaches a normative and technocratic character that has made them less effective.

This paper examines the regional perspective and the decentralization in light of the technological changes and the transformations of the productive structure required to increase productivity in Latin America and the Caribbean. Such transformations can significantly change the comparative regional and urban advantages and the pattern of use of the territory. These factors, together with regional development policies, in particular because of its effects on employment, affect the spatial distribution of the population.

Therefore, an adequate treatment of the factors intervening in the location of productive activities in the framework of the technological transformation can clarify the virtual trends of the population distribution.

This article links the productive transformation, regional development and decentralization as a conceptual frame to formulate hypotheses on the retention, attraction and expulsion of population in different economic spaces.

The analysis is made around three main points: the sources of competitiveness and productive efficiency, the relationship between the territory and the source of productivity and competitiveness, and their implications for regional policies and decentralization.

(POPULATION DISTRIBUTION)
(REGIONAL DEVELOPMENT)

(DESCENTRALIZATION)
(PRODUCTION CAPACITY)

“He abusado del tiempo y ahora el tiempo abusa de mí”

Shakespeare, Ricardo II

I. PRESENTACION

América Latina y el Caribe, cuya presencia en la economía mundial es decreciente, sufre en la actualidad severos rezagos tecnológicos. A pesar de ellos y por su causa, para hacer frente de modo oportuno a los crecientes requerimientos de competitividad internacionales, 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 respecto de la concentración del ingreso y del medio ambiente, no se puede mantener con el transcurso del tiempo. En el plano internacional, el costo de la mano de obra ha perdido importancia como fuente de competitividad, e incluso se puede prever que las consideraciones ambientales de diversos actores sociales tenderán a ser crecientes (CEPAL, 1990 y 1991).

Las ventajas basadas en factores que pueden erigirse con facilidad son frágiles y, por tanto, accesibles a muchas naciones: atraen continuamente a nuevos entrantes, lo cual disminuye las ganancias y mantiene bajos los salarios. El desvanecimiento de las ventajas comparativas basadas en factores básicos o generalizados, su carácter elusivo e inestable y, en fin, su reducida capacidad para generar y mantener barreras de acceso a los contrincantes pueden tener diversas causas (Porter, 1990).

Tal volatilidad bien puede deberse al tipo de factores¹ de la producción. Los salarios representan una proporción decreciente de los costos de producción en el nuevo entorno tecnológico. Asimismo, las ventajas centradas en los costos de los factores pueden ser invalidadas mediante mayor eficiencia en la producción, el diseño de nuevos productos, la introducción de nuevos procesos productivos, o una mayor diferenciación de producto, creando productos de singular calidad y características o con servicios de apoyo óptimos. Otras causas se relacionan con la movilidad relativa de los factores: la competitividad espuria puede ser horadada mediante estrategias globales de empresas que establecen actividades en el extranjero o mediante "factor sourcing". (Porter, 1990, pp. 15, 20, 21, 37 y 50; Castells, 1989, p. 19).

El decreciente papel de los salarios como fuente competitiva está también asociado con la llamada "especialización flexible", estrategia empresarial de innovación permanente basada en un equipo flexible, multiuso, y en una mano de obra calificada. En este caso, la existencia de una "comunidad industrial" puede condicionar las formas de competencia, promoviendo la innovación y limitando el papel de los bajos salarios y otras condiciones laborales cuyo efecto estribe únicamente en reducir los costos de los factores. Además del efecto innovador, tales reglas contribuyen a mantener la cohesión organizativa requerida por la flexibilidad (Piore y Sabel, 1984, pp. 17, 270 y 271).

El nuevo paradigma tecnológico está vinculado con una mejora y con un aprendizaje constante, para adaptar el producto a necesidades cambiantes. Tal acendramiento del producto y la flexibilidad necesaria supone una participación activa y una colaboración voluntaria de todos los involucrados; de allí que la mejora continua se base en el capital humano (Pérez, 1989). Ello también debilita el bajo costo de la mano de obra como fuente de competitividad.

¹Más importante que la existencia de factores, resulta la tasa a la cual ellos se crean, se perfeccionan y se especializan para industrias particulares, al igual que su combinación. (Porter, pp. 35, 74 y 600). Tierra, trabajo y capital han sido denominados tradicionalmente los factores de la producción. Pero se asume aquí la distinción de ellos realizada por Porter de acuerdo con su papel en la competitividad para producir bienes o servicios (Porter, 1990, pp. 74, 75 y 600). A tal efecto, Porter clasifica los factores de la producción en cinco categorías, y menciona algunos de ellos: 1) *recursos humanos*: cantidad, destrezas y costos del personal, incluyendo administración, horas "standards" de trabajo y ética laboral. Los recursos humanos se pueden dividir en una miríada de categorías, como obreros especializados, ingenieros, programadores, etc.; 2) *recursos físicos*: abundancia, calidad, acceso y costo de recursos naturales, fuentes de energía hidroeléctrica, potencial pesquero y otros rasgos físicos. Condiciones climáticas, localización geográfica y tamaño, ubicación en zonas "horarias" de la Tierra; 3) *recursos de conocimiento*: stock de conocimientos científicos, tecnológicos y de mercado relativos a la producción de bienes y servicios: universidades, institutos gubernamentales y privados de investigación, literatura científica y de negocios, informes de investigaciones de mercado y bases de datos, asociaciones de comercio y otras fuentes. Los conocimientos científicos y tecnológicos se pueden subdividir en una miríada de disciplinas, como acústica, ciencia de materiales y química de suelos; 4) *recursos de capital*, en todas sus diversas formas, determinadas por las tasas nacionales de ahorro y por la estructura de los capitales nacionales, e influidas también parcialmente por procesos de globalización; 5) *infraestructura*: tipo, calidad y costos. Incluye sistema de transporte y comunicaciones, sistemas de envío de correo y de paquetes, servicios bancarios como transferencias, sistema de salud, stock de viviendas, instituciones culturales que influyen en la calidad y en el atractivo de un país, etc.

A pesar de la creciente transnacionalización del capital, la “nación-hogar” es la fuente de las destrezas y de la tecnología que sostienen las ventajas competitivas: un ambiente nacional dinámico y que plantee retos es adecuado para la innovación y el cambio, y para enfrentar los obstáculos mejorando la calidad de los factores, elevando la productividad de su uso, y/o creando nuevos. De allí que las naciones tengan éxito en industrias “si las circunstancias nacionales proveen un ambiente que apoya el perfeccionamiento y la innovación hacia la creación de ventajas competitivas en industrias sofisticadas” (Porter, 1990, pp. 19, 21 y 67).

La interacción entre demanda y oferta en el mismo sistema nacional puede conducir a la eficiencia por varias razones: proximidad geográfica, un lenguaje común, proximidad cultural. Otro factor esencial relacionado con la nación es el Estado que puede impulsar la innovación, fijar regulaciones y “standards”. De allí que la estructura del sistema nacional de producción e innovación no pueda ser transferida tan fácilmente como los factores de la producción, y precisamente ello constituye la restricción fundamental al proceso internacional de aprendizaje y transferencia de tecnología (Lundvall, 1988, pp. 360-361).

Los cambios tecnológicos y las transformaciones de la estructura productiva necesarios para remontar la productividad en América Latina y el Caribe 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. De allí la necesidad de considerar el papel de los cambios tecnológicos y de la organización de la producción en las interpretaciones sobre la dinámica regional (Gatto, 1990, pp. 57 y 93).

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. Por su parte, la descentralización puede contribuir a potenciar la transformación productiva.

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

Estas reflexiones poseen un sentido poblacional, al menos en dos aspectos. Los usos del territorio tienen cruciales consecuencias para la generación y reubicación de fuentes de empleo y, con ello, para la dinámica de la distribución espacial de la población. Además, la incorporación de progreso técnico tiene un requerimiento poblacional crucial: crear recursos humanos con alta productividad y competitividad.

Los factores incidentes en la localización de actividades productivas en el marco de la transformación tecnológica determinan tendencias diversas tanto

hacia la concentración y desconcentración, como hacia la centralización y descentralización. Tratarlos adecuadamente puede arrojar luces sobre sus virtuales consecuencias para la distribución espacial de la población. Reflexionar sobre los vínculos entre transformación productiva, desarrollo regional y descentralización puede proveer un marco conceptual interpretativo que nutra hipótesis sobre la distribución espacial de la población y análisis prospectivos y propuestas de cambio ajustados a tales circunstancias.

Esta reflexión tendrá como ejes la relación entre el territorio y las fuentes de productividad y competitividad, y sus implicaciones para políticas regionales y para la descentralización.

II. LOS SENTIDOS DE LA DESCENTRALIZACION

Las oportunidades y obstáculos tecnológicos, las habilidades y experiencias individuales e institucionales, las capacidades y habilidades intercambiadas en las actividades económicas, configuran un contexto *específico* en cada *pais* y *región*, ingrediente fundamental del proceso de innovación. Además, la innovación sistemática implica grados diversos de centralización y descentralización en las decisiones sobre asignación de recursos (CEPAL, 1990, p. 73).

Como se vio, la revolución tecnológica en curso ha devaluado los factores básicos o naturales como fuente de productividad y competencia. De allí que las decisiones en materia de política económica y tecnológica de las instituciones públicas locales y regionales y de las empresas “adquieren un rol protagónico y de mayor envergadura” para crear fuentes competitivas. En ese sentido también, los efectos regionales de la transformación productiva asociados con cambios tecnológicos no resultan ajenos a las formas regulatorias que las diferentes sociedades nacionales y regionales vayan acordando participativamente, o bien a la imposición de la supremacía de algún tipo de poder (Gatto, 1990, pp. 94 y 96).

La descentralización, entendida como autonomía y poder en la toma de decisiones, puede darse en el seno de las empresas para impulsar su inserción en los distintos medios. Centros empresariales de decisión locales y autónomos pueden tener un importante impacto regional, debido a que “la apertura e intensidad de las redes locales y la sensibilidad a la respuesta de todos los agentes constituyen el potencial sinérgico que impulsa las potencialidades empresariales y de innovación a la creación de nuevas actividades económicas” (Sweeney, p. 122).

La relevancia adjudicada a la descentralización puede entenderse cabalmente considerando ciertos cambios fundamentales en la perspectiva de cómo encarar la problemática regional. En el pasado, prevalecieron

enfoques comprensivos, de carácter normativo y/o estratégico, con sesgos tecnocráticos: la planificación regional tenía como modelo deseable “un sistema nacional constituido por regiones similares dotadas de poderes e instituciones idénticas” (Uribe-Echevarría, 1990, pp. 28 y 42). Las desigualdades debían reducirse creando una “geografía voluntaria”, mediante procedimientos de deslocalización (Colletis y otros, 1990, p. 68). Tales perspectivas, proclives a negar la realidad y autonomía relativa de los territorios, no permitieron enfrentar eficazmente la diversidad de los problemas regionales.

Por el contrario, cuando el acento se pone en hacer viables potencialidades regionales, son necesarios procesos de concertación para promover las iniciativas y la actividad de los propios actores. De allí el papel fundamental de la organización y participación social en el desarrollo regional, que deben 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; Piore y Sabel, 1984, p. 266).

Si la referencia territorial articula identidades, voluntades y 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 un eje espacial común. Para ser eficaz, implica también concertación y coordinación con actores y autoridades situados en el plano nacional, local y regional.

Para promover elementos endógenos de las regiones, la descentralización y su institucionalidad deben ser acordes con las peculiaridades locales y regionales. La institucionalidad descentralizada, dotada de capacidad resolutoria y de recursos financieros, debe contribuir e identificar capacidades endógenas latentes para influir en esa forma en la orientación espacial de las inversiones. Disponer de recursos, entre ellos los internos y a lo cual cuadyuban las iniciativas locales, modifica las orientaciones compensatorias tradicionales de la política regional que pretendían corregir centralizadamente los desequilibrios territoriales mediante transferencias (Auriol y Pajuelo, 1988, p. 203). En aras del desarrollo regional, la descentralización debe permitir a los gobiernos locales asumir papeles “más activos y comprometidos con su ámbito de acción” (Boisier y Silva, 1990, p. 450).

Es pertinente, por tanto, analizar las modalidades de ejercicio del poder del Estado desde una perspectiva espacial. A diferencia del Estado con supremacía absoluta del poder central, éste tiene diversos grados de descentralización cuando sus entes locales o territoriales inferiores gozan de un cúmulo de competencias significativo.² Cuando competencias de la administración del Estado se transfieren a órganos subordinados de la administración central, con un ámbito de competencias demarcado territorialmente, el proceso es desconcentrador; en la literatura, muchas veces se confunden acciones desconcentradoras con las de descentralización. La descentralización puede facilitar numerosos aspectos: resolver demandas locales, facilitar acceso a la información y la interacción de la comunidad local, movilizar recursos no formales y ejercer control sobre las operaciones locales (Rufián y Palma, 1990, pp. 1, 28 y 82).

La descentralización no es únicamente un proceso político-administrativo de democratización del Estado. Implica “abrir cauces para el desarrollo de la iniciativa y la organización de la sociedad civil, para facilitar la actividad económica de nuevos actores económicos y sociales y para hacer avanzar un nuevo tipo de economía (social) y de derecho (contractual) que se sitúan entre lo público y lo privado” (Borja, 1987, p. 73). Para que la descentralización política y territorial se aproveche endógenamente, es fundamental “construir socialmente la región” y abrir prácticas participativas (Boisier, 1990, p. 22).

El proceso descentralizador, aunque contenga elementos de simple desconcentración administrativa, es político. Luego, el ente debe reunir varias condiciones: tener competencias y funciones propias y de carácter resolutivo; capacidad de coacción para hacer cumplir sus disposiciones; disponer de recursos de uso discrecional; participar en la elaboración y ejecución de programas y normativas generales que inciden en su accionar y en su autonomía; coordinar y/o dar seguimiento de acciones de los actores públicos en su territorio; estar a cargo progresivamente de la gestión de servicios y desarrollar nuevos mecanismos de participación política y social. De todas ellas, resaltan la capacidad de toma de decisiones y la disponibilidad de recursos como condiciones indispensables que marcan la diferencia respecto de los procesos desconcentradores (Borja, 1987, p. 51). Los esfuerzos para lograr una descentralización eficiente deben elevar la calificación del personal, mejorar sus

²La perspectiva de descentralización en este documento no está relacionada con un mayor o menor papel asignado al Estado y/o al mercado, a diferencia de otra (Rondinelli y otros, 1983, pp. 5 y 6). Se refiere al proceso como autonomía y poder en la toma de decisiones, en el ámbito público y privado, y no remite a preferencias ideológicas por el mercado o por el Estado. La descentralización se considera además como un concepto amplio, irreductible al ámbito estatal. Por ejemplo, la ampliación de la base de empresarios de un país puede tener como efecto principal “fortalecer la capacidad de iniciativa de la sociedad para enfrentar en forma descentralizada los desafíos que plantean el acelerado proceso de cambio tecnológico y el dinamismo de los mercados internacionales.” (CEPAL, 1990, p. 126).

remuneraciones, desconcentrar funciones del aparato público e incrementar los recursos de los entes descentralizados.

Parecen adecuados y bastante exhaustivos los siguientes criterios para determinar si las competencias y funciones son descentralizables: a) lo que puede administrarse desde un nivel bajo, sin elevar significativamente los costos, no debe administrarse desde un nivel superior; b) las competencias o funciones referidas a problemáticas generadas en un ámbito territorial, o que dan lugar a situaciones de interés exclusivo o preferente de su población; c) cuando se puede mejorar sensiblemente la calidad del servicio público; d) cuando se quiera potenciar la participación, cooperación e integración de los ciudadanos en el ejercicio de determinadas competencias y funciones (Ibid., p. 52).

Son relevantes los criterios generales a partir de los cuales delimitar los entes locales o la división territorial. Como la diversidad de divisiones territoriales no proporciona un criterio preciso, los criterios más bien deben adecuarse a las competencias y funciones que vayan a ejercer los entes descentralizados correspondientes (Ibid., p. 119). Para delimitar territorialmente competencias descentralizadas en el contexto de la transformación productiva, conviene considerar su contribución a la competitividad sistemática y al remonte de la productividad.

La descentralización puede contribuir a la integración territorial. Al respecto, merecen ser tomadas en cuenta para el caso latinoamericano afirmaciones sobre los modelos de desarrollo potenciales a las nuevas tecnologías y sobre diversas tendencias observables en países desarrollados. El establecimiento de compromisos entre los intereses de mediano plazo del capital y de la fuerza de trabajo para aprovechar las ventajas productivas y sociales de las nuevas tecnologías mediante “una difusión generalizada del conocimiento social” se ha considerado como uno de los elementos explicativos de las ventajas competitivas nacionales de Japón, Alemania e Italia sobre países como los Estados Unidos o Francia. El proceso aludido, de “áreas sistémicas”, implica una asociación entre empresas, sindicatos, universidades y administraciones territoriales; integración territorial de la red de empresas especializadas; una difusión organizada y planificada del conocimiento social; fuertes relaciones entre el sistema bancario regional y el industrial; lazos estrechos con la sociedad civil; posibilidades de promoción social. Tal modelo requiere y consolida: “un consenso social, rechazando la dualización de la sociedad” (Lipietz y Leborgne, 1990, pp. 131 y 132).

Las determinaciones locales de algunas actividades económicas, como la agropecuaria, hacen que “una política eficiente debe ser capaz de responder a la problemática diferencial de las distintas regiones y de los diversos centros de productores”. (CEPAL, 1990, p. 138). La política regional define un marco espacial para cada política sectorial, y debe permitir su ejecución coordinada; al permitir tomar en cuenta las especificidades, puede favorecer la sinergia entre las políticas sectoriales. Respecto del agro y la industria puede contribuir a políticas integrales: “aparece como más viable superar el carácter estrechamente sectorial

con que ha sido elaborada la política agrícola, aprovechar la capacidad potencial de la agroindustria de inducir progreso técnico en las actividades agrícolas, y buscar fórmulas que aseguren una distribución equitativa de los beneficios de la articulación” (Ibid.).

III. LA IMANTACION TERRITORIAL DE LA PRODUCTIVIDAD Y COMPETENCIA SISTEMICA

1. 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, gobierno 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 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 e 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, 1986, 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 adaptable 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, p. 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 adecúan 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, 1990, 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 desventajas 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 de decisión 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. Las segmentaciones de la producción y de la distribución permiten segregar espacialmente los procesos de producción rutinarios y estandarizados de los procesos de investigación y desarrollo (Castells, 1989, pp. 13, 14 y 16; Stöhr, 1986, p. 180).

Se ha afirmado que las ventajas competitivas de las naciones se dan cuando diferentes determinantes llegan a constituir un sistema que se autorrefuerza mutuamente, denominado "diamante" por Porter; en nuestra temática, la conformación del diamante tiene también estrecha relación con las peculiaridades del espacio. Los componentes de las ventajas nacionales actúan como los cuatro elementos integrantes del diamante: las condiciones relativas a los factores; la estrategia, estructura y rivalidad de las empresas; las condiciones de la demanda; y las industrias relacionadas y de apoyo (Porter, 1990, p. 73). Tales condiciones están fuertemente determinadas por los contextos regionales y locales y por los diversos recursos endógenos.

Las condiciones de los factores incluyen los recursos humanos, los recursos físicos, los de conocimiento, los de capital y la infraestructura. La estrategia, estructura y rivalidad de las empresas abarca elementos tales como las metas de las empresas y de individuos, actividades de investigación y desarrollo, rivalidades creadoras de externalidades. Las industrias relacionadas y de apoyo, debido a la interdependencia, influyen en la calidad, lo cual hace muy importante la coordinación y el que sean competitivas a nivel mundial. En cuanto a condiciones de demanda se señalan: su estructura y dimensión, su sofisticación y grado de exigencia, la presencia de demanda "anticipatoria" de necesidades, su patrón de crecimiento, su grado de internacionalización. (Ibid., pp. 71-124).

La ventaja competitiva lograda en el marco de un "diamante" tiene dos características cruciales, a saber: tanto la dificultad como el tiempo necesarios para reproducirla. Crear y mejorar los recursos especializados determinantes para su logro requiere, por su parte, instituciones especializadas en la creación de factores, al igual que tasas sostenidas de inversión (Ibid., p. 147).

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

fuerzas dentro de una nación, o dentro de regiones en una nación, que entre naciones,³ (Ibid., pp. 144, 148-149, 782 y 791).

Es así como se afirma que el agrupamiento de industria ("cluster") revela el carácter sistémico de la competitividad y constituye uno de los rasgos más notables de las economías más avanzadas porque da pie a un reforzamiento mutuo de las industrias competitivas. 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 de la autora).

Diversos elementos se esgrimen, por tanto, a favor de los 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 (Ibid. 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 construcciones, 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).

Como se ve, lo fundamental del agrupamiento no es la simple concentración espacial de empresas, sino su configuración de relaciones: 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

³California, cuyo gran dinamismo se debe en gran parte a innovación tecnológica, es un interesante ejemplo de tareas regionales pendientes para hacer frente a diversos retos en materias ambiental, de recursos humanos y otras. (Véase *The Economist*, 1990b.)

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 y otros, 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.

2. Diversidad del impacto territorial de las 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 endógeno⁴ 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 determinado 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” (Ibid., p. 123) y también a zonas rurales, según el grado de progreso técnico en la agricultura o extracción primaria.

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. Ellos 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, aspecto cuyo atractivo es también decreciente para las estrategias de despliegue espacial de las empresas de los países desarrollados (*The Economist*, 1989a).

Estos espacios tienen una pobre orientación tecnológica del sistema educativo; padecen de un aislamiento de las innovaciones tecnológicas. 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 y 189).

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.

⁴Desarrollo endógeno entendido como “maximización de los factores específicos a una región” (Castells, 1989, p. 12).

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 su condición deprimida, las empresas pequeñas pudieron explotar inicialmente una mano de obra “abundante y poco exigente”, situación que se vio 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. Espacios dotados de comunicaciones y telecomunicaciones, con potencial importante para el desarrollo de la pequeña y mediana industrias de alta tecnología.

4. Espacios con predominio de industrias⁵ 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 provistas 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 proporción con el tamaño y recursos del área rural donde se establece. La flexibilidad de escala de las agroindustrias de transformación permite su desconcentración, condición necesaria para activar el progreso técnico en la pequeña agricultura (CEPAL, 1990, p. 136).

3. Población y territorio

Los vínculos entre transformación productiva, desarrollo regional y descentralización constituyen un marco interpretativo para plantear hipótesis prospectivas sobre la suerte de la distribución espacial de la población. Están en juego posibilidades diversas de los espacios para perder, recibir y retener

⁵Se parte de un concepto lato de industria, en el sentido de producción de bienes o de servicios (Porter).

población, elementos que, en un grado diverso, pueden condicionar su emplazamiento.

Las diferencias regionales y rural-urbanas en el crecimiento natural y los movimientos migratorios son los componentes demográficos de la distribución espacial de la población. Diversos son los determinantes directos de la migración: los niveles de ingreso y las oportunidades de empleo; los niveles locales de educación; el patrón de urbanización del territorio y las interacciones de las poblaciones rurales y urbanas. Dentro de los determinantes socioeconómicos, los diferenciales de ingreso y las oportunidades de empleo resultan ser los más importantes. De allí que los países con mayores diferencias socioeconómicas regionales acusen una variabilidad mayor de las tasas de migración (Urzúa, 1979, p. 186-224; CEPAL, 1975, p. 117).

Las consecuencias poblacionales de la transformación productiva derivan primordialmente de alteraciones en el empleo acarreadas por la introducción de nuevas tecnologías y también de los efectos de la elevación de la productividad en las remuneraciones y en el acceso a servicios sociales, si se cumplen criterios de equidad y de creación de factores para la competitividad sistémica.

Se hace necesario distinguir las repercusiones de nuevas tecnologías en el empleo generado en una empresa particular, de aquellas en el plano del sistema económico (Argüello, 1981, p. 55). Si bien en una empresa el proceso de reconversión puede acarrear desempleo, la elevación de la productividad y de la competitividad del sistema económico, luego de un período de transición, deben conducir a la reabsorción de mano de obra, sobre todo si se toman las medidas pertinentes para promover la apropiación de nuevas destrezas.

Se vio cómo la relevancia atribuida a la descentralización se puede asociar claramente con cambios en la perspectiva sobre la problemática regional que pretenden superar enfoques comprensivos, de carácter normativo y/o estratégico, que tenían como deseable una uniformidad regional y la creación de una "geografía voluntaria" mediante procedimientos de deslocalización, proclives a negar la realidad y autonomía relativa de los territorios.

Respecto de las políticas nacionales de redistribución de la población en América Latina, se han distinguido cuatro categorías fundamentales, a saber: países con políticas explícitas y específicas; países con políticas de desarrollo regional y con algunas medidas de gobierno orientadas a ajustar el patrón de distribución de la población a los objetivos del desarrollo; países con planes de desarrollo que incluyen como problema la redistribución de la población, pero sin una política explícita que la solucione; países con planes de desarrollo que no consideran la redistribución de la población (Urzúa, 1979, p. 76).

Sin embargo, la dificultad para que tales políticas fueran eficaces, o la imposibilidad de pasar de las declaraciones formales a los hechos explican que el actual patrón de distribución de población en los países, poco se deba a políticas de redistribución de la población. A la luz de lo discutido en este documento, puede resultar interesante reflexionar sobre la pertinencia de establecer un paralelo de los inconvenientes de la "geografía voluntaria" con las políticas de

distribución de la población que pretendían mejorarla mediante su relocalización espacial.

En ese sentido, cabe preguntarse si ellas compartían con los enfoques regionales tradicionales un sesgo normativo y tecnocrático que les restaba eficacia. De ser positiva la respuesta a tal interrogante, resultaría adecuado reflexionar sobre cómo las estrategias regionales pueden ser determinantes para la distribución espacial de la población, pero no en un sentido normativo, sino en tanto actúen en forma endógena sobre los elementos que atraen, expulsan y retienen población.

La población como elemento endógeno que debe ser aprovechado en la estrategia regional resulta particularmente claro cuando se observan las características de la población migrante y su capacidad de inserción futura; más que desventajas asociadas con su carácter migrante, los obstáculos o ventajas de inserción reflejan más bien aspectos relativos al “background” negativo o positivo. Poblaciones migrantes que logran una buena inserción futura representan, en ese sentido, una pérdida para la región expulsora (Goldscheider, 1983, p. 242).

La organización productiva constituye un condicionante estructural de la distribución espacial de la población, junto con factores de tipo sociopolítico y cultural. Los elementos estructurales, sin embargo, no determinan mecánicamente el volumen de desplazamientos de la población; incluso factores de carácter individual median entre los condicionantes estructurales y el emplazamiento poblacional en el espacio. Por su parte, la dinámica demográfica –por ejemplo, el crecimiento de la población y los cambios en su distribución espacial– puede influir en los aspectos estructurales y en los factores culturales y psicosociales que la condicionan (Argüello, 1981, pp. 28, 29, 32 y 59).

No sólo elementos de tipo económico inciden en la decisión de migrar, sino también aspectos psicológicos y culturales (Ibid.). Las estrategias de desarrollo endógeno podrían incidir en la retención de población, si se valoriza en sus políticas la identidad territorial, en planos como el cultural, el lingüístico, el étnico, etc. A diferencia de una valoración frágil o “folklórica” de tales identidades, que pretende cerrar la región para guardar la identidad, lo endógeno –como se vio– es abierto al mundo. Tal valoración puede ser eficaz como elemento retentivo, porque permite la imbricación de la identidad regional con otras.

Por otra parte, la dinámica poblacional actúa incluso sobre sus elementos condicionantes (Argüello, 1981). De allí la necesidad de considerar algunas tendencias demográficas relevantes para la transformación productiva, el desarrollo regional y la descentralización. En ese sentido, resultan reveladoras tres tendencias: los indicios de atenuación del ritmo concentrador de la población que vivió en el pasado América Latina; la transición hacia bajas tasas de fecundidad en numerosos países y el aumento de la fuerza de trabajo por cambios en la estructura etárea de la población.

Si se observa la estructura del patrón de asentamiento de la población en América Latina, la redistribución de población en las últimas décadas ha “combinado una persistencia de las más que seculares tendencias concentradoras con una ampliación de los horizontes de ocupación territorial” (CELADE, 1988, p. 4). Sin embargo, sin conformar todavía una alternativa clara a la concentración, se dibuja ya una tendencia a que las llamadas regiones periféricas de los países muestren un “mayor vigor relativamente sostenido” (Ibid.). Por su parte, las zonas “centrales” de asentamiento, localizadas entre los núcleos y las periferias nacionales, muestran una acusada baja (Ibid. p. 5).

Por esta razón, aunque entre 1950 y 1980 disminuye la importancia relativa de las aldeas rurales y de las ciudades pequeñas se observa, a pesar de la elevada concentración en las ciudades mayores, un incremento de la población residente en las ciudades intermedias. Es así como el índice de primacía de la ciudad principal respecto de las que le siguen en tamaño tiende a disminuir, y en algunos países la ciudad principal muestra un crecimiento inferior respecto del correspondiente a la población urbana. (OPS, 1990, p. 23-25).

La intensidad del aumento en el grado de urbanización ha sido mayor en los países que por los años cincuenta registraban un menor porcentaje urbano, y menos acentuado en las naciones que ya contaban con un grado relativamente elevado de urbanización, aunque se siguen manteniendo las diferencias de urbanización entre los países (CELADE, 1988, p. 8). Cuando se indaga en las causas del elevado grado de urbanización de los países, la transferencia neta rural-urbana aparece como el factor fundamental del aumento de la proporción de la población urbana en relación con la rural. Sin embargo, el crecimiento de la población urbana deriva “la mayor parte de su ímpetu del crecimiento natural”. A su vez, el incremento vegetativo rural se ve aminorado fuertemente por la migración neta rural-urbana y por la reclasificación de localidades (Ibid., p. 14).

Un problema pendiente de la actual distribución de la población es la alta dispersión de la población rural, muchas veces asociada con grandes carencias socioeconómicas y afectada por una baja cobertura de programas sociales (OPS, 1990, p. 26).

En la región de América Latina y el Caribe, la transición hacia bajas tasas de fecundidad se ha consolidado como efecto de factores demográficos, de desarrollo y de extensión de la planificación familiar: de seis hijos por mujer en los años sesenta, se ha pasado actualmente a algo más de tres. Las modificaciones de la estructura por edades, por su parte, contribuyen a que tenga lugar un gran crecimiento de la fuerza de trabajo potencial (León, 1990, p. 2). La caída de las tasas de fecundidad, según su impacto espacial diferenciado, puede coadyubar a minorar la concentración de la población en términos absolutos. El incremento de la fuerza de trabajo pone mayores presiones sobre la capacidad de absorción de la estructura productiva en circunstancias en que ésta adolece de una decreciente productividad.

Los indicios de atenuación del ritmo concentrador resultan aún más relevantes si se considera que, parcialmente, emergen cuando la región había

entrado en una franca crisis económica, vinculada con la pérdida de dinamismo del patrón de desarrollo prevaleciente hasta los ochenta. Tales indicios nos alejan de establecer una relación mecánica, por ejemplo, entre crisis económica y aceleración de procesos concentradores de la población.

Es oportuno subrayar que el tamaño de los asentamientos humanos no se puede juzgar a priori; éste se debe relacionar con el tipo de desarrollo tecnológico y sus efectos ambientales. Por eso se afirma que "no es correcto dar por sentado que las ciudades pequeñas o intermedias son, necesariamente, formas de asentamiento preferibles a las grandes metrópolis." (CEPAL, 1991, p. 53).

Es importante distinguir estas tendencias si consideramos que espacios diferenciados, según el grado de desarrollo de las estructuras productivas y las modalidades de estructuración social, pierden, reciben y retienen población (CELADE, 1988, p. 21). Y, mirando hacia el presente y el futuro, son relevantes si partimos de que las expectativas de éxito en materia de retención, reorientación y reubicación de población, son función de políticas referidas a las pautas espaciales de creación de empleo y de provisión de servicios (CELADE, 1984, p. 103).

Los indicios de atenuación del ritmo concentrador de la población vivido en el pasado por América Latina, pueden confluír positivamente con la desconcentración espacial de las actividades económicas y con los procesos de descentralización. Plantearse metas de desconcentración y descentralización sería más difícil si la región estuviera enfrentando un proceso de aceleración del ritmo concentrador de población.

En ese sentido, si el cambio tecnológico se asocia con políticas de descentralización y desarrollo endógeno, puede actuar conjuntamente con las tendencias de atenuación del ritmo concentrador de la población. Junto con elementos mediadores de carácter cultural o individual, los condicionantes estructurales de la distribución de la población pueden promover la retención en ciertas zonas periféricas o la reubicación de población desde zonas altamente concentradas mediante elementos endógenos que actúen como factor de atracción. Un problema difícil que también debe ser enfrentado es la alta dispersión de la población rural, asociado con malas condiciones educativas y de salud (OPS, 1990, p. 26).

Otros factores demográficos, en especial la mortalidad, pueden verse también influidos por la transformación productiva. La elevación del nivel de vida en relación con la productividad y el repunte de productividad en la prestación de servicios sociales deben contribuir a profundizar la reducción de la tasa de mortalidad.

Debe también considerarse en este contexto la influencia de la relación entre medio ambiente y población, a fin de considerar cómo influye en las perspectivas de la descentralización. El emplazamiento diverso de los recursos naturales promueve una distribución de la población en torno a la localización de materias primas. Por otra parte, el reconocimiento de los efectos negativos de la

concentración de la población sobre el medio ambiente, en el marco de la preocupación por su sustentabilidad, puede crear condiciones favorables para impulsar políticas de desarrollo endógeno y de descentralización que contribuyan a desconcentrar la población.

Es así como se ha señalado que en las grandes ciudades, el efecto combinado del tamaño de la población, la rapidez de su crecimiento y la incorporación de tecnologías con efectos de deterioro ambiental han hecho que se sobrepase la capacidad de soporte del emplazamiento físico (León, 1990, p. 5).

De allí la necesidad de estrategias respecto de los procesos de urbanización que condicionan la sustentabilidad ambiental. Dentro de los aspectos considerados prioritarios, algunos tienen implicaciones para la descentralización. Los procesos de regionalización y municipalización posibilitan crear mecanismos institucionales para coordinar y potenciar la labor de agentes intervinientes en aspectos relacionados con el medio ambiente. En ese marco, las labores de coordinación de los gobiernos locales se ven favorecidas por su cercanía a la realidad y por el control que puede ejercer la comunidad. A tal fin, se debe mejorar la base legal y la capacidad de los gobiernos locales –municipales y regionales– para intervenir en materias de desarrollo y sustentabilidad ambiental, lo cual “supone desplegar mayores esfuerzos en los procesos de descentralización y desconcentración en la toma de decisiones, y distribución del ingreso y de las inversiones”. (CEPAL, 1991, p. 53).

IV. DESCENTRALIZACIÓN Y COMPETITIVIDAD SISTÉMICA

1. 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 homogeneidad 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 de manera uniforme 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 de continuo genera asimetrías –de orden tecnológico, organizativo– entre empresas, naciones, regiones, respecto de sus capacidades diversas para innovar, usar con eficiencia insumos y tecnologías, y en las reglas de comportamiento y estratégicas (Dosi y Orsenigo, 1988, pp. 16, 25 y 27). Las asimetrías que de modo permanente 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 (Ibid., 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 de modo desigual 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, sean en términos de repercusiones globales en la productividad o de efectos generadores de demanda (Dosi y Orsenigo, 1988, p. 28).

No es ocioso subrayar que la estructura local o regional, quierase 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 de 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 y otros, 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 aun 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, no se refiere 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 subsidio, 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 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.⁶

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 con frecuencia relacionada con actividades acumulativas realizadas en el marco de experiencias específicas de empresas, instituciones públicas etc. La creciente complejidad de la innovación ha 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

⁶En América Latina hay ya experiencias exitosas en estos campos. Es el caso de algunos parques tecnológicos –Parque aeronáutico nacional de São José dos Campos; 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 que favorecía 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 (Ibid., p. 116).

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 (Auriol 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 Perroux⁷ (Perroux, 1963).

En varios puntos, enunciados 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 (véase Boisier; Tolosa; Legna en Ibid.).
- 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, Ibid.).
- iii. También los protagonistas eran diversos: las decisiones sobre deslocalización de recursos se imputaban estrictamente a los ingenieros y los economistas (Boisier, Ibid., p. 153), sin considerar a los empresarios.

⁷Véase la 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 y otros, 1990.

- 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, *Ibid.*); ella además se contrapuso, a fin de internalizar los efectos de polarización, con la promoción de exportaciones (Legna, *Ibid.*).
- 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, *Ibid.*, 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; el 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”⁸ (Sweeney, 1988, p. 118; Colletis y otros, 1990, *passim*; Porter, 1990).

⁸En las “industrias relacionadas” existen dos posibilidades. Cuando se compete 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.

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 atentar 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 Investigación y Desarrollo (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 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).⁹

⁹Existen 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 términos 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).

2. Tecnología y recursos humanos¹⁰

Según se ha visto, el carácter sistémico del progreso técnico y de la competitividad implica, entre otros aspectos, que la solidez de la posición en el mercado internacional esté determinada por el nivel de calificación de la población y por su capacidad para participar en el proceso permanente de innovación tecnológica (CEPAL, 1990, p. 77).

La transformación productiva y las carencias sociales exigen recuperar los deprimidos niveles de inversión pública, tanto en infraestructura como en capital humano. Para mantener los equilibrios macroeconómicos y recuperar los niveles de inversión pública, es fundamental establecer claras prioridades para asignar el gasto público, que en el mediano plazo se centre en complementar el esfuerzo privado en materia de reinserción internacional y en minimizar el costo social del ajuste. El primer esfuerzo no es viable en el marco de un ajuste fiscal que contraiga la inversión pública; supone otorgar prioridad a los escasos recursos de inversión en sectores altamente complementarios con el esfuerzo privado de reconversión productiva, como son las inversiones en infraestructura y en capital humano, especialmente en salud, educación y readiestramiento de la mano de obra. El segundo esfuerzo implica elevar los niveles de productividad y los ingresos de los sectores más rezagados (Ibid. pp. 48, 51, 55 y 82).

Aunque la recuperación económica hace previsible aumentar la recaudación tributaria, en muchos casos se requiere realizar reformas tributarias y mejorar la administración tributaria para elevar la recaudación. A mediano plazo, la mayor parte del ajuste fiscal implica reformas tributarias mediante las cuales se introduzcan pocas pero amplias tasas impositivas, se reduzcan o eliminen los “gastos tributarios” y se mejore el control y las sanciones a la evasión de impuestos (Ibid. pp. 51 y 55).

Las orientaciones de la política social y su relación con la política económica están determinadas por criterios de equidad, de competitividad sistémica y de preservación de equilibrios macroeconómicos que apuntan a superar, en una forma eficiente y eficaz, la crisis de inversión en capital humano en la región.¹¹ En América Latina y el Caribe, factores de carácter generalizado en los países desarrollados no han llegado a tener tal carácter y, menos aún, han alcanzado un desplazamiento territorial equilibrado. Este fenómeno naturalmente tiene una relevancia peculiar en cada uno de los países, de acuerdo con la cual implica esfuerzos paralelos para crear factores generalizados y especializados.

Partiendo de un monto de recursos dado, las opciones en política social deben ponderar los costos y beneficios condicionados por las oposiciones (“trade-offs”) entre los programas estatales contra la extrema pobreza basados únicamente en el aumento del consumo presente, y los

¹⁰Véase un fundamento y ampliación de las ideas de este apartado en Sojo, 1991.

¹¹Véase al respecto CEPAL, 1990b y Sojo, 1991b.

gastos con efectos de largo plazo que comprenden las inversiones en capital humano, en campos como educación, nutrición y salud. Si bien los primeros contribuyen a paliar los efectos del ajuste en los sectores más rezagados (por ejemplo, mediante paquetes de alimentos), implican importantes oposiciones respecto de la transformación productiva, cuyo costo debe ser evaluado. También deben considerarse sus oposiciones en relación con el ahorro, que originan una tasa de descuento respecto de programas sociales con dimensiones de largo plazo, cuyos gastos de capital involucran mayor ahorro e inversión.

Debido a las oposiciones y a los objetivos que deben cumplir los programas, no se puede hacer frente a los retos de la transformación productiva con una política social centrada fundamentalmente en la lucha contra la extrema pobreza. Para lograr una competitividad auténtica, esta transacción es costosa. Por otra parte, es necesario considerar que los recursos destinados al desarrollo tecnológico implican menos recursos para la lucha contra la pobreza.

La penuria de la población afectada y las oposiciones entre el gasto social destinado al consumo presente de los indigentes y las dimensiones de largo plazo de la política social, hacen apremiante que la política social, aunada con medidas en el campo de las remuneraciones y el empleo, actúe contra las causas de la extrema pobreza y no atienda únicamente sus manifestaciones. En esta forma, los servicios de alimentación, salud, educación, vivienda, orientados a elevar la capacitación y productividad del capital humano de los pobres, crean repercusiones a largo plazo a partir de la satisfacción de las necesidades básicas de los beneficiarios que, al actuar contra la reproducción intergeneracional de la pobreza disminuyen la necesidad de los programas antipobreza.

El apoyo a la competitividad auténtica tiene como condición impulsar una política tecnológica y de recursos humanos que implica relaciones entre el ámbito educacional formal y el sistema productivo y tiene consecuencias importantes para la política social. Para fomentar el cambio tecnológico, la intervención selectiva del Estado debe contribuir a crear condiciones mínimas de desarrollo tecnológico en algunos renglones. La política tecnológica debe crear condiciones propicias para asimilar el progreso técnico en los diversos sectores de actividad, y concentrar acciones e instrumentos en campos donde se puede lograr excelencia productiva. En ese ámbito, es conveniente vertebrar los centros de investigación con las empresas, fortalecer institutos especializados, otorgar subsidios preferenciales. Las universidades e institutos tecnológicos gubernamentales se cuentan entre los mecanismos de vinculación del sistema de investigación y las empresas (Ibid., pp. 112 y 114).

En el problema aquí tratado, interesa el papel de los entes descentralizados en la transformación productiva. Es fundamental conformar sistemas nacionales y regionales de investigación y difusión tecnológica, para fortalecer la complementariedad entre iniciativas de las empresas privadas, las organizaciones de productores, los institutos tecnológicos y las universidades; centros

tecnológicos privados adscritos a las organizaciones de productores (CEPAL, 1990, p. 120).

Conformar áreas científico-productivas, como uno de los ejes de la política regional y local, puede contribuir a movilizar recursos endógenos. Del lado público, requiere inversiones en centros de investigación y universidades en ciencias puras y aplicadas, en laboratorios públicos, vinculados todos ellos con las empresas privadas y públicas, con sus departamentos de I&D, con empresas de tecnología, etc. Es importante recordar que este tipo de desarrollo local, de lenta maduración, implica un apoyo público "considerable y estable". No se trata tampoco de una política "capaz de difundir sus beneficios milagrosamente al conjunto de unidades productivas vinculadas geográficamente" (Gatto, 1990, p. 87).

Las universidades y entidades públicas deben asumir investigaciones básicas de lenta maduración y promover la investigación y extensión tecnológica orientada hacia la pequeña producción, sobre todo hacia aquella que no puede integrarse a corto plazo a cadenas agroindustriales. Ello forma parte del esfuerzo por complementar el esfuerzo privado en materia de reinserción internacional (CEPAL, 1990, p. 20).

También resulta vital el papel de la política social en relación con el empleo. Ante cambios tecnológicos, de asignación de recursos, de reconversión industrial y de reestructuración del Estado, impulsados para elevar la productividad, la vulnerabilidad de la mano de obra puede traducirse en rigideces de orden económico y político que disminuyen la movilidad en el empleo. Ello por razones obvias: en ausencia de otras medidas, superar rigideces provoca simple y llanamente desempleo. Se puede incrementar la movilidad de la mano de obra, sin que ello signifique expulsión del territorio y promueva migraciones, y perseguir la equidad, si el Estado promueve políticas de calificación de la mano de obra y subsidios de desempleo. En países con una vasta economía informal o sumergida, las políticas de calificación de la mano de obra son fundamentales para elevar la productividad de ese sector.

La transformación productiva requiere recursos humanos adaptables a las cambiantes necesidades del sector productivo, que combinen habilidades específicas con versatilidad. Enfrentar desafíos en materia de educación y capacitación requiere una articulación entre los agentes públicos y privados, en la que intervienen las instituciones de capacitación profesional y el sistema educativo regular. Ello hace necesario una estrategia de largo plazo abocada a los diversos ciclos formativos: ciclos preescolar, básico y secundario; universidades; centros de investigación; programas de educación popular y de adultos; programas de reciclaje ocupacional. (Ibid., p. 122).

Entre las orientaciones estratégicas se señalan: difundir los sistemas formales y no formales de atención preescolar, alfabetización de los jóvenes y población adulta, incorporación de toda la población en edad escolar a un ciclo

básico, criterios de exigencia y selección académica en niveles posteriores a la básica, múltiples diferenciaciones y especializaciones en educación media, fijar prioridades en la educación superior en tecnologías y conocimientos en los que se pueda lograr excelencia, consolidar las ciencias básicas, crear sistemas flexibles de formación a partir de ciclos básicos científicos y elaborar una política de desarrollo científico que incluya a la universidad y a otras entidades públicas y privadas (Ibid., p. 123).

En el área de educación y recursos humanos se pueden impulsar programas que en forma conjunta impugnen el abismo tecnológico respecto de los países desarrollados, contribuyan al desarrollo del sector productivo y promuevan la democratización. Por ejemplo, haciendo nuevas tecnologías accesibles a niños de bajos ingresos.

Las variables demográficas en la región son determinantes en cuanto a los diversos requerimientos de inversión en recursos humanos. Los diferentes grados de avance en la transición demográfica en los países condicionan diversas estructuras de edad de la población y, con ello, énfasis distintos para la inversión, en enseñanza primaria, secundaria, universitaria y para la capacitación formal y en el marco de la empresa. Por ejemplo, si la fecundidad ha bajado, con rezago se incorporan a la vida laboral los grupos correspondientes a la alta fecundidad; ello representa hoy un importante esfuerzo en inversión en tales grupos que asegure la maduración de esa inversión. El cambio de la estructura por edades de la población, al elevarse la esperanza de vida, puede aumentar la permanencia en el trabajo y frenar la promoción de grupos de menor edad; en medio del cambio de paradigma tecnológico, esta tendencia habla a favor de un necesario “reciclaje” de los grupos que tiendan a permanecer y cuya formación resulte obsoleta.

A la memoria de
Fernando Fajnzylber

BIBLIOGRAFIA

- Argüello, Omar, (1981), "Migraciones: universo teórico y objetos de investigaciones", *Notas de Población* Nº 25, Santiago.
- Aurioles, Joaquín y Alfonso Pajuelo, (1988), "Factores determinantes de la localización industrial en España", *Papeles de economía española* Nº 35, Madrid.
- Boisier, Sergio, (1988), "Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos", Documento 88/02, Serie Ensayos del ILPES, Santiago.
- Boisier, Sergio 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.
- Borja, Jordi, (1987), "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado", en Borja y otros, *Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local*, ICI-FLACSO-CLACSO, Santiago.
- Brusco, Sebastiano, (1985), "EL modelo emiliano: descentralización productiva e integración social", *Investigación económica* Nº 174.
- Castells, Manuel, (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.
- _____, (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.
- _____, (1990), *La migración interna en la Argentina. Período 1975-1980*, LC/DEM. G. 95, Serie A-209, Santiago.
- CEPAL, (1975), *Población y desarrollo en América Latina*, FCE, México.
- _____, (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.
- _____, (1991), *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, Santiago.
- Colletis, Gabriel, Claude Courlet, Bernard Pecqueur y Félix 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.
- Cuadrado Roura, Juan R., (1988), "Políticas regionales: hacia un nuevo enfoque", *Papeles de economía española* Nº 35, Madrid.
- Dosi, G., (1988), "The Nature of the Innovative Process", en Dosi, Freeman, Nelson, Silverberg y Soete (editores), *Technical Change and Economic Theory*, Pinter Publishers, Londres.
- Dosi, G., y L. Orsenigo, (1988), "Coordination and Transformation: An 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, (1989a), *Cleaning up: A Survey of Industry and the Environment*, Londres.
- _____, (1989b), *Success and Excess: A Survey of California*, Londres.
- Fajnzylber, Fernando, (1989), *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, Cuadernos de la CEPAL N° 60, Santiago.
- Fonseca, Clotilde, (1989), "La incorporación de la informática al sistema educativo y la experiencia de Costa Rica", *Praxis* N° 35/36, Heredia.
- Freeman, C., (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.
- Freeman, C., 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.
- Fua, Giorgio, (1985), "La industrialización rural en los países de desarrollo tardío: el caso del noroeste y del centro de Italia", *Investigación económica* N° 174.
- Gatto, Francisco, (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.
- Goldscheider, Calvin, (1983), "The Adjustment of Migrants in Large Cities of Less Developed Countries: Some Comparative Observations", en Goldscheider (editor), *Urban Migrants in Developing Nations. Patterns and Problems of Adjustment*, Westview Press, Boulder, Colorado.
- 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, Santiago.
- León, Francisco, (1990), *Población, demografía y recursos*, (mimeo), CELADE, Santiago.
- Lipietz, Alain y Daniele Leborgne, (1990), "Nuevas tecnologías, nuevas formas de regulación. Algunas consecuencias espaciales", en Francisco Alburquerque Llorens, Carlos de Mattos y Ricardo Jordán (editores), *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*, GEL, Buenos Aires.
- Lundvall, Bengt-Ake, (1988), "Innovation as an Interactive Process", en Dosi, Freeman, Nelson, Silverberg y Soete (editores), *Technical Change and Economic Theory*, Pinter Publishers, Londres.
- Martínez Pizarro, Jorge, (1990), *Patrones migratorios interregionales en Chile: análisis de casos seleccionados*, CELADE, LC/DEM/R.111, Santiago.
- Organización Panamericana de la Salud, (1990), *Las condiciones de salud en las Américas*, Edición de 1990/Publicación científica N° 524, Washington.
- Palma, Eduardo y Dolores Rufián, (1990), "Los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina: enfoque institucional, en *Seminario interagencial acerca de la descentralización y desconcentración de los sectores y los servicios sociales*, Publicación ILPES, LC/IP/R. 81, Santiago.
- Pérez, Carlota, (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.
- _____, (1988), "New Technologies and Development", en C. Freeman y B. Lundvall (editores), *Small Countries Facing the Technological Revolution*, Pinter Publishers, Londres.
- _____, (1989), *Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo*, versión en castellano del original publicado Discussion Paper N° 4 en el Dpto. de planificación y análisis estratégico del Banco Mundial.
- Perroux, Françoise, (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. N° 3-4.
- Piore, Michael y Charles Sabel, (1984), *The Second Industrial Divide. Possibilities for Prosperity*, Basic Books Inc. Publishers, Nueva York.

- Porter, Michael, (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, Nueva York.
- Rondinelli, Denis, John R. Nellis y G. Shawir Sheema, (1983), "Decentralization in Developing Countries. A Review of Recent Experience", *World Bank Staff Working Papers* Nº 581, Washington D.C.
- Sojo, Ana, (1991), "La política social en América Latina y el Caribe: sus inflexiones en el umbral del siglo XXI", versión revisada de ponencia del taller sobre Reformas de política para aumentar la efectividad del Estado en América Latina, CEPAL, Santiago.
- Stöhr, Walter, (1986), "Cambios estructurales en la industria y estrategias de desarrollo regional. Aproximaciones a un marco conceptual", *Estudios territoriales* Nº 20, Madrid.
- _____, (1987), "El desarrollo económico y la crisis económica mundial", *Estudios territoriales* Nº 25, Madrid.
- _____, 1988, "La dimensión espacial de la política tecnológica", *Papeles de economía española* Nº 35, Madrid.
- Sweeney, Gerald P., (1988), "Innovación, tecnología y reorientación del desarrollo regional", *Papeles de economía española* Nº 35, Madrid.
- Uribe-Echevarría, Francisco, (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.
- Urzúa, Raúl, (1979), *El desarrollo y la población en América Latina*, Siglo XXI, 1a. edición, México.
- Villa, Miguel, (1990), "Población y espacio en Costa Rica: exploración de necesidades de cooperación en el marco del programa de asistencia del Fondo de Población de las Naciones Unidas al gobierno de Costa Rica", Informe de misión Fondo de Población de Naciones Unidas, San José.
- Wadley, David, (1988), "Estrategias de desarrollo regional", *Papeles de economía española* Nº 35, Madrid.

ANEXO

Gráfico 1

LA ARTICULACION TERRITORIAL DE LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD



