

¿Puede la descentralización ayudar a la equidad?*

Sergio Boisier**

INTRODUCCION

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

La lectura de los dos documentos básicos preparados por la CEPAL así como las discusiones internas sostenidas alrededor de ello han permitido identificar una serie de "asignaturas pendientes", como dio en denominarse al conjunto de temas colaterales (y operacionales en algunos casos) que comprensiblemente no habían sido cubiertos en ambas propuestas.

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

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

* Este documento -con algunas modificaciones- se basa en el trabajo colectivo preparado por Sergio Boisier, Francisco Sabatini, Verónica Silva, Ana Sojo y Patricio Vergara y difundido con el título *La Descentralización: El Eslabón Perdido de la Cadena Transformación Productiva con Equidad y Sustentabilidad* (ILPES/APPR, Documento 91/8, Serie Ensayos, 1991).

** Coordinador, Area de Planificación y Políticas Regionales, ILPES.

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

El argumento general que sirve como marco, es el siguiente:

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

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

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

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

Crece la convicción en el sentido de que una mejoría profunda en la equidad pasa por una inserción estable en un mercado laboral moderno cuya dinamización aparece más y más ligada al estrato de la pequeña y mediana empresa y a medidas de fomento y estímulo esencialmente local que presuponen a su vez, descentralización a favor de los gobiernos regionales y comunales, sin perjuicio de la inserción de ellas en el contexto de políticas macro-económicas.

La administración desconcentrada y/o descentralizada de las políticas y de programas de empleo puede significar un grado importante de avance en eficacia y eficiencia. Pero no puede ocultarse que ello de poco servirá si el cuadro general

de la política económica está sesgado en contra del empleo o a favor de estratos de actividad más intensivos en capital que en mano de obra.

Numerosos estudios han puesto en claro que empresas de diferentes tamaños y tipos muestran grandes variaciones en su capacidad para generar empleo; algunos tipos de productores son más intensivos en el uso de la mano de obra que otros. Es igualmente claro que la fortaleza y viabilidad económica de los diferentes tipos y tamaños de empresas están fuertemente influenciadas por el "medio" de política económica dentro del cual operan. Esto significa que el potencial para expandir el empleo productivo a través del estímulo a categorías particulares de productores, como por ejemplo las PYMES, no puede usarse si el cuadro de política económica está sesgado de manera perversa, como se muestra en una revisión internacional reciente (Haggblade, Liedholm y Mead; 1990).

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

Un país y una economía fuerte a largo plazo es un país de "regiones fuertes" tanto como de sectores fuertes. La macrocefalia territorial exagerada es incompatible con una economía que mantenga sus equilibrios macroeconómicos en el tiempo. Por tanto el desarrollo regional comienza a configurar un campo adicional de políticas públicas y entre otros atributos asignados a este concepto, una "actitud social positiva y actuante en relación a la preservación del medio regional" aparece como una variable definitoria del propio desarrollo de cada región.

Pero no parece posible despertar y mantener una tal actitud por parte de una comunidad regional si ella no cuenta con posibilidades reales de intervenir sobre su medio ambiente, cuestión que nuevamente aparece ligada a procesos de descentralización.

LA DESCENTRALIZACION: UNA NUEVA DIMENSION DE LAS POLITICAS PUBLICAS

América Latina posee una **cultura centralista**, atribuída a la falta histórica de procesos similares a la Revolución Industrial, a la Revolución Francesa, a

la ausencia de formas feudales y al peso de una sola religión de carácter latitudinario.

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

Como suele suceder tratándose de un asunto de tanta importancia política y que afecta al mismo tiempo de una manera tan profunda la vida cotidiana, las posiciones ideológicas y políticas en torno a esta cuestión tienden a polarizarse entre quienes ven en la descentralización un concepto mágico, capaz de producir por sí solo todo un cúmulo de cambios sociales y los que consideran la descentralización casi en términos demonológicos, como el último ataque sobre lo que queda del Estado del Bienestar o sobre los remanentes idealizados de un orden social irremediamente condenado a su reemplazo.

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

Los períodos históricos durante los cuales se trasladan viejos y nuevos paradigmas son períodos confusos. No se desecha un paradigma de la noche a la mañana y por tanto no se impone el nuevo en forma instantánea. El cambio paradigmático toma tiempo; hay que ajustar estructuras sociales y mentales y culturales. A fines del Siglo XX se atraviesa por uno de esos períodos; el paradigma de desarrollo vigente, que entre otras características muestra sesgos a favor de las actividades (de producción y/o de servicios) en gran escala, a favor también de la configuración de grandes conglomerados territoriales de población y de producción y a favor - no puede ser de otra manera- de sistemas decisionales y organizacionales verticalizados, jerarquizados y **centralizados**, está siendo penetrado por otro, que se basa en diferentes conceptos de organización industrial y territorial y en modalidades distintas de distribución

del poder de decisión, incluyendo ello desde el poder político hasta las cadenas de mando al interior de las unidades empresariales y sociales.

Es por ello que resulta propio hablar de ciertas **megatendencias**, por ello universales, que expresan el despliegue de fuerzas que acompañan al nuevo paradigma y que tienden a generar espacios en los cuales antiguos y nuevos proyectos políticos descentralizadores adquieren una viabilidad potencial que les había sido negada en el pasado.

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

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

a) La nueva tecnología industrial ha trasladado la importancia de las *economías de escala* desde la fase de ensamblado final del producto a las fases de fabricación de partes componentes, acentuado la flexibilidad de respuesta industrial ante variaciones de la demanda.

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

En la esfera de las comunidades, el efecto de la revolución científica y tecnológica se expresa en innovaciones tales como la computación en línea,

fibras ópticas, sistemas de transmisión de imágenes y datos y otros que facilitan la segmentación espacial de las funciones empresariales, al mediatizar electrónicamente la comunicación "cara a cara".

En la esfera del transporte, el impacto de la revolución científica y tecnológica tiene su expresión más clara en la expansión de trenes de alta velocidad (Francia, Japón, Alemania, Italia, España), en los nuevos sistemas intermodales que permiten el transporte sin ruptura de carga, en la superación de la saturación del tráfico aéreo, tan visible años atrás y en la substitución entre elementos transportables (menos peso y mayor valor unitario por unidad tarifaria).

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

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

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

Pero la reestructuración del Estado no obedece sólo a la necesidad de poner a tono el Estado (y el gobierno) con las nuevas formas de acumulación y de inserción internacional.

También ella obedece a la necesidad de legitimar un nuevo orden político *reemergente* en todo el mundo, la democracia, que a su vez asume nuevas formas y procedimientos: más consensual, con un más destacado papel de la

sociedad civil, no sólo de la sociedad política, con el desafío de articular disensos tanto como ampliar los consensos, etc. Si se tratase sólo de la "vieja" democracia, el "viejo" Estado sería aún funcional.

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

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

Pareciera ser que tanto individuos como colectividades llegan paulatinamente a una mayoría de edad: se toma conciencia de la posibilidad y conveniencia de la capacidad de auto-gobierno y de auto-representación. Crece el escepticismo y la desconfianza por las organizaciones nacionales -incluso las organizaciones políticas- acusadas de anquilosamiento, burocratismo y centralismo y más preocupadas de atender a sus objetivos funcionales de permanencia y expansión que a la adecuada representación de los intereses sociales. En tal contexto la categoría socioterritorial *región* aparece como una barrera al peligro de un verdadero anarquismo territorial en situaciones de exacerbado localismo.

Por supuesto que "detrás" de esta demanda actúan fuerzas diversas que confieren particularidad a lo que de todos modos se configura como una megatendencia universal: etnia, religión, cuestiones económicas y cuestiones puramente políticas ayuda a dibujar y a poner en marcha *movimientos sociales* territoriales y/o *partidos políticos* con clara identidad regional que cuestionan -por sobre cualquier otra consideración- la *dominación* ejercida por un Estado central por sí y ante sí o por medio de interpositos representantes: *las regiones centrales*.

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

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

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

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

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

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

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

Como es bien sabido por otro lado, la descentralización no puede quedar relegada sólo al campo jurídico-administrativo. Si no se la acompaña de transferencia de recursos financieros, no puede pasar del terreno del discurso.

Al momento de plantear un nuevo esquema de reparto de recursos fiscales entre el "viejo" Estado Central y los "nuevos Cuasi Estados" locales, surgen con fuerza todo tipo de recaudos por parte de los administradores tradicionales de los recursos públicos y ello con razón, puesto que se teme a un supuesto "desorden fiscal" que puede hacer peligrar el cuadro de los equilibrios macroeconómicos.

La reciente discusión parlamentaria chilena en torno a la reforma constitucional regional/municipal ha puesto en evidencia esta situación, que coloca, en el centro de la discusión, una suerte de *regionalismo fiscal* que se nutre de la conocida teoría del federalismo fiscal, desarrollada principalmente por Musgrave, Oates y Pennock.

La centralización en el manejo de los fondos públicos se basa en significativas razones de eficiencia (menos distorsión tributaria), de coordinación (para cierto tipo de bienes y servicios públicos no divisibles o para los cuales las economías de escala son importantes) y redistributivas.

Sin embargo los inconvenientes de la centralización fiscal no son menores, como se señala en el recuadro siguiente.

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

Una reacción social sensata es tratar de aprovechar positivamente tales tendencias para ponerlas al servicio de objetivos en torno a los cuales hay poca discusión: más democracia, mejor balance geográfico del desarrollo y más confianza en las capacidades de la sociedad civil.

PROBLEMAS DE LA CENTRALIZACION DE LAS FINANZAS PUBLICAS

La centralización de las finanzas públicas plantea inconvenientes desde una óptica de eficiencia y equidad. Estos inconvenientes se presentan a continuación.

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

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

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

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

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

Resumiendo, la descentralización de las finanzas públicas no deben ser consideradas en términos positivos o negativos porque depende de múltiples aspectos que corresponden evaluar al momento de proponer una determinada estructura para la administración financiera del estado.

Fuente: TASC (Trabajo de Asesoría Económica al Congreso Nacional). Informe No. 21 (julio 1991). Programa ILADES-Georgetown, Santiago de Chile.

EQUIDAD Y DESCENTRALIZACION: UN PAR INTERACTIVO

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

"Por ello, como la desigualdad de condiciones para participar en la competencia de capacidades comienza casi en el momento de la gestación, para asegurar la igualdad de oportunidades resulta decisivo que se *rompan los eslabones críticos de la reproducción social de la desigualdad de condiciones*" (CEPAL; 1990, énfasis agregado al original)".

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

Como lo han establecido algunos autores *las posibilidades de realización de un individuo a lo largo de su vida depende tanto de su ubicación inicial en la trama social como de su ubicación en la malla territorial*. (Alden J. & R. Morgan; 1974).

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

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

La hipótesis recién planteada ha recibido respaldo empírico sustantivo, a lo menos en América Latina. En particular, los trabajos efectuados por León (León A.; 1982) con información de Colombia, Panamá y Venezuela confirma que la sola **localización** de las personas, esto es, su ubicación en la malla territorial, es capaz de explicar entre un 10 y un 20 por ciento de la varianza de la distribución interpersonal del ingreso. Estos resultados están en línea con los encontrados anteriormente por Fields y Schultz para Colombia (Fields y Schultz; 1980). Similarmente, el informe de la CEPAL sobre la magnitud de la pobreza en Chile (CEPAL; 1990) entrega una certera visión acerca de la territorialidad (regional) de esta lacra social.

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

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

Se ha dicho que la Revolución Tecno-Productiva abre enormes posibilidades de redistribución social de las oportunidades de creación y acceso a la riqueza. Sin embargo, al mismo tiempo ha tenido efectos reales importantes de inequidad y empobrecimiento. La eufemísticamente llamada "flexibilización" de las relaciones laborales puede haber significado, además de empobrecimiento material de los trabajadores por un largo período, una masiva introducción de inseguridad en sus vidas. Hoy ya no pueden aspirar, como lo hacían en el pasado, a ingresar a una gran empresa y protegerse con el sindicato poderoso. Por otra parte, el Estado del Bienestar está en ruinas. No puede proveerles esa seguridad (la tarea del nuevo Estado es, más bien, apoyar los negocios privados y hay que tratar de redistribuir ese apoyo cuanto más sea posible). Como reemplazar ese modelo o patrón de seguridad al que aspiraban los trabajadores? Una respuesta -quizás importante sea la de la descentralización y desarrollo territorial.

Mejorar estructuralmente una situación de inequidad -particularmente a fines del Siglo XX- presupone mejorar el acceso de las personas (que sufren la

inequidad) a dos recursos sociales escasos: **el poder y el empleo**; ello sin perjuicio de la necesidad de mantener ciertas políticas redistributivas.

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

LA DIMENSION TERRITORIAL DE LAS DESIGUALDADES SOCIALES

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

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

Disparidades regionales relativas, 1970			
US\$			
	Panamá	Venezuela	Colombia
Jurisdicción con mayor ingreso medio (1)	2.375	1.368	1.758
Jurisdicción con menor ingreso medio (2)	569	519	493
Relación 1:2 (3)	4.2	2.6	3.6
Porcentaje de jurisdicciones con ingreso bajo la media nacional (4)	67	83	65

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

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

Descomposición de los disparidades totales			
(Porcentajes)			
	Panamá	Venezuela	Colombia
Disparidad total	100.0	100.0	100.0
Disparidad <i>entre</i> jurisdicciones	22.4	10.2	13.2
Disparidad <i>intra</i> jurisdicciones	77.6	89.8	86.8

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

A. León (1982) *op. cit.*

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

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

Por otra parte, la dinámica de la estructura del ingreso está fuertemente influenciada por la operación del poder. Es cierto que el poder tiene su propia lógica, pero es incuestionable que ésta se nutre de importantes razones económicas. Las raíces del poder se hunden en la estructura de la distribución de la riqueza y del ingreso pero, sobre todo, en la vertiente más activa de las relaciones de producción" (Graciarena; 1971).

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

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

La relación entre poder económico y político implica que la solución total o parcial de la pobreza requiere de reorganizaciones de las estructuras de poder existentes.

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

... Estas a su vez se encontrarán en una visión más desagregada de las contradicciones al interior de la sociedad. Para apoyar estas ideas se argumenta que los intereses de clase no son los únicos, y que por el contrario, los intereses de grupo étnicos, regionales y electorales conforman un cuadro más complejo. Más aún, no debería descartarse la existencia de grupos elitistas con comportamiento altruista. Un enfoque de esta naturaleza enfatiza las acciones localizadas y de pequeña escala. Pero el éxito de la estrategia requiere su

generalización, dado el carácter mayoritario de los pobres y por tanto implica en el largo plazo una reestructuración substancial de la distribución del poder" (Uribe-Echeverría; 1986).

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

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

"La matriz contra-hegemónica de la participación requiere de procesos de descentralización que permitan fortalecer la gestión y el uso de recursos en los espacios locales. Una de las tareas de mayor alcance y relevancia para el diseño y la aplicación de políticas sociales que aspiren a potenciar sus efectos con una recepción participativa en la comunidad, es investigar y diseñar modelos de articulación entre los gobiernos locales y las organizaciones de base. La descentralización obliga a replantear la relación entre organismos centrales de planificación, oficinas ministeriales vinculadas a la ejecución de políticas y programas, los municipios y comunidades. (Hopenhayn; 1988).

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

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

Desde esta perspectiva es importante mencionar el estudio de Yoguel y Gatto preparado en la CEPAL para el Consejo Federal de Inversiones de Argentina. En tal sentido se ofrece una rica discusión acerca de la creciente importancia de los PYMES en el marco del cambio tecnológico y de la crisis productiva, que respalda fuertemente el argumento aquí presentado (Yoguel G. y F. Gatto; 1989).

Ahora bien, si los empleos generados en este estrato van a estar acompañados de una creciente productividad, ello supone la introducción *sistemática de progreso técnico* en las actividades y organización de estas empresas. Pero como es bien sabido, estas empresas tienen dificultades estructurales para acceder a las innovaciones; difícilmente tienen sus propios departamentos de I & D y encuentran muchas barreras para entrar al mercado internacional de C & T.

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

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

Una cuestión importante en este contexto es que el aumento de empleo generado por el estrato de la PYME debe descansar principalmente en un aumento sistemático del **número** de establecimientos, más que en un aumento de su propio tamaño, opción esta última que las llevaría en definitiva a adoptar la misma estrategia competitiva de las grandes empresas. Por lo tanto, desde el punto de vista de políticas prácticas, la cuestión reside en cómo y donde eliminar las trabas que impiden o abortan el nacimiento y la consolidación de las PYMES, como por ejemplo, los escollos para acceder al mercado de capitales o los escollos para surgir en un "medio" socio-económico y territorial "hostil".

El acoplamiento vía subcontratación de las PYMES a las grandes empresas que tienen en marcha estrategias competitivas y comerciales de largo plazo

(y con toda seguridad, completamente independientes de la "suerte" de su territorio) constituye una alternativa de dinamización del estrato que no puede dejarse de lado.

Como se señala en un trabajo de la CEPAL:

"Por otra parte, en el período considerado hubo un notable crecimiento del empleo en las empresas pequeñas (es decir, con menos de diez personas ocupadas). Según un promedio no ponderado de siete países, la ocupación en este sector habría experimentado un incremento superior en 23% al del empleo global... Se puede suponer que este fenómeno se debió, entre otros factores, a la necesidad en que se encontraban las empresas grandes de mantener su competitividad durante la crisis: así, buscaron reducir sus costos de mano de obra (desligándose, entre otros casos, de las cargas sociales) por la vía de contratar con empresas pequeñas una parte de los bienes y servicios que antes se producían en sus propios establecimientos". (CEPAL; 1991, P. 29).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Paralelamente habría que completar las siguientes actividades:

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

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

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

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

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

"Las iniciativas locales en favor del empleo son consideradas con desconfianza: cómo es posible que ofrezcan una solución al tiempo que la mundialización de la economía coloca al frente la importancia de las grandes opciones tecnológicas y la necesaria coordinación de las políticas coyunturales?"

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

Las iniciativas locales de desarrollo ordenan el medio donde nacen y viven las actividades para favorecerlas allí y facilitar los cambios. Sus principios son claros: "solvencia" de nuevas necesidades, inserción y cualificación, desarrollo de la cultura empresarial y de la cultura asociativa, animación de las redes de servicio, utilización pertinente de la economía social. Las medidas van desde el almáximo de empresas al tecnopolo, pasando por las escuelas de producción, los talleres informáticos o las sociedades locales de capital de riesgo. Tienen que ver tanto con el desarrollo urbano como con el rural.

Por qué entonces tener temor *de una descentralización que constituye la principal palanca de tales iniciativas?*" (Greffe; 1988, énfasis añadido).

La cuestión clave, de acuerdo a este autor reside en la innovación permanente para crear nuevas actividades, un punto de vista también sostenido fuertemente por Porter en su conocido artículo acerca de las ventajas competitivas de las naciones. Al describir el llamado "diamante de la ventaja nacional" afirma:

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

Otro efecto de la naturaleza sistémica del diamante es que raramente un país albergue sólo una industria competitiva; más bien el diamante produce un medio ambiente que promueve **conglomerados** de industrias competitivas. Estas no están esparcidas a tontas y a locas a lo largo y ancho de la economía, sino que generalmente están unidas a través de relaciones verticales (vendedor, comprador) u horizontales (clientes, tecnologías y canales comunes). *Tampoco*

los conglomerados están repartidos físicamente; tienden a estar geográficamente concentrados. Una industria competitiva ayuda a crear otra, en un proceso mutuamente reaforzante". (Porter; 1990, énfasis añadido).

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

CREACION LOCAL DE EMPLEO

MINAS GERAIS: Programa de desarrollo de comunidades, PRODECOM

Proyecto Alfombras Artesanales (*)

A través de Acción Social del Centro-Norte de Minas (ASCENOMIG) se inició e implantó un proyecto para la formación de artesanos en la fabricación de Alfombras Artesanales, apoyado por la CEAG/MG, con el objetivo de integrar, en el corto plazo, al mercado de trabajo, a una expresiva cantidad de mano de obra que no tienen otras condiciones de aprovechamiento en la región de Diamantina (valle del Jequitinhonha). En una segunda etapa, los artesanos formados por la ASCENOMIG fueron agrupados en una cooperativa (Cooperativa Artesanal Regional de Diamantina, ARDI) constituida a fines de 1978, con el propósito de consolidar y expandir las actividades previstas en el proyecto inicial. Con el objeto de mejorar la acción ya iniciada, se presentó a PRODECOM el proyecto de consolidación de todo aquello que ya venía siendo efectuado y una ampliación en el número de artesanos. Los recursos necesarios fueron presupuestados en CR \$9.252.340,00, a precios de septiembre de 1979, de los cuales la comunidad, a través de la movilización de varios sectores y con contrapartidas de recursos propios, viabiliza recursos por un monto estimado de Cr \$5.892.387,00. La participación de PRODECOM, de Cr. \$3.359.953,00 representó cerca del 36 por ciento de los recursos necesarios, en cuanto la comunidad aportó en contrapartida el 64 por ciento restante. El costo de este proyecto está entre los de mayor valor, de entre todos los examinados y aprobados hasta el momento y el financiamiento del PRODECOM, beneficiando a 7.000 personas, alcanza también uno de los valores más elevados, llegando a CR \$480,00 por persona beneficiada. Se justifica el valor aparentemente elevado, ya que los demás proyectos se refieren a obras y básicamente a la prestación de servicios, puesto que en el caso descrito, en realidad se trata de un proyecto de creación de empleo en una región carenciada y extremadamente descapitalizada, reconocida como uno de los mayores "bolsones de pobreza" del país. En otras palabras, si el asunto se considera desde el punto de vista de la inversión por persona ocupada, la relación es extremadamente baja.

(*) Tapetes arraiolos en el original

P.R. Haddad: *Participacao, justicia social e planejamento*. Zahar Editores, Río de Janeiro, 1980.

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

Bajo el título **El desarrollo local trata de seres humanos de carne y hueso**, se describe así la esencia del Programa LEDA:

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

Con el término **desarrollo de capacidades** queremos significar todo lo que pueda contribuir a reforzar a nivel local la capacidad de participar en este proceso de asociación. En esto hay un problema: la capacidad local para organizar y dirigir proyectos, manejar recursos -sobre todo, financieros- y para garantizar la calidad en la operación de tales planes está subdesarrollada. Lo bueno de esto es que el Programa LEDA y otras actividades han demostrado que, aunque falte esta capacidad, esta se puede desarrollar con apoyo y formación adecuados, y, en efecto, estas debilidades locales se pueden superar desarrollando los puntos fuertes de la gente y construyendo estructuras organizativas locales" (Morley; 1990).

Capítulo aparte merece el tema de las *micro-empresas*, un subestrato de las PYMES, mucho menos estudiado y atendido. En Argentina se está ensayando un programa de apoyo a microempresas por parte del CFI.

Para cerrar esta breve incursión en el tema "equidad y descentralización" y en el papel de las políticas de empleo es necesario señalar que entre nosotros todavía no se ha internalizado la cuestión central (meridianamente clara en otras latitudes), esto es, que el paradigma de desarrollo todavía vigente es incapaz hoy por hoy de satisfacer la demanda de empleo.

La División de Desarrollo Social (**La crisis del desarrollo social: retos y posibilidades**) reconoce claramente tal incapacidad al señalar:

"Puesto que el crecimiento económico ya no parece mostrar el mismo efecto positivo en la creación de nuevos puestos de trabajo que en décadas pasadas, se estima que el empleo productivo aumentará en menos de medio por ciento anual, mientras que la fuerza de trabajo en la región aumentará, en promedio, en 2,8% anual. Estos hechos llevan a una conclusión clara y tajante: el crecimiento por sí solo no será suficiente para afrontar el problema del empleo sin cambios profundos en las políticas gubernamentales" (CEPAL; 1989).

Por otro lado sin embargo, en la principal propuesta actual de la CEPAL -Transformación productiva con equidad- se deja pendiente el examen de *uno* de tales "cambios profundos": la **descentralización**, que, como se ha pretendido mostrar, está hoy indisolublemente ligada a la equidad a través, precisamente, de la creación de empleo.

EL TERRITORIO: UN ESPACIO DE ARTICULACION SINTETICA Y SISTEMICA DE LA CADENA TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD Y SUSTENTABILIDAD

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

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

La CEPAL desarrolla con mayor profundidad el argumento tendiente a mostrar el carácter sistémico de la *transformación productiva* (véase sección "El carácter integral de la transformación productiva", CEPAL; 1990) al destacar:

- i) ... "que la generación y adopción de progreso técnico así como el incremento de la competitividad constituyen *procesos de carácter sistémico*, en el sentido de que el desempeño tecnológico de las economías depende de la presencia de un conjunto de sinergias y externalidades de diverso tipo, más que de las reacciones maximizadoras de las empresas individuales frente a los cambios registrados en el sistema de precios";
- ii) ... "el carácter sistémico del progreso técnico y de la competitividad se refiere a las *condiciones de interacción entre quienes elaboran las innovaciones tecnológicas y los usuarios...*".

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

Si competitividad y equidad definieran un sistema de sólo dos elementos, *la retroalimentación* puede ser una simple relación circulatoria, en tanto que si se busca indicar que competitividad y equidad son elementos de un sistema complejo, éstos, según Ashby, deben considerarse como totales y no distinguir en ellos circuitos de "feed-back" independientes. Retroalimentación y control

PROGRAMA DE MICROEMPRESARIOS PROVINCIALES
CFI/FFI Argentina

En la República Argentina se ha estado llevando a cabo un programa de financiamiento a micro proyectos generados e implantados en las provincias con el objeto de crear empleo. Estos proyectos acceden a recursos provistos por el Fondo Federal de Inversiones a través de la Operativa S-47/90 y son en su mayoría identificados inicialmente por las UEP de cada provincia (Unidad de Enlace Provincial, un segmento desconcentrado del CFI). Los municipios y los organismos sectoriales provinciales sólo han identificado un 15 por ciento del total de proyectos a partir de la puesta en práctica de la Operativa S-47/90.

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

- i) los 263 proyectos evaluados han generado 1.044 nuevos puestos de trabajo;
- ii) el costo de cada puesto de trabajo asciende en promedio a US\$4.300 de inversión total y a US\$3.100 de financiamiento del FFI;
- iii) el tipo de bien o servicio producido es predominantemente (84 por ciento) de consumo final;
- iv) las ventas de los productos se destinan en un 81 por ciento a mercados locales y regionales;
- v) el abastecimiento de materias primas es local en cerca del 60 por ciento de los proyectos y la tecnología usada es tradicional en la casi totalidad de ellos (93 por ciento);
- vi) casi la mitad de los proyectos se establecen en las capitales provinciales y sólo una quinta parte lo hace en el medio rural.

Promedio de generación de empleo y de crédito solicitado por provincia

<i>Provincia</i>	<i>Generación empleo por proyecto *</i>	<i>Crédito solicitado por proyecto ** (US \$)</i>	<i>Costo genera- ción empleo (2:1 US \$)</i>
	(1)	(2)	
Buenos Aires	4,0	11.864	2.966
Catamarca	7,8	8.572	1.099
Córdoba	1,6	3.995	2.497
Chaco	7,1	12.654	1.782
Chubut	3,7	12.594	3.404
Entre Ríos	2,9	6.237	2.151
Formosa	4,0	6.362	1.590
Jujuy	5,7	13.375	2.346
La Pampa	3,0	13.900	4.633
La Rioja	4,6	13.202	2.870
Mendoza	s/d	12.997	s/d
Misiones	3,5	9.379	2.680
Neuquén ***	2,3	13.857	6.025
Río Negro	3,5	11.812	3.375
Salta	3,9	8.220	2.108
San Juan	3,8	4.162	1.095
San Luis	1,5	8.827	5.885
Santa Cruz	4,1	11.104	2.700
Santa Fe	6,2	13.130	2.118
Sgo. del Estero	6,5	9.728	1.497
T. del Fuego	6,0	14.180	2.363
Tucumán	3,0	16.078	5.359
TOTAL	4,0	9.717	2.429

Notas: * información correspondiente a 271 proyectos relevados por la encuesta.

** información correspondiente a 299 proyectos relevados al 15-04-91.

*** falta considerar 4 proyectos.

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

son conceptos asociados con la imposición de ciertas restricciones y por tanto el intento de dar cuenta de procesos de retroalimentación y control exige considerar al menos dos niveles jerárquicos. De aquí surge entonces la pregunta: cuál es la jerarquía entre competitividad y equidad?

Tal parece que aquello que autoriza a tipificar como sistémico a un dado conjunto de elementos es, primero, su *complejidad* organizada o nó (variedad, niveles jerárquicos y articulaciones no lineales) y segundo, el *estado* al cual tiende tal estructura: equilibrio con maximización de la entropía en sistemas cerrados y mantención, preservación o modificación del propio sistema con elevados niveles de sinergia en algunos sistemas abiertos no disipativos. Estos estados depende de la forma como la "complejidad" dispone de y maneja a los *sistemas de flujos*, puesto que todo sistema es un sistema de flujos (de información, de energía, de materia). En otras palabras, acá se hace referencia a los aspectos *funcionales* del sistema. El concepto de *autopoiesis* elaborado por Maturana es por cierto una característica definitoria de los sistemas vivientes, pero no resulta claro al aplicarse a sistemas sociales.

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

En el documento inicial de la CEPAL (TPE; p. 75) hay un párrafo que quizás constituye la clave para transformar este agregado de conceptos en una estructura sistémica:

"... Por el contrario, cuando la tecnología cambia en forma rápida y radical, la necesidad de *la proximidad geográfica* y cultural se torna más importante. En tal caso, el contacto directo y un contexto cultural común puede adquirir importancia decisiva para el intercambio de información".

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

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

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

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

Estos aglomerados no surgen ni por azar ni resultan de la generación espontánea, aunque no deben descartarse del todo tales posibilidades. Más bien, estas estructuras se consolidan a partir del papel inductor y catalítico que uno o varios de los agentes mencionados juega durante un tiempo. Por varias razones, el Estado aparece en este sentido en una posición privilegiada, sea por su capacidad normativa, sea por su capacidad para manejar la información, sea por su control de ciertos recursos materiales o por otras razones, como por ejemplo, legitimidad para crear consensos. La referencia al Estado es pues, doble: como aparato burocrático y como arena política.

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

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

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

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

¿Dónde quedan finalmente la equidad y la sustentabilidad?

Independientemente de consideraciones técnicas que están claramente expresadas en los documentos de la CEPAL, en particular en donde se plantea el concepto de "competitividad auténtica", acá es necesario reafirmar *una dimensión ética* subyacente a la propuesta de desarrollo, tanto más visible cuanto más reducido, más proxémico o más cotidiano es el espacio en que se mueven las personas. Porque, ¿qué autoriza a sostener que una situación de "equidad" agregada, nacional tiene una exacta contrapartida en cualquier nivel sub-nacional? Probablemente podría repetirse en este sentido la situación descrita en relación a la distribución del ingreso.

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

Todas las consideraciones anteriores llevan la discusión, pero particularmente la idea-fuerza, al terreno preferente, pero no excluyente, del desarrollo

regional (sub-nacional), una cuestión que escapa al alcance de estos comentarios y en relación a la cual se hace cada vez más evidente la necesidad de superar las limitaciones del cartesianismo analítico a fin de utilizar métodos sintéticos capaces de dar cuenta de la complejidad sistémica de la unicidad regional.

En conclusión, la sugerencia que acá se ha tratado de explicitar es que una adecuada consideración a la *territorialidad* y a la necesaria *descentralización*, puede contribuir a hacer más operacional la concepción sistémica de la idea-fuerza de la CEPAL, haciéndola transitar mejor desde el espacio abstracto de las ideas al espacio concreto de las políticas.

En consecuencia, respondiendo a la pregunta que sirve de título al documento, sí, la descentralización puede ayudar a mejorar una situación de inequidad, sí el Estado se descentraliza y sí genera los estímulos convenientes para que el sector no estatal genere empleo.

REFERENCIAS

- Albuquerque, F., C. de Mattos y R. Jordán (1990) - *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*, GEL, Buenos Aires.
- Alden, J. y R. Morgan (1974) - *Regional Planning: A Comprehensive View*, Leonard Hill Books, Londres.
- Boisier, S. y V. Silva (1989) - *Descentralización de políticas sociales y descentralización territorial: puntos de intersección para investigación y acción*. ILPES/APPR, Doc. 8913, Serie Ensayos.
- CEPAL Div. Des. Social (1989) - "La Crisis del desarrollo social: retos y posibilidades" en B. Kliksberg (comp.) *Cómo enfrentar la pobreza?*, GEL, Buenos Aires.
- CEPAL (1991) - *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, febrero, Santiago, Chile.
- CEPAL (1991) - *Nota sobre el desarrollo social en América Latina*. Primera Cumbre Iberoamericana, Guadalajara, México 18 y 19 de julio de 1991.
- Faletto, E. (1989) - "La especificidad del Estado en América latina", *Revista de la CEPAL*, No. 38, Santiago, Chile.
- Fields, G. S. y J. P. Schultz (1980) - "Regional Inequality and other Sources of Income Variation in Colombia", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 28, No. 3.
- Ffrench-Davis, R., P. Meller y O. Muñoz (1990) - "El desarrollo económico de América Latina: perspectivas históricas y políticas de promoción empresarial". Serie *Estudios sobre Pequeña y Mediana Empresa*, No. 1 (2a. cd.) CEFOPPE, Santiago de Chile.
- Graciarena, J. (1971) - "Estructura de poder y distribución del ingreso en América Latina", *Revista Latinoamericana de Ciencia Política*, vol. II, No. 2, FLACSO, Santiago, Chile.
- Grefre, X. (1988) - *Descentraliser pour l'emploi. Les initiatives locales de developpment*. Ed. Económica, Paris.
- Hagglblade S., C. Liedholm and C. L. Mead (1990) - "The Effect of Policy and Policy Reforms on Non-Agricultural Enterprises and Employment in Developing Countries: A review of Post Experiences" en Frances Stewart, H. Thomas and T. de Wilde (eds.) *The Other Policy*, ATI/ITP Washington.
- Hopenhayn, M. (1988) - "La participación y sus motivos". Documento ASD/95, ILPES, Santiago, Chile.
- León, A. (1982) - *Dimensión territorial de las disparidades sociales*, mimeografiado, ILPES, Santiago, Chile.
- Martin, J. (1988) - "Interacción de los sectores público y privado y la eficiencia global de la economía", *Revista de la CEPAL*, No. 36, Santiago, Chile.
- Morley, J. (1990) - "El desarrollo local no es opcional", en *Nuevas asociaciones para crear empleo a nivel local*, LEDA, Dublín, Irlanda.
- Porter, M. (1990) - *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, Nueva York.
- TASC (1991) - *Descentralización de las finanzas públicas*. Trabajo de asesoría económica del Congreso Nacional, Programa ILADES/U. Georgetown, Boletina No. 21, julio de 1991, Santiago de Chile.
- Uribe-Echeverría, F. (1986) - "La pobreza en las políticas de desarrollo", en M. Jaramillo y F. Uribe-Echeverría (eds.) *Pobreza, Participación y Desarrollo Regional*, Universidad de Los Andes, CIDER, Bogotá.
- Yoguel G. y Gatto F. (1989) - *Primeras reflexiones acerca de la creciente importancia de las plantas pequeñas y medianas en las estructuras industriales*. Programa PRIDRE, CEPAL/CFI, Buenos Aires.