

# Ajuste positivo, territorio y planificación en América Latina

**José Luis CURBELO RANERO**

*Investigador Centro de Ciencias Sociales. Consejo Superior de Investigaciones Científicas.*

**RESUMEN.** Dos paradigmas alternativos están siendo propuestos para el desarrollo de América Latina. En términos generales ambos comparten su entendimiento de la necesidad de mantener unos equilibrios macroeconómicos aceptables, su voluntad de superar la sustitución de importaciones y avanzar hacia una mayor apertura económica, y la necesidad de repensar el estado. Sin embargo las propuestas políticas que avanzan son contradictorias. El paradigma regresivo, de confesión neo-liberal, enfatiza el ajuste financiero y la consecuente profundización de las *ventajas comparativas existentes*. El paradigma estructuralista busca la *construcción de ventajas comparativas* sobre la base de políticas industriales que fomenten la incorporación de inputs tecnológicos en los procesos productivos. El territorio y la descentralización son elementos esenciales de esta estrategia de *ajuste positivo*, y una nueva teoría y práctica de la planificación ha de abrirse paso.

## 1. INTRODUCCIÓN

**E**l "aprendizaje del penoso realismo de las fuerzas del mercado" está siendo una purga difícil de tragar para la mayoría de la población latinoamericana. Tras una década de ajustes recesivos y de indudables mejoras en los equilibrios macroeconómicos básicos, que ciertamente revelaban estructuras productivas altamente distorsionadas, es ya tiempo de que el mundo

desarrollado (y especialmente los organismos multilaterales) reconozcan los evidentes avances conseguidos. Avances que con un impresionante coste social sólo pueden ser puestos en perspectiva si los comparamos con los parcos resultados conseguidos, y los palpables conflictos sociales y políticos generados, en los países desarrollados al hacer converger sus mucho más sólidas y cohesionadas estructuras económicas y sociales.

---

Este trabajo es la versión castellana de la ponencia "Positive adjustment, territory and planning in Latin America" presentada por el autor en el IV Congreso Mundial de la *Regional Science Association International*, celebrado en Palma de

---

Mallorca en Mayo de 1992. Se benefició de los fondos de la Comisión española de Ciencia y Tecnología (CICYT) proyecto AME 91 y 0688.

Ese reconocimiento debiera materializarse en la aceptación de un principio básico en el diseño de la política económica: Si se pretende que la democracia sea en el subcontinente algo más que un fenómeno efímero, las políticas económicas que se apliquen en los años próximos deben permitir la consecución simultánea de tasas de crecimiento más elevadas que las actuales y la mejora de los niveles de vida de los segmentos sociales más desfavorecidos. En contraste con las bien conocidas estrategias de ajuste "espúreo" que se basaban en la explotación de las ventajas comparativas estáticas, la represión salarial y la severa reducción del sector público, la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) ha sintetizado recientemente las bases de lo que debe ser el *ajuste positivo* en un documento cuyo concepto operativo básico se encierra en la idea de *transformación productiva con equidad*.

Elementos centrales de la estrategia de ajuste positivo son: (a) la importancia central del *crecimiento* económico como precondition para el desarrollo (aunque ello no sea suficiente), (b) la aceptación de un marco de *economía abierta*, lo que implica (c) la búsqueda de niveles aceptables de *estabilidad macroeconómica* y (d) de *competitividad microeconómica*, lo que a su vez otorga (e) un papel esencial a las ganancias de *productividad* —esto es, progreso técnico e innovación— en la consecución de los equilibrios internos y externos. Para que esta senda de desarrollo sea compatible con la sobrevivencia de la democracia, es preciso (f) conseguir mayores niveles de *equidad* y (g) garantizar la *sustentabilidad* medioambiental.

Para que este esquema de ajuste positivo pueda llevarse a cabo son precisas profundas reformas internas y externas.

Internamente, los países deben desregular paulatinamente sus economías, redefiniendo el papel del Estado en la promoción del desarrollo, mientras que los tejidos social y político deben ser infiltrados de innovación y competencia. Externamente, los países desarrollados y las instituciones financieras deben aceptar sus responsabilidades en la genesis de la crisis de los ochenta, avanzar hacia la creación de un marco estable y

viabile de comercio internacional (Negociaciones de la Ronda de Uruguay), y reevaluar la cuantía total y las condiciones de la deuda del mundo en desarrollo.

En cualquier caso, en un contexto internacional de fuerte competencia por capitales que pueden optar a múltiples opciones de inversión (Europa del Este, NICs, Mercado Interior Europeo, etc.), la recuperación de la inversión productiva ha de venir, fundamentalmente, como consecuencia de la aplicación interna de los recursos que alternativamente se fugarían al exterior o quedarían absorbidos por la maquinaria pública, y sólo en segundo plano como consecuencia de transferencias voluntarias por parte del sistema financiero. De hecho, podría decirse que el crecimiento a largo plazo de la región sólo tendrá lugar cuando los ciudadanos prefieran invertir en su propio país en lugar de hacerlo en el exterior,<sup>(1)</sup> lo que exige, aparte de garantías, la certidumbre de que la rentabilidad de ambas opciones de inversión es similar.

En este marco general, el Estado, su ámbito, intensidad y mecanismos de intervención, su organización, y especialmente sus relaciones con la sociedad civil y el sector privado, están en el centro del debate. La planificación está de nuevo en la agenda, si bien los enfoques "desarrollistas" convencionales han de ser cuestionados. En alguna manera, las políticas públicas del futuro han de evolucionar desde la gestión de una realidad relativamente simple de regulaciones y controles gubernamentales, a la gestión de una realidad mucho más rica de múltiples agentes, privados y públicos, interaccionando entre ellos y operando de acuerdo a regulaciones básicamente competitivas.

Los procesos de descentralización aparecen como uno de los elementos centrales de la reforma del Estado. En la mayoría de los países las tendencias descentralizadoras se consolidan no sólo como resultado de la crítica a la excesiva centralización y

(1) SELOWSKY, M. (1990) "Etapas para la reanudación del crecimiento en América Latina" en *Finanzas y Desarrollo*, vol. 27, n° 2.

burocratización vigentes, la aceptación de los bien conocidos argumentos de administración pública y finanzas propuestos por los teóricos del federalismo fiscal, o las necesidades de profundizar la democracia, sino como consecuencia de la misma lógica del proceso de acumulación: La revolución científica en cursos está provocando la transición hacia formas más flexibles de producción y reproducción económica, lo que está otorgando un nuevo papel a la pequeña y mediana empresa basada en los recursos endógenos regionales. Esta realidad es aún más evidente si se considera la previsible parquedad de los recursos externos.

Tomando la transformación productiva y la equidad como los dos pilares centrales de la estrategia de ajuste positivo, este trabajo propone que las consideraciones territoriales sean tomadas en cuenta en la puesta en práctica de la estrategia. La razón subyacente se apoya no tanto en conceptos abstractos de equidad espacial cuanto en el nuevo papel del territorio en los procesos de acumulación emergentes.

Además de esta introducción y los comentarios finales de la conclusión que enfatizan el papel de la planificación en la puesta en práctica de la estrategia de ajuste positivo, el artículo<sup>(2)</sup> incluye otros dos epígrafes que, después de unos comentarios introductorios sobre las actuales tendencias descentralizadoras en América Latina, establecen las relaciones entre la descentralización y los objetivos de transformación productiva y equidad.

## 2. TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA Y DESCENTRALIZACIÓN

Junto a la desregulación y la privatización, y con evidentes puntos en común con estas,

la otra gran tendencia que parece irse consolidando no sólo en América Latina, sino también en la mayoría de los países, es la tendencia a la mayor descentralización tanto de las funciones de administración como de provisión de servicios sociales e incluso de la promoción del desarrollo. Las interpretaciones de esta tendencia general varían desde la visión conspirativa según la cual la descentralización es un "artilugio" más del sistema económico para desplazar aquellos problemas a los que no puede hacer frente (fundamentalmente, una mayor equidad social y económica entre territorios y grupos sociales) y es poco relevante frente al poder del capital multinacional,<sup>(3)</sup> hasta su encumbramiento como "mantra" voluntarista que resolverá las rupturas intrínsecas al sistema. Existe también recelo ante el riesgo de que la descentralización pueda ser utilizada como "caballo de Troya" de otros elementos de la "agenda oculta" del ajuste estructural sobre los que es más difícil establecer consensos políticos amplios (privatizaciones, reducción neta de gastos y protección social, etc.).

Intentando tener una posición menos maniquea, y aceptando que los defensores de la última posición tienen suficientes razones en sus argumentos, es de reconocer un cierto cambio en el paradigma de organización política y económica por el cual, tanto la lógica del proceso de acumulación, fundamentalmente favorecido por la revolución científica y la transición del fordismo al postfordismo,<sup>(4)</sup> como las transformaciones políticas, sociales y administrativas, coinciden en hacer viables estructuras de organización del poder menos centralizadas. Entre las tendencias a identificar en este segundo ámbito habría que incluir, además del propio colapso del Estado centralista, a los movimientos sociales de carácter regional y local, la creciente

(2) Este trabajo se beneficia de manera nada desdeñable de los debates y ponencias desarrollados en dos seminarios co-dirigidos por el autor, *Territorios en Transformación y Descentralización y Desarrollo en América Latina*, que tuvieron lugar en Otoño de 1991 en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) con el patrocinio de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y, en el segundo de ellos, del Instituto de Desarrollo Económico (EDI) del Banco Mundial.

(3) de MATOS C. (1992) "Nuevas estrategias empresariales y mutaciones territoriales en los procesos de reestructuración en América Latina" en CURBELO, J. y otros *Territorios en Transformación* (próxima publicación).

(4) Ver, por ejemplo, HARVEY, D. (1990) *The condition of postmodernity* (Oxford: Blackwell); SCOTT, A. y STORPER, M. (eds) *Production, work territory* (Londres); SCOTT, A. (1988) *New industrial spaces* (Londres).

madurez de la sociedad civil, y el mismo aprendizaje de los beneficios de la gestión más próxima al administrado.(5)

En cualquier caso, la correcta percepción de los procesos de descentralización exige su análisis no tanto en función de la configuración competencial de destino cuanto en relación a la del punto de partida, que es la de estructuras políticas y decisionales altamente centralizadas.(6) Así, el ámbito de descentralización que parece irse constituyendo como pertinente en esta fase del desarrollo, y sobre el que se harán las reflexiones que siguen, es el nivel "regional" frente a los niveles "central" y "local". Este último, siendo esencial en la provisión de servicios sociales y colectivos –es decir, en el ámbito de la reproducción social o la descentralización de los ingresos y gastos fiscales– es menos relevante para la promoción del desarrollo económico, además de estar preñado, en multitud de ocasiones, de excesivo localismo proclive a la legitimación de las prácticas caciquiles. En síntesis, en la medida de lo posible, y en mayor medida conforme se vaya avanzando en la legitimidad democrática, el proceso descentralizador y el *consenso social regional*,(7) el poder regional se irá constituyendo como el agente que representa corporativamente los intereses colectivos regionales a escala "macro" (en su relación con el Estado central) mientras organiza lo "micro" de acuerdo con las condiciones locales.(8)

Pero junto a estas tendencias generales, en la realidad latinoamericana la descentralización es un proceso que puede contribuir a dar coherencia a la estrategia general de transformación productiva con equidad y sustentabilidad.(9) El punto crítico

de esa relación es el papel de las nuevas tecnologías en el uso del espacio:(10) Mientras es el contenedor de la tecnología y un elemento básico de su generación, el territorio (y las relaciones sociales que en él se dan) se transforman por la aplicación de la tecnología.

El rasgo característico de las transformaciones productivas compatibles con el ajuste positivo es la reivindicación del progreso técnico como el factor determinante de la competitividad, en lugar de los ajustes de costes vía la represión salarial o las manipulaciones en el margen de la cotización de las divisas. Se entiende por competitividad la capacidad para incrementar la participación en los mercados internacionales o, refiriéndose a un bien o servicio, la capacidad para sostener los patrones de eficiencia vigentes en el resto del mundo respecto de la utilización de los recursos y la calidad del producto o servicio.(11)

Ahora bien, el progreso técnico no es neutro respecto al espacio y los condicionamientos territoriales. Más bien puede pensarse de una *dialéctica socio-técnico-territorial* en la que, si por una parte, el cambio técnico surge de las necesidades productivas y de competencia concurrentes históricamente en un entorno territorial y social concreto,(12) su incorporación en los procesos productivos que se dan en el territorio modifica las ventajas comparativas regionales y el propio futuro económico de la región.

Si bien esta dialéctica socio-técnico territorial ha operado en los diferentes momentos de la historia, la fase actual del desarrollo capitalista, cuando se está

(5) Sergio Boisier considera todos los elementos referidos como *megatendencias* que llevan a la descentralización. BOISIER, S. (1992) *La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: Cuasi-estados y Cuasi-empresas*. Documento de trabajo LC/IP/R.110 del ILPES, Santiago de Chile.

(6) No conviene olvidar que el centralismo ancla sus raíces, además de en la propia construcción nacional de los países y la lucha contra los caudillos locales, en la necesidad de avanzar hacia el desarrollo en un contexto económico y social marcado por altas dosis de centralización y concentración del capital, la producción y la regulación social y económica.

(7) CURBELO, J. (1988) "La cuestión regional: Una dimensión inestable de la reestructuración del Estado del Bienestar" en *Información Comercial Española*, n° 622. Brusco ha utilizado de modo similar el concepto de "consenso social-productivo-tecnológico" en Brusco, S. (1982) "The Emilian model: Productive decentralization and social integration" in *Cambridge Journal of Economics*, 6.

(8) HOPENHAYN, M. (1988) "La participación y sus motivos". Documento ASD/95 de los Programas de Capacitación del ILPES. Santiago de Chile.

(9) Ver el trabajo de BOISIER, S. y otros (1992) "La descentralización: El eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidad" en CURBELO, J. y otros *Territorios en Transformación* (próxima publicación).

(10) CELADE (1991) *El territorio de la descentralización en la agenda de la transformación productiva con equidad*. Documento de trabajo LC/DEM/R.125. Santiago de Chile. Agradezco a Ana Sojo el haberme hecho llegar este trabajo.

(11) CEPAL (1990) *Transformación productiva con equidad*. (Santiago de Chile: CEPAL).

(12) VERNON, R. (1966) "International investment and international trade in the product cycle". *Quarterly Journal of Economics*.

operando una transformación tan importante como es la transición desde un modelo de acumulación de base fordista a otro que se ha venido a llamar de acumulación flexible, otorga una importancia peculiar a las circunstancias y condicionantes territoriales. El progreso técnico se desarrolla en un determinado entorno social y económico geográficamente acotado, se aplica sobre unos factores productivos e institucionales de base territorial, y va a provocar respuestas diferenciadas en el espacio.

Las nuevas tecnologías han permitido no sólo la segmentación por fases de los diferentes procesos productivos sino también su dislocación espacial. Frente a periodos previos cuando la integración vertical, y por tanto territorial, era determinante del devenir regional, en la actualidad adquiere creciente importancia la integración horizontal de actividades. En la actualidad, las regiones no-centrales tienen, al menos, la oportunidad de integrarse a los circuitos del desarrollo.

La principal ventaja competitiva de un entorno concreto no es ya su localización espacial en términos de costes de transporte, recursos naturales, o el precio de sus factores productivos, sino la estructura de relaciones concurrentes en el espacio, tanto entre las diferentes fases del proceso productivo como en relación con los competidores, la dinámica de innovación, el dinamismo y la exigencia del mercado, etc.

A diferencia de las políticas regionales tradicionales (por ejemplo los polos de desarrollo) que lo obviaban, en la actualidad las políticas de desarrollo, fundamentalmente las de base territorial, han cambiado e incorporan tanto el entorno socio-territorial como la estructura social consecuente. Las peculiaridades (productivas, sociales, ambientales, culturales e institucionales) de los espacio atraen y promueven diferentes funciones y/o fases de los procesos productivos (innovación, montaje, gestión, producción, etc.) según una jerarquía definida por la disponibilidad y coste de los factores productivos, entendidos estos en un sentido amplio, y las funciones que pueden desempeñar.

Así, las funciones de diseño y concepción de productos y sistemas estarán condicionadas por la disponibilidad de su factor estratégico, cual es la capacidad innovadora y de investigación de los recursos humanos y tecnológicos existentes en cada territorio concreto. Alternativamente, las funciones de montaje vendrán condicionadas por la cantidad y el precio de los estratos menos cualificados de la fuerza de trabajo. Obviamente, los distintos espacios se benefician de forma diferencial de esta segmentación y su vulnerabilidad en el tiempo es también distinta. El cambio técnico es una realidad dinámica que opera en detrimento de las fases de la producción más intensivas en factor trabajo y de aquellos procesos productivos que incorporen menor valor añadido tecnológico e informacional.<sup>(13)</sup>

En el nuevo contexto, frente a la localización administrativa y centralmente decidida de la gran empresa líder en un sector de gran capacidad de arrastre capaz de vertebrar el entorno geográfico contiguo, va ganando importancia la *pequeña y mediana empresa* (PYME), de base fundamentalmente regional en la utilización de factores productivos, y capaz de insertarse flexiblemente en los flujos de mercado abierto. La integración vertical de la producción ha perdido parte de su base territorial que a su vez alberga y valoriza las relaciones horizontales según funciones productivas concretas.

A la PYME se la valoriza en la estrategia de ajuste positivo no tanto por su capacidad de generar empleo, lo que con ser importante no deja de ser un objetivo de corto alcance en la vorágine de la amplia reestructuración en curso,<sup>(14)</sup> cuanto por ser la respuesta más apropiada a las necesidades de inserción externa de los diferentes territorios en una situación de relativa escasez de capital productivo en circulación.

Desde esta óptica, también han cambiado los instrumentos de la política regional. Frente a la decisión centralizada de las decisiones de inversión, se consolida el desarrollo del *potencial interno regional* en el que se incluyen, además, un amplio conjunto

(13) CASTELLS, M. (1989) *The informational city* (Oxford: Blackwell).

(14) Ver URIBE-ECHEVARRÍA, F. (1992) "Las reformas de las políticas públicas y las regiones" en CURBELO, J. et alit. *Territorios en Transformación* (próxima publicación).

de factores productivos, sociales e institucionales que son el resultado no tanto de los azares cuanto de la construcción social territorial.<sup>(15)</sup> Para una parte importante de actividades o segmentos de estas, la capacidad empresarial, la flexibilidad institucional y administrativa, el sistema ciencia tecnología-empresa, o el entorno medioambiental, además de la existencia de una trama de empresas complementarias y competidoras (agrupamientos productivos en la terminología de Porter), y la propia exigencia de la demanda (sea esta final o intermedia), son factores productivos tanto o más importantes que la proximidad a los mercados centrales o la disponibilidad de recursos naturales.

En la dinámica emergente el *factor humano* (incluyendo en este no sólo su fuerza de trabajo sino sus capacidades de iniciativa, organización, creatividad, etc.) es el elemento central del potencial interno y, consecuentemente, la maximización de sus potencialidades ha de ser un instrumento vital de la política de desarrollo. Ahora bien, la potenciación del factor humano no opera en el abstracto sino sobre la base de la realidad productiva y social preexistente; realidad que, además está definida territorialmente. Es decir, el reto de la planificación del desarrollo es leer la realidad económica y social y aplicar sobre ella la transformación cultural e institucional que sirva de revulsivo a las ataduras que impiden la liberación del potencial económico.

Las políticas de liberalización necesarias (pero no suficientes) para la recuperación del crecimiento de América Latina sólo serán operativas si, complementariamente, existe una reacción de los grupos económicos y del conjunto de la sociedad (incluido el sector público) para apropiarse de las posibilidades que ofrece el mercado. En otras palabras, el objetivo no es el ajuste sino el desarrollo. En el nuevo contexto, la "cultura productiva" va a venir definida, además de por la base de los grandes sectores productivos nacionales (que lógicamente continuarán siendo

imprescindibles para el desarrollo), por las capacidades de interrelación sinérgica de las actividades productivas de los diferentes territorios. Hecho este último que recoloca, además de la políticas pertinentes, su propia institucionalización.

En total acuerdo con la crítica de Uribe-Echevarría<sup>(16)</sup> a la prepotencia de planificación regional y su exceso de confianza en su capacidad de contrarrestar las tendencias inherentes a los procesos de transformación económica, frente al empeño de otorgar protecciones, subvenciones y ayudas para desarrollar ciertas actividades que no han despertado el interés empresarial y localizarlas en lugares donde, además, no tienen excesivo interés en localizarse, la nueva política de desarrollo debe otorgar creciente énfasis a las *políticas de oferta*.

El objeto de estas políticas no es tanto la atracción de nuevas actividades cuanto la inyección de dinamismo en el tejido productivo y social de la región. En concreto, buscan generar las condiciones que hagan viable el desarrollo empresarial en un contexto de economía abierta. Entre estas políticas, las de promoción de la innovación (tecnología, diseño, servicios empresariales, comercio exterior, mercadotecnia, etc.) parecen identificarse como las más estratégicas en tanto que, en última instancia, están íntimamente ligadas a la mejora de la competitividad dinámica.

Ahora bien, la promoción de políticas de oferta no debe confundirse con la inhibición del Estado. Las políticas de oferta han de operar sobre la base de políticas de cambio estructural, fundamentalmente *políticas industriales*, que, selectivamente, identifiquen sectores económicos viables y estratégicos a medio y largo plazo; siempre, claro está, en un contexto de creciente y paulatina liberalización del comercio internacional; auténtico "Talón de Aquiles" del orden económico emergente.

Evidentemente, la dimensión territorial se reivindica como central de la estrategia. Ni el inventario de actividades con futuro se puede

(15) BOISIER, S. *et al.* (1992) *op cit.*, n. 5.

(16) URIBE-ECHEVARRÍA, F. (1990) "Desarrollo regional en los noventa" en ALBURQUERQUE, F. *et al.* (eds) *Revolución tecnológica y*

*reestructuración productiva: Impactos y desafíos territoriales* (Buenos Aires: Grupo editor latinoamericano).

hacer centralmente, ni las condiciones productivas son equivalentes en todo el territorio, ni el dinamismo empresarial o la disciplina y productividad laboral son homogéneas. Por otra parte, el complejo desarrollo humano-empresa-instituciones-organizaciones sociales necesita una continua realimentación entre sus componentes que es inoperante sin la autonomía de las partes respecto a directrices centralizadas.

Finalmente, si de lo que se trata es de hacer efectivas las potencialidades regionales es necesaria una *actitud de concertación regional* que las promueva y haga viables y operativas, lo que exige el creciente protagonismo de los agentes sociales regionales. En este sentido, el *espacio de consenso* no puede ser otro que el nivel regional, y, en el plan de desarrollo regional, entendido como documento y como proceso, se han de plasmar las prioridades de transformación social y productiva. Razones de eficacia, pero también de interés regional, recomiendan, además, la vertebración de la dinámica e inquietudes regionales con el nivel nacional, así como incorporar las pulsiones del nivel local subregional.

### 3. EQUIDAD Y DESCENTRALIZACIÓN

El proyecto de ajuste positivo estaría llamado a su fracaso si detrás de la transformación productiva no se avanzara significativamente en el logro de una mayor equidad. La preocupación por la equidad no se debe fundamentalmente a valoraciones éticas derivadas del intento de compensar, aunque fuera marginal e indirectamente, la *deuda social*(17) para con las víctimas del ajuste llevado a cabo durante la "década perdida". La estabilidad política, así como la necesidad de incrementar la productividad del recurso productivo más importante -la población activa- y aprovechar en toda su

potencialidad la dinámica de la demanda interna, son otros tantos argumentos a tener en cuenta.

En el contexto económico y político hoy más factible, la equidad hay que entenderla, en términos muy concretos y operativos, como la eliminación de los obstáculos económicos, sociales y políticos que impiden una verdadera igualdad de oportunidades.(18) Instrumentos viables hacia la mayor equidad son la creación de *empleo productivo*, la democratización del *acceso al poder* y la provisión de los *servicios sociales básicos*. La efectividad de estos instrumentos se vería beneficiada por un marco de creciente descentralización que, en contraste con períodos de desarrollo anteriores, es compatible con las exigencias actuales del proceso de acumulación.

Ahora bien, no es la política regional "per se" quien va a resolver las desigualdades generadas en otros ámbitos de la realidad económica y social, siendo más importantes de lo que en los primeros años de la política regional se pensaba las formas e instrumentos empleados y el agente encargado de iniciar, gestionar y poner en práctica las políticas. La experiencia de los sesenta muestra que, quizás confundiendo fines con medios, la política convencional adquirió un carácter eminentemente metonímico(19) y se obsesionó con el crecimiento cuantitativo de los agregados macroeconómicos regionales desinteresándose de los aspectos distributivos de carácter social que, en última instancia, y a no ser que se antepongan los espacios frente a los ciudadanos, explican y justifican la intervención pública en la distribución territorial de la actividad económica. La razón de esta "confusión" habría que buscarla, por una parte, en el carácter centralizado de las decisiones políticas, que toman la convergencia interregional como "proxy" de la convergencia social, y, por otra, en la propia realidad de los instrumentos de intervención: la gran empresa que actúa como polo y la ausencia

(17) CURBELO, J. (1990) "Latinoamérica: Deuda externa, deuda interna y deuda social", *Economistas*, n.º 40.

(18) CEPAL (1990) *La equidad: Enfoques teóricos y sugerencias para su estudio*. Santiago de Chile.

(19) Ver GORE, CH. (1984) *Regions in Question* (Londres: Methuen). También CURBELO, J. (1990) *Andalucía: Crecimiento y Equidad* (Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional).

de compromiso regional con las decisiones de inversión. Esta dos últimas causas eran la consecuencia del modelo de acumulación y el nivel de desarrollo tecnológico entonces existente (poco proclive a la descentralización) y de la organización institucional que le era compatible.

Veamos a continuación como la efectividad en la búsqueda de crecientes niveles de equidad de los tres instrumentos anteriormente enumerados se verían beneficiados por la descentralización:

a.- *Empleo productivo*. La experiencia histórica muestra que la creación de empleo productivo es la variable instrumental más relevante para la consecución de mayores niveles de equidad. Este empleo productivo se basa, en el contexto de las transformaciones económicas en curso, en la introducción sistemática del progreso técnico y la innovación. Desde la perspectiva de los condicionantes estructurales, como hemos visto en el apartado anterior, las transformaciones productivas en marcha apuntan a la reducción del tamaño de eficiencia de las empresas, a una aceleración de la velocidad de difusión de las innovaciones y la información, y a una mayor integración entre empresas de diferente tamaño a través de la cooperación interempresarial y la subcontratación (incluyendo relaciones de informalidad).

Toda esta dinámica se orienta en una política hacia la pequeña y mediana empresa con el contenido referido en el apartado anterior. Por otra parte, estadios aún relativamente bajos de desarrollo tecnológico y la existencia de una amplia capacidad de expansión de la demanda de bienes de consumo básico para los sectores sociales de menos ingresos (bienes salario), permiten el desarrollo de la capacidad productiva de los sectores productores de bienes salario y servicios sociales y colectivos sobre la base

de los incrementos de los ingresos de los sectores populares.(20)

b.- *Acceso al poder*. Diversos trabajos(21) han ligado el tema del ingreso y su distribución con la distribución del poder, y concluyeron que aquella relación es de suficiente entidad como para albergar la esperanza de que pudiera haber un cambio progresivo en la distribución del ingreso si se ampliases los mecanismos de acceso al mismo. Desde esta interpretación, habría que pensar en desconcentrar el poder tanto en términos territoriales como sociales, creando *espacios intermedios* de representación política y movilidad social entre el Estado (central) y el individuo.

c.- *Servicios sociales básicos*. Los años venideros no se van a caracterizar por la abundancia de recursos para la intervención pública en servicios sociales; y, sin embargo, la salud, el alfabetismo, la nutrición o la vivienda son necesidades que es preciso enfrentar con la mayor eficiencia sobre los previsiblemente pocos recursos disponibles. La dinámica que se apunta va en el sentido de una mayor descentralización de los recursos para enfrentarse a los servicios sociales desde el ámbito subnacional(22). El contexto en el que se realiza esta descentralización de recursos y competencias no es indiferente, y los avances a la institucionalización de niveles descentralizados de poder democrático es condición indispensable para su uso apropiado, y no deben ser suplantados por estructuras de simple delegación o desconcentración de los poderes centrales.(23)

En resumen, para que el ajuste positivo sea el germen de una auténtica senda de desarrollo, no es suficiente con que las restricciones estructurales básicas se liberen para que automáticamente se genere mayor equidad. Es preciso generar procesos que, además de no obstruir la reproducción de la

(20) CURBELO, J. (1992) "Ajuste estructural y territorio en América Latina", *Información Comercial Española*, n° 704.

(21) Ver GRACIAREN, J. (1971) "Estructura de poder y distribución del ingreso en América Latina" en *Revista Latinoamericana de Ciencia Política*; URIBE-ECHEVARRÍA, F. (1986) "La pobreza en las políticas de desarrollo" en JARAMILLO Y URIBE ECHEVARRÍA, F. (eds) *Pobreza, participación y desarrollo regional* (Bogotá: CIDER, Universidad de los Andes).

(22) Ver SUMMERS, L. (1991) "Retos para las investigaciones de los economistas del desarrollo" en *Finanzas y Desarrollo*, Septiembre.

(23) Un tema relacionado y de gran importancia, pero que no obstante queda fuera del objeto de este trabajo, es la descentralización de los ingresos fiscales. La actual cerrazón de los ministerios de finanzas y de las organizaciones multilaterales a avanzar en la descentralización de los ingresos podrían dar la razón a las voces más escépticas respecto de la descentralización.

lógica económica, hagan más permeable el poder y sean compatibles con las nuevas exigencias de la acumulación. En este sentido, una mayor igualdad de oportunidades no debe entenderse como caridad sino como la intervención creadora de sinergias económicas y sociales; es decir, como la creación de contextos favorables a la integración y la cooperación.

#### 4. CONCLUSIÓN. PLANIFICACIÓN: DE LA GESTIÓN DEL SIMPLISMO A LA GESTIÓN DE LA COMPLEJIDAD

En los epígrafes anteriores se han apuntado las líneas generales de lo que, a pesar de la modestia aparente (no se intenta cambiar las bases generales del modelo económico), puede tildarse de transformación revolucionaria de las formas de gestionar la economía. Esta transformación, que afecta, además de a las propias bases de gestión de la política macroeconómica, a la relación entre los sectores público y privado y a la estructura institucional de la Administración Pública, se plantea, no obstante, sin violentar los equilibrios básicos del modelo capitalista.

Se ha intentado convertir el necesario ajuste macroeconómico en una palanca desde la que pueda impulsarse el desarrollo futuro. En la búsqueda de una mayor inserción en la economía internacional se intenta liberar la energía creadora latente en el mercado, procurando generar una senda de crecimiento sobre la que se puedan aplicar instrumentos de intervención pública tanto compensadora de las distorsiones del mercado, como potenciadora de ciertas líneas y actividades estratégicas. Se ha argumentado la coherencia para el éxito del "ajuste positivo" de la profundización de los procesos de descentralización en tanto que puede colaborar a la transformación de las estructuras productivas y facilitar mejoras en la distribución del ingreso y el poder.

Los planteamientos precedentes parten de la asunción, que para algunos años quizá fuera dogmáticamente evidente desde antaño, que, en los años anteriores, la intervención del Estado no ha sido todo lo acertada que

hubiera sido deseable. No obstante, se parte del convencimiento de que la intervención del Estado es necesaria, si bien tanto su papel como su *forma de intervención* (planificación) tienen que cambiar drásticamente.

Costa-Filho<sup>(24)</sup> en una excelente reflexión acerca del papel del Estado en América Latina apuntaba el riesgo de que de la crítica a la planificación convencional no surgiera el idealizado mercado, sino la indiferencia hacia el futuro.

Hay tres razones que ayudan a comprender el amplio consenso sobre la necesidad de modificar el *papel del Estado*: (a) la creciente complejidad del sistema económico y de las relaciones internacionales que hacen imposible la formulación excesivamente centralizada de las decisiones; (b) la incapacidad del sector público para desempeñar muchas de las funciones dimanantes de un Estado excesivamente intervencionista que, entre otras cosas, no supo entender el mercado exterior; y (c) la apropiación patrimonial de los aparatos públicos por parte de intereses de dudosa convicción democrática.

Por su parte, la *planificación convencional*, vista desde la realidad actual, adolecía de los siguientes defectos: (a) los planes concluían en la elaboración del documento del plan con poca conexión tanto con la realidad económica y los recursos financieros disponibles cuanto con la eventual puesta en práctica de las medidas propuestas; (b) había una obsesión formalista excluyente de las realidades de difícil modelización; (c) los planificadores actuaban de forma voluntarista magnificando, además de su capacidad para conformar el comportamiento de los agentes, el carácter benigno y progresista del Estado "fetichizado"; etc.

Pero frente a estas constataciones, la *planificación continúa siendo una necesidad* para las sociedades, especialmente para aquellas que aún tienen que transitar largo trecho por la senda del desarrollo. No obstante, el contexto económico y social en el que se ha

(24) COSTA-FILHO, A. (1988) "Para un nuevo desarrollo...una planificación diferente" en COSTA-FILHO, A. y otros (eds) *La democracia frente al reto del Estado eficiente* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano).

de insertar la nueva intervención pública y la nueva planificación ha cambiado. El nuevo contexto viene definido por la cada vez mayor *complejidad* de las sociedades, con un entorno económico de creciente diversificación de los productos y los procesos productivos. Por otra parte, se ha modificado de manera esencial la composición y función del factor trabajo (creciente importancia del conocimiento científico y tecnológico en el proceso de acumulación), y se ha producido una importante alteración en las estrategias básicas de la producción y el comercio internacional (transnacionalización e "informacionalización"<sup>(25)</sup> de la producción, desaparición de los bloques político-militares, conformación de bloques geo-económicos, articulación diferente de las esferas mundiales del capital, cambio en los patrones de competencia entre los países desarrollados, emergencia de los NICs, etc.).

---

(25) CASTELLS, M. (1989) *op cit*, en u. 13.

La descentralización, además de ser un vehículo apropiado para la provisión de servicios sociales, favorece el acceso al poder y fortalece la gestión y el uso de los recursos regionales, facilita la formación de los recursos humanos de acuerdo a las necesidades de innovación identificadas por el tejido social y puede coadyuvar a la remoción de los obstáculos que impiden el desarrollo empresarial y las iniciativas privadas y sociales de desarrollo.

Pero junto a esta "utilidad" de la descentralización, la propia lógica de los procesos de acumulación y la escasez de recursos internacionales para el desarrollo, otorgan creciente importancia a la pequeña y mediana empresa que, anclada en el territorio, ha de incorporar los mecanismos de competencia en el mercado abierto. Así pues, los mínimos niveles de coherencia entre el desarrollo institucional y las formas de producción invitan a reforzar la autonomía regional, y a la planificación regional le queda la obligación de responder al reto.