

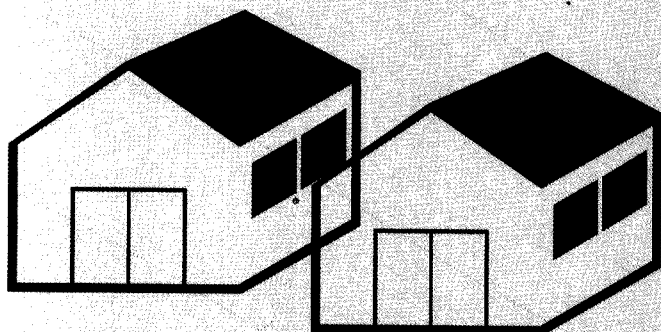
**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**



ILPES

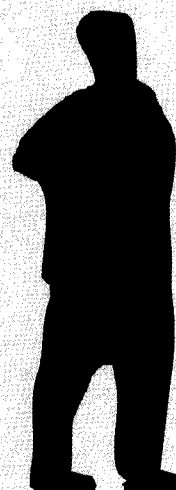
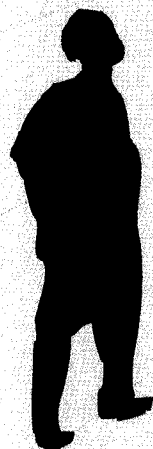
Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social

SERCAL
FUNDACIÓN



DESARROLLO ECONOMICO LOCAL Y LA ALTERNATIVA NECESARIA DE MODERNIZACION PRODUCTIVA

MEMORIA DEL SEMINARIO



DOCUMENTO DE TRABAJO, 1997

SEMINARIO INTERNACIONAL
1-2 AGOSTO DE 1996

SEMINARIO INTERNACIONAL

**DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL: ¿ALTERNATIVA NECESARIA
DE MODERNIZACIÓN PRODUCTIVA?**

SEMINARIO INTERNACIONAL, 1 y 2 de Agosto de 1996

Las opiniones presentadas en este trabajo, que no han sido sometido a revisión editorial oficial, son de exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de las Organizaciones.

SEMINARIO INTERNACIONAL

DESARROLLO ECONOMICO LOCAL: ¿ALTERNATIVA NECESARIA DE MODERNIZACION PRODUCTIVA?

1997 - Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social

LC/IP/L.139

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Naciones Unidas

Impreso para Naciones Unidas - Santiago de Chile - 97-9-766

ÍNDICE

CONTENIDO	PÁGINA
PRESENTACIÓN	7
SESIÓN DE APERTURA	
Arturo Núñez del Prado, ILPES	10
Jossie Escárate, Fundación SERCAL	12
Michael Langer, Fundación Friedrich Ebert	13
Mario Ossandón, Asociación Chilena de Municipalidades	14
CAPÍTULO 1 TERRITORIO, ENTORNO INNOVADOR ACTIVO	
PONENCIAS	
Empresa, Territorio y Desarrollo Económico Local	21
Francisco Alburquerque	
Políticas de Competitividad: La Dimensión Local	27
Wilson Peres	
Desarrollo Económico Local, Encadenamientos Productivos y Mercados Laborales	37
Laís Abramo	
PANELISTAS	
Claudio Maggi, Gerente de Fomento CORFO	47
Oscar Eltit, Intendente Región de la Araucanía	50
Julio Valladares, Director Nacional Servicio Nacional de Capacitación y Empleo	53
Germán Estévez, Empresario Región del Maule	56
CAPÍTULO 2 ESTRATEGIAS Y METODOLOGÍAS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL	
PONENCIAS	
La Municipalidad como Agente de Desarrollo Económico:	61
La Experiencia del Estado de Río de Janeiro	
Franklin Coelho	
La Experiencia de las Instituciones de Desarrollo Regional en Italia y España	71
Francisco Alburquerque	

Mercado de Trabajo y Fomento del Empleo en la Región de Valparaíso-Chile	77
Paul Vallejos	
El Espacio Económico en el Proceso de Integración Física Regional y su Impacto en el Desarrollo Económico Local: El Corredor Bioceánico	89
Elida Domínguez	
Institucionalidad para el Desarrollo Productivo: El Vacío de las Economías Regionales (Eco-Regiones). El Caso de Aconcagua	101
Gonzalo Falabella	
Comentario a las Ponencias sobre Estrategias y Metodologías para el Desarrollo Económico Local	111
Raúl González	
 CAPÍTULO 3	
REQUERIMIENTOS Y OBSTÁCULOS PARA APLICAR ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL	
 PONENCIAS	
Tendencias y Dilemas de la Política de Fomento y algunas implicancias para su aplicación a Nivel Local	121
Gonzalo Rivas	
Percepción de los Actores a Nivel Regional y Comunal, sobre Desarrollo Económico Local	129
Claudia Lanzarotti	
 PANELISTAS	
Sergio Sandoval, DIDECO Municipalidad de Temuco	143
Roberto de Bariazarra, Mministro de Gobierno, Trabajo y Acción Social	145
Provincia de Río Negro, Argentina	
Daniel Rey, Director AGRARIA	147
Mario Rosales, Representante Cono Sur IULA/CELCADEL	149
Ramón Borges, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile	151
Hernán Bravo, Presidente CUT Provincial de Valparaíso	154
 SESIÓN DE CLAUSURA	
Alvaro Salín Torres, División de Desarrollo Regional, Ministerio del Interior	159
Angelina Vásquez, Programa de Fomento Productivo, Fundación Friedrich Ebert	161
 PARTICIPANTES	
Nómina de Participantes	165

INSTITUCIONES ORGANIZADORAS

FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT

La Fundación Friedrich Ebert es una institución político-cultural alemana, sin fines de lucro, comprometida con los principios y los valores básicos de la democracia social. Una de sus líneas de trabajo, para contribuir a las tareas del desarrollo económico con equidad en los países en desarrollo, es realizado a través del Programa de Desarrollo Económico y Social.

Este Programa colabora en actividades realizadas por instituciones del sector público y privado, destinadas a mejorar la capacidad productiva, asociativa y de generación de empleo de la pequeña y mediana empresa, así como a diseñar y aplicar políticas de articulación y fomento en el nivel local, que tiendan a superar las desigualdades en el ingreso y las inequidades en el territorio, a través de la introducción de innovaciones tecnológicas, productivas y organizativas, en el tejido productivo.

INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (ILPES)

El ILPES es un organismo permanente de las Naciones Unidas, con identidad propia, que forma parte del Sistema CEPAL (Comisión Económica para América Latina y El Caribe).

Fue creado en 1962, con el fin de apoyar a los gobiernos latinoamericanos y caribeños en los campos de la programación y coordinación de políticas públicas, mediante la prestación de servicios de capacitación, asesoría e investigación, para lo cual los gobiernos realizan una aportación financiera anual al Instituto, proporcional a la importancia económica de los países.

En 1992, los gobiernos miembros acordaron concentrar las actividades del ILPES en la Gestión Estratégica del Estado. En la actualidad, el Instituto desarrolla su acción en cuatro grandes áreas:

- Programación del Sector Público
- Políticas y Planificación Regionales
- Desarrollo y Gestión Local
- Proyectos y Programación de Inversiones

El ILPES ejerce, además, como Secretaría Técnica de dos Foros Intergubernamentales: el Consejo Regional de Planificación y su Mesa Directiva; y el Sistema de Cooperación y Coordinación entre Organismos de Planificación de América Latina y El Caribe.

La Dirección de Desarrollo y Gestión Local (DDGL) del ILPES se ocupa de los temas relativos a:

- Descentralización y Reforma del Estado,
- Desarrollo Económico Local,
- Fomento Productivo y Generación de Empleo
- Gestión Municipal, y
- Gobierno Local y Participación Ciudadana.

FUNDACIÓN SERCAL

El Servicio de Consultorías para América Latina, SERCAL, es una fundación sin fines de lucro que tiene por misión contribuir al desarrollo económico con equidad en Chile y los países de la región. Para ello despliega tres líneas de trabajo consistente con su especialización:

- Gestión para Empresas,
- Gestión para Instituciones, y
- Gestión para el Desarrollo.

En particular, en sus 13 años de existencia, la empresa y el empresario han sido su objeto principal de trabajo. Fruto de la reflexión sobre dicha experiencia, hace algunos años SERCAL asume una concepción sistémica de la empresa y su entorno, estimulando la asociatividad, la articulación de actores y la centralidad del espacio territorial en las políticas e instrumentos de desarrollo que propone, así como en las intervenciones directas que realiza.

COMITÉ ORGANIZADOR

Angelina Vásquez
Programa de Desarrollo Económico y Social
Fundación Friedrich Ebert

Francisco Alburquerque
Director de Desarrollo y Gestión Local
Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación
Económica y Social, ILPES.

Claudia Lanzarotti
Área de Desarrollo Económico Local
Fundación SERCAL

El Comité Organizador contó además con la colaboración
de Juan Miguel Yarmuch, de ILPES.

Agradecemos la cooperación del Equipo de Secretaría inte-
grado por Bárbara Oehlers, Susana Godoy y Liliana Palacios

PUBLICACIÓN

Angelina Vásquez, Francisco Alburquerque y Claudia Lanzarotti.
Comité Editorial

Patricia Buxton.
Edición

Mesa Redonda
Diseño y Diagramación

Impreso en CEPAL

Fundación Friedrich Ebert
Darío Urzúa 1763,
tel: 341 40 40 fax: 223 24 74
Santiago, Chile

Instituto Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y Social
ILPES
Av. Dag Hammarskjöld s/n,
tel: 210 20 00 fax: 208 02 52
Santiago, Chile

Fundación SERCAL
República de Israel 977,
tel: 341 41 12 fax: 341 41 16
Santiago, Chile

PRESENTACIÓN

El proceso de crecimiento económico que el país ha vivido durante los últimos años y que se manifiesta en los indicadores macroeconómicos, no sólo no ha conseguido superar las inequidades en términos de ingreso y de territorio, sino que muestra tendencias a la ampliación de la brecha entre las personas, la regiones y, al interior de éstas, entre localidades dinámicas y otras rezagadas.

El Seminario DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL ¿Alternativa necesaria de modernización productiva?, organizado por la Fundación Friedrich Ebert, la Dirección de Desarrollo y Gestión Local del ILPES y SERCAL, convocó a los diferentes actores públicos y privados del nivel central, regional y municipal, para mostrar las potencialidades del desarrollo económico local en relación al problema de las inequidades y para conocer y debatir experiencias que apunten a introducir conceptos, metodologías y estrategias de ámbito territorial.

Las jornadas que se efectuaron el 1º y 2 de agosto, tuvieron por objeto:

- Sensibilizar a los diferentes actores, de nivel nacional y local, al aporte que hace la consideración de los recursos del entorno territorial a la superación de inequidades, así como a la modernización productiva de los sectores empresariales más atrasados.
- Reflexionar sobre experiencias en marcha y buscar nuevas formas de articulación entre los diferentes sectores, que contribuyan a incorporar innovaciones tecnológicas y organizativas en todos los niveles de la configuración social local, de forma de influir significativamente en la modificación de la cultura emprendedora.
- Contribuir a las bases conceptuales de un diseño que aumente la eficiencia de los recursos destinados a fomento productivo y a la ampliación significativa de la cobertura de las políticas de fomento productivo.
- Contribuir a la incorporación al diseño de políticas de desarrollo económico en el nivel local de sectores de la sociedad civil directamente involucrados, que se encuentran ausentes de la discusión y la toma de decisiones.

Las ponencias, paneles, debates, comentarios e interrogantes nos demostraron la pertinencia de llevar a cabo este encuentro de reflexión sobre un tema, cuya importancia surge como crucial, para lograr el desarrollo con equidad y ambientalmente sustentable que precisan los habitantes de nuestro país.

Si bien no es posible recoger la calidez, el entusiasmo y la pasión que pusieron los participantes en sus intervenciones, hemos intentado recoger lo medular de cada exposición, para compartir estas reflexiones, propuestas e ideas, con los lectores.

El documento ha sido articulado temáticamente en tres capítulos, donde hemos incorporado las ponencias o sus extractos, una reseña de las intervenciones de los panelistas y a continuación, una síntesis de los comentarios, interrogantes o afirmaciones que surgieron durante los debates.

Los argumentos y contraargumentos están expuestos. El debate está abierto. Las propuestas son muchas. Lo que resta ahora, como lo mencionó un participante, es abocarse a la acción, de modo que cada territorio encuentre sus propias alternativas de desarrollo en base a sus potencialidades y recursos.

Comité Editorial

SESIÓN DE APERTURA

El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, está particularmente comprometido con la temática de este Seminario. Para aquellos que no están familiarizados con esta institución, les diré que se trata de un organismo permanente, con identidad propia dentro de las Naciones Unidas. Perteneció a lo que se ha llamado el Sistema de la CEPAL y desde hace cuatro años está, por mandato de los gobiernos miembros del Consejo Regional de Planificación, abocado al tema de la gestión estratégica del Estado. Este amplio tema cubre, naturalmente, una cantidad de preocupaciones. Una de ellas es el desarrollo económico, y ahora más que nada a nivel local. Comprenderán, entonces, la reacción entusiasta y decidida del Instituto de auspiciar y colaborar en el desarrollo de este encuentro.

Para nosotros, está claro desde hace tiempo, que la forma en que están funcionando las economías en la región deja naturalmente muchos saldos positivos: el protagonismo del mercado y las energías que vuelca la iniciativa privada, ciertamente han demostrado en muchas partes de la región éxitos incuestionables. Pero al lado de ese balance positivo de la actuación del mercado como mecanismo asignador de recursos y de la iniciativa privada como energía de producción, de distribución de bienes y servicios, al lado de los éxitos que se pueden identificar en la actuación de estos agentes, también hay conciencia de los vacíos, omisiones y excesos. Para suplir y moderar cuando es preciso, surge la legitimidad de la intervención del Estado, distinta a la del pasado, más acorde con los tiempos actuales, que elimine los vicios y exageraciones de otrora y contemple requisitos a cumplir que le den eficiencia, transparencia y todos esos atributos que hacen que una intervención sea legítima.

En consecuencia, la primera reflexión apunta a que el funcionamiento de la economía de mercado en los países de la región no nos deja totalmente satisfechos. Hay logros, hay puntos positivos, pero hay vacíos y omisiones. De allí, entonces, que se justifica la intervención estatal.

Una segunda reflexión que quiero plantear es que la gran preocupación de la dirigencia política de la región, es la equidad, la construcción de sociedades más justas, pero aún siendo esa una preocupación de fondo, nosotros vemos que el funcionamiento vigente no se condice con ella. Ese funcionamiento, normalmente, y salvo excepciones en la región, no disminuye la exclusión social, no disminuye la pobreza. Hay algunos países donde sí, evidentemente se ha logrado disminuir el número de pobres, - Chile es uno de los casos - pero en el resto de los países en general se presenta, más bien un aumento o al menos un mantenimiento de la exclusión social y la pobreza. Nosotros pensamos, sobre todo cuando se advierte la cuantía de excluidos y de marginados, que las políticas sociales tradicionales no son suficientes frente a esos problemas. Tendríamos que disponer de financiamientos extraordinarios, y por mucho que progresemos en la focalización y eficiencia del gasto social apenas habremos rasguñado en muchas partes de América Latina, el tema central que nos preocupa.

Desde hace tiempo creemos que la única forma correcta, de largo plazo, de aumentar los grados de equidad en el funcionamiento de nuestras sociedades, es a través de la generación de empleos productivos. Y esta generación de empleos productivos significa inversión, significa expansión productiva en general, pero nosotros vemos en las potencialidades de los desarrollos locales una posibilidad cierta de progresar en este sentido. Hay cifras que resultan contradictorias. Cuando uno examina la macroeconomía y contrasta sus indicadores con lo que sucede en los ámbitos locales, hay cifras que relacionan la generación de empleos con las cuantías de inversión. Y los compromisos políticos en muchas campañas de América Latina siempre se han traducido en ofertas de puestos de trabajo. Y cuando uno hace la relación de la cantidad de inversión necesaria para generar tantos empleos ofrecidos, inmediatamente surge una contradicción, no hay tanta inversión como para absorber esa cantidad de empleo que se genera.

Pero estas cifras macroeconómicas, que pudieron tener alguna validez en el pasado, están cambiando, las tecnologías están posibilitando que esas relaciones se modifiquen en el tiempo y lo que es más importante para la temática de este Seminario, en los niveles locales se han visto contradichas estas relaciones. A veces con pequeñas cuantías de inversión, si los proyectos están bien elegidos y se logra una concertación estratégica de actores dentro de ese ámbito, suelen establecerse relaciones de inversión y generación de empleos que son muy distintas a las relaciones promedio macroeconómicas. En la

región hay una cantidad de casos de éxitos incuestionables, que con montos relativamente pequeños de inversión, muestran expansiones productivas significativas y absorciones de empleo muy respetables.

No tengo duda de que estamos frente a una temática nueva: la descentralización, si bien tiene algunos años en muchos países de la región, todavía no se cristaliza en lo que es la expansión productiva a nivel local. Creo que examinar el tema que nos hemos propuesto hoy día es de una importancia notable; también estamos conscientes de que vamos construyendo conocimientos, vamos despejando incógnitas. Este será un paso más, no tengo dudas. De la discusión van a salir seguramente conclusiones fértiles, que nos van a permitir seguir avanzando. Pero tenemos que entender que este avance es un proceso continuo, este adaptarse a las condiciones de un mundo cambiante es una tarea natural. Debemos ir adecuando nuestro Estado, nuestra sociedad civil, los diferentes agentes que se van dando para esos cambios. Más aún, diría que hemos experimentado en el mundo, en nuestra región, y en nuestros países, modificaciones drásticas en los últimos años. Pero no pensemos que ellas han concluido. Todavía están en proceso de concreción; en los próximos años recién podremos ver asentados comportamientos en los diferentes estamentos de nuestra sociedad, en nuestra juventud, en nuestras familias, en distintos sectores y, por consiguiente, tendremos que asimilarlos y reaccionar en esa dirección. El tema de la expansión productiva, del desarrollo local es un tema de elevadísima importancia.

Una de nuestra inquietudes, como ILPES, es anticiparnos a cuáles van a ser las demandas de los gobiernos en el futuro, para ser útiles a ellos. Y estamos viendo con claridad que hacia el futuro se generarán demandas sobre diagnóstico y propuestas, así como de capacitación, en el tema del desarrollo local. No cabe duda que la preocupación de los gobiernos latinoamericanos está por el lado del crecimiento, de la inversión, de la generación de empleo, de la equidad. Y si la forma más correcta de consolidar la democracia es construyendo sociedades más justas, y la pobreza y la exclusión social se contrarrestan mejor con la generación de empleos, no cabe duda que este es un tema central. Y nos estamos anticipando en el examen de esta temática, de lo que van a ser, o son ya, demandas efectivas de los gobiernos y de las que van a venir, sin duda, en el futuro.

Doy por descontado que del intercambio de opiniones de estos dos días, ciertamente vamos a salir enriquecidos; hay mucho desconocimiento, tenemos muchas incógnitas y aquí estamos construyendo un conocimiento entre todos. Quiero asegurarles que este Seminario va a ser de utilidad. Los colegas que van a exponer sus temas están conscientes de la importancia de esta reunión y la participación de ustedes en los momentos en que haya ocasión para el debate, va a ser bienvenida y sin duda va a ser un significativo aporte en este intercambio de opiniones.

Agradezco en nombre de SERCAL, la presencia de todos ustedes. Nos estamos encontrando por lo menos una vez al año para debatir estos temas, que tienen que ver con las posibilidades de aportar, tanto en nuestro país como en los países de la región, nuevas formas de alcanzar el desarrollo que estamos esperando hace tanto tiempo.

Nosotros hemos definido como misión de nuestra institución el desarrollo con equidad. Esa misión, que es tan amplia, la hemos colocado como eje central de nuestras propuestas en todo lo que se refiere a la producción en pequeña escala. Desde ese punto de vista, hemos centrado nuestro trabajo en estas empresas de pequeña escala. Sin embargo, a partir de esa labor principal, que es nuestra historia original, empezamos a abrir otros campos, para analizar cómo generábamos un ambiente cada vez más propicio para que se desarrollaran las empresas de menor tamaño. De ese modo, junto con intervenir en el apoyo directo en la modernización de estas empresas, también, entonces, incluimos el trabajo hacia instituciones que apoyan al sector en su modernización y mejora de competitividad.

Por lo tanto, hemos incursionado también en el tema de modernización del Estado, particularmente porque son sus instituciones las que tienen que solventar estos programas, especialmente en la generación de políticas e instrumentos de fomento para el sector. Este último par de años, observábamos que aún nos faltaba un elemento que incorporar a estos tres ejes en que habíamos comenzado a movilizar nuestro trabajo. Y vimos que básicamente lo que ocurría en este período, es que una vez que la tendencia fordista comienza a declinar como mecanismo competitivo en la sociedad, las nuevas formas de producción requieren también nuevos modos de articularse y de funcionar en el mercado y con su entorno.

Ello nos abrió la interrogante sobre las necesidades de articularse de un modo más eficaz entre el Estado y el sector productivo, entre éste y la comunidad donde participa, entre las empresas que tienen que subcontratarse y establecer alianzas. Y vimos que generar un sistema productivo, un tejido que sustente, en el cual no sólo participan las empresas, sino también las instituciones y la comunidad que los rodea, necesitaba un espacio. Eso no ocurre en la superestructura, no ocurre solo o es ineficaz si sólo ocurre a nivel de las cúpulas gubernamentales o empresariales, sino que necesitábamos un espacio físico donde eso ocurriera. Y de ese modo, surge ante nuestros ojos el territorio, y por ello, nuestro interés por el desarrollo local y, en particular, en nuestro caso, el desarrollo económico local.

Hemos incorporado este tema con mucha fuerza. Hemos creado un área nueva de SERCAL, que ha estado de un modo muy riguroso y muy fuerte desarrollando, discutiendo, investigando. Hemos hecho actividades con la Fundación Ebert, con ILPES, con otras instituciones, con la Asociación Chilena de Municipios, básicamente buscando cómo, efectivamente el territorio, se constituye en el espacio privilegiado para el desarrollo económico. Creemos que efectivamente tenemos la posibilidad de dar un gran salto, como es lo que se están proponiendo las políticas gubernamentales de nuestro país y la región, y que pasa porque efectivamente nosotros tomemos el territorio como el espacio de privilegio donde podamos llevar a cabo y hacer efectivos los instrumentos y las políticas que se diseñen.

Creo que este Seminario sucede en un momento crucial. Este es un tema que hoy día está surgiendo en todas partes, en los organismos bilaterales, multilaterales; en todas las instituciones está apareciendo el tema del desarrollo económico local como el eje que en los próximos años debería conducir la discusión sobre desarrollo económico. Los invito a que hagamos una jornada fructífera de trabajo, que nos permita abrir nuevos caminos de discusión y de conversación para avanzar efectivamente en el tema.

La gran cantidad de personas que decidieron participar en este evento me llena de satisfacción, pero no me sorprende tanto. Me muestra que estamos tocando un tema que tiene una relación directa con los desafíos que enfrentará Chile en los próximos años. Hemos podido observar, en los últimos años, que la discusión sobre los temas de equidad se está volcando de la vieja controversia sobre la distribución interpersonal de ingresos hacia una discusión focalizada en los aspectos de desarrollo económico a nivel local. De igual manera, nos preguntábamos siempre si estamos solamente cambiando términos, títulos, discutiendo las mismas propuestas con un lenguaje diferente, lo cual sucede a veces en el sector académico.

Creo que el debate en este Seminario ayudará para aclarar esas dudas, para conceptualizar estos aspectos en forma más transparente. Tengo optimismo porque contamos ya con unas experiencias interesantes, que van a ser presentadas en el segundo y tercer bloque y analizadas críticamente por su validez para enfrentar el desafío de mayor equidad mencionado anteriormente.

En la fase inaugural ya hemos escuchado visiones bastante profundas sobre el desarrollo económico local. No quiero ahora, presentar otra visión, una visión alemana por ejemplo. En Alemania hemos conocido en carne propia, sobre todo después de la reunificación, que las estrategias para el desarrollo económico local no son replicables fácilmente, por las características que tiene cada espacio local, en las que están involucrados los actores relevantes en forma más directa.

Unas palabras sobre la institución que represento. La Fundación Friedrich Ebert creada en los años 20 en Alemania, está desarrollando actividades en Chile desde 1967. En los últimos años, nos hemos dedicado con especial énfasis a los temas del desarrollo local y del fomento productivo, cooperando con instituciones del Estado y organismos no gubernamentales. Apoyamos la elaboración de metodologías, el diseño de políticas y el intercambio de experiencias en estos ámbitos.

Hay resultados concretos de estos trabajos, por ejemplo el Manual de Desarrollo Económico Local, que fue editado junto con la Asociación Chilena de Municipalidades, elaborado por el equipo de profesionales de SERCAL y otros expertos, o iniciativas abiertas que comenzamos en este año, como la creación de un focus group interinstitucional sobre el tema del desarrollo económico local, cuyos participantes estarán aquí presentes como expositores y panelistas. Además, en este Seminario, organizado en conjunto con ILPES y SERCAL, a quienes aprovecho la ocasión de agradecer otra vez su colaboración. Estamos repitiendo una experiencia exitosa de colaboración que adquirimos en un Seminario sobre Asociatividad y Cooperación Público-Privada, una experiencia que no era directamente nuestro tema, pero tenía mucho que ver con llevar adelante estrategias de desarrollo económico local vinculándolas al tema de la cooperación entre agentes privados y públicos.

Deseo éxito a los participantes y panelistas, una discusión abierta y crítica, porque estamos aquí con un tema que representa todavía muchas interrogantes y da lugar también a controversias sobre el contenido.

La oportunidad de hablar sobre desarrollo económico local es interesante, en especial para los que hemos trabajado en estos temas muchísimos años, porque nos vuelve al sentido de lo que han sido nuestras preocupaciones históricas y tradicionales.

Es difícil hablar del desarrollo económico y su impacto en la ciudad, o sus distintas dificultades en un país en que todo parece exitoso y cualquier crítica al sistema parece un peligro.

Quisiera referirme a algunos aspectos esenciales de lo que ha sido nuestro análisis: definir lo que entendemos por desarrollo económico local, desde nuestra perspectiva como municipio; fijar, aunque sea a nivel de titulares, cuáles son nuestras mayores preocupaciones en relación con la política macroeconómica y su impacto en los territorios y en la ciudad; y, hacer una breve reflexión sobre nuestra propia conducta como municipio y los cambios culturales que tenemos que hacer para abordar adecuadamente estas materias.

1. DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

La preocupación por estudiar el papel del municipio, como promotor del desarrollo económico local, es relativamente nueva. Pero está creciendo en importancia. Se trata de incorporar a la discusión del desarrollo económico del país, lo específico, que es el territorio. Los municipios existimos en la medida en que tenemos un espacio territorial definido y expresado en la ley. Nuestra esencia como organismo es que administramos un territorio en que viven personas, existen instituciones y empresas. Pensamos que incorporar a la discusión económica el tema específico del territorio, puede aportar ideas y renovar el dinamismo, pasando de un simple modelo de crecimiento a un modelo de desarrollo, en el cual se retroalimenten en forma expansiva los distintos factores.

Entendemos el desarrollo local como la capacidad que tienen los territorios de estimular el crecimiento económico, crear empleos, mejorar el ingreso y, fundamentalmente, la calidad de vida de los ciudadanos que allí habitan. Hemos pasado un largo período en que la economía sólo la discutían los expertos y no se reconocían otros factores que también inciden en la economía. Pero hoy nadie pone en duda la importancia de la educación, de la propia política, del comercio y la relación entre los recursos naturales y los equilibrios con el medio ambiente. Las relaciones entre actividad económica y los espacios son factores que empiezan a jugar también un papel determinante en el propio modelo de desarrollo.

Todos estos elementos están relacionados con el municipio a partir de las reformas político-administrativas, y en particular de la nueva Ley Orgánica, que le asignan competencias directas en materia de desarrollo económico.

La provisión de mejores servicios públicos, la disponibilidad de suelos para actividades económicas, las condiciones de la vivienda, la recreación, la seguridad y la movilidad pueden crear un ambiente positivo en la realidad económica de cada zona.

* En representación del Alcalde de Santiago, Jaime Ravinet.

Asistente Social
Universidad Católica de Chile.

E.M.A.Z.A.
Actualmente es Gerente General de la Empresa de Abastecimiento de Zonas Aisladas.

Concejal de La Florida
Asociación Chilena de Municipios
Presidente de la Comisión de Desarrollo Económico de la Asociación Chilena de Municipios.
Miembro de la Directiva Nacional del Partido Por la Democracia.
Durante dos años se desempeña como Director del Centro de Estudios Municipales (CORDILLERA).
Formación en el tema de Desarrollo Económico en Alemania, Francia, España.
Durante los años 1976 a 1990 se desempeña como Gerente General y Gerente de Marketing de diferentes empresas metalúrgicas.

Estudios y publicaciones:
Ha participado en estudios y publicaciones de Administración Financiera, Administración de Territorio, Desarrollo Económico Local, Capacitación, etc.

Presenciamos un alejamiento de los modelos que prevalecieron en décadas anteriores, con normativas centrales que trataban de remediar los desequilibrios y las disponibilidades regionales a través de medidas redistributivas y compensatorias, y tenían una marcada concepción industrializadora, lo mismo que las políticas económicas nacionales. La estrategia de desarrollo económico se enmarcaba en tres coordenadas básicas:

- a) Un sistema de administración centralista;
- b) Un régimen piramidal de democracia representativa;
- c) Un enfoque sectorial de los problemas económicos.

La obsolescencia y abandono de estos viejos planteamientos en el desarrollo regional y comunal tienen su origen fundamentalmente en las crisis económicas y en la reestructuración productiva en los inicios del 80, frente a lo cual los gobiernos nacionales reaccionaron con una preocupación prioritaria, fundamentalmente en lo concerniente a los equilibrios macroeconómicos. Sin embargo, las crecientes exigencias de competitividad han hecho que los factores locales adquieran cada vez más importancia en esta materia.

A nuestro juicio, las nuevas orientaciones que se han convertido en un factor fundamental en los procesos de modernización a nivel territorial, son: la difusión territorial de las innovaciones tecnológicas; la mayor responsabilidad de los gobiernos regionales y locales en los problemas del desarrollo territorial. Estos, por una parte, ya no quieren ser meras cadenas de transmisión de los gobiernos centrales, y por otra, sus principales preocupaciones se han centrado en la atención de la pequeña y la mediana empresa, y en contar con servicios capaces de dar soporte al modelo de desarrollo económico.

Como municipios, no queremos ser una simple antena de los servicios nacionales, ni tampoco sólo operadores de políticas públicas, ya sean de fomento o de educación. Queremos ser un ente capaz de reflexionar y reconocer las potencialidades de cada territorio y poner un marco normativo y político que haga más favorable el concurso de los distintos actores en materias de desarrollo.

2. LA POLÍTICA MACROECONÓMICA Y SU IMPACTO EN LA CIUDAD

¿Cuáles son nuestras preocupaciones fundamentales en torno al impacto que está teniendo el modelo económico en nuestras ciudades o en nuestros territorios? En primer lugar, reconocer que hoy día la economía es esencialmente urbana y que se desarrolla en torno a las grandes ciudades. Las actividades económicas urbanas representan un porcentaje cada vez mayor del Producto Interno Bruto (PIB) en todos los países, por lo que su productividad tendrá una marcada influencia en el desarrollo y en el crecimiento económico. En Chile, cerca del 83% de la población ya vive en zonas urbanas, y esto por cierto, tiene un impacto en nuestro país.

Esta realidad nos debiera hacer reflexionar sobre diversos aspectos: la realidad urbana no está constituida solamente por la infraestructura física de calles y viviendas o de residencias. Para los que no estamos directamente en el área de la economía, nuestra forma de visualizar la ciudad, ha estado mucho más vinculada a conceptos de infraestructura que a los de creación de riqueza. Sin embargo, es preciso reconocer que quienes están hoy en la política pública y en el manejo de la macroeconomía, tampoco han tratado de entender el impacto que está teniendo el propio modelo de desarrollo en las grandes ciudades, y en todo el país.

Los equipos políticos, no hemos logrado estudiar y comprender los fenómenos económicos y su impacto en las grandes y en pequeñas ciudades. Esta ha sido una gran limitación. Necesitamos reconocer nuestras dificultades, para interpretar y para mejorar el impacto de la macroeconomía en la ciudad. Hace diez ó quince años por lo menos, que en Chile se dejó de considerar en los análisis, esta relación entre economía y ciudad. Son pocos los agentes que hoy día se encuentran haciendo esta reflexión y se hace indispensable que volvamos a estudiar los impactos que tiene la economía en nuestro manejo de las ciudades.

Otro aspecto que nos tiene preocupados es la focalización que está teniendo el desarrollo y su impacto en los intentos de descentralización en el país. Importantes estudios realizados, en particular, por la Universidad Católica de Chile y el Instituto de Estudios Urbanos, dan cuenta de esta percepción, para todos obvia: el modelo económico y el desarrollo se está concentrando fundamentalmente en la Región Metropolitana. No es posible que en la Región Metropolitana ya esté concentrado aproximadamente el 46% del PGB. Y todo indica que, de mantenerse las actuales tendencias, esto irá en aumento. Más preocupante aún, es cómo se han mantenido las tasas de crecimiento y la participación de las otras regiones con respecto al desarrollo económico: la totalidad de ellas constituyen el 33% del PGB. Esto conduce a que en los últimos 15 a 20 años la estructura territorial casi no se haya desarrollado, lo cual atenta gravemente contra nuestra política y nuestra visión de descentralización.

3. LA POBREZA URBANA

El problema de la pobreza urbana no ha mejorado y es necesario aumentar la productividad de las capas más pobres de las zonas urbanas, a través de un aumento de la demanda de mano de obra, y mejorar su acceso a la infraestructura y a la ciudad. Todos conocemos bien el desplazamiento que está teniendo la fuerza de trabajo en Chile desde el campo a la ciudad y el impacto que ello tiene, sobre todo en las capas más pobres.

Ello no es todo: si tomamos los mapas de extrema pobreza realizados en distintas épocas y los comparamos, a pesar de las distintas metodologías, vemos que se han mantenido los mismos núcleos de pobreza de hace 25 años. Esto hace pensar que no basta simplemente el desarrollo económico. Se trata de cambiar las dinámicas internas y los impactos que tiene la economía sobre nuestro propio territorio. El mantener una tendencia altamente centralizadora va a atentar necesariamente contra la base de sustentación de nuestro propio proceso de descentralización y somos nosotros los que estamos más interesados en que estos procesos cuenten con alguna base política y de sustentación económica.

Y por cierto, los problemas de pobreza que tienen que ver con el ingreso, son los problemas más serios. No sacamos nada con enfrentar los problemas de la pobreza, si no mejoramos las políticas de ingreso y, en particular, la generación de ingresos propios de los pobres. Al tener tres veces el nivel del promedio nacional de cesantía en los deciles más pobres, estamos condenados a seguir manteniendo una estructura de pobreza en nuestras ciudades, casi sin salida y, desde el punto de vista estructural, nos obliga a pensar en políticas alternativas muy distintas a las que hemos elaborado.

4. EL MERCADO DEL EMPLEO

Otro aspecto que nos inquieta es el mercado del empleo. La mano de obra asalariada en Chile representa sólo el 64% de la ocupación. En países como los de Europa, la masa asalariada es el 85% del empleo.

Es cierto que hoy día nuestros problemas de empleo no están relacionados con la cesantía. Pero no podemos dejar de mencionar la gran preocupación que tenemos por el empleo informal, que representa actualmente, según los últimos estudios del INE, alrededor del 26% de la fuerza de trabajo, lo cual repercute muy fuertemente en los territorios. También impacta observar cómo se está comportando el crecimiento del empleo, porque no es igual, ni en todos los sectores ni en todos los grupos sociales. Por cierto que para los municipios, que los jóvenes menores de 25 años constituyan el doble del promedio nacional de la cesantía, significa un impacto muy serio para las políticas de atención municipal. Asimismo nos afecta en qué lugares se está concentrando el crecimiento del empleo. A nosotros, que tenemos que trabajar con las personas en forma concreta, nos parece tremendamente complejo pensar, abordar y resolver el tema del crecimiento en los deciles más pobres.

5. MEDIOAMBIENTE E IMPACTO TERRITORIAL

Respecto al medioambiente hay tres aspectos que nos preocupan: primero, la falta absoluta de percepción que tienen los políticos locales - y, por cierto, estoy hablando de nosotros, los políticos - del impacto que está causando el manejo de los recursos naturales, en los territorios. Porque hoy la economía, esencialmente en nuestro país, está centrada en el uso intensivo de los recursos naturales. Sin embargo, cuando uno hace observaciones o estudios del territorio, se prioriza como elemento esencial, la generación de fuentes de empleo y no se entiende la reducción de los impactos medioambientales como una política gradual. No sabemos mucho de este tema. Y cuando lo ponemos en blanco y negro, el problema parece no tener solución.

Nos inquieta además, que en las grandes ciudades el problema del medioambiente está radicado en el problema del consumo y no de la producción, y esto hace que se hayan cometido muchas políticas erradas en los propios planos reguladores o en el desplazamiento de la industria. No reconocer que en Santiago están ubicadas casi la mitad de las fuentes de la economía, también nos puede llevar a graves errores. Hoy día los problemas de la ciudad de Santiago están relacionados fundamentalmente con el consumo del automóvil, con la producción de basura, etc., y ello hace que pensemos en una ciudad radicalmente distinta a la que tenemos. Pero también debemos reconocer que una justa relación entre producción y medio ambiente y una adecuada convivencia de los distintos actores, es lo que nos permitirá concebir una ciudad más equilibrada. Ponernos sólo en la perspectiva romántica de que no existan los problemas medioambientales nos va a llevar al fracaso. Hay que aceptar la importancia de ellos y evaluarlos correctamente.

6. DESARROLLO INSTITUCIONAL

Por último, me quiero referir a la importancia del desarrollo de la institución municipal. Tenemos un problema cultural muy complejo, vinculado a los temas económicos. No tenemos cuerpos directivos y cuerpos políticos que tengan incorporados los conceptos de creación de riqueza, a nivel de los territorios. No tenemos competencia ni cultura en este tema. Nuestra mayor habilidad ha estado en la negociación entre los municipios y el Estado central.

Otro elemento que influye negativamente en nuestro desarrollo, es que no estamos acostumbrados a pensar estratégicamente. Nuestro horizonte de trabajo, generalmente es de un año, y nuestra mayor perspectiva son los cuatro años que duran los gobiernos municipales. Pero esto ha tenido como consecuencia que no

nos concentremos en entender las estrategias de más largo plazo de nuestros propios territorios, en reconocer la importancia del pensamiento estratégico y el desarrollo de metodologías para ello, e incorporar una nueva dimensión en las relaciones entre los distintos niveles del Estado, y particularmente, reconocer una nueva relación entre el sector público y el sector privado. El sector público no puede ser entendido solo como una ayuda para el sector privado. Debe ser visto como el representante del interés nacional y del interés de los ciudadanos. Estamos acostumbrados a trabajar unos para otros, pero no lo estamos a trabajar en conjunto. Queremos aportar al desarrollo, pero a su vez, los empresarios tienen que entender que somos representantes públicos. Somos los políticos quienes debemos asegurar el equilibrio del territorio, el desarrollo de las oportunidades y, por sobre todo, el equilibrio y la equidad para los ciudadanos más desfavorecidos. No estamos dispuestos a jugar un simple rol de ayudantes. Estamos dispuestos a colaborar en una estrategia que permita la consolidación de la democracia, el crecimiento de todo del país.

CAPÍTULO 1

TERRITORIO, ENTORNO INNOVADOR ACTIVO

PONENCIAS

EMPRESA, TERRITORIO Y DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

FRANCISCO ALBURQUERQUE

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad Complutense de Madrid

ILPES

Es Director de Desarrollo y Gestión Local del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), del Sistema CEPAL de Naciones Unidas.

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Ha sido profesor del Departamento de Estructura Económica Mundial y Desarrollo, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid.

CSIC

Investigador del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) de España.

BID/FOMIN

Ha sido consultor del BID y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), (Facilidad de Pequeña Empresa, programas de apoyo al desarrollo productivo y competitividad de la pequeña empresa, El Salvador y Costa Rica).

INTRODUCCIÓN

La evidencia empírica acumulada en estas dos últimas décadas en los países desarrollados en relación al desigual dinamismo mostrado por los diferentes territorios y sistemas productivos locales, ofrece enseñanzas de utilidad para responder a la cuestión central que convocó el Seminario¹.

De acuerdo a dicha evidencia empírica, los cambios observados en la distinta evolución de numerosas regiones o territorios se deben, en gran medida, a procesos impulsados desde esos mismos escenarios locales. No es cierto, por tanto, que el crecimiento de las regiones pobres haya sido consecuencia de los efectos difusores provocados por las regiones ricas, ni tampoco que la dinámica de crecimiento territorial sea únicamente reflejo del tipo de crecimiento transnacional.

En otras palabras, hay que resaltar la existencia de **dinámicas territoriales específicas**, no dependientes exclusivamente de la habilidad para atraer capitales extranjeros, sino de su capacidad para impulsar procesos de innovación endógenos, estimulando las iniciativas locales, la creación de empleo y de nuevas empresas, y construyendo, en definitiva, **entornos innovadores** en cada territorio concreto.

De este modo, en el proceso de desarrollo regional parece necesario diferenciar dos lógicas distintas: de un lado, la lógica **funcional**, que implica la fragmentación geográfica de la producción y la división espacial de las funciones de la empresa y, de otro, la lógica **territorial**, relativa al conjunto de interdependencias existentes entre los diferentes actores en el territorio.

1. LA LÓGICA FUNCIONAL Y LA LÓGICA TERRITORIAL

La proyección geográfica de las empresas vinculadas a la lógica **funcional** tiene, por lo general, escasas relaciones con el conjunto de actores socioeconómicos en el área correspondiente, y raramente se integran localmente. Por el contrario, en el caso de la lógica **territorial**, el despliegue de empresas tiene lugar mediante la utilización de redes de cooperación e intercambio, pudiéndose crear así un entorno apropiado que les permite beneficiarse de las externalidades positivas del mismo, facilitándose, de ese modo, el proceso de innovación tecnológica y organizacional y, en suma, la reestructuración y fortalecimiento del tejido productivo y empresarial local.

El territorio, en este segundo caso, deja de ser un soporte pasivo de localización de empresas o actividades, para pasar a convertirse en un **entorno innovador activo**, facilitador del cambio tecnológico y estimulador de la creatividad empresarial.

El territorio, en este segundo caso, deja de ser un soporte pasivo de localización de empresas o actividades, para pasar a convertirse en un entorno innovador activo, facilitador del cambio tecnológico y estimulador de la creatividad empresarial.

Una estrategia que pretenda una difusión mayor del crecimiento económico y el empleo, abordando la lucha contra la pobreza y la inequidad, desde una perspectiva no meramente asistencial sino como un planteamiento que intenta alterar las circunstancias causantes de dichos fenómenos, debe incorporar, pues, no solamente una lógica de desarrollo productivo, sino desplegar decididamente una política económica de fortalecimiento de los **sistemas productivos locales**, de forma complementaria a las grandes líneas de la política macroeconómica y sectorial.

Lamentablemente, las interpretaciones predominantes sobre el desarrollo económico suelen contemplar dicho proceso de una manera bastante mecánica y simplificadora, sin aludir, por lo general, a las circunstancias históricas, sociales e institucionales que condicionan siempre la organización de las actividades económicas. De este modo, se niega a los actores económicos y sociales el protagonismo que, en realidad, poseen en los procesos de cambio estructural.

Esta simplificación, a todas luces excesiva, es además una incompetente consejera a la hora de alumbrar el diseño más adecuado de políticas públicas - o concertadas con el sector privado - para lograr introducir las innovaciones tecnológicas y organizativas en el tejido productivo y empresarial existente en el conjunto de territorios que integran un país.

Como contrapunto, al aceptar que las características históricas, culturales, institucionales y sociales condicionan las estrategias y los procesos de transformación de la economía y la sociedad, lo que se está señalando es que **no existe una sola vía de desarrollo**, sino diversas líneas de desenvolvimiento posibles, en las cuales los diferentes actores sociales desempeñan funciones relevantes en cada territorio concreto.

Pese a esto, el crecimiento económico y el cambio estructural han sido analizados tradicionalmente como un modelo de crecimiento concentrador, de naturaleza urbano-industrial, y liderado por las grandes empresas. A este modelo se le ha supuesto adicionalmente suficiente capaci-

dad de difusión de efectos positivos de crecimiento, empleo e ingreso hacia todas las regiones y grupos sociales. Sin embargo, la evidencia empírica disponible no permite sostener tales suposiciones, que no se corresponden con la evolución real de la economía, lo que obliga a dudar seriamente de la suficiencia de los «efectos de derrame» de dicho modelo concentrador en el conjunto del territorio y la sociedad.

2. LOS SISTEMAS LOCALES DE EMPRESAS

Como se señaló anteriormente, recientes investigaciones presentan una interpretación diferente de los procesos de crecimiento económico, en la cual, junto al citado modelo de crecimiento concentrador urbano-industrial, se constata también la existencia de procesos de industrialización y crecimiento económico de carácter local y descentralizado.

Uno de los rasgos que caracteriza el proceso de reestructuración productiva reciente en Europa Occidental es, precisamente, el impulso que vienen mostrando las **iniciativas de desarrollo local** y las **iniciativas locales de empleo** en las cuales **sistemas locales de empresas** han fortalecido su posición competitiva ante las crecientes exigencias en los diferentes mercados, tratando de enfrentar igualmente los elevados niveles de desempleo existentes.

La formación de **sistemas locales de empresas** es considerada así por algunos autores (Vázquez Barquero, 1995) como una forma flexible de acumulación y regulación de la producción, en una específica modalidad de ajuste a las exigencias de la reestructuración productiva y competitividad internacional, en la cual los gobiernos locales y regionales desempeñan un papel decisivo con actuaciones de animación concertadas con el sector empresarial privado y otros actores locales (universidades, entidades de capacitación, centros de investigación y desarrollo, organismos de consultoría industrial, entidades financieras regionales, etc.) dirigidas a crear **entornos innovadores** en los diferentes territorios.

De esta forma, la difusión del crecimiento económico tiene lugar no solamente por la deslocalización productiva y funcional de actividades de las grandes empresas urbanas, sino también debido a los procesos de desarrollo económico local difusos en el territorio.

En realidad, los **sistemas locales de empresas** han sido siempre parte del proceso de desarrollo histórico de cualquier país, el cual no es explicable de forma exclusiva por la gran empresa, aunque esta haya merecido siempre la atención prioritaria de las investigaciones sobre el tema. Pero los sistemas locales de empresas no comenzaron a ser objeto de atención como modelo de desarrollo diferenciado hasta que el modelo de crecimiento concentrador de carácter fordista entró en crisis a fines de los años sesenta en los principales países desarrollados.

En realidad, los sistemas locales de empresas han sido siempre parte del proceso de desarrollo histórico de cualquier país, el cual no es explicable de forma exclusiva por la gran empresa, aunque esta haya merecido siempre la atención prioritaria de las investigaciones sobre el tema.

La diversificación creciente de la demanda, paralela al incremento de los ingresos; el aumento de competitividad en los mercados a medida que avanza el proceso de oligopolización económica y empresarial; el despliegue incesante de las innovaciones tecnológicas en nuevos procesos productivos y nuevos productos como respuesta a la citada pugna competitiva; la mayor exposición externa de todas las economías, a pesar de la existencia de frecuentes prácticas neoproteccionistas en el comercio internacional; los nuevos sistemas de gestión de empresas basados en la mayor flexibilidad o capacidad de adaptación a los cambios incesantes en escenarios de mayor incertidumbre económica, etc.; todo ello supone mayores retos y exigencias de ajuste productivo para los sistemas locales de empresas, los cuales deben buscar aumentos de productividad y competitividad mediante la construcción de economías externas territoriales.

Pero la reestructuración productiva, en el tránsito hacia formas de producción más flexibles y eficientes, requiere también cambios en las formas de regulación, esto es, cambios en la estructura social, las relaciones laborales, y el esquema institucional de intervención pública, así como un cambio de mentalidades y actitudes culturales en el sentido de valorar la creatividad, el riesgo y el emprendimiento innovador.

En concreto, las transformaciones en el proceso de acumulación de capital plantean problemas importantes de regulación en la gestión de los mercados de trabajo locales, o la adaptación y difusión de innovaciones tecnológicas en el territorio. Pese a ello, los antiguos instrumentos de intervención del Estado, definidos de forma centralista, vertical y sectorial, no son capaces de afrontar de forma eficiente estos nuevos retos. De ahí que se produzca ese desajuste entre las nuevas demandas de regulación y la rigidez del marco socio-institucional preexistente.

Es claro, por tanto, que el contenido que se da a los procesos de **descentralización** y reforma del Estado resultan decisivos, ya que deben ser capaces de estimular la creación de entornos territoriales innovadores para la concertación estratégica de actores sociales y el fomento de la creatividad productiva y empresarial local.

Lejos, pues, de las recomendaciones simplistas sobre la

necesidad del desmantelamiento del Estado, de lo que se trata es de comprender adecuadamente sus nuevas y decisivas funciones en una recreación más descentralizada e inteligente, concertadamente con el resto de actores de la sociedad civil.

3. UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL

La estrategia de desarrollo local se ve facilitada, en efecto, por el avance real de los procesos de descentralización y el traspaso consiguiente de competencias a las comunidades regionales y locales, en la medida que tales actores territoriales están más próximos y poseen un conocimiento superior de los problemas, circunstancias ambientales, geográficas y culturales concretas, recursos potenciales y actores sociales locales, todo lo cual incrementa la capacidad de dar respuestas adecuadas en cada caso.

De esta forma, la necesaria reestructuración y reforma del Estado debe contener e impulsar formas más flexibles y estratégicas en la **gestión pública local**, a fin de acercarse a los problemas, recursos y actores en los territorios concretos. Vemos así cómo, en el contexto actual de globalización y reestructuración que afecta a la totalidad de los sistemas productivos nacionales, y donde los retos principales de la innovación tecnológica y empresarial tienen que ver con el nivel microeconómico de la actividad productiva, se evidencia la interacción existente entre **lo local y lo global**, dada la necesidad de esa intervención consciente, selectiva y estratégica desde el nivel local.

De esta forma, la necesaria reestructuración y reforma del Estado debe contener e impulsar formas más flexibles y estratégicas en la gestión pública local, a fin de acercarse a los problemas, recursos y actores en los territorios concretos.

Dicha intervención no es sólo una exigencia en la reforma del sector público, sino que lo es también para el sector empresarial, ya que las empresas, como señala Garofoli (1995:55), deben orientarse al mismo tiempo, a la dimensión territorial (para volver a considerar el stock de conocimientos profesionales, culturales y tecno-científicos), y al contexto externo global (para buscar el estímulo innovador y las referencias de diferenciación productiva), con el fin de organizar nuevas redes de colaboración e intercambio, las cuales, si bien se configuran a nivel local e internacional, es siempre en el nivel local donde encuentran la cultura de colaboración entre empresas y el entorno apropiado para la innovación y creatividad.

De esta forma, mientras las administraciones centrales

dan prioridad a estrategias encaminadas a controlar los desequilibrios macroeconómicos (inflación, déficit público, desequilibrio externo), los gestores públicos locales y regionales deben aumentar su protagonismo como **animadores de las iniciativas de desarrollo local y de generación de empleo**, interviniendo activamente en la reestructuración del sistema productivo territorial.

Se constata, de este modo, la emergencia de una **nueva estrategia de desarrollo territorial** en la que cambian los objetivos, los agentes y los instrumentos.

Los **objetivos** finales son la reestructuración del sistema productivo, el aumento del empleo local y la mejora del nivel de vida de la población, mediante el fortalecimiento y fomento de la capacidad empresarial y organizativa a nivel territorial. Los **agentes** no son únicamente la administración central del Estado y la gran empresa, sino también los gestores públicos de las diferentes administraciones territoriales, así como los empresarios locales, las agencias de desarrollo local o regional, las instituciones de capacitación o de investigación y desarrollo y, en suma, el territorio socialmente organizado. Y los **instrumentos** no son las subvenciones o ayudas directas a las empresas, sino - sobre todo - las medidas indirectas de animación territorial y creación de entornos innovadores locales, junto a la dotación de infraestructuras estratégicas empresariales.

Se trata, en suma, de utilizar tanto los factores internos como externos en el proceso de cambio estructural, para impulsar el potencial de **desarrollo endógeno** existente en cada territorio. El fomento del cambio tecnológico, la creación de empresas innovadoras y la formación de recursos humanos son, en este caso, acciones clave en la ejecución de este tipo de estrategias de desarrollo económico local. De ahí la importancia del involucramiento de los actores públicos y privados locales para construir, concertadamente, la institucionalidad facilitadora de dichas acciones.

Se trata, en suma, de utilizar tanto los factores internos como externos en el proceso de cambio estructural, para impulsar el potencial de desarrollo endógeno existente en cada territorio.

4. LAS AGENCIAS DE DESARROLLO LOCAL

Dicha concertación de actores locales y su funcionamiento mediante redes horizontales que permitan el acceso a los componentes de conocimiento empresarial y tecnológico específicos constituye, por tanto, una forma de organización flexible en los procesos de desarrollo local,

lo cual exige la eficiente coordinación interinstitucional, así como la gestión eficaz de los proyectos, para lo que se precisan instituciones operativas apropiadas, de naturaleza preferentemente concertada, tales como las agencias de desarrollo regional o local.

Vemos, por tanto, que el crecimiento económico no se agota en el modelo de concentración urbano-industrial protagonizado por las grandes fracciones del capital, y puede ser estimulado también mediante el fortalecimiento de los sistemas locales de pequeñas y medianas empresas existentes en los diferentes territorios del país. La mejora de la capacidad empresarial y organizativa es un factor estratégico que no puede ser sustituido, ni tampoco abandonado al hipotético funcionamiento del «libre mercado». La eficacia y necesidad de estos ajustes exige garantizar la introducción del cambio tecnológico y organizacional en el conjunto del tejido productivo y la sociedad. Este conjunto de innovaciones tecnológicas, que incluye también la adaptación de la fuerza de trabajo a las nuevas condiciones de la producción, son necesarias para lograr el incremento de la productividad y la competitividad. De ahí que las **políticas de desarrollo local** deban reforzar y complementar los ajustes desencadenados por las fuerzas del mercado.

Vemos, por tanto, que el crecimiento económico no se agota en el modelo de concentración urbano-industrial protagonizado por las grandes fracciones del capital, y puede ser estimulado también mediante el fortalecimiento de los sistemas locales de pequeñas y medianas empresas existentes en los diferentes territorios del país.

En el modelo de desarrollo fordista, la gran empresa desempeña un papel central en la investigación y desarrollo tecnológico y, asimismo, su política de empleo condicionaba el funcionamiento del mercado de trabajo. En los modelos de producción flexible, el cambio tecnológico es, más bien, externo a las empresas e interno en el territorio y sistema local de empresas, mientras que los mercados locales de trabajo tienden a responder con mayor autonomía al sistema de precios.

De ahí que las políticas tecnológicas y de recursos humanos se hayan convertido en acciones claves en las estrategias de desarrollo económico local. Asimismo, dado el carácter no sustituible de la capacidad empresarial y de las innovaciones en el crecimiento económico, el proceso de desarrollo sólo puede lograrse en un entorno socio-cultural que premie el espíritu emprendedor, confíe en los valores y energías locales, valore positivamente el cambio tecnológico, estimule la competencia, y acepte el riesgo (Vázquez

Barquero, 1995:31). De este modo, el desarrollo necesita crearse su propio ambiente cultural, a partir de las actuaciones concertadas de los agentes, públicos y privados, de la sociedad.

En la actualidad coexisten, pues, políticas de fomento económico de diseño tradicional (centralista y sectorial), que piensan la economía desde la óptica del paradigma concentrador urbano-industrial, junto a otro tipo de políticas regionales, cuyo diseño es aún en América Latina muy impreciso e insuficiente, dada la limitada comprensión acerca del carácter mixto - o heterogéneo - del proceso de crecimiento económico territorial, el cual exige un tipo mixto, complementario y coordinado de políticas económicas, que contemplen también a la empresa y el territorio como actores decisivos del desarrollo económico.

En este sentido, el impulso de los sistemas locales de empresas y las formas flexibles de acumulación y modos de regulación en los diferentes territorios, deberían constituir parte principal de los enfoques y contenidos con que se contemplan los actuales procesos de descentralización en los diferentes países, a fin de convertirlos en herramientas útiles para la mejora de la vida de nuestros pueblos, y no solamente como un mero cambio formal.

NOTA

¹ En mi opinión, las importantes diferencias estructurales existentes entre países desarrollados y subdesarrollados, no invalidan demasiado la utilidad de estas reflexiones, las cuales están obtenidas en muchos casos de análisis realizados en regiones periféricas de los países desarrollados y, sobre todo, no se presentan como recetario alguno, sino como un estímulo para alumbrar un diseño de políticas de fomento productivo y empresarial en regiones de países en desarrollo. En tal sentido, se exponen aquí algunos de los resultados de la experiencia de Europa Occidental en un texto editado por A. Vázquez Barquero y G. Garofoli (1995).

POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD: LA DIMENSION LOCAL

WILSON PERES
Economista

CEPAL

Jefe de la Unidad Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial y Tecnológico, desde noviembre de 1995.

Coordinador del Proyecto Regional CEPAL/PNUD de Innovación y Competitividad (RLA/88/039), desde julio de 1990.

UNIVERSIDAD DE CALIFORNIA

Profesor e investigador visitante en la Universidad de California, San Diego (UCSD), 1988-1990

OCDE, México

Consultor de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en materia de empresas transnacionales, globalización y desarrollo industrial en México, 1988 y 1990.

CIDE, México

Profesor de Economía de la Empresa y de Teoría de la Organización, en los programas de maestría del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Ciudad de México, 1976-1988.

Asesor de diferentes organismos del Gobierno de México, 1983-1987.

LIBROS

Políticas de Competitividad Industrial en América Latina y el Caribe en los Años Noventa, Siglo XXI Editores, México, 1997.

Foreign Direct Investment and Industrial Development in Mexico, OCDE Development Centre, París, 1990.

El Estado Empresarial en México ¿Agotamiento o renovación?, Siglo XXI Editores, México, 1988.

POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD: LA DIMENSIÓN LOCAL*

INTRODUCCIÓN

La dimensión local ha jugado un papel secundario, fuera del centro, en las reflexiones sobre políticas de competitividad; en ese sentido, ha sido sólo un apéndice o un elemento ignorado. La tesis básica del presente texto es que ha llegado el tiempo para la integración de estos cuerpos de pensamiento y que, tanto las políticas de competitividad pueden ganar en términos de concreción y de implementación, incorporando en su centro las dimensiones territorial y local, como también las políticas desarrolladas desde la tradición de análisis regional o local podrían ganar mucho reduciendo su nivel de utopía, si incorporan los principales aportes de las reflexiones sobre políticas de competitividad.

Ha llegado pues, el tiempo para una síntesis, y una institución como CEPAL está en condiciones para apoyar un proceso en ese sentido, en el que las dos aproximaciones analíticas saldrían ganadoras.

Para aportar elementos en apoyo a la tesis mencionada, este texto describe primero el marco de las políticas de competitividad en América Latina, o sea qué políticas se están discutiendo, diseñando e implementando en la región a mediados de los años noventa. Posteriormente, analiza elementos de ese marco que son útiles para avanzar en la definición de políticas de alcance local. Por último, concluye presentando algunos puntos que generan dudas y a los cuales se ha agrupado bajo el título: el debate en curso.

1. LAS POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD INDUSTRIAL EN AMÉRICA LATINA

¿Por qué es necesario comenzar este análisis describiendo las políticas de competitividad? Porque, en última instancia, así como buena parte de las políticas de competitividad que se aplican en la región están fuertemente determinadas por las políticas macroeconómicas vigentes, es también sumamente difícil que un país encare políticas significativas de impacto local que sean contradictorias con su enfoque general sobre políticas de competitividad. No olvidar este elemento es crucial, si se quiere que políticas de alcance local o regional significativas, sean efectivamente implementadas.

* Este texto, producto directo de la conferencia dictada el 1° de agosto de 1996, en el Seminario Internacional Desarrollo Económico Local: ¿Alternativa necesaria de modernización productiva?, no ha sido sometido a revisión editorial por la CEPAL. Los términos región o regional se utilizan con dos acepciones, refiriéndose a la región latinoamericana o regiones en un país. El contexto permite distinguirlas.

En la mayoría de los países de América Latina, se ha pasado de un enfoque de política industrial a un enfoque de políticas de **competitividad** industrial lo que tiene un impacto importante en la medida que implica que se ha pasado del énfasis en la creación de nuevos sectores productivos a la búsqueda de la eficiencia en los sectores productivos **ya existentes**. Tanto en las políticas de sustitución de importaciones del pasado, como en las políticas de alcance local dirigidas a generar polos de desarrollo que, aunque muchas veces llevaron a crear “elefantes blancos” o “catedrales en el desierto”, también tuvieron resultados positivos, el foco siempre estuvo en la creación de nuevos sectores productivos. Hoy, en cambio, el énfasis fundamental en la región está en el aumento de la eficiencia en los sectores productivos existentes.

Aquí se abre un tema importante que va a afectar el contenido de las políticas locales. Como señala Jorge Katz (CEPAL), la mayoría de los países grandes y medianos de la región, tienden progresivamente a reestructurar su aparato industrial y productivo en favor de los sectores productores de recursos naturales, o de procesamiento de esos recursos naturales, siendo las grandes excepciones el centro-norte de México y los países de Centroamérica y el Caribe, que están más enfocados hacia actividades manufactureras de ensamble para el mercado internacional con bajo valor agregado local, y que son desarrolladas por empresas **maquiladoras**. Este énfasis en los recursos naturales y sus derivados inmediatos tiene relevancia, por una parte, porque limita los grados de libertad para la creación de nuevas ventajas competitivas y, por otra, afecta una de las piedras de toque de las políticas de alcance regional: la esperanza en el potencial de desarrollo de las pequeñas empresas. Este elemento será tratado posteriormente con más detenimiento.

Hoy, en cambio, el énfasis fundamental en la región está en el aumento de la eficiencia en los sectores productivos existentes.

Otra característica importante de la realidad actual en materia de políticas de competitividad es que, hasta hace una década, en América Latina se enfatizaba demasiado la distinción entre gobiernos intervencionistas y no intervencionistas. A mediados de los años noventa, incluso países cuyos gobiernos tienen baja o nula vocación intervencionista han debido encarar políticas que, en muchos casos, van más allá del mero fortalecimiento de los mecanismos de mercado para aprovechar las ventajas com-

parativas existentes. Esto se explica por dos razones. Por un lado, el agotamiento de algunos recursos naturales con sus consiguientes impactos territoriales - el caso del carbón en Chile es uno de ellos - ha llevado a que gobiernos como los nombrados, tengan que encarar políticas de competitividad. Por otro, la integración de mercados al cambiar las reglas de juego, por ejemplo, entre México y Estados Unidos, entre Venezuela y Colombia o entre Brasil y Argentina, ha conducido a que gobiernos sin predisposición a realizar intervenciones hayan tenido que diseñar políticas para compensar los efectos negativos o potenciar los efectos positivos de esa integración.

Otra característica importante de la realidad actual en materia de políticas de competitividad es que, hasta hace una década, en América Latina se enfatizaba demasiado la distinción entre gobiernos intervencionistas y no intervencionistas. A mediados de los años noventa, incluso países cuyos gobiernos tienen baja o nula vocación intervencionista han debido encarar políticas que, en muchos casos, van más allá del mero fortalecimiento de los mecanismos de mercado para aprovechar las ventajas comparativas existentes.

Posiblemente, los procesos de integración comercial han sido el factor que más ha dinamizado la reflexión y el diseño de políticas de competitividad en la región. Para quien recuerde la ausencia de esas políticas en el escenario decisorio en la región, antes de 1990, cuando se comenzó a negociar el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y para quien anote la riqueza de las experiencias que se han desarrollado a partir del mencionado TLCAN, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la revitalización del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la integración comercial entre Venezuela y Colombia, es evidente que la integración y la apertura han sido fuerzas determinantes para el resurgimiento del interés en la discusión y diseño de políticas activas de competitividad industrial.

Por último, y esto concluye la descripción del marco actual, también es importante señalar que en la región se está iniciando un esfuerzo para pasar de los largos listados de condiciones necesarias para la competitividad, a identificar algunas pocas condiciones suficientes. Hace menos de una década, era típico que un documento sobre el tema se centrara en largas listas de los múltiples factores necesarios para aumentar la competitividad nacional o empresarial; esto era extremadamente paralizante en materia de

decisión e implementación de políticas. Aunque algo se ha avanzando, la falta de capacidad para determinar prioridades de políticas y acciones todavía es una carencia en América Latina.

Es importante señalar que en la región se está iniciando un esfuerzo para pasar de los largos listados de condiciones necesarias para la competitividad, a identificar algunas pocas condiciones suficientes.

Este es el marco general de las políticas en la mayoría de los países de la región. Para ejemplificarlo, es útil analizar los desarrollos más significativos sobre este particular que han tenido lugar en 1996. Por un lado, en cuatro países - Colombia, Bolivia y Perú, a los que se ha unido recientemente Venezuela - los trabajos que se han realizado, generalmente con el apoyo de la Corporación Andina de Fomento, sobre diseño de políticas, están basados fundamentalmente en la metodología de análisis de la competitividad de las naciones desarrollada por Michael Porter. En Centroamérica también se avanza en la misma dirección.

Actualmente, en Lima, Bogotá y La Paz y recientemente en Caracas, cuando se habla de políticas de competitividad, el punto de referencia obligado es el conjunto de recomendaciones realizadas a partir de esa metodología. Esto es importante, porque ese marco abre caminos interesantes también para el análisis de la dimensión local o regional. En el caso de Colombia, donde se desarrolló a partir de 1990 un conjunto de propuestas en el enfoque definido, éstas dieron origen al Consejo Nacional de Competitividad en agosto de 1994, destinado a diseñar en detalle una estrategia nacional de competitividad. Uno de los comités de trabajo de ese Consejo estuvo centrado precisamente en la presentación de propuestas de políticas de alcance regional o local.

En cuatro países - Colombia, Bolivia y Perú, a los que se ha unido recientemente Venezuela - los trabajos que se han realizado, generalmente con el apoyo de la Corporación Andina de Fomento, sobre diseño de políticas, están basados fundamentalmente en la metodología de análisis de la competitividad de las naciones desarrollada por Michael Porter. En Centroamérica también se avanza en la misma dirección.

Con otra orientación, en Chile y Argentina, la atención se centra en la generación de apoyos a la **demand**a empre-

sarial en materia de tecnología, en la capacitación de recursos humanos y, sobre todo, en estimular el desarrollo de entidades de la sociedad civil - sean cámaras empresariales, sean organismos intermedios diferentes - como implementadores de esas políticas **horizontales**. Ese proceso está más avanzado en Chile; mientras que en Argentina ha sido parcialmente incorporado a nivel de discurso y bastante menos a nivel de ejecución.

Con otra orientación, en Chile y Argentina, la atención se centra en la generación de apoyos a la demanda empresarial en materia de tecnología, en la capacitación de recursos humanos y, sobre todo, en estimular el desarrollo de entidades de la sociedad civil - sean cámaras empresariales, sean organismos intermedios diferentes - como implementadores de esas políticas horizontales.

En los países más grandes de la región (Brasil y México) los enfoques también han sido diferentes: en ambos se aprobaron documentos oficiales de política industrial durante 1996. En particular, en México, la nueva política se caracteriza por recoger la experiencia de casi media década de acciones en torno al TLCAN. El patrón de crecimiento de México, basado en una integración comercial formal con Estados Unidos, muestra que por un lado, la apertura aumentó considerablemente la eficiencia de algunas ramas industriales pero, por otro, también destruyó eslabonamientos productivos. En última instancia, la integración eficiente de cadenas productivas - frase con fuerte sabor a los años setenta o comienzo de los ochenta - es realmente la estrategia fundamental de la política industrial mexicana que estará en vigencia hasta finales de la década.

Más allá de los enfoques mencionados, otras tres políticas están jugando un papel importante en América Latina aunque con diferentes grados de avance. En algunos países ya son políticas del pasado, en otros recién ha comenzado la discusión seria. Esas políticas son: privatización, muy generalizada y casi concluida en uno o dos países y recién iniciándose en otros, desregulación también con avances muy disímiles, y defensa de la competencia que, con una o dos excepciones, está todavía a nivel del papel y con muy baja implementación.

2. ELEMENTOS PARA CREAR UN PUENTE

El juego entre políticas basadas en la metodología de Porter, el énfasis en el apoyo a la demanda empresarial, el

retorno a la integración de cadenas productivas y el interés en privatización, desregulación y competencia caracterizan el mundo en el que deben operar las políticas de alcance local o regional.

Más allá de los enfoques mencionados, otras tres políticas están jugando un papel importante en América Latina aunque con diferentes grados de avance. En algunos países ya son políticas del pasado, en otros recién ha comenzado la discusión seria. Esas políticas son: privatización muy generalizada y casi concluida en uno o dos países y recién iniciándose en otros, desregulación también con avances muy disímiles, y defensa de la competencia que, con una o dos excepciones, está todavía a nivel del papel y con muy baja implementación.

Cinco elementos pueden ayudar a hacer el puente entre estos dos universos:

Primero: Es importante discutir en profundidad el verdadero alcance de las políticas locales. Existe confusión entre políticas **descentralizadas** y políticas **participativas** a partir del supuesto que los órganos descentralizados del gobierno son más democráticos y participativos que los órganos centrales. Esto es muy difícil de demostrar en América Latina.

Sobre este particular, es útil distinguir tres tipos de políticas:

a) Políticas centralizadas con impacto regional o local, o sea las tradicionales políticas industriales decididas desde el centro, pero con un impacto significativo a nivel descentralizado;

b) Políticas descentralizadas no participativas, pues el que una política sea descentralizada y que el foco de poder se haya transferido desde el centro a una entidad intermedia, como puede ser un estado o un municipio, **a priori**, no garantiza nada en términos de mayor participación; y

c) El alcance que pueden tener políticas realmente participativas o sea "políticas de abajo hacia arriba", como las denomina Roger Sugden (Universidad de Birmingham); es el punto más interesante para analizar en el futuro.

Segundo: El real impacto que tendrá el nuevo modelo económico. Al tiempo que no hay duda que la industrialización por sustitución de importaciones estuvo vinculada a

mercados urbanos abastecidos por grandes empresas, existe la esperanza que un desarrollo exportador basado en pequeñas empresas e impulsado por el nuevo modelo, posibilite un mayor desarrollo local.

Pero, es necesario reflexionar sobre las industrias o sectores en los que se está especializando América Latina. Excepto México y los países con fuerte presencia de maquiladoras, los restantes se están especializando en la exportación de papel y celulosa, aceites comestibles, petroquímica, recursos minerales mínimamente procesados u otros productos de grandes industrias de proceso continuo; es decir, en actividades que presentan muy baja intensidad de uso de mano de obra directa. Entonces, la expansión de las grandes industrias sobre las que América Latina está basando su desarrollo exportador no sólo va a tener poco impacto sobre el empleo, sino también sobre la distribución geográfica del mismo, porque esas actividades que están liderando el desarrollo y las exportaciones en los años noventa, están entre las que tienen el menor impacto sobre estas variables.

El real impacto que tendrá el nuevo modelo económico. Al tiempo que no hay duda que la industrialización por sustitución de importaciones estuvo vinculada a mercados urbanos abastecidos por grandes empresas, existe la esperanza que un desarrollo exportador basado en pequeñas empresas e impulsado por el nuevo modelo, posibilite un mayor desarrollo local.

El supuesto detrás de muchas políticas locales en América Latina es que la empresa típica del modelo exportador va a ser la empresa pequeña o, más aún, la empresa pequeña metalmecánica integrada a cadenas de subcontratación de grandes industrias de ensamble. Pero, esto no es lo que sucede en celulosa, aceite de soja, mineral de hierro, petroquímica, etc. Esa realidad sí caracteriza a la industria automotriz, la electrónica de consumo y la producción de equipos de telecomunicaciones. Por eso, se ven cambios mucho más importantes en la estructura regional de las industrias en países como México, con una clara orientación hacia este tipo de industrias - definidas muchas veces bajo la forma de maquiladoras - o incluso en países muy pequeños, como los centroamericanos, donde la importancia de estas industrias más proclives a la articulación entre pequeñas empresas y el desarrollo exportador está posibilitando que el nuevo modelo altere la distribución regional de la producción de una manera mucho más significativa. Este es un punto crucial: hay que tener muy presente en qué se está especializando América Latina para prever qué tipo de desarrollo va a resultar de ello.

Tercero: Otro punto importante a tener en cuenta es que hoy cada vez que se reflexiona sobre políticas de competitividad, al mismo tiempo se piensa en las limitaciones que impone el régimen de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En éste, hay sólo tres grupos de actividades a las que sería permitido otorgar subsidios (las que se califican como “verdes”): protección al medio ambiente, apoyo a la innovación tecnológica y fomento al desarrollo regional. Entonces, para todos los países y agentes productivos interesados en defender la posibilidad de otorgar o recibir apoyo directo vía subsidios - hay países donde es casi un pecado hablar de subsidios, mientras que para otros es normal y obvio - el que la OMC califique como “verdes” a los apoyos al desarrollo regional no es un hecho de importancia secundaria.

Otro punto importante a tener en cuenta es que hoy cada vez que se reflexiona sobre políticas de competitividad, al mismo tiempo se piensa en las limitaciones que impone el régimen de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En éste, hay sólo tres grupos de actividades a las que sería permitido otorgar subsidios (las que se califican como “verdes”): protección al medio ambiente, apoyo a la innovación tecnológica y fomento al desarrollo regional.

Como ejemplo del cambio de enfoque existente en materia de políticas e instrumentos de apoyo al desarrollo regional, es útil analizar la dicotomía existente entre lo que se podría llamar “nuevas” y “viejas” maneras de ver las políticas locales, a partir de las de competitividad. Un ejemplo de la “vieja” manera es la política de México de 1983. Hasta el nombre que se le dio era revelador: política de localización industrial. Sus objetivos y el tipo de instrumentos utilizados son típicos de una política “vieja”. Veamos:

a) La decisión de diseño y aprobación de la política era central y después se le agregaba el carácter de negociada, concertada o discutida, con estados, municipios, etc., como si no se supiera que quien hace el primer borrador y la agenda determina gran parte del resultado. Pero, en aquel momento, se sostenía que el mero hecho de consultar era participativo.

b) Los grandes instrumentos eran la inversión pública en infraestructura y los parques industriales. Estos instrumentos eran los que movilizaban el empleo y la inversión hacia la región. Luego, también se hablaba de estímulos

fiscales y crediticios. El apoyo fiscal se concretaba - y eso sucedió en muchos países de América Latina - en estímulos a la relocalización, mientras que el crédito, como siempre, era accesible sólo a las empresas por lo menos de tamaño mediano. A estos instrumentos se agregaba un elemento muy fuerte, que muchas veces hacía la diferencia. Para fomentar la localización en un área determinada, se facilitaba el uso del suelo, se bajaba el costo del agua y de los energéticos, y formal o informalmente se prestaba menos atención al cumplimiento de las restricciones ambientales en esa zona. Esto era lo característico de esa política de relocalización de hace 10 o 15 años, cuando había un modelo de industrialización claramente definido que tenía un componente de política local también muy claro.

En una política "nueva", por ejemplo, la política industrial de México de 1996 a la que se hizo referencia anteriormente, hay tres o cuatro cambios interesantes en la materia. El primero es que en esa política no hay apartado especial sobre desarrollo regional o desarrollo local. Sin embargo, es mucho más realista, en esta materia, que la política de 1983. ¿Por qué? Porque se basa en la idea que el cambio de modelo de desarrollo se va a traducir en la creación o desarrollo de un cierto número de agrupamientos o **clusters** de empresas, y que esos **clusters** van a tener una definición local diferente a la que tenía la industria en el modelo anterior. Dicho de otra manera, el foco no es cambiar la forma que el nuevo patrón dará a la localización industrial, sino es tener conciencia de antemano sobre la forma que va a adoptar esa localización y, siendo conscientes, usar los instrumentos de fomento para disminuir los períodos de ajuste consecuentemente con los costos de la transición.

En lugar de partir desde lo local y elegir qué industrias tratar de atraer, el nuevo enfoque es más realista: pensar cuáles son las industrias que la nueva lógica económica está impulsando, analizar qué impacto local tendrá esa dinámica y definir cómo reducir los períodos y atenuar los costos del ajuste.

En lugar de partir desde lo local y elegir qué industrias tratar de atraer, el nuevo enfoque es más realista: pensar cuáles son las industrias que la nueva lógica económica está impulsando, analizar qué impacto local tendrá esa dinámica y definir cómo reducir los períodos y atenuar los costos del ajuste.

La nueva lógica tendrá efectos muy diferentes en los distintos países de la región. La dimensión local va a tener una lógica absolutamente diferente incluso en países muy pequeños, como El Salvador y Costa Rica especializados

en el ensamblaje de manufacturas de exportación a partir de maquiladoras, con reducida articulación con la oferta de sus mercados internos, y Uruguay especializado en el procesamiento de productos agroindustriales fuertemente vinculados a la producción primaria del país. Por eso, lo inteligente es partir analizando hacia dónde va la dinámica económica y luego prever su impacto a nivel local.

Lo inteligente es partir analizando hacia dónde va la dinámica económica y luego prever su impacto a nivel local.

También los enfoques basados en la metodología de Porter centran el foco de la competitividad en **clusters** localizados en ciudades determinadas, algo muy similar a la definición de la política mexicana. Ejemplo de ello son los trabajos realizados por Monitor Company sobre las industrias de artes gráficas en Cali o de textiles en Arequipa. Así, se crea un puente entre el análisis de la realidad a nivel local y el análisis del **cluster** ubicado en esa realidad local. Hay bastante que aprender de los estudios que se han realizado con esta orientación.

Cuarto: Un desarrollo también promisorio, aunque recién esté empezando, para hacer un puente entre los dos enfoques mencionados es que, en algunos países de América Latina, hay regiones en las cuales cámaras empresariales han tomado la iniciativa en el diseño y propuesta de un modelo estratégico para manejarse a nivel local. Se podrían presentar muchos ejemplos, pero hay dos especialmente interesantes. Uno es la Fundación para el Desarrollo Integral del Valle del Cauca (FDI), que es un organismo paralelo a la Cámara de Comercio de Cali. La FDI ha hecho un diseño de estrategia de desarrollo cuyo valor radica, no tanto en su nivel académico, sino en el hecho que fue una cámara empresarial que ideó el trabajo y asumió el costo de hacer una propuesta de alcance estratégico para su región. Otro ejemplo muy interesante se está dando en Valencia, Venezuela, donde la Cámara de Industriales del Estado de Carabobo (CIEC), decidió prestar atención a algunos temas que generalmente se consideran como muy lejanos de la dimensión local, aunque afectan a sus afiliados de manera significativa. En particular, la CIEC diseñó un cambio organizativo interno, que le permitiera manejar adecuadamente la información sobre prácticas de **dumping** y de competencia desleal que podrían afectar a los productos que su región exporta. Ante el convencimiento de que el gobierno central no iba a procesar adecuadamente ese tipo de información, la Cámara ideó constituirse en el organismo para el análisis y presentación de propuestas para la defensa de prácticas leales de comercio en las áreas de acción de sus afiliados.

Experiencias como éstas deben tenerse en cuenta pues muestran **clusters** en acción, en los cuales ciudades, em-

presarios e industrias se involucran en procesos que les permiten avanzar en el diseño de políticas que respondan a sus necesidades.

Quinto: Para progresar en la síntesis entre el enfoque de competitividad y el de políticas territoriales, es útil recordar, siguiendo a Francisco Alburquerque (ILPES), que en los conceptos de **desarrollo endógeno** (basado más en la difusión territorial de las tecnologías que en la pura innovación, aunque esto puede ser sólo un matiz), la responsabilidad de los gobiernos regionales, apoyo a las pequeñas empresas y provisión de servicios locales de apoyo a la producción están en el centro del concepto de **competitividad sistémica**, que ha sido una de las piedras de toque de los enfoques modernos de competitividad. Es decir que esos conceptos pueden colaborar a hacer un puente entre las políticas para aumentar la capacidad competitiva y la problemática local.

Pese a lo anterior, no se debe ocultar que hay por lo menos tres puntos sobre los que ambos enfoques presentan discrepancias sensibles. Uno es el énfasis en las pequeñas y medianas empresas debido a su hipotética mayor flexibilidad. Esta característica es real, pero se da básicamente en empresas que tienen capacidad para avanzar hacia modelos de producción o especialización flexible. Pero, en América Latina, como lo señala Laís Abramo (ILPES), las empresas con organización flexible todavía son una excepción incluso en San Paulo y Ciudad de México. Actualmente es muy difícil ver la producción flexible como la dirección hacia donde se está moviendo la empresa típica de la región, aún en sus áreas geográficas más desarrolladas. El segundo punto, es un hecho que ya se ha mencionado en este texto. Si la prioridad regional está centrada en industrias como papel y celulosa, o el procesamiento de los minerales y aceite de soja, es muy difícil creer que el énfasis en las pequeñas empresas esté en consonancia con la realidad.

Por último, es posible que la discrepancia más grande con las políticas locales habituales radique en la definición del nivel en el que se debe centrar la atención de las políticas, tal como surge de los análisis que se manejan en la literatura sobre el particular. Generalmente, en las políticas locales, las metas y los instrumentos están orientados a la región o a las personas, mucha veces en forma indistinta. En última instancia, se ayuda a las regiones por razones geopolíticas, de equilibrio nacional u otra consideración similar, o se apoya la capacitación de las personas, se les ofrece un seguro de desempleo u otras alternativas para reducir los costos del ajuste. No hay muchos casos en que el énfasis esté en las empresas. Este es el punto de mayor discrepancia entre los dos enfoques. Las empresas necesariamente van a ser el puente entre personas y regiones. Una política muy orientada a la entidad política región o muy orientada a los individuos puede tener problemas para obtener resultados en la medida que no tenga en cuenta las

restricciones del mundo empresarial.

Las empresas necesariamente van a ser el puente entre personas y regiones. Una política muy orientada a la entidad política región o muy orientada a los individuos, puede tener problemas para obtener resultados en la medida que no tenga en cuenta las restricciones del mundo empresarial.

3. EL DEBATE EN CURSO

En esencia, la pregunta es cuál es el debate actual. La respuesta debe considerar al menos cinco dudas que un analista puede plantearse en el estudio del tema.

Primero: No está claro hasta dónde los gobiernos están involucrados en un intento democratizador o simplemente en “hacer de necesidad virtud” y reconocer que hay incapacidad central de diseñar e implementar políticas. Esto no es irrelevante porque determina en buena parte la posición más fuerte e inmediata (ideológica) que se pueda tener en favor o en contra de este tipo de políticas. Naturalmente, si se cree que las políticas descentralizadas en curso son resultado de un proceso de democratización, una es la primera valoración que se tiene; otra totalmente diferente sería si se pensara que, en realidad, los gobiernos se están dando cuenta que no tienen el personal adecuado para diseñar políticas y que, las pocas veces que cuentan con él, carecen de capacidad para implementarlas. Entonces, lo que estarían haciendo es sólo transferir las responsabilidades y presiones que reciben desde la sociedad. Esto podría a largo plazo fortalecer el proceso de democratización, pero, no es lo mismo que un real intento de diseñar políticas participativas. Este punto es importante y siempre se debe tener en cuenta hasta donde existe un proceso de democratización y hasta donde sólo hay incapacidad que está llevando a transferir el problema a otra entidad o a otro nivel de gobierno.

Segundo: Los problemas que puede causar la descentralización: en este punto hay pocos elementos nuevos, pues los problemas están “encima de la mesa” y van a continuar así.

La experiencia de la Unión Europea muestra que desde los años cincuenta hasta principios de los años setenta hubo una tendencia a la convergencia entre sus regiones aunque actualmente está bastante claro que esa tendencia se trabó o se ha revertido. En este particular, no se ven elementos en los procesos de integración y especialización productiva en América Latina que lleven a pensar que la divergencia entre regiones va a disminuir directamente como resultado del creci-

miento. Puede ser correcto dejar que cada región siga su destino y crezca de acuerdo a sus posibilidades, pero hay que tener en cuenta que eso aumentará la divergencia.

Puede ser correcto dejar que cada región siga su destino y crezca de acuerdo a sus posibilidades, pero hay que tener en cuenta que eso aumentará la divergencia.

Si se permite que los diferentes agentes compitan por inversiones de acuerdo a sus fuerzas relativas, el resultado puede ser un juego de suma negativa. Brasil es el caso paradigmático, pero no único, en América Latina. Para atraer una inversión determinada, un estado exime del impuesto predial al potencial inversionista, otro le da el predial y le regala el agua, y otro le entrega el predial, el agua, y le insinúa además que no va a hacer cumplir las normas ambientales al pie de la letra. Si los estados o las unidades administrativas menores (municipios o ciudades) compiten mediante ese tipo de incentivos por un monto de inversión dado, al final del proceso, el país como un todo recibirá la misma cantidad de inversión, aunque se hayan deteriorado la recaudación de impuestos locales, los ingresos de las empresas de servicios públicos, la capacidad de control ambiental, etc. La "guerra fiscal" - usando fiscal en el sentido más amplio del término - puede ser una consecuencia no deseada de la competencia por inversiones; y esto debe tenerse siempre presente.

Tercero: Muchas veces los países no utilizan instrumentos capaces de hacer diferencias. Este no es un problema de las políticas locales, sino de los enfoques de políticas de competitividad. Dicho de otra manera, los países generalmente plantean que buscan la integración competitiva en el mercado mundial, la inserción en "la tercera revolución industrial" o el cambio del equilibrio territorial de la industria. Sin embargo, es necesario preguntarse con qué instrumentos se van a lograr esos objetivos. Muchas veces, la respuesta es que se lograrán con una rebaja de uno o dos puntos en la tasa de interés que se aplica al financiamiento para capacitación o tecnología o con el gasto adicional de algunos puntos decimales PIB para desarrollo tecnológico a nivel nacional.

Si se permite que los diferentes agentes compitan por inversiones de acuerdo a sus fuerzas relativas, el resultado puede ser un juego de suma negativa. Brasil es el caso paradigmático, pero no único, en América Latina.

Frente a esto, para ser realista hay dos opciones: o se piensa que la dinámica de crecimiento va bien por el cami-

no que se ha elegido, o se cambia sensiblemente la asignación de recursos para las políticas de competitividad. Como señaló un presidente de América Latina a comienzo de los años noventa, "anunciar programas sin partidas presupuestales es demagogia". Un punto que surge claramente de la experiencia de la Unión Europea es que el peso de las políticas regionales realmente aumentó cuando la Comisión decidió que gran parte de los créditos de desarrollo iban a pasar por los gobiernos de las regiones y no por gobiernos nacionales. En el lugar donde se ubica la decisión respecto a los instrumentos que hacen una diferencia, se obtienen resultados; donde no, no debería haber sorpresa en no alcanzarlos.

Cuarto: Esto es lo que está detrás de la tendencia a la divergencia de las regiones. Lo que enseña la teoría moderna del desarrollo es que el capital se mueve, los recursos naturales se pueden comprar, la tecnología (excepto la más sofisticada, lo que no es el caso de América Latina) también se adquiere, lo único que distingue la capacidad competitiva de largo plazo de una región frente a otras, es la capacidad de sus habitantes. Y dentro de esta capacidad, la calidad de gestión a nivel local es crucial. En este particular, hay círculos viciosos o círculos virtuosos. Si una región cuenta, por ejemplo, con buenas universidades, eso hace que profesionales quieran vivir ahí, lo que implica que la gente más capacitada se queda en la región, lo cual da lugar a mejores empleos, etc., o viceversa. Por lo tanto, si hay un elemento que se debería privilegiar es el desarrollo de la capacidad local de gestión. Esto no es novedoso, pero puede ser la piedra de toque para cambiar los círculos viciosos en círculos virtuosos, como lo han demostrado, al menos parcialmente, diversas regiones en América Latina, por ejemplo, la Araucanía en el sur de Chile.

Lo único que distingue la capacidad competitiva de largo plazo de una región frente a otras, es la capacidad de sus habitantes. Y dentro de esta capacidad, la calidad de gestión a nivel local es crucial.

Quinto: Si los elementos que se han señalado son verdaderos, la pregunta central es cómo hacer la integración de esta temática con los modelos de desarrollo que están en vigencia en la región. Posiblemente, el mejor punto de enlace sea el análisis en base a clusters, prestando especial atención al benchmarking de experiencias en diferentes momentos de su dinámica evolutiva, como plantea Joseph Ramos (CEPAL). En última instancia, tanto desde los análisis de organización industrial, como desde el análisis territorial, la principal variable que puede incidir para cambiar el patrón de distribución de la inversión, el empleo y el progreso técnico, es la localización de clusters específi-

cos. Y, si algo se sabe sobre ellos, es que no se distribuyen homogéneamente en un territorio, sino que tienden a concentrarse en partes definidas del mismo. Consecuentemente, el análisis de políticas en base a **clusters** puede ser el punto focal para un diálogo entre el enfoque territorial y el enfoque de organización industrial.

Para concluir, es conveniente reiterar el mensaje básico de este texto, en el sentido que llegó el momento para que las reflexiones de nivel local se integren al centro del pensamiento sobre políticas de competitividad, y de este modo abandonar la tendencia a pensar y actuar **primero** en materia de políticas de competitividad, y **luego** en su impacto local.

DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL, ENCADENAMIENTOS PRODUCTIVOS Y MERCADOS LABORALES

LAÍS ABRAMO

Socióloga y Master en Sociología por la Universidad de S. Paulo.

ILPES

Actualmente es funcionaria de la División de Desarrollo y Gestión local del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, del sistema CEPAL de Naciones Unidas.

CLACSO

Coordinadora de la Comisión de Movimientos Laborales entre 1990 y 1995.

PREALC-OIT

Investigadora asociada a PREALC y al Equipo Técnico Multidisciplinario de la OIT en Santiago entre 1988 y 1995.

Especialista en Sociología del Trabajo con varias publicaciones en los temas de reestructuración productiva, mercado de trabajo y relaciones laborales, cambio tecnológico y empleo femenino, sindicalismo y acción sindical en Brasil, Chile y otros países de América Latina.

DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL, ENCADENAMIENTOS PRODUCTIVOS Y MERCADOS LABORALES

INTRODUCCIÓN

La preocupación con el control de los efectos negativos de los procesos de ajuste y reestructuración productiva sobre el empleo, así como con las posibilidades de generación de nuevas fuentes de empleo productivo, ha estado presente en la formulación de las diversas propuestas de desarrollo económico local (Grefe, 1990; Alonso y Short, 1993). El objetivo de esta ponencia es señalar la importancia de esa articulación y de la incorporación de los temas del empleo y del trabajo como parte constitutiva de las estrategias de desarrollo económico local en el contexto latinoamericano.

Las políticas de generación de empleo productivo son parte fundamental de una estrategia de construcción de políticas sociales no asistencialistas, en la medida en que, del punto de vista de los individuos y de los grupos sociales, el acceso al empleo productivo y de calidad representa la única forma a través de la cual se pueden superar de manera consistente las situaciones de pobreza y exclusión social.

Por otro lado, es muy difícil pensar en la elaboración y en la implementación de políticas de empleo amplias y eficaces sin de alguna forma incidir en la definición misma de las políticas de desarrollo (Mattosso y Baltar, 1996). Por eso la vinculación entre esas dos dimensiones es fundamental.

Tanto del punto de vista de la contribución a los procesos de desarrollo económico como de la equidad social, interesa la cuestión del empleo no solamente en términos cuantitativos (volumen de puestos de trabajo existentes o posibles de ser generados) sino también **cualitativos** (las condiciones en que éstos se ejercen: salario, tipo de contrato, grado de calificación, condiciones de salud y seguridad, relaciones laborales). En ese sentido, no se puede separar el concepto de empleo del concepto (más amplio) de trabajo.

1. TENDENCIAS RECIENTES DE LA EVOLUCIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO EN AMÉRICA LATINA

La evolución reciente del mercado de trabajo en América Latina evidencia importantes cambios en la estructura del empleo, entre los cuales se destacan la disminución del sector público y de las grandes empresas privadas como generadoras de empleo, así como el crecimiento del em-

pleo generado por pequeñas empresas y de las formas de empleo definidas como precarias, informales o «atípicas».¹

Una de las consecuencias de los procesos de crisis, ajuste y reestructuración productiva sobre el mercado de trabajo en América Latina y el Caribe durante los años 80 ha sido una elevación de las tasas de desocupación abierta, así como una acentuada reducción salarial. A nivel agregado, la tasa de desocupación abierta pasó de 6.6% en 1980 a 10% en 1985. A partir de esta fecha empezó a disminuir, llegando, en 1990, a un 7.9%. Solamente en 1993 (13 años después) volvió al mismo nivel en que se encontraba antes de la crisis, esto es, a un 6,6% (PREALC, 1993). A su vez, los salarios experimentaron un acentuado deterioro entre 1980 y 1990, especialmente el salario mínimo y el salario agrícola, cuyos descensos fueron, respectivamente, de 33 y de 28 puntos porcentuales. Los salarios industriales y de la construcción civil, a su vez, cayeron respectivamente 13 y 14 puntos en el mismo período (OIT, 1994).

La evolución reciente del mercado de trabajo en América Latina evidencia importantes cambios en la estructura del empleo, entre los cuales se destacan la disminución del sector público y de las grandes empresas privadas como generadoras de empleo, así como el crecimiento del empleo generado por pequeñas empresas y de las formas de empleo definidas como precarias, informales o «atípicas».

En el período 1990-94 la recuperación económica experimentada en varios países significó también un crecimiento del empleo.² Se interrumpió el proceso de caída de los salarios mínimos, que se incrementaron levemente (1.1% anual), mientras los salarios industriales aumentaron un 2.4% al año (OIT, 1995).

Sin embargo, ese proceso de recuperación se detuvo en 1995. La desaceleración del crecimiento económico (1.7% en 1995) se ha reflejado en un aumento de la desocupación abierta (de un 6.2% en 1994 a un 7.3% en 1995), un estancamiento de los salarios mínimos y una leve reducción de los salarios reales en la industria (-0,5%) (OIT, 1995).³

Los indicadores desfavorables registrados en 1995 evidencian la fragilidad de las mejorías verificadas tanto en términos del crecimiento económico como de la situación laboral entre 1990-1994 y cuestionan la sustentabilidad de las políticas adoptadas en el período. Hay que señalar, además, que el crecimiento del empleo verificado en esos años estuvo acompañado por un significativo deterioro de su

calidad: disminuye la importancia del sector público y de las grandes empresas privadas como generadoras de empleo y aumenta la importancia de las pequeñas empresas y del sector informal. La suma de los trabajadores por cuenta propia, los empleos generados por las pequeñas empresas y el servicio doméstico, que correspondían a 40% del total del empleo en 1980, pasan a representar un 56% en 1995.⁴ A su vez, en el mismo período, el empleo generado por el sector público disminuyó de un 15,7% a un 13,6% y por la gran empresa privada de 44% a 30,7% (PREALC, 1993; OIT, 1995). Esas tendencias están resumidas en el Cuadro N° 1.

Cuadro 1.-AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DEL MERCADO DE TRABAJO			
	1980	1990	1994
SECTOR PUBLICO	15,7	15,5	13,6
GRANDES EMPRESAS	44,1	32,4	30,7
PYMES + SECTOR INFORMAL	40,0	52,0	55,7
• Pequeñas Empresas	14,6	20,5	22,5
• Cuenta propia	19,2	24,8	26,8
• Servicio doméstico	6,4	6,9	6,4
DESEMPLEO URBANO	6,6	6,2	6,4

Puente: OIT, 1994; OIT, 1995.

Para los próximos años y, al mantenerse la misma dinámica aquí descrita, se puede prever la acentuación de esas tendencias a nivel de la estructura del empleo, ya que de cada 100 nuevos puestos de trabajo generados entre 1990-94, 81 se concentraron en el sector informal y en la pequeña empresa (OIT, 1994). En 1995 esa cifra subió a 84.

Otro indicador del deterioro de la calidad del empleo es la reducción del grado de protección social de los trabajadores. Según los cálculos de la OIT, apenas un 35% de la PEA latinoamericana estaba, en 1994, protegida por algún sistema de seguridad social (OIT, 1994). Eso significa que la magnitud del trabajo «desprotegido» (65%) era incluso superior al peso de las pequeñas empresas, el trabajo por cuenta propia y el servicio doméstico (56%). Aún considerando que la totalidad de los empleos generados en esos sectores estuviera fuera de los sistemas de protección social (lo que no ocurre), ese dato estaría indicando que un porcentaje significativo de los trabajadores del sector «formal» también está fuera de los sistemas de protección social.

Por otro lado, el desempleo se focaliza en determinadas regiones dentro de los países y determinadas categorías

dentro de la población económicamente activa (como las mujeres y los jóvenes).⁵

La tasa de desempleo de las mujeres es, en la mayoría de los países, de un 10 a un 40% superior a la tasa de desempleo de los hombres, llegando, en algunos casos (como el de Jamaica) a ser un 50% superior (OIT, 1995). A su vez, la tasa de desempleo juvenil representa 50% más que la tasa de desempleo urbano promedio (considerando los jóvenes con edades de 20 a 24 años) y el doble si se considera entre 15 y 24 (OIT, 1995).

2. ENCADENAMIENTOS PRODUCTIVOS Y MERCADOS LABORALES

Pero más que constatar el crecimiento del sector informal o del trabajo «atípico», parece fundamental avanzar en la discusión en el sentido de romper cualquier tipo de dualismo, revisando los conceptos mismos de sector «formal» e «informal», «moderno» y «tradicional» de la economía y del mercado de trabajo, así como las relaciones que se establecen entre ellos.

El aumento del número de trabajadores sin contrato en el sector moderno de la economía, el resurgimiento del trabajo a domicilio en los eslabones inferiores de cadenas productivas dominadas por industrias consideradas competitivas a escala internacional, los multifacéticos encadenamientos que se producen a raíz de la disminución de la integración vertical de las grandes empresas, son algunos de los ejemplos de las nuevas articulaciones intersectoriales que se vienen produciendo en el contexto de la reestructuración productiva.

En ese sentido, la identificación entre el trabajo informal con el sector rezagado de la economía y el trabajo formal con el sector moderno, parece no dar cuenta de esas nuevas configuraciones.

Esa discusión es de particular importancia para el análisis de las posibilidades de generación de empleo productivo en las estrategias de desarrollo económico local en un contexto en que se asiste a procesos cada vez más frecuentes de reconfiguración de los tejidos productivos en los cuales el trabajo precario se va extendiendo al sector moderno de la economía, dejando de constituir una característica exclusiva del sector informal.

En efecto, una de las características importantes de los procesos actuales de transformación de las realidades productivas es la tendencia a la disminución de la integración vertical de las grandes empresas que fueron las protagonistas del proceso anterior de industrialización, a través de la externalización de los servicios de apoyo a la producción (anteriormente realizados internamente a la empresa y por su personal regular) y de partes de su proceso productivo.

Pero más que constatar el crecimiento del sector informal o del trabajo «atípico», parece fundamental avanzar en la discusión en el sentido de romper cualquier tipo de dualismo, revisando los conceptos mismos de sector «formal» e «informal», «moderno» y «tradicional» de la economía y del mercado de trabajo, así como las relaciones que se establecen entre ellos.

Eso provoca cambios importantes a dos niveles. En primer lugar, cambios en la configuración de la empresa «madre» (aquella que está externalizando servicios y/o etapas de la producción) en lo que se refiere a las características de sus procesos productivos, formas de gestión, volumen de empleo y composición de la mano de obra (perfil de calificaciones y ocupaciones), condiciones de trabajo y relaciones laborales. En segundo lugar, cambios en la configuración de los entornos productivos que se constituyen a partir de esas empresas que se des-verticalizan, llevando al establecimiento de nuevas relaciones entre empresas, que implican una nueva «división del trabajo» entre ellas (Castillo, 1993) y el desarrollo de cadenas de subcontratación que establecen nuevas formas de articulación entre grandes, medianas y pequeñas empresas, entre segmentos tecnológicamente más y menos avanzados de la economía y de la fuerza de trabajo.

En efecto, una de las características importantes de los procesos actuales de transformación de las realidades productivas es la tendencia a la disminución de la integración vertical de las grandes empresas que fueron las protagonistas del proceso anterior de industrialización, a través de la externalización de los servicios de apoyo a la producción (anteriormente realizados internamente a la empresa y por su personal regular) y de partes de su proceso productivo.

La constitución de esos encadenamientos puede presentar, esquemáticamente, al menos dos vías posibles de desarrollo:

a) Una vía más virtuosa, cuya principal expresión sería el modelo de la «especialización flexible» (Piore y Sabel, 1984), en el cual las relaciones entre las empresas se caracterizarían por un alto grado de cooperación (que incluye el intercambio de informaciones, capacitación y asistencia técnica desde la empresa madre a sus proveedores) y que tiene como efecto la diseminación de las «mejores prác-

ticas productivas» a lo largo de la cadena. El establecimiento de redes estables y cooperativas entre clientes y proveedores con esas características abriría también la posibilidad de fortalecer y consolidar micro y pequeñas empresas, con efectos consecuentemente benéficos sobre su capacidad de generación de empleo (Ruas, 1993).

b) Un tipo de «flexibilidad espuria o precarizadora», donde la desintegración vertical de las grandes empresas estaría obedeciendo básicamente a una lógica de reducción de costos, a través de su externalización. Los encadenamientos que surgen de esos procesos se caracterizarían por relaciones jerárquicas y extremadamente asimétricas entre empresas, que tienden a producir nuevas segmentaciones (de carácter precarizador) en la estructura industrial y en el mercado de trabajo.

Por supuesto, existe una fuerte relación entre esas dos vías y los tipos de estrategias competitivas definidos por las empresas que están localizadas en la «cabeza» de las cadenas, que a su vez están referidos a los patrones de competencia dominantes en los mercados a los cuales se dirige cada tipo de producción. Entre los productores que se dirigen a los mercados caracterizados por un patrón de competitividad en el cual predomina la calidad y el diseño, se puede encontrar una mayor preocupación con la mejora de las condiciones de subcontratación (esfuerzos de estabilización de la red clientes-proveedores, asistencia técnica de los primeros hacia los segundos, etc). Entre los que compiten básicamente por precios, la lógica de reducción de costos es la que tiende a presidir la constitución de las cadenas (Ruas, 1993).

En América Latina las evidencias empíricas hasta ahora acumuladas parecen indicar que los procesos de desintegración vertical de las grandes empresas nacidas y crecidas bajo el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, han significado en pocos casos la estructuración de un nuevo tejido productivo con las virtuosidades constitutivas del modelo de la «especialización flexible». En la mayoría de ellos han predominado procesos en que la estructuración de las cadenas de subcontratación (o la «tercerización» de servicios y/o actividades) ha obedecido básicamente a una estrategia de externalización de costos y de responsabilidades sociales hacia la mano de obra. Eso ha significado un proceso de precarización del trabajo fuertemente marcado por diversas variables, entre ellas la de género. La gran empresa se articula en redes de subcontratación que, a lo largo de los encadenamientos productivos, incluye desde las empresas medianas formales y con un desarrollo tecnológico cercano a la «empresa-madre», pasando por empresas más chicas, tecnológicamente menos desarrolladas y con mayores grados de informalidad, incorporando los talleres de distintas dimensiones (y distintos grados de ilegalidad), hasta

llegar, muchas veces, a las formas de trabajo a domicilio que se reproducen en esos contextos (ver Gráfico 1 en Anexo).⁶

En América Latina las evidencias empíricas hasta ahora acumuladas parecen indicar que los procesos de desintegración vertical de las grandes empresas nacidas y crecidas bajo el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, han significado en pocos casos la estructuración de un nuevo tejido productivo con las virtuosidades constitutivas del modelo de la «especialización flexible».

En ese sentido, el análisis de los tejidos productivos que se vienen configurando en cada territorio y, en particular, del tipo de encadenamientos que se establecen entre empresas de distintos tipos y tamaños es un elemento central para la definición de una estrategia de desarrollo económico local.

Por un lado, porque permite examinar con más propiedad qué tipo de «trabajador colectivo» se está constituyendo en un determinado territorio, más allá de los análisis que:

a) o tienden a generalizar para el conjunto de la fuerza de trabajo algunas características virtuosas que podrían estarse produciendo en las empresas «cabeza» (o más modernizadas) de las cadenas;

b) o tienden a no relacionar las situaciones de trabajo - y el tipo de perfil ocupacional, de (des) calificación y precarización de la mano de obra - observadas en las empresas «mano» de la cadena con una suerte de competitividad sistémica que se puede estar produciendo en el conjunto de la cadena.

En otras palabras: que tienden a no entender que justamente la competitividad de las empresas «cabeza» (incluyendo sus estrategias «exitosas» de inserción en el mercado internacional) muchas veces están basadas en la precarización del trabajo y en una enorme asimetría de poder existente entre los distintos eslabones de la cadena.⁷

Por otro lado (y en una visión un poco más optimista) serían justamente esos encadenamientos (y más, mientras más se presenten en sus versiones más virtuosas), que podrían abrir nuevas y mayores proyecciones para algunas de las estrategias locales de desarrollo. Para las pequeñas y micro empresas (e incluso para ciertos tipos de trabajo por cuenta propia) la articulación (mínimamente virtuosa) con esos encadenamientos productivos es justamente lo que les podría abrir mayores posibilidades de estabilización, expansión o diversificación.

3. LOS RECURSOS HUMANOS COMO UN ELEMENTO FUNDAMENTAL DE LA «RIQUEZA DE LOS TERRITORIOS»

La consideración del tema del empleo y del trabajo en la discusión de las estrategias de desarrollo económico local es crucial también por otros dos motivos:

a) La calificación de los recursos humanos es un factor fundamental para definir la posibilidades de desarrollo de un territorio;

b) La calidad de las relaciones entre los agentes es una parte básica de su necesaria densidad institucional.

Analizar la relación entre el tipo de desarrollo que se está implementando en un determinado territorio y las transformaciones que se están produciendo en los mercados laborales, sea en el sentido de elevar la calidad colectiva de sus recursos humanos, sea en el sentido opuesto, de la producción de nuevas segmentaciones y precarizaciones en el mercado del trabajo, es fundamental para evaluar el grado de equidad de esas estrategias, su mayor o menor capacidad de inclusión social, así como, a mediano y largo plazo, su sustentabilidad económica.

En ese sentido, además de los posibles procesos de calificación/descalificación de la fuerza de trabajo que se estén produciendo en las diversas configuraciones empresariales articuladas vertical u horizontalmente, es importante considerar, en la evaluación de las estrategias de desarrollo local, la calidad de las relaciones existentes inter e intra empresas.

En ese sentido, además de los posibles procesos de calificación/descalificación de la fuerza de trabajo que se estén produciendo en las diversas configuraciones empresariales articuladas vertical u horizontalmente, es importante considerar, en la evaluación de las estrategias de desarrollo local, la calidad de las relaciones existentes inter e intra empresas.

Muchos autores ya han llamado la atención para la importancia de la asociatividad empresarial en las políticas de fomento productivo, en especial a nivel local. Además de ese factor, y como parte del necesario soporte institucional de esas experiencias, hay que señalar la importancia de las relaciones entre los agentes al interior de las empresas. Una baja calidad de esas relaciones (así como de las relaciones inter empresas) puede comprometer la eficiencia de los diversos componentes de una estrategia de desarrollo local, en especial en lo que se refiere a los

tipos de «contrato» (y al grado de confianza) que se puedan establecer entre sus miembros.

El tema de las relaciones al interior de las empresas nos remite evidentemente al tema de los sindicatos, las relaciones laborales y de los espacios de negociación existentes a ese nivel. Si se considera que las estrategias más exitosas de desarrollo local suponen un determinado grado de concertación estratégica entre los actores del desarrollo (Alburquerque, 1995) es importante pensar que esos espacios de concertación se deben desarrollar, al mismo tiempo, inter e intra empresas. En América Latina, donde los procesos de reestructuración productiva se han desarrollado hasta ahora con tan bajos grados de negociación social, tan importante como estimular los espacios de asociatividad y concertación entre empresas (con el objetivo, por ejemplo, de disminuir la asimetría de poder existente entre los varios eslabones de las cadenas productivas) es estimular y desarrollar los espacios de negociación al interior de las empresas, integrando a los trabajadores y sindicatos como agentes fundamentales de esos procesos y esas posibilidades de desarrollo.

Si se considera que las estrategias más exitosas de desarrollo local suponen un determinado grado de concertación estratégica entre los actores del desarrollo es importante pensar que esos espacios de concertación se deben desarrollar, al mismo tiempo, inter e intra empresas.

NOTAS

¹ La OIT define como formas de trabajo «atípico» aquellas caracterizadas por contratos que no conllevan a la estabilidad laboral (OIT, 1995).

² El producto y el empleo en las actividades no agropecuarias de América Latina y el Caribe crecieron a una tasa anual promedio de 3.6% y 3.0%, respectivamente.

³ En el aumento de las tasas de desocupación abierta se destacan las situaciones de Argentina (donde la tasa de desocupación pasa de 10.8% en 1994 a 18.6% en 1995) y México (donde ésta se eleva de 3.6% en 1994 a 6.6% en 1995) (OIT, 1995).

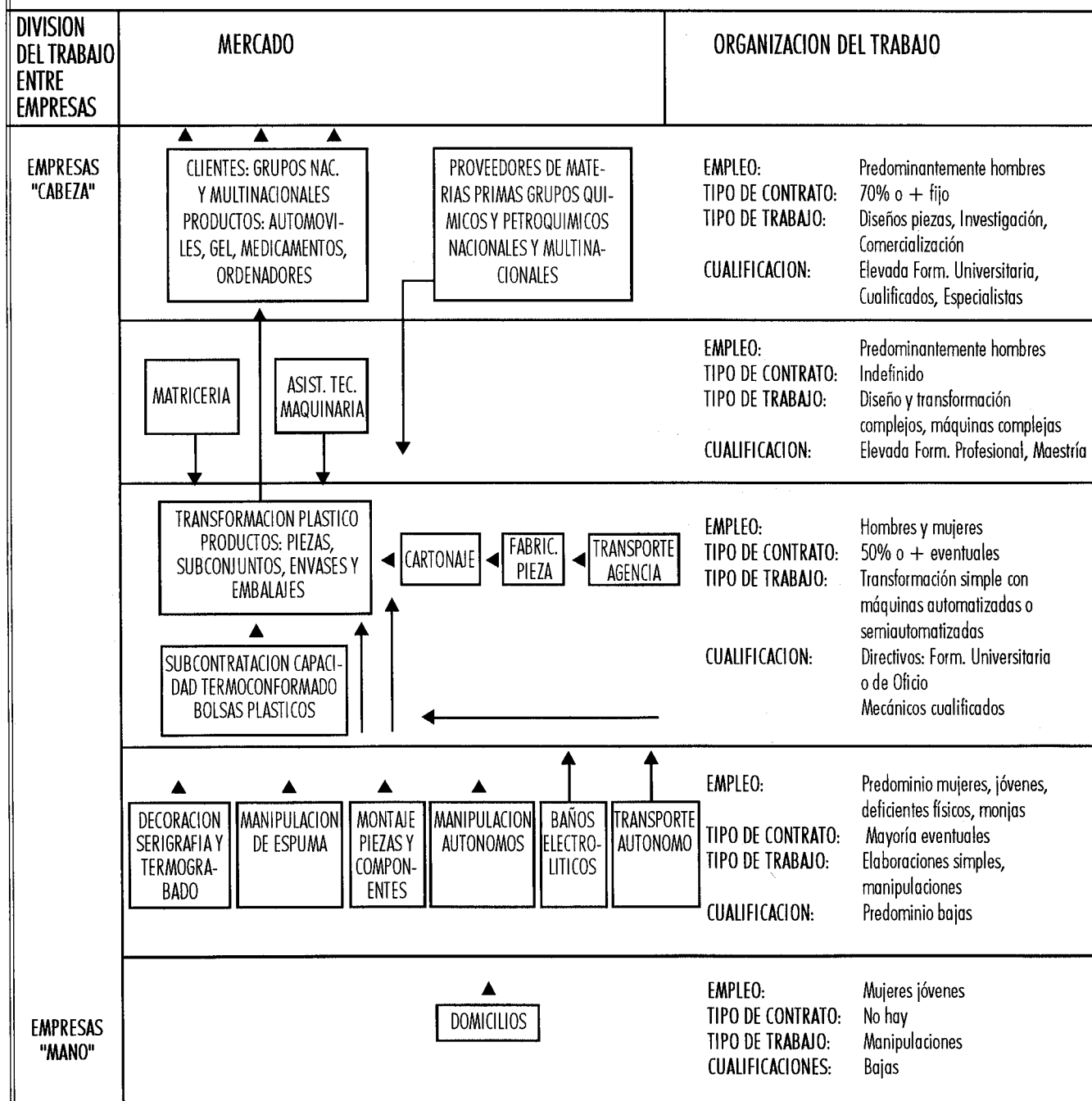
⁴ Con una tasa de crecimiento anual de 4.7% entre 1990 y 1994.

⁵ La tasa de desempleo de las mujeres es, en la mayoría de los países, de un 10 a un 40% superior a la tasa de desempleo de los hombres, llegando, en algunos casos (como el de Jamaica) a ser un 50% superior. A su vez, la tasa de desempleo juvenil representa 50% a más que la tasa de desempleo urbano promedio (considerando los jóvenes con edades de 20 a 24 años) y el doble si se considera entre 15 y 24 (OIT, 1995).

⁶ Para algunas evidencias empíricas de esos procesos, véase Benería y Roldán (1987), Díaz (1991), Selamé y Henríquez (1995) y Abramo (1995).

⁷ La expresión empresas «cabeza» v. empresas «mano» es de Castillo y Santos (1993) y expresa justamente la desigual distribución de las calificaciones a lo largo de la cadena.

GRAFICO 1 ENCADENAMIENTO PRODUCTIVO EN EL TRANSFORMADO DE PLASTICO (ARGANDA, MADRID)



FUENTE: CASTILLO Y SANTOS, 1994

CAPÍTULO 1

TERRITORIO, ENTORNO ECONÓMICO INNOVADOR

PANELISTAS

¿Por qué el desarrollo local? Diría que efectivamente aparece como una situación deseable cuando uno tiene la oportunidad de conocer situaciones territoriales en la lógica de los clusters, que plantea Porter, o generalmente, cuando uno aprecia espacios territoriales en países con mayores grados de desarrollo.

Es importante que conceptualmente, tengamos claro, cuando hablamos de lo local, si nos referimos a comunas, a ciudades, a provincias o a regiones; eso establece distintas posibilidades en materia de lo que se puede esperar en términos de articulación de instituciones y de sistemas. Prefiero en el caso nacional, hablar de provincias o regiones, teniéndolo como un espacio con algún grado de masa crítica.

Sin duda, cuando uno mira estas experiencias en el caso de otros países, en general también corresponden a provincias o regiones - es el caso del norte italiano, Alemania, Dinamarca, el centro europeo, España incluso -, donde se puede advertir un perfil productivo, social, económico, que va de la mano con un respaldo institucional que lo complementa, en materia de instituciones educativas, de gobiernos locales, en materia incluso de sistemas financieros, de instituciones bancarias, además con fuerte arraigo en una cultura de participación ciudadana. Claramente en la disyuntiva que planteaba Wilson Peres - si la descentralización es efectivamente por democratizar espacios locales o más bien por suplir incapacidades del gobierno central - se podría aclarar la duda que el asunto va más bien porque hay una tradición de democratización en lo local, si bien en la práctica, en algunos países, suple carencias de la política central.

LA DELIMITACIÓN DEL ÁMBITO DE "LO LOCAL"

Estos espacios generan dinámicas de crecimiento, desarrollo y competitividad bastante virtuosas. Hay economías de especialización donde existe el plus de lo flexible. ¿Por qué? Porque hay una mayor cercanía entre los actores, lo cual les permite ponerse de acuerdo ante cambios en el entorno y también porque se basa en vínculos de confianza, lo cual disminuye notablemente los costos de transacción que implica el asociarse, el ponerse de acuerdo, el articularse, en términos productivos o económicos. Un sistema articulado productivamente donde hay una dinámica virtuosa en materia económica estimula una descentralización institucional que impacta favorablemente en la calidad de vida de los habitantes de estos espacios locales.

La experiencia muestra que, en general, cuando existe mayor robustez del aparato económico y social local, las respuestas frente a requerimientos de reconversión productiva suelen ser bastante menos vulnerables que cuando no existe esa situación, lo cual en nuestro caso lo podemos apreciar, muy claramente, en la zona del carbón.

La dinámica de espacios territoriales, si bien aparece deseable cuando uno mira la unidad local, la unidad territorial que es objeto de esta dinámica peculiar de crecimiento, puede establecer tensiones en el espacio nacional. La experiencia es que donde se han desarrollado clusters, éstos han sido más bien concentrados territorialmente y generalmente llevan a una situación de heterogeneidad en dinámicas

.....
"Los funcionarios intermedios, son los principales enemigos de la pequeña empresa, porque al parecer no conocen la importancia de este sector en el desarrollo de la lucha por derrotar la extrema pobreza de este país. Ese es el escollo que encontramos en este momento. Hoy día, por ejemplo, una cosa concreta son los planos reguladores. Los planos reguladores prácticamente no dejan margen a que uno se instale." (Comentario de un participante.)
.....

Ingeniero Civil Industrial
Magister Ingeniería Económica

CORFO
Gerente de Fomento desde Agosto 1995.
Gerente de Desarrollo Estratégico hasta Agosto 1995.
Subgerente de Desarrollo Estratégico hasta Febrero 1995.

MIDEPLAN
Coordinador de Subprograma en la Secretaría Ejecutiva MIDEPLAN-BID del Programa de Preinversión, 1992 - 1994.

INSTITUTO ALEMAN DE DESARROLLO, BERLÍN
Asesor invitado Proyecto "Competitividad y Desarrollo Territorial".
Documento publicado por esa entidad en 1994.

CEPAL
Dirección del Proyecto Regional CEPAL-PNUD de Fortalecimiento de la industria de bienes de capital en América Latina. Participación de empresas de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay y Venezuela, 1990-1992.

INFOP
Consultor del Área de Estudios Económicos del Instituto de Fomento Pesquero, 1987 - 1988.

DPTO. INGENIERIA INDUSTRIAL, U. DE CHILE
Labor Académica Profesor de Comisión examinadora de varias memorias, (1993 - 1994).
Profesor titular en cátedras de Introducción a la Economía (1988) y Evaluación de Proyectos (1990).

de crecimiento y desarrollo respecto del total de un país. Pareciera ser que las políticas centrales contribuyen a agudizar estas tensiones más que a generar un real campo de transferencia desde los territorios más dinámicos, hacia aquellos menos dinámicos.

Es muy importante para ser realistas en el enfoque del desarrollo local, compatibilizar la visión de las potencialidades y capacidades de desarrollo local con la existencia de masas críticas para ellos. Es importante considerar, al visualizar la posibilidad de descentralizar decisiones, de articular políticas y de asignar, incluso, recursos para el funcionamiento de las mismas, que existan efectivamente capacidades en las regiones que están siendo objeto de esos aspectos de descentralización, y - si no es así - estimularlas .

Entonces todo proceso o política de descentralización requiere:

- Primero, tomar en cuenta las capacidades o el desarrollo de ellas a niveles locales, si queremos avanzar hacia políticas que apunten a promover dinámicas endógenas desde el punto de vista territorial local.
- Segundo, comprender, además, que todo proceso de descentralización requiere como contrapartida el desarrollo de capacidades de coordinación, de regulación, incluso de arbitraje. Muchas veces, el traspasar funciones aparece como una descarga del centro, y si se hace bien o mal, será problema de quien recibe la atribución. Sin embargo, la función de coordinación, de traspaso de experiencias aparece como un factor clave para que efectivamente los procesos de mayor descentralización conduzcan a mejores dinámicas y realmente impacten en un mayor desarrollo local.

LA ARTICULACIÓN ES CLAVE

Es imprescindible separar de la noción de desarrollo local, cualquier connotación de autarquía o de semi aislamiento de la comunidad. El desarrollo local, y así lo demuestran los casos exitosos de clusters, supone una plena inserción de la unidad territorial respecto de su entorno, así como capacidad de adoptar una dinámica de articulación respecto al entorno económico, y al político-administrativo, muy eficaz y eficiente.

El concepto de articulación resulta clave para que se produzca una dinámica de desarrollo local al interior de esa comunidad en términos de vinculaciones productivas, entre grupos de participación, públicas y privadas. Aparece como clave la articulación adentro y afuera y, en ningún caso, el desarrollo local puede concebirse sobre una base de autoreferencia o visión aislada o semi aislada.

Los laboratorios sociales son difíciles por su naturaleza. Miremos los buenos ejemplos. Creo que efectivamente en los casos europeos, ya con más tradición, más asentados y en los casos emergentes en América Latina, uno ve que existen ciertas prácticas que estimulan o interactúan virtuosamente con el desarrollo local.

LA LÓGICA DE RED PARA UNA DESCENTRALIZACIÓN PARTICIPATIVA

En primer lugar, promover una mayor articulación productiva horizontal y vertical. Creo que aquí hay un elemento muy importante en el caso de América Latina, más que cadenas productivas, a lo mejor, dado nuestro perfil en torno a industrias intensivas en capital, el desarrollo de proveedores, en términos tanto tecnológico como en bienes de capital, puede ser un importante insumo.

.....
"Respecto al diseño de instrumentos con perfil regional, no son instrumentos focalizados en general en sectores o territorios. Porque un instrumento para que efectivamente sea horizontal tiene que entregar los espacios como para admitir perfiles y determinadas utilidades con objetivos tal vez más específicos a una región o a un sector determinado. Y nos hemos dado cuenta de un instrumento como el PROFO, por ejemplo, que es un espacio asociativo, que aparece tan flexible y tan abierto a primera vista, efectivamente ha tenido rigideces, producto de la no conversación entre el nivel central, a la hora de diseñar, con los operadores y los sectores regionales, y los usuarios del instrumento."
(Comentario de un participante.)
.....

.....
"Tenemos un área que son los instrumentos de promoción de inversiones, en zonas en reconversión o rezagadas, que no han tenido perfil regional. Tenemos la situación paradójica de Arica, donde concentramos esfuerzos en promover inversiones industriales en una ciudad que tiene serios problemas de abastecimiento de agua, lo que es fundamental, y sin embargo no hemos canalizado ningún tipo de instrumento para incentivar lo que son las fortalezas de Arica, en términos de su ubicación, de su capacidad de constituirse en un centro logístico, en relación a todo el comercio de la zona central de Sudamérica."
(Comentario de un participante.)
.....

El segundo énfasis es en el desarrollo de mercados factoriales. Allí está el tema de los recursos humanos; de las necesidades y potencialidades de las economías locales; el tema tecnológico: transferencia tecnológica, sistemas de innovación y por supuesto el tema financiero, entre otros.

Reflexionando sobre la experiencia de CORFO, hemos constatado que es necesaria una decisión de pasar a operar desde una lógica centralizada a una lógica de red, y que ello requiere por un constante entrenamiento de todas las partes. El centro, asumiendo su nuevo rol articulador, y los nódulos de la red, asumiendo sus funciones ejecutivas, diferentes a las que tenían en el pasado.

Descentralización no implica necesariamente participación, y ahí pasa a ser clave el cómo se definan las nuevas funciones, en una lógica de red, del centro y la periferia. No basta con dividir funciones y decir éstas se quedan en el centro, con estas otras se quedan las redes; ustedes ejecutan y nosotros diseñamos. Esto no estimula ninguna lógica participativa, ningún desarrollo de capacidades. Lo que sí hay que definir son centros de responsabilidades, porque algunas de ellas en definitiva radican en el centro de la red y otras son propias de los nódulos; pero las funciones tienen que tener una lógica participativa, si queremos también avanzar en promover y estimular dinámicas descentralizadas y participativas.

Al interior de la región, nosotros no vemos el desarrollo local instalado en la comuna propiamente tal. La comuna es un actor fundamental, específico y primordial del desarrollo local, de la descentralización y de todo el proyecto de desarrollo regional. Pero nosotros lo analizamos pensando en sub espacios regionales, agrupaciones de comunas o más allá incluso de los límites comunales, según vocación de desarrollo, según componentes culturales, étnicos incluso, según otros elementos que son determinantes para decidir la administración del territorio.

Y no hay que dejar de tener presente también que la Ley de gobierno y administración regional entrega justamente al gobierno regional el encargo de velar por el desarrollo armónico del territorio, en los aspectos sociales, económicos y culturales.

La definición es amplia, da para muchas posibilidades, pero cuando llegamos al nivel de las atribuciones y al nivel de los instrumentos, encontramos dificultades al respecto.

A la pregunta ¿por qué el desarrollo económico local? Desde luego que nosotros queremos tener una oportunidad de desarrollo y vemos que la respuesta es heterogénea. Indudablemente no negamos y nos interesa la presencia de la gran industria, de los grandes conglomerados, con todas sus ventajas y desventajas. Estamos dispuestos a asumir ese desafío. Sabemos muy bien que como región nosotros no podemos hacer un espacio aparte, un proyecto aparte. Estamos comprometidos con el proyecto país y viajamos conjuntamente con el país en estos desafíos, pero también sabemos muy claramente que queremos nuevas posibilidades, queremos nuevas oportunidades y, sobre todo necesitamos de nuevos instrumentos, de nuevas facultades, de nuevas atribuciones para hacer posible el despegue de la región.

ES PRECISO PROFUNDIZAR LA DESCENTRALIZACIÓN

El proceso de descentralización nosotros lo vemos como una oportunidad, que tomamos, asumimos y ejecutamos políticamente. Esta concesión graciosa tiene limitantes y sabemos que las reglas del juego, al menos para este período, son que todas aquellas atribuciones o elementos de decisión regional que vayan en contra o interfieran con las políticas macroeconómicas o con el marco macroeconómico, desde luego, no son posibles. Y eso no es una decisión del gobierno de la Concertación; es una decisión de la oposición y del gobierno. Ahí estuvieron de acuerdo Senadores de oposición con Senadores de gobierno.

Nosotros estamos trabajando para que próximamente, en un período propicio, tal vez sea previo a las próximas elecciones presidenciales, se haga una revisión de la ley y del proceso de descentralización y se le dé un nuevo impulso. Porque, sin duda, este país no tiene posibilidades sino aborda con más profundidad el proceso de descentralización. En ese sentido también, nosotros como gobierno regional aplicamos políticas nacionales sectorializadas; pero no sólo eso, también hacemos un esfuerzo de innovación, de introducir elementos de pertinencia en la realidad regional. Y tenemos buenos ejemplos en ese sentido: son políticas nacionales, diseñadas nacionalmente, no es el que el centro no tenga capacidad para proponer políticas; por el contrario, propone demasiadas políticas y programas; pero no tiene capacidad de ejecutarlas. Y las transfiere y

.....
"¿Cuál es la unidad de análisis? No es la región ni el municipio. Desde ahí tienen que actuar las políticas públicas, pero ¿cuál es la unidad de análisis relevante? La identificación de los agrupamientos de empresas, los clusters - o como queramos llamarlos -, las micro-regiones que tienen una coherencia en la apuesta productiva. Eso es lo que necesitamos identificar. Identificar los sistemas productivos locales, los eslabonamientos, los proveedores."(Comentario de un participante.)
.....

.....
"Una política que no sea barata, que no sea de fácil instrumentación, que no sea sensata, hoy en día en América Latina no tiene el menor futuro".(Comentario de un participante.)
.....

Ingeniero Forestal, Universidad Austral de Chile
Especialista en planificación sectorial y regional

Universidad Autónoma Metropolitana, México D.F.
Estudios de Economía, mención planificación sectorial

Actualmente es Intendente de la IX Región
y Ejecutivo del Gobierno Regional de La Araucanía.

CONAF
Dirección Regional del Bío Bío hasta 1973; en México en los sectores público y privado entre 1973 y 1984, y en la empresa privada chilena a su regreso, hasta 1990.

Secretario Regional Ministerial de Planificación y Coordinación
en la IX Región entre 1990 y 1994.

Forma parte de variadas instituciones y organizaciones relacionadas con su especialidad, nacionales e internacionales, y ha participado en numerosos seminarios, talleres y programas sobre Descentralización, Gestión Regional y temas afines.

entrega a organismos como los gobiernos regionales, como las comunas, para que las ejecuten, pero sin el respaldo de recursos humanos, tecnológicos, ni siquiera con los recursos financieros adecuados.

Quiero dar un ejemplo, de una política sectorial, que hemos transformado en una política regional exitosa. En nuestra región, con un componente rural muy alto - 38% -, donde tenemos núcleos de pobreza y de falta de dinamismo productivo, desde luego que hacía falta desarrollar infraestructura, tanto vial, eléctrica, como de agua potable y alcantarillado.

En el caso de la electrificación rural, que tiene un efecto en la producción, la veíamos como un factor que permitía incentivar el desarrollo de actividades productivas, junto con cubrir necesidades de demanda social; la transformamos en un programa regional, manejado regionalmente, financiado con recursos del nivel central, operado mediante técnicos y gestores regionales, con decisiones en la instancia del gobierno regional y del Consejo Regional, que es un organismo de participación. Y hoy se puede exhibir el siguiente resultado: 16 mil viviendas electrificadas en el campo, o sea 16 mil familias dotadas de electricidad, en una región de 800 mil habitantes. Además, se puede exhibir una inversión, que no estaba contemplada y que no era fácil de negociar de 12 mil millones de pesos en el periodo 90-96, cantidad de la cual el Estado ha aportado un 60%; la empresa privada, un 30% y un 10%, los propios beneficiarios. Muestro un ejemplo de una política nacional que, con nuestras facultades - limitadas y todo -, hemos podido transformar en una política de carácter regional.

HAY QUE CREAR UNA CULTURA DE COLABORACIÓN

Lo que estamos impulsando, es la aplicación de políticas regionales con impacto local, políticas de desarrollo local en alianza con los municipios, pero sobre todo con los actores sociales, económicos y políticos. Y esto es algo fundamental para la región, en el contexto de la integración económica, porque todos los estudios han señalado que nuestra región se ve perjudicada porque contamos con un escaso o pobre desarrollo industrial.

Algunos se confunden con el desarrollo y el crecimiento de Temuco, que está basado más bien en pequeñas y micro empresas y no en grandes industrias y, sobre todo, en su capacidad de servicio. Temuco se ha transformado y se ha especializado como una ciudad de servicios - caso tal vez único en el país -, tanto a la producción como servicios sociales, que van más allá del ámbito regional e influyen en otras regiones. En ese sentido, no hay que ver a la región como Temuco. Es un caso; es parte del desarrollo desequilibrado que introduce el modelo en aplicación, que tiende a la concentración en los núcleos urbanos industriales, como es en Santiago o el caso recién mencionado de Temuco.

En este marco, en definitiva, nosotros necesitamos como región soluciones integrales. Y ahí teníamos la disyuntiva. Desde luego, los agrupamientos locales apuntaban más bien a defender intereses de carácter sectorial, como por ejemplo, los agricultores organizados que querían - y quieren - algún tipo de compensaciones específicamente para su sector. Y planteamos nosotros que no era posible, que ésa no era la solución. Teníamos que hacer un esfuerzo de desarrollo integral de la región, basado en las capacidades regionales locales, en la agrupación de esfuerzos y en aprovechar las ventajas que tenemos, como son la existencia de cuatro universidades, de un gobierno regional, de un sector empresarial emergente, de actividades económicas que tienen cierto dinamismo, de la presencia cada vez más evidente del sector industrial, en fin, de varios elementos, pero sobre todo de tener una propuesta

.....
"Observamos a nivel del país, que la correlación que hay entre las regiones más pobres y la pobreza de sus recursos humanos y de sus instituciones es total. Y si eso lo llevamos a la región en América, observamos lo mismo: los países más pobres son los que tienen menos capacidad institucional para llevar a cabo proyectos de modernización, y los países que ya han avanzado y tienen niveles de desarrollo un poco mayores, por el contrario, incluso tienen mayor capacidad de atraer los recursos de cooperación y los proyectos de desarrollo. ¿De qué modo podríamos, entonces, incorporar este elemento de manera no colateral o como un apéndice, sino que efectivamente como una parte sustantiva de las políticas de desarrollo? Porque si no la descentralización va a ser una pura imaginaria, que no va a tener en realidad asiento efectivo en los territorios". (Comentario de un participante.)
.....

.....
"Creo que una buena práctica en el sector público, es bajar un poco los recursos para estudios, e irlos aumentando, en esa misma proporción, para efectuar una efectiva y eficaz promoción y marketing, aprovechando el esquema de redes; creo que ahí tenemos una gran fortaleza." (Comentario de un participante.)
.....

.....
"Hay que concertar la creación de instituciones locales y regionales de desarrollo que presten servicios a la pequeña empresa, a la microempresa. Hay que crear ese espacio intermedio - el nivel meso del que hablamos a nivel teórico -, que supone en la práctica un involucramiento inteligente, selectivo, estratégico, concertado, con políticas territorializadas indirectas del sector público. Ese es el principal responsable. Falta ese sector público inteligente, capaz de animar a la concertación para la construcción del entorno innovador en el territorio." (Comentario de un participante.)
.....

integral regional y que tenga la adhesión social y política de la región.

Desde luego, que surgen dudas y preguntas que nos interesaría responder. Pero, en definitiva, hemos estado trabajando dentro de un enfoque de desarrollo local y tenemos propuestas. Y todas ellas apuntan a ampliar la competitividad de las actividades productivas, a crear una cultura de colaboración para el desarrollo de las ventajas competitivas. Todo esto se transformó en una plataforma de crecimiento de la región, una plataforma de negociación, una plataforma política, expuesta ampliamente a diversos niveles. Nosotros estamos haciendo un acercamiento con el gobierno nacional, abriendo espacios políticos a nuestra propuesta, exhibiendo y manejando nuestra capacidad de negociación, y haciendo una diferenciación que es difícil de entender: que un Intendente, representante del Presidente de la República, a la vez puede llegar a representar a la región.

Desde la perspectiva de mi calidad de funcionario de gobierno; de ferviente partidario de la descentralización y tratando de complementar algunos de los temas de competitividad y recursos humanos, pienso que también debemos reflexionar que la descentralización nos está trayendo nuevos problemas que, a mi juicio, no fueron suficientemente tratados, y que en el caso chileno son preocupantes: muchas veces la descentralización ha traído aparejada la fragmentación y la atomización. Al parecer cuando se habla de los sistemas locales de empresas, o sistemas o ambientes locales, creo que lo que se está reclamando es que se generen liderazgos locales articuladores, innovadores, convocadores; ahí hay un enorme desafío a construir entre todos.

Uno podría pensar que el gobierno municipal debería ser un ente convocador, articulador, impulsador de estos movimientos y estas iniciativas. Pero creo que la experiencia latinoamericana muestra que el gobierno municipal no necesariamente puede jugar ese rol y sí pueden jugarlo organizaciones privadas, fundaciones, agrupaciones: en lo personal, no creo mucho en estas institucionalidades, estos consejos, porque se diluyen y se deterioran.

Lo que me parece sustantivo, es que no solamente coloquemos el esfuerzo en desarrollar capacidades institucionales organizativas, sino que en propiciar, en favorecer, en aplaudir la emergencia de liderazgos locales, sean éstos del mundo político, empresarial, laboral, académico. Desde mi perspectiva creo que hay una carencia en este sentido en el país. Tenemos una base empresarial con una interlocución nacional, a lo más regional, pero muy débil a nivel local.

DESENCUENTRO ENTRE LOS SISTEMAS PRODUCTIVOS Y EDUCATIVOS

Tomando el tema de los recursos humanos y la clave de la competitividad, ¿cuál es el diseño mejor para organizar los sistemas de formación de recursos humanos? Hoy día, sin ningún tipo de discusión, es que sea un sistema orientado, estimulado desde la demanda, desde el sector productivo.

Eso me parece sustantivo, porque dos o tres años atrás, en reuniones en que se planteaba el modelo chileno, en realidad todo el resto cuestionaba el origen, la fórmula como estaba estructurado. Y hoy día hay un creciente interés de muchos países de América Latina por conocer cómo está funcionando este modelo. Un modelo en que, a mi juicio, lo sustantivo es que, de una vez por todas, se resuelva el desencuentro entre el sistema productivo y el sistema educativo. Mientras no lo logremos, vamos a estar perdiendo todos los días, momentos importantes de competitividad. Hay una encuesta del Programa Ciencia y Tecnología del Ministerio de Economía acerca de las innovaciones tecnológicas de las empresas, donde queda claro que los proveedores, los motivadores de esas innovaciones tecnológicas no han sido las universidades. No han nacido ahí.

En el mundo de la capacitación, en los últimos tres años, la participación de las universidades, como organismos que capacitan a personas, no supera el 11% de los capacitados en este país; hay, incluso, una tendencia a su disminución. Se

.....
"Estamos en sociedades donde más del 90% del conjunto de empresas de cualquier país de América Latina, son pequeñas empresas, a veces de un solo empresario. La verdad que trasladar ahí problemas de capacitación a la empresa me resulta un poco complicado. Ese es el tejido empresarial con el que se cuenta. Dejado al mercado, eso está llamado a morir. No alentar de una manera inteligente una reorganización del sector público para garantizar que llegue a los servicios esenciales para mejorar la gestión productiva, su renovación, la competitividad, es no hacer una apuesta por el desarrollo económico, por el empleo y por la mejora de la distribución del ingreso." (Comentario de un participante.)
.....

Profesor de Historia y Geografía

Universidad Católica de Lovaina
Estudios de Postgrado y candidato a Doctor en Educación.

Colegio de Profesores
Desde 1989 hasta 1993, Vicepresidente.

Subsecretario de Educación
Desde mayo de 1993 hasta marzo de 1994, Gobierno de don Patricio Aylwin Azócar.

Director Nacional Sence
Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, institución pública de fomento de la capacitación productiva en el país. Desde marzo de 1994 a la fecha.

plantea entonces, un enorme desafío en el tema de la vinculación de las universidades con las empresas.

FALTAN INSTRUMENTOS DE VINCULACIÓN

También en esto hay un enorme desafío: han habido muchos proyectos para tratar de vincular el mundo de la educación con el mundo de la empresa que no han resultado, porque han carecido de los instrumentos necesarios para desarrollar programas consistentes en este sentido. Por ello se está generando la idea de estimular el desarrollo de agencias privadas para vincular ambos mundos.

Dentro del mundo educacional, el proceso de enseñanza municipal debe seguir en el municipio. Este es otro gran desafío, que debe descartar pensamientos privatizadores, y colocar un fuerte énfasis en la gestión, para mejorar su calidad. Son pocas las municipalidades que administran su educación estructurando su organización de tal manera que facilite la vinculación del sector educacional con la empresa. Desde el punto de vista empresarial esto se traduce no en una falta de cooperación, sino en una falta de claridad de cómo llegar a vincularse.

Como ejemplo, estamos impulsando con la Comisión de Educación de la Confederación de la Producción y el Comercio vincular a las asociaciones de empresarios de Quilicura, Huechuraba y Colina, con los colegios, y para ello les pedimos una propuesta a los Departamentos de Educación Municipal. Sus proyectos se centraban en crear un departamento y personas para que se dedicaran a eso. Nuestra respuesta fue que los recursos deben ser utilizados con una cultura de cambio y transformación, donde el acento debe estar puesto en hacer cosas, actividades, iniciativas.

Quisiera resaltar que el desafío está en el tema de la vinculación entre la oferta del mundo educativo y el mundo de la producción.

Nosotros estamos convencidos de la superioridad de un sistema de entrenamiento, de capacitación laboral donde los subsidios estén en la demanda y no en la oferta. Y la política del gobierno es fortalecer esto, incluso en los casos de la pequeña empresa.

Hay empresas muy potentes, que son capaces de tener sus propios sistemas de capacitación y que ciertamente su modelo será el japonés. Pero hay otras empresas que no tienen área de personal y, por tanto, hay espacio para agentes privados que puedan intermediar ese esfuerzo. Y en eso discrepo de Wilson Peres, cuando plantea que existe esa posibilidad también para la agencia pública. Creo que no es lo mejor para un país. La agencia pública tiene que dar los incentivos y ojalá se desarrolle una oferta de operadores privados que hagan esa tarea. Y es la mejor manera, a nuestro juicio, de resolver y adecuar los requerimientos cada día más cambiantes del mundo productivo, con la necesidad de que haya instituciones que sean capaces de proveer esas competencias.

El mundo local es tan heterogéneo que se requieren múltiples servicios de asesoría y de consultoría integrales, que potencien el desarrollo económico local. Las agencias privadas también deben ser heterogéneas en su funcionamiento institucional, a fin de que desaparezcan las instituciones compartimentalizadas tan frecuentes en nuestro sistema, y que a mi juicio, lo debilitan.

En cuanto a la competitividad y la productividad, resulta sustantivo asumir que hoy tenemos que hacer un salto cualitativo en el sentido de lo que queremos

.....
"Sobre el tema de la pequeña empresa, que ha sido el fuerte cuestionamiento, de por qué no opera el incentivo a la demanda. En el caso chileno, de los estudios que hemos hecho, podríamos dar tres explicaciones: una, la gran desinformación; otra, el miedo que tiene la pequeña empresa a capacitar. La mayoría de los empresarios piensa que capacitar va a ser un problema, porque le van a pedir más salario, y se les va a ir el trabajador. Este último tema creo que es sustantivo; si se miran las encuestas de quiénes están ocupando los nuevos puestos de empleo que genera la economía, se comprueba que más del 60-70% son personas con experiencia laboral y mayores de 25 años, incluso ello se ratifica viendo las convocatorias. En la práctica, la pequeña empresa se está convirtiendo en el espacio de aprendizaje de los trabajadores más calificados de la gran empresa. Entonces, una parte importante de los pequeños empresarios no han querido capacitar. Es lamentable, pero es un tema de cultura empresarial que hemos discutido varias veces con las agrupaciones empresariales. Y en tercer lugar, está el tema de la falta de liquidez." (Comentario de un participante.)
.....

.....
"Los empresarios estamos viendo cómo nos integramos a la educación. No queremos que sea un mero trámite, que un joven se gradúe y salga de inmediato a producir. Desgraciadamente, hoy día, un joven se gradúa y sale a hacer la práctica en la empresa. O sea que, fuera de todos los problemas que tenemos, de todas las cosas en contra, además somos una escuela gratuita, lo cual hace que perdamos competitividad." (Comentario de un participante.)
.....

para este tema. Esto es desarrollar esfuerzos en materia de recursos humanos, que mejoren los desempeños laborales y que se traduzcan en habilidades y competencias laborales. Y ése no es un tema menor en el caso chileno, donde siempre se ha visto esto simplemente como acciones de entrenamiento, de educación, como meros procesos de transmisión de informaciones.

Por tanto, hay que recuperar a la empresa como un lugar de aprendizaje, un punto central de nuestra visión, de nuestra política. No hay mejor lugar para aprender, no tan sólo las técnicas, las habilidades, sino que los nuevos valores, las nuevas actitudes que se requieren para que funcionemos mejor.

.....
"Hay que hacer un shock de ofertas durante 20 años en educación. Si los coreanos en el año 60 se hubiesen limitado a financiar la demanda que iban a tener sobre educación en ese año, obviamente habrían sido lo que se encuentra hoy en América Latina: el 60 por ciento de los subsidios no se utilizan; y de lo que se ocupa, la mayoría se concentra en las grandes empresas".
(Comentario de un participante.)
.....

Mi participación en este panel es para dar el punto de vista de la realidad de un empresario PYME. La experiencia es que este es un camino duro. En realidad hay que luchar contra todo y en general existen pocas instancias de apoyo. Una vez superadas las etapas iniciales, se comienzan a encontrar algunas puertas abiertas. Aún así, siento que hay mucho por hacer en ese sentido.

Particularmente me interesa destacar, en el caso de Talca de donde provengo, que todas las disposiciones para el desarrollo local apuntan a potenciar el sector de las pequeñas, medianas y microempresas. Para ello, hay que reforzar y revalorizar a su vez, a las asociaciones gremiales, como interlocutores válidos, para poder aplicar estas políticas e instrumentos.

Pertenezco a la Asociación de Pequeños Empresarios y a pesar que las cifras señalan la relativa importancia de este sector en lo que se refiere a capacidad de generar empleo en el país, es lamentable que se den situaciones tales como no encontrar en nuestra asociación, socios suficientemente incentivados para hacer una elección. Esa es la realidad. ¿Qué falta? Falta información, potencial. No hay especificidad en los instrumentos; por ejemplo, CORFO no tiene un instrumento para apoyar el fortalecimiento de las organizaciones gremiales. Creo que esas deben ser las prioridades en los enfoques. Como pequeños empresarios no podemos seguir atomizados, porque así no vamos jamás a lograr eficacia en implementar estas políticas y aplicar los instrumentos que corresponda.

En el último tiempo, lo más significativo al respecto ha sido el PROFO, instrumento que está en etapa incipiente, pero con posibilidades de aprovechar la coyuntura del MERCOSUR para producir algunas exportaciones de producción local.

CARENCIA DE INFORMACIÓN

Respecto a lo que se refiere a información, debo decir que en nuestra área hay una falta abismante de ella. Aunque soy una persona que está más interiorizada en estos aspectos, todavía detecto instrumentos que no conozco. Recién he sabido que existe uno para la creación de parques industriales. En Talca, en nuestra Asociación de Empresarios, hemos terminado hace poco una lucha de muchos años con el municipio, para que se regularizara la escritura de transferencia de un terreno en un proyecto como plan piloto de un parque industrial.

Realmente hay inquietud en la zona por todo esto, aunque hay esfuerzos para hacer desaparecer estos elementos negativos. Por ejemplo, se han creado algunas comisiones convergentes en un Foro Productivo, a algunas de las cuales he sido invitado, donde se está pensando seriamente en tomar medidas para apoyar al sector. Como se ha dicho, el desarrollo de las grandes empresas no es capaz de absorber toda la mano de obra al ritmo de crecimiento en que está el país. Luego, es preciso tomar medidas concretas que sean significativas para los empresarios.

Existen instrumentos excelentes en la teoría, pero que siembran dudas en su aplicación llevada a la realidad. Para ejemplificarlo, voy a relatar una anécdota. Hay una línea de créditos del Banco del Estado, a la que se accede vía proyectos,

.....
"En lo local, quiero reafirmar el tema del liderazgo. Me parece sustantivo. En el tema de la asociatividad empresarial tenemos que partir de la base de que hoy día los empresarios quieren asociarse de otro modo, no solamente para lo reivindicativo o lo gremial tradicional, sino otro tipo de asociaciones. Están surgiendo clubes, surgen asociaciones. Creo si queremos mirarlo como país, de cualquier forma hay que estimular la asociatividad empresarial." (Comentario de un participante.)
.....

que supuestamente soluciona el problema principal de acceso al crédito para las pequeñas empresas, cual es la falta de garantías. En el papel esta línea es muy flexible, y presenta rangos factibles de garantía real, ya que paralelamente evalúa las bondades del proyecto mismo, tomando en cuenta sus indicadores, y la calidad del gestor, en cuanto a sus antecedentes, capacidad y proyección. Ello asigna puntajes y es posible llegar a garantías realmente aterrizadas, de menos del 50%. Asesorado por Fundación SERCAL, que tiene una importantísima participación en hacer evaluaciones, trabajamos rigurosamente durante seis meses, para presentar al Banco del Estado un proyecto encuadrado en los márgenes de la línea. Sin embargo, el técnico agrícola a cuyas manos llegó en instancia final el proyecto, consideró al parecer que innovar era demasiado riesgoso, y así lo expresó, invalidando todo el esfuerzo desarrollado.

¿Cuál es la explicación de un hecho como éste? Pienso que tiene que haber un compromiso más explícito del Estado y del gobierno, porque los ejecutivos del Banco del Estado sienten una responsabilidad personal en la asignación de estos créditos, que al parecer consideran de alto riesgo. Entonces, tienden a no otorgarlos. Se dan por excepción, cuando lo lógico si se crea la línea, es para darle realmente un uso masivo.

Las trabas burocráticas existentes son increíbles, tanto en la gestión de nuevas empresas como en la ampliación de las existentes. Hay preocupación por modificar esta situación, porque no se puede pensar en el desarrollo del sector con tanto obstáculo. Tiene que haber un entorno innovador, que apoye, en el que uno no se sienta culpable por ser pequeño empresario. Uno no tiene que llegar con la cabeza gacha a un banco, en un clima de desconfianza.

Volviendo a las posibilidades de desarrollo local y al aporte que puede hacer el sector de las PYMES y las microempresas, creo que este es fundamental. Sin embargo - lo reitero - es indispensable desarrollar las asociaciones gremiales, de tal modo que se pueda concentrar la aplicación de los instrumentos y la información sobre ellos.

Un funcionario de SERCOTEC me planteó crear un Centro de Promoción de la Productividad y de la Calidad Total. Me pareció una idea excelente, pero ¿por qué no coordinar esta iniciativa con la posibilidad de potenciar nuestra Asociación Gremial? Ya que nuestra agrupación tiene una propiedad adecuada para este fin, ¿por qué no coordinar ambas cosas y usar la asociación como palanca táctica, real, para llegar a la gente con instrumentos de apoyo que les permitan realmente subsistir?

SE REQUIERE PARTICIPACIÓN ACTIVA DE LAS UNIVERSIDADES EN EL DESARROLLO LOCAL

En cuanto a la región, pienso también como otros, que falta una participación mucho más activa de las universidades, ya que ellas son el centro de lo mejor del recurso humano de cualquier sociedad. La universidad debería cumplir un papel orientador, ser el camino para coordinar con instancias como intendencias, gobernaciones y alcaldes, en sus respectivos ámbitos; y ser un actor relevante en el logro de una coordinación eficaz que fomente el desarrollo empresarial y por ende, el de la región.

Pienso que en teoría está todo dicho. Todas las exposiciones han sido brillantes, pero, desgraciadamente, en la práctica, los pequeños empresarios permanecen

.....
"Quiero decir que existen otras alternativas de vinculación. Si uno mira a ciertos países, existen múltiples modalidades entre asociaciones gremiales y sector público. Y tenemos que buscar el fortalecer todas esas modalidades. Uno ve el caso de Japón, donde en realidad, por ley, las asociaciones gremiales son financiadas en un 50% por el Estado. Ellas se dedican a su labor, que es ser asociación gremial. Podemos considerar que es un esquema terriblemente paternalista, porque nuestras asociaciones a lo mejor no tienen la tradición de las japonesas, por múltiples razones, pero obviamente hay un llamado para que las asociaciones gremiales, en los espacios regionales nuestros, busquen alianzas, busquen llegar a esas masas críticas que necesitamos, para traspasar esas funciones, que realmente es nuestra voluntad hacerlo." (Comentario de un participante.)

.....
"La operación de instrumentos constituye una modalidad de articulación posible entre un sistema de fomento y una asociación gremial, cuyos objetivos en ningún caso pueden confundirse, en cuanto a asociación gremial con entidad intermediadora de programas de fomento." (Comentario de un participante.)

.....
"Creo que habría que fortalecer la idea de que es en las empresas o en las organizaciones donde se toman las mejores decisiones. No les robaría a ellos la decisión. Ahora, si ellos quieren hacerlo a través de un agente intermediador, que lo hagan, pero que la decisión la tomen ellos, no el Estado." (Comentario de un participante.)

ce mos aún en un camino muy duro para salir adelante. Desde ya dejó lanzada la idea para que CORFO cree instrumentos, los informe adecuadamente y canalice recursos para ello.

También es fundamental perfeccionar sistemas de información. Hay mucha ignorancia entre los empresarios acerca de los recursos e instrumentos a los que tienen acceso. El uso de los recursos de capacitación vigente es bajísimo. Por diversos motivos no se utilizan, pero la mayoría no recurre a ellos por falta de conocimiento.

Termino mi exposición con algo positivo. Ya está germinando la idea de centralizar la información para que los empresarios sepan a qué recursos o beneficios tienen acceso; un ejemplo de ello es la comisión que se ha creado en todas las provincias de la VII región, para converger en un Foro Productivo; por otra parte la participación de las PYMES en el desarrollo económico local está muy bien inspirada, con la colaboración activa de la Universidad Católica del Maule, en combinación con SERCOTEC. Se está pensando que estas comisiones sean de carácter permanente y se ha planteado la creación de algún organismo articulador para romper con esta fragmentación de iniciativas, de posibilidades.

.....
"Como pequeño empresario no veo a la asociación gremial como lo ha sido en forma típica, sino como un centro de agrupamiento para tener interlocución válida, eficaz. Ese es el sentido de la asociación gremial. Y hace falta que haya recursos para potenciarla." (Comentario de un participante.)
.....

CAPÍTULO 2

ESTRATEGIAS Y METODOLOGÍAS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

PONENCIAS

LA MUNICIPALIDAD COMO AGENTE DE DESARROLLO ECONÓMICO: LA EXPERIENCIA DEL ESTADO DE RÍO DE JANEIRO

FRANKLIN COELHO
Economista

Universidad Federal Fluminense, Río de Janeiro
Profesor de Post Grado en Economía.

SERE/FES

Coordinador del Proyecto de Desarrollo Económico Local, que se inició a fines de 1993. Organizador del libro "Desarrollo Económico Local: Temas y Asuntos Tratados. IBAM/SERE/FES, Río de Janeiro, 1993. Coordinador del Proyecto Gestión Democrática y Partidos Políticos: El Modo de Gobernar del PT, que resultó en la publicación de un libro, nueve videos y tres revistas sobre experiencias innovadoras en 1990.

INSTITUTO BRASILEÑO DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

Profesor-invitado del Instituto, que ha asesorado y afiliado la mayoría de los municipios brasileños, actualmente cerca de 5 mil. Como profesor invitado del IBAM ha capacitado gerentes locales y regionales del SEBRAE-RJ.

IBAM y SEBRAE

Coordinador del material didáctico producido en sociedad del SERE con el IBAM/SEBRAE, bajo el título: Guía de Desarrollo Económico Local. Agosto 1995.

Además de textos y artículos, publicados en revistas especializadas y diarios, coordinó estudios relacionados con el tema, siendo éstos los más recientes:

Rutas y Tendencias de Modelos Políticos para las Micro y Pequeñas Empresas, que resultó en la publicación del libro con el mismo nombre. SERE/FES, Río de Janeiro, 1996.

Estrategias Urbanas, Actores y Emprendedores Populares, estudio comparativo en las ciudades de Sao Paulo, Porto Alegre, Recife, Belem y Río de Janeiro. El resumen fue publicado a través de FASE, en su Revista Proposta Nº67, Diciembre 1995, Río de Janeiro.

LA MUNICIPALIDAD COMO AGENTE DE DESARROLLO ECONÓMICO: LA EXPERIENCIA DEL ESTADO DE RÍO DE JANEIRO

INTRODUCCIÓN

El debate sobre el rol de los municipios en la promoción del desarrollo económico y en los programas de generación de ingresos, ha estado en la agenda de diversas municipalidades en Brasil. La importancia de las experiencias más recientes, todavía poco numerosas, radica en la transformación que está en curso, lo que nos lleva a creer en la ampliación de dichas acciones en los próximos años, constituyéndose en la tendencia de los gobiernos locales.

Creando en esta tendencia, desde hace dos años, el SERE/FES¹ ha estado llevando a cabo un programa de Desarrollo Económico Local con municipalidades de ciudades medianas en el Estado de Río de Janeiro. Esta experiencia, que cuenta con la sociedad del IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal) y del SEBRAE (Servicio de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas del Estado de Río de Janeiro (SEBRAE-RJ), ha generado acciones y una modificación del cuadro institucional de apoyo a las micro y pequeñas empresas, que sugiere hacer una reflexión más detallada sobre esta experiencia.

Frente al escenario de reestructuración económica, del proceso de globalización y fragmentación de los territorios, fenómenos que imponen a los gobernantes locales una nueva calidad de acción de desarrollo económico y social, las oportunidades y amenazas que se presentan tienen su especificidad a partir de cada realidad local. Partiendo de estas particularidades, buscamos esbozar algunas tesis sobre los cambios institucionales que se requieren para que un proyecto de desarrollo económico local tenga éxito. Estos cambios involucran aspectos económicos, culturales, de gestión y financieros necesarios para construir el ambiente que fomente las oportunidades de empleo, trabajo y renta, a partir de una determinada base territorial.

1. EL DESAFÍO DEL DESARROLLO MUNICIPAL

El concepto de local no está libre de imprecisiones y frecuentemente identificamos así indistintamente la región, el municipio y el distrito. Esta ambigüedad exige que califiquemos mejor lo que entendemos por local. Este concepto es relativo ya sea en el contexto global o regional. En el contexto global, por su inscripción en el proceso actual de desarrollo donde se constituyen redes económicas estructuradas como unión de puntos en el espacio, despro-

vistos de identidad y unión territorial. No obstante, la discontinuación y rupturas promovidas por el proceso de globalización no se realizan sin pagar un tributo a la herencia regional y a las identidades territoriales formadas históricamente. Al contrario de lo que se podría imaginar, en una fuerte unión de integración y como contratendencia se produce la pérdida de identidad en los territorios en los procesos económicos promovidos por la globalización.

La dimensión regional nos permite evitar una teoría relativa de lo global/local, que pierde el control de la acción efectiva, por trabajar con escalas territoriales tan diferenciadas, pudiendo transformarse en una teoría genérica de las relaciones entre lo micro y la macro. Estas escalas tan diferenciadas no permiten hacer una buena definición del actor social que planifica, y de las alianzas y sociedades necesarias para el desarrollo local. Y si no se clasifican las escalas territoriales, correremos el riesgo de no diferenciar actores y sus estrategias, lo que nos llevaría a una situación en que todos pueden ser considerados actores locales, independientemente de su relación de pertenencia con el territorio.

La dimensión regional nos permite evitar una teoría relativa de lo global/local, que pierde el control de la acción efectiva, por trabajar con escalas territoriales tan diferenciadas, pudiendo transformarse en una teoría genérica de las relaciones entre lo micro y la macro. Estas escalas tan diferenciadas no permiten hacer una buena definición del actor social que planifica, y de las alianzas y sociedades necesarias para el desarrollo local. Y si no se clasifican las escalas territoriales, correremos el riesgo de no diferenciar actores y sus estrategias, lo que nos llevaría a una situación en que todos pueden ser considerados actores locales, independientemente de su relación de pertenencia con el territorio.

En este sentido, buscamos trabajar en tres escalas de desarrollo local: regional, municipal y comunitario. La escala regional recupera el potencial de integración y la identidad territorial de los municipios de una región, con la formación de mercados regionales y de integración del marketing público. El municipio significa una unidad administrativa/territorial en la cual se localizan los actores y se desarrollan las primeras estructuras económicas. Reconocer sus potencialidades y su perfil económico es fundamental para trabajar la identidad regional, con un sentido cada vez más integrador de las municipalidades.

La tercera escala es de las comunidades. No estoy aquí queriendo recuperar el concepto de comunidad como el más integrador de la sociedad. Parto de la premisa que en cualquiera de estas escalas territoriales estará presente un proceso complejo que genera asociaciones entre individuos y se constituyen en espacios donde se hace presente la singularidad y la pluralidad. No hay aquí una valoración de pequeñas comunidades o grandes ciudades, sino una diferenciación territorial, que determina, a su vez, formas de integración diferenciadas entre los actores sociales. (Ver Cuadro N° 1 en Anexo).

De esta manera se forman circuitos económicos de territorios, a partir de una concepción de desarrollo que busca un mayor autosostenimiento local y una integración de las necesidades económicas y sociales, en la perspectiva de un desarrollo humano. Es así que, el concepto de desarrollo económico local, como acción coordinada, descentralizada y focalizada, destinada a activar y mejorar sostenidamente las condiciones de vida de sus habitantes, presenta algunos desafíos:

- Considerar que el desarrollo municipal consiste en potenciar el desarrollo socio económico, tomando como base la movilización de recursos humanos y financieros. Esto implica una reorganización institucional que permita la acumulación local a través de pequeños emprendimientos, del asociativismo, y la integración del mercado popular, con el circuito de acumulación que surge de la reestructuración económica.
- Crear y fortalecer iniciativas económicas municipales para mejorar la infraestructura productiva, permitiendo aumentar sus escalas económicas.
- Capacitar agentes regionales públicos y privados para ofrecer opciones de integración municipal/regional, privilegiando la utilización de recursos endógenos.
- Los nuevos actores de este proceso - empresarios locales, bancos y agencias regionales, cooperativas y organismos públicos locales, ONG's - deben fortalecer foros, consorcios y otras formas de organización capaces de construir sociedades de forma democrática.
- Estructuración de políticas socio económicas regionales que integren circuitos productivos agrarios y urbanos.
- Fortalecer el gobierno local como promotor del desarrollo y de la participación organizada de la comunidad.

Parto de la premisa que en cualquiera de estas escalas territoriales estará presente un proceso complejo que genera asociaciones entre individuos y se constituyen en espacios donde se hace presente la singularidad y la pluralidad. No hay aquí una valoración de pequeñas comunidades o grandes ciudades, sino una diferenciación territorial, que determina, a su vez, formas de integración diferenciadas entre los actores sociales.

Por lo tanto, uno de los mayores desafíos consiste en el cambio de rol del gobierno local como promotor del desarrollo económico. Existe la creencia que las cuestiones económicas están en el ámbito del gobierno federal o estatal. Para que se haga efectivo este nuevo papel de los municipios se requieren arreglos institucionales al interior del proyecto de reforma de Estado, en los cuales se incorpore la cuestión económica en el debate sobre la descentralización.

La acción en el plan económico local califica estos procesos de descentralización, al exigir definiciones de objetivos y metas. ¿Descentralizar para quién, con qué proyecto de desarrollo? El desarrollo no sólo debe abarcar la expansión de riqueza e ingreso. Por esta vía, se reafirma la definición de desarrollo humano como una ampliación de oportunidades para las personas; por ejemplo, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para garantizar un nivel de vida mejor.

2. SEBRAE Y EL NUEVO ARREGLO INSTITUCIONAL

El Estado de Río de Janeiro fue uno de los primeros en desarrollar un programa específico para micro y pequeñas empresas. Implantado en 1991, por el Gobernador Leonel Brizola, el Proyecto Paraíso - o Programa Especial de Incentivo y Fortalecimiento de la Micro y Pequeña Empresa Fluminense - es una iniciativa para apoyar los emprendimientos de menor tamaño, y tuvo como meta crear 50 mil nuevas empresas y 200 mil nuevos empleos, en un plazo máximo de tres años.

Sus objetivos generales fueron:

- a) Simplificación y desburocratización de las relaciones entre el Poder Público y la actividad empresarial.
- b) Revisión y adecuación tributaria.
- c) Promoción de los negocios (básicamente, apoyo a nivel de comercialización).
- d) Fomento de líneas de crédito.
- e) Incentivo para la formación profesional.
- f) Estimulo al asociativismo.²

A partir de un proceso de sensibilización realizado por el SERE, y de la propia participación del SEBRAE en proyectos de Desarrollo Económico Local, ocurre una inversión en su organización institucional; modificando la concepción de prestación de servicios con la propia definición del destinatario de estos servicios.

3. MUNICIPIOS Y UNA NUEVA CULTURA POLITICA ADMINISTRATIVA

Esta acción emprendedora municipal ha intentado incorporar algunos elementos de una cultura administrativa de las municipalidades desarrollada en Brasil en la última década. El proceso de democratización en el país exigió de los partidos de los trabajadores y socialistas nuevas concepciones en términos de reconstrucción del pacto federativo y de las relaciones público/privadas en la gestión de los servicios públicos. La herencia de visiones estatistas en el interior de estos partidos y las nociones de enfrentamiento vertical con el Estado no permitieron una visión más precisa sobre el rol del poder local, en una concepción más global de reforma de Estado. Con la victoria electoral de los partidos de izquierda, en 1988, sobre todo en los grandes y medianos municipios, podemos identificar la construcción de un proyecto de acción institucional y de vías de cambios estructurales de la sociedad brasileña, a partir del fortalecimiento del poder local.

Los trazos centrales de este proyecto son:

- Democratización de la sociedad y del Estado con la constitución de una esfera pública democrática y políticamente activa, articulando las formas institucionales de una democracia representativa, con las formas directas de representación de la sociedad.
- En relación a las formas tradicionales de gobernar, invertir las prioridades, dirigiendo los recursos humanos y financieros, hacia las áreas más carentes. Recuperar la calidad del servicio público y garantizar la igualdad de acceso a los servicios urbanos básicos.
- Publicitar los servicios esenciales, desprivatizar el Estado, democratizarlo, transformar lo estatal en público.

Esta acción de las municipalidades generó arreglos institucionales que permiten pensar en las potencialidades y límites de estas experiencias. En primer lugar, se retomó la noción de poder local, valorizando el rol de las Cámaras de consejales, las que durante el régimen militar se transformaron en vitrina de negocios. Por otra parte, se dió la posibilidad para que la propia sociedad local participase en las decisiones políticas, a través de una real descentralización del poder.

Esta acción de las municipalidades generó arreglos institucionales que permiten pensar en las potencialidades y límites de estas experiencias. En primer lugar, se retomó la noción de poder local, valorizando el rol de las Cámaras de consejales, las que durante el régimen militar se transformaron en vitrina de negocios. Por otra parte, se dió la posibilidad para que la propia sociedad local participase en las decisiones políticas, a través de una real descentralización del poder.

La experiencia en el interior de las municipalidades indicó que las formas de participación eran más amplias y diferenciadas, asumiendo una diversidad de tipos, en función de las escalas de planificación, de gestión, grado de institucionalización y de poder de decisión. (Ver Cuadro N° 2 en Anexo).

La materialización de una nueva política de gestión democrática orienta la propuesta de reforma administrativa, reorganizando su estructura para democratizar las informaciones sobre procedimientos administrativos, garantizando el acceso a proyectos sociales y concursos públicos

La experiencia en el interior de las municipalidades indicó que las formas de participación eran más amplias y diferenciadas, asumiendo una diversidad de tipos, en función de las escalas de planificación, de gestión, grado de institucionalización y de poder de decisión.

idóneos, rompiendo con la práctica de atención preferencial a quienes tienen influencias. Es con esa dimensión de ruptura político-cultural que debemos pensar en la reforma administrativa.

En la concreción de acciones, se fortaleció la convicción que la administración no debe ser asumida como un fin en sí misma, en particular en las áreas medias, cuyo producto adicional en administraciones tradicionales es el espacio de corporativismo y de empleo, de generación de anillos burocráticos que dominan la información. Las municipalidades democráticas deben transformarse en un espacio para construir una nueva relación entre el gobierno, actores económicos y la sociedad local. Su materialización pasa por el desarrollo de métodos, rutinas, y tareas que permitan la toma de decisiones y el monitoreo de su consecución, en conjunto con los segmentos interesados, de manera que estos no sean un público meramente recep-

tor, como tradicionalmente ocurre, sino agentes activos en las decisiones.

Para la reforma administrativa está implícito que los conceptos de eficiencia sean agregados a los de democracia, gobernabilidad y justicia social. Por lo tanto, es necesaria la representación de varios organismos, teniendo como rumbo la política de inversión de prioridades y la re-evaluación de los organismos de la administración indirecta, no bajo la concepción neoliberal de reducción de costos

Para la reforma administrativa está implícito que los conceptos de eficiencia sean agregados a los de democracia, gobernabilidad y justicia social.

para favorecer la acumulación, pero respondiendo claramente si son adecuados, en su forma actual, para el ejercicio de una propuesta democrática y popular. Se trata de garantizar eficacia, capacidad de realización de las acciones planificadas y/o pactadas con la población, y obtener mayor productividad en la administración pública modificando las rutinas administrativas⁴.

Este cambio cultural comienza a realizarse sólo cuando existe una integración tal entre los actores locales, que les permite crear un ambiente de cooperación, aceptar al otro como socio y reconocer una identidad territorial.

4. NUEVOS INSTRUMENTOS DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

El escenario de una democratización de la economía local, construyendo mecanismos para fortalecer esta última, exige nuevos instrumentos de administración municipal. Estos pueden ubicarse en tres campos:

- a) El carácter extra fiscal del tributo dirigido hacia el desarrollo económico;
- b) Las formas alternativas de financiamiento; y
- c) Los instrumentos de fomento económico.

El escenario de una democratización de la economía local, construyendo mecanismos para fortalecer esta última, exige nuevos instrumentos de administración municipal.

Lo extra fiscal consiste en el uso y en el manejo del tributo con finalidades que van por sobre la preocupación de la recaudación de recursos financieros. Su función evoluciona de un simple medio de obtención de recursos financieros para enfrentar los gastos públicos, controlar y articular las políticas económicas sociales, asumiendo un poder regulador,

ya sea sobre personas jurídicas o personas naturales.

El análisis de la situación actual revela que lo extra fiscal es más frecuentemente aplicado en relación a los incentivos fiscales. Lo que se ha visto es que dicha política encuentra mayores atractivos para empresas de gran tamaño, donde el poder público espera generar empleos, promover el municipio y recibir beneficios en lo que se refiere al aumento de recaudación. Con ese propósito se ofrecen facilidades que incluyen, además de exenciones, el aforamiento de inmuebles públicos y hasta el mismo acceso a servicios públicos. Por lo tanto, las razones que conducen a las pequeñas y medianas empresas a determinar el lugar donde se establecerán, no están necesariamente vinculadas a la obtención de posibles incentivos fiscales. Factores relacionados al mercado de sus actividades, intereses de orden personal y familiar, como condiciones de vivienda, influyen en esa decisión.

Esta situación muestra que sólo las grandes empresas son el objetivo del poder público, por considerarlas un atractivo fiscal. Por ello frecuentemente éstas se tornan objeto de disputa entre municipios, obteniendo privilegios fiscales que pueden llegar a configurar una situación de injusticia fiscal. Por otra parte, las pequeñas empresas que ya están instaladas, o las que se van instalar, son olvidadas por el poder público, tratadas como de menor importancia y, muchas veces, obligadas a cumplir con una gran cantidad de obligaciones tributarias secundarias, y exigencias de orden burocrático.

Esta situación muestra que sólo las grandes empresas son el objetivo del poder público, por considerarlas un atractivo fiscal. Por ello frecuentemente éstas se tornan objeto de disputa entre municipios, obteniendo privilegios fiscales que pueden llegar a configurar una situación de injusticia fiscal. Por otra parte, las pequeñas empresas que ya están instaladas, o las que se van instalar, son olvidadas por el poder público, tratadas como de menor importancia y, muchas veces, obligadas a cumplir con una gran cantidad de obligaciones tributarias secundarias, y exigencias de orden burocrático.

Los instrumentos legales en vigor, contenidos en ley mayor, permiten implementar, de inmediato, algunas acciones, con el objeto de viabilizar un trato jurídico diferenciado que actúe como estímulo para las pequeñas y micro empresas. Entretanto es necesario que la legislación tributaria local contenga dispositivos que den soporte a esas

medidas, ampliándolas para cooperativas, auto empleo, empresas familiares y creando condiciones de integración del mercado informal.

Se necesita además pensar en un nuevo arreglo institucional para crear condiciones de acceso al crédito para los emprendedores populares. Estas alternativas de construcción de agencias de desarrollo local y sistemas de crédito para pequeños emprendedores tiene sus referencias principales en diversas experiencias internacionales.

Los instrumentos legales en vigor, contenidos en ley mayor, permiten implementar, de inmediato, algunas acciones, con el objeto de viabilizar un trato jurídico diferenciado que actúe como estímulo para las pequeñas y micro empresas. Entretanto es necesario que la legislación tributaria local contenga dispositivos que den soporte a esas medidas, ampliándolas para cooperativas, auto empleo, empresas familiares y creando condiciones de integración del mercado informal.

Estas formas alternativas de financiamiento se caracterizan por:

- a) Sus usuarios son pequeños empresarios, que no tenían acceso al sistema bancario tradicional;
- b) Una política basada en la concesión de pequeños créditos y en la formación de grupos de usuarios, que se responsabilicen colectivamente por los créditos concedidos para cada miembro del grupo;
- c) Crédito orientado; y
- d) El ahorro entre los usuarios como contrapartida para obtener el crédito.

Además de las formas alternativas de financiamiento, surgen también algunos instrumentos de fomento económico y un conjunto de iniciativas que han sido sistematizadas por instituciones que trabajan con administración municipal o mediante la **Acción de los Ciudadanos**⁵. Expresan, en general, un medio de potenciar los recursos humanos y los negocios locales

5. DESARROLLO LOCAL, MOVIMIENTOS SOCIALES Y ACCIÓN CIUDADANA

Paralelo a estas formas de mediación y construcción de la esfera pública, surgen los actores con capacidad emprendedora en el campo de la gestión social, revelando un gran esfuerzo de creatividad en el desarrollo de formas asociativas de producción, comercialización y consumo, con apoyo de procesos innovadores de capacitación y formas

alternativas de financiamiento.

Lo que parece estar en el centro de lo que se denomina como acción ciudadana, es la recuperación del proceso identificado en los llamados nuevos movimientos sociales o movimientos sociales no tradicionales⁶, entendidos a partir de prácticas y procesos específicos, de acciones colectivas organizadas, en las que los beneficios derivados son aprovechados colectivamente. Sus objetivos no se agotan de inmediato ni tampoco están dirigidos a conquistar espacios dentro del Estado, sino a ampliar espacios de solidaridad y de dinámica de sociedad civil.

Esta acción ciudadana ha significado un camino que:

- a) Refuerza la necesidad de un proceso de articulación y movilización horizontal en la sociedad;
- b) Busca profundizar la democratización no sólo política, sino también económica;
- c) Amplía la capacidad de acción de auto gestión de los grupos sociales;

A ello se suma que:

- d) Trabajan como actores políticos en la construcción de mediación de sociedades estatales privadas, constituyendo vínculos fundamentales en la construcción de una esfera pública;
- e) Impulsan el proceso de democratización política a partir de la acción de desarrollo económico local.

La acción de la ciudadanía amplió los espacios de intervención no gubernamental en el área social. Liderazgos sociales y ONG's se constituyeron en iniciadores de acciones colectivas que responden a las necesidades de políticas públicas, en las cuales se integran procesos de descentralización con políticas sociales.

Liderazgos sociales y ONG's se constituyeron en iniciadores de acciones colectivas que responden a las necesidades de políticas públicas, en las cuales se integran procesos de descentralización con políticas sociales.

Se desarrolla, de esa manera, un campo de acción de ONG's en la gestión social, entendida como la actuación organizada de actores sociales diversos que programan y ejecutan acciones negociadas y pactadas, para enfrentar necesidades y problemas individuales y colectivos, con autonomía de la conducción del Estado, incorporando activamente las iniciativas de participación de la población involucrada.

Ante este escenario, un conjunto de ONG's e instituciones privadas han fomentado la implementación de formas asociativas de pequeños emprendedores como motor

de integración económica. La terminología utilizada hoy para caracterizar este sector económico es múltiple: mercado informal, economía popular, mercado popular urbano o aún, economía solidaria. También son múltiples sus agentes: cooperativas, microempresas, empresas domésticas, auto empleo, microunidades económicas.

Este universo, todavía desconocido, posee hoy un rol significativo en las economías locales y requiere un proceso de intervención que posibilite mayor información ya sea sobre sus agentes económicos, sus flujos de producción y comercialización, como también de sus potencialidades en cuanto sector económico.

De algún modo, aunque muchas veces no asumida concientemente, la Acción de la Ciudadanía trabaja con una dimensión de políticas públicas integradoras, dejando de lado una postura más reivindicativa y generando una capacidad de acción efectiva a partir de la propia sociedad, indicando que una política pública de generación de ingreso puede nacer como iniciativa de la misma sociedad y, en algunos casos, ser aplicada por ella.

A pesar de la riqueza de estas experiencias, los movimientos populares urbanos han encontrado dificultades de asimilarlas o incorporarlas, sobre todo porque todavía se mantienen con carácter esencialmente reivindicativo, a medida en que se forman por la defensa del espacio de la ciudad que ocupan. De este modo los actores más tradicionales, como los movimientos populares urbanos, deben reconocer la necesidad de integrar estas formas de desarrollo urbano al proceso de democratización de la esfera pública.

A pesar de la riqueza de estas experiencias, los movimientos populares urbanos han encontrado dificultades de asimilarlas o incorporarlas, sobre todo porque todavía se mantienen con carácter esencialmente reivindicativo, a medida en que se forman por la defensa del espacio de la ciudad que ocupan. De este modo los actores más tradicionales, como los movimientos populares urbanos, deben reconocer la necesidad de integrar estas formas de desarrollo urbano al proceso de democratización de la esfera pública.

Los sectores y segmentos periféricos y excluidos, de una u otra manera, mediante la reestructuración capitalista, necesitan transformarse en polos de estrategias públicas espaciales, en todas las escalas geográficas, en una multi-

plicidad de realidades locales, con el objeto de competir por el control de la reestructuración socio-espacial. Estas estrategias deben tomar en cuenta estos procesos territoriales - fragmentaciones espaciales, pérdida de contigüidad y de identidades territoriales - que constituyen las nuevas formas sociales de exclusión. Este es el desafío: que estos sectores internalicen su propia exclusión. De no hacerlo no les será posible transformarse en actores reales de un plan estratégico de desarrollo económico local.

Los sectores y segmentos periféricos y excluidos, de una u otra manera, mediante la reestructuración capitalista, necesitan transformarse en polos de estrategias públicas espaciales, en todas las escalas geográficas, en una multiplicidad de realidades locales, con el objeto de competir por el control de la reestructuración socio-espacial.

NOTAS

¹ El Servicio de Realización Empresarial Social es un proyecto de la Fundación Friedrich Ebert, con sede en Rio de Janeiro. Su actuación tiene como objeto fortalecer el sector de las micros y pequeñas empresas mediante el fomento y el apoyo político/institucional para las asociaciones representativas de las MPEs.

² Mello, Ricardo y Sabóia, João, *Participação das Organizações de Pequenos Comerciantes Urbanos nas Reformas Institucionais e de Políticas a Nivel Local - Tres Estudos de Caso no Rio de Janeiro*.

³ Utilizamos aquí una clasificación extraída del texto: Santo André: *Participacao Popular*. PMSA/Fundación Santo André, 1992.

⁴ DALLARI, Marta (Coord.) «Com as Mãos na Máquina» in: BITTAR, Jorge (Org.) *MODO PETISTA DE GOVERNAR*. São Paulo, Teoria e Debate, 1992.

⁵ Acción social estimulada por ONGs que integró organismos públicos, empresas privadas, movimientos sociales, representaciones empresariales y de los trabajadores con el objeto de combatir el hambre y generar ingresos.

⁶ JIMENEZ, Beatriz, *Las Organizaciones no Gubernamentales en el Proceso de Descentralización de la Política Social*. IN: *Política Social en los Centros Urbanos de América Latina*. GTZ/FESCOL, Colombia, 1994.

CUADRO Nº 1

ESCALA	OBJETIVO	PRODUCTO
Regional	Integración de los circuitos económicos municipales y de las acciones de marketing público.	Formación de mercados regionales.
Municipal	Unidad institucional amparada en una gobernabilidad que involucra una capacidad de acción sobre la sociedad local.	Potencialización e integración de circuitos económicos locales.
Comunitaria	El actor se constituye con un grado de integración mayor si se trata de una cooperativa o de una empresa comunitaria que potencie las empresas familiares, el autoempleo, las pequeñas empresas comerciales.	Empresas comunitarias o cooperativas.

CUADRO Nº 2

MEDIOS INSTITUCIONALES DE PARTICIPACION ³		
Tipología	Características	
Grado de Institucionalización	Formales	Informales
Según la Periodicidad	Esporádicos	Con tiempos y procesos regulares
Escala de Gestión	Gestores de espacios/ equipamientos/ servicios localizados	Gestores de Proyectos
Escala de Planificación	Elaboración de políticas sectoriales	Planificación Global
Poder formal	Deliberativo	Consultivo
Servicios	Atención Individual o Colectiva	Eventos

LA EXPERIENCIA DE LAS INSTITUCIONES DE DESARROLLO REGIONAL EN ITALIA Y ESPAÑA

FRANCISCO ALBURQUERQUE

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad Complutense de Madrid

ILPES

Es Director de Desarrollo y Gestión Local del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), del Sistema CEPAL de Naciones Unidas.

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Ha sido profesor del Departamento de Estructura Económica Mundial y Desarrollo, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid.

CSIC

Investigador del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) de España.

BID/FOMIN

Ha sido consultor del BID y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), (Facilidad de Pequeña Empresa, programas de apoyo al desarrollo productivo y competitividad de la pequeña empresa, El Salvador y Costa Rica).

LA EXPERIENCIA DE LAS INSTITUCIONES DE DESARROLLO REGIONAL EN ITALIA Y ESPAÑA

La construcción de los institutos de desarrollo regional, las sociedades de desarrollo regional, los centros de desarrollo empresarial en el Estado español - en algunas de las comunidades autónomas del Estado español - a partir de los años '80 se vio facilitada por un conjunto de circunstancias históricas, pero también por el hecho crucial de tener ya un referente exitoso, como era el de los distritos industriales italianos. La información empírica relativa a la existencia de formas diferentes de desarrollo económico, distintas al crecimiento concentrador con el sesgo urbano industrial y basado en la gran empresa, es la reflexión recogida aquí, de mi exposición anterior.

La emergencia de literatura económica desde los '80 sobre la denominada industrialización difusa y los sistemas locales de empresa en aquellos años, fue decisiva para quienes tuvimos ocasión de trabajar en materia de fomento económico como asesores técnicos de los emergentes gobiernos regionales en el Estado español.

La crisis y la exigencia de reestructuración productiva llevaron al gobierno central del Estado español a dar prioridad fundamental a las políticas macroeconómicas del ajuste y las actuaciones de la reconversión industrial de los sectores que entraban en crisis con el agotamiento del fordismo, construcción naval, minería, siderurgia, es decir, los sectores que habían liderado el modelo de acumulación anterior. De manera que quedó relativamente marginada la política territorial. Las regiones pasaron a ser escenario de una muy debilitada política regional, junto a actuaciones sectoriales de la reconversión y las dirigidas a enfrentar los crecientes problemas del desempleo, como consecuencia del avance de tecnologías que son expulsoras de mano de obra e intensivas en capital.

La crisis y la exigencia de reestructuración productiva llevaron al gobierno central del Estado español a dar prioridad fundamental a las políticas macroeconómicas del ajuste y las actuaciones de la reconversión industrial de los sectores que entraban en crisis con el agotamiento del fordismo, construcción naval, minería, siderurgia, es decir, los sectores que habían liderado el modelo de acumulación anterior.

1. LAS AGENCIAS DE DESARROLLO SURGEN DE MANERA DESIGUAL

En este contexto, esas sociedades de desarrollo regional o institutos de promoción industrial, que llamaré agencias de desarrollo regional por usar algún término, así como otras iniciativas a nivel municipal - agencias de desarrollo local - iban a ir surgiendo de manera desigual. Unas mostraban el camino a otras, sin ningún proyecto central que dijera: salgan ustedes, sino que era la lucidez mayor de algunos gobernantes territoriales, o bien la presión mayor que, a partir de la descentralización, ya conocían de parte de las pequeñas y medianas empresas locales, las que en un escenario de mayor competitividad - como el que se vislumbraba con la integración en la Comunidad Europea - iban a tener mayores problemas. Los crecientes niveles de desempleo, por otra parte, ya no se traducían en protestas ante el gobierno central en Madrid, sino que exigían soluciones a los nuevos responsables en las distintas comunidades autónomas o regiones.

De manera que, mientras en el gobierno central un Ministro de Industrias llegó a decir que «la política industrial mejor es la que no existe», las agencias de desarrollo regional tuvieron que hacer las políticas industrial, tecnológica, de tejido empresarial, y la de fomento económico. Por eso, fue una emergencia muy desigual, sin comprensión alguna del proceso por parte del gobierno central, que ya tenía bastantes problemas en esa transición de la dictadura a la democracia.

En el caso español, por tanto, el avance de la descentralización, como parte del proyecto de la recuperación de la democracia, vino a propiciar que los gobiernos regionales y los locales más comprometidos con sus propios territorios avanzaran en ese sentido antes descrito, haciendo políticas de fomento productivo y empresarial y de generación de empleo, mientras el gobierno central focalizaba su atención principal en el control de los equilibrios macroeconómicos.

En ese contexto, las agencias de desarrollo regionales y locales surgen por tanto como entidades financiadas básicamente con fondos públicos regionales, pero con un diseño y campo de actuación fuera de la administración pública, ya que se pretendió dotarlas desde el inicio, de poderes, flexibilidad y autonomía para la promoción eficiente del desarrollo productivo y empresarial; evitando la rigidez burocrática de la administración tradicional y buscando, además, en esa concertación, la confianza plena y la credibilidad del sector empresarial. Una utilización partidista de estos institutos los ha relegado a ser menos importantes. Cuando ha habido un perfil de confianza mayor y una concertación mediante la cual toda la sociedad regional asumía el proyecto global de desarrollo y además, lo hacía

descansar en la innovación tecnológica y organizacional de su tejido productivo, esto propiciaba que ese instituto fuera mucho más interesante.

En el caso español, por tanto, el avance de la descentralización, como parte del proyecto de la recuperación de la democracia, vino a propiciar que los gobiernos regionales y los locales más comprometidos con sus propios territorios avanzaran en ese sentido antes descrito, haciendo políticas de fomento productivo y empresarial y de generación de empleo, mientras el gobierno central focalizaba su atención principal en el control de los equilibrios macroeconómicos.

El grado de lucidez de asesores, dirigentes, era desigual; la emergencia, dispersa. No hay que pensar que el grado de consolidación de una institucionalidad a nivel regional va a venir dictado desde el centro. Es una responsabilidad de los líderes locales; y no sólo es responsabilidad de los líderes locales tener un proyecto regional, sino también concretar una plataforma de concertación y dotarse de alguna entidad que sepa cómo convertir un diseño esencialmente sectorial vertical, en territorial y horizontal.

No hay que pensar que el grado de consolidación de una institucionalidad a nivel regional va a venir dictado desde el centro. Es una responsabilidad de los líderes locales.

2. EL RECURSO HUMANO ES CLAVE PARA UNA VENTAJA COMPETITIVA

En la estructura del Estado, hay un diseño donde cada Ministerio dice cuál es la política sectorial correspondiente. Sin embargo, sabemos hoy que las estructuras más flexibles requieren de una interrelación, en una lógica que debe crear horizontalidad en el territorio, es decir, también hoy las políticas llamadas sociales, creando y conformando ese recurso humano desde el inicio, tales como la salud, la educación, son parte de la apuesta tecnológica, si el recurso humano es la apuesta clave para la construcción de ventajas competitivas. Luego, por tanto, lo que se hace en educación, en capacitación, en fomento industrial, en tecnología, tiene que estar territorializado, tiene que estar aterrizado. Y nunca más clara que en otro lugar esta palabra. Por eso había ahí una necesidad de políticas horizontales, concertadas con los actores, mediante instituciones que son capaces de integrar esas distintas políticas, que evidentemente no

llegan cuando están diseñadas desde esa lógica distinta, vertical, centralista, porque lo que requieren -las nuevas exigencias de impulso de la renovación tecnológica y organizacional- es esa otra lógica de carácter horizontal territorial.

En la estructura del Estado, hay un diseño donde cada Ministerio dice cuál es la política sectorial correspondiente. Sin embargo, sabemos hoy que las estructuras más flexibles requieren de una interrelación, en una lógica que debe crear horizontalidad en el territorio.

Estas agencias intermedias, que están delimitadas por el ámbito regional o local, no son parte del sector público. Ellas hacen interlocución, prestan servicios a la producción, son financiadas a veces de manera mixta con aportes de los empresarios; es decir, se va generando un tipo de servicios que comienza a ser considerado por el empresario como una parte relevante del costo de la producción y, por tanto, paga esos servicios. Luego, esta instancia se va separando, se va distanciando, de lo que es el funcionamiento clásico del sector público. Y el ámbito regional y local ayuda a que se identifiquen mucho mejor los problemas, los actores y es más fácil hacer la concertación social en el escenario territorial concreto y también es más sencillo, incluso, tener acceso a formas donde lo extraeconómico interviene. Es más fácil trabajar a nivel territorial porque aparecen esos factores extraeconómicos, que a veces no son sólo la cosa cultural, sino sobre todo, esa identidad, ese mayor conocimiento por estar más cerca de los problemas. Allí es sobre todo, donde se identifican los problemas, los obstáculos que hay en las medianas, las pequeñas empresas, las microempresas, que tienen esa dificultad tremenda de no llegar a los servicios intangibles para la producción, como son la información de mercados, tecnologías, diseño, financiación, investigación y desarrollo, gestión y capacitación empresarial y tecnológica, capacitación de recursos humanos, formulación de proyectos, en fin todo lo que en un listado podría haber hecho cualquier entidad empresarial de pequeña dimensión, porque son evidentemente las carencias que tiene ese tejido empresarial.

Ahí está identificada la demanda potencial de los servicios avanzados a la producción. Lo que vienen a garantizar estas instituciones, o intentan hacerlo aquellas que tienen más lucidez, es la oferta territorial de infraestructura y servicios especializados a la producción. Entonces, hay un grado de estímulo de la cooperación estratégica de los actores que se concreta en la definición de institutos tecnológicos sectoriales para las apuestas de cada territorio, a fin de dar un respuesta concreta a los retos de la globalización.

Lo que vienen a garantizar estas instituciones, o intentan hacerlo aquellas que tienen más lucidez, es la oferta territorial de infraestructura y servicios especializados a la producción. Entonces, hay un grado de estímulo de la cooperación estratégica de los actores que se concreta en la definición de institutos tecnológicos sectoriales para las apuestas de cada territorio, a fin de dar un respuesta concreta a los retos de la globalización.

3. LA EFICACIA EN LA DEFINICIÓN DE INSTITUCIONES CONCERTADAS DE DESARROLLO

¿Cuáles son las apuestas productivas de un territorio? Son limitadas. Se está por líneas textiles, de calzado, de actividad forestal, ganadera, de industria del mueble, actividad turística, etc. Esos son los mercados que hay que indagar; hay que conocer las mejores prácticas, los referentes concretos. Hace falta ese tipo de información. Y eso, desde el nivel central es difícil de hacer. Porque son apuestas distintas. La eficacia en la definición de instituciones concertadas de desarrollo, a nivel territorial es mayor que el diseño vertical, centralista y sectorial tradicional.

Debe existir el diseño de incentivos para disminuir los riesgos derivados de la introducción de actividades, que incorporan innovaciones tecnológicas y organizativas, y graduación de medidas horizontales de apoyo indirecto. No se trata de un subsidio a la empresa, sino garantizar el acceso a los servicios de información de mercado, a la capacitación tecnológica, empresarial, el acceso a las líneas de crédito apropiadas para las PYMES y microempresas locales. Esencialmente esto es lo que pretende solucionar y de esa forma es como se concreta la creación del entorno innovador territorial. Aquí hay una célula importante que

La eficacia en la definición de instituciones concertadas de desarrollo, a nivel territorial es mayor que el diseño vertical, centralista y sectorial tradicional.

viene a dar coherencia a una política de fomento e innovación tecnológica a nivel territorial.

Así es, que la tarea principal de estas sociedades de desarrollo regional, es por tanto orientar y catalizar esfuerzos de manera sistemática, en el terreno de la investiga-

ción socioeconómica regional, contribuyendo a la renovación tecnológica requerida en el ámbito territorial específico, conjugando el aporte de información de los diversos campos relevantes para las empresas regionales, las medidas financieras oportunas, incluyendo el acceso al capital riesgo, las sociedades de aval y todas las infraestructuras básicas fundamentales.

La tarea principal de estas sociedades de desarrollo regional, es por tanto orientar y catalizar esfuerzos de manera sistemática, en el terreno de la investigación socioeconómica regional, contribuyendo a la renovación tecnológica requerida en el ámbito territorial específico, conjugando el aporte de información de los diversos campos relevantes para las empresas regionales, las medidas financieras oportunas, incluyendo el acceso al capital riesgo, las sociedades de aval y todas las infraestructuras básicas fundamentales.

Hay tres circunstancias históricas que, salvando distancias, permiten comparar aquella experiencia de la periferia europea con la situación latinoamericana. Primero, encontrarse ante los enormes retos de la reestructuración económica y productiva, tanto allá como acá. Segundo, que la apuesta de la descentralización política forme parte de la construcción de un nuevo Estado democrático tras una dictadura. Pero es un reto de la descentralización el darle un contenido sustantivo en términos de desarrollo económico local. Y tercero, el avance de un proceso de integración que supone nuevos escenarios de competitividad superior.

4. CREAR UN ENTORNO INNOVADOR

En la evolución europea se puede observar un tránsito desde la utilización de medidas directas, tangibles, de subsidio y de corte vertical, centradas en incentivos financieros -las primeras actuaciones de choque frente a la crisis y la reconversión-, hacia el despliegue de actuaciones indirectas, no financieras, de carácter intangible y destinadas a garantizar el acceso a los servicios avanzados de la producción. Es lo que se llama construir el entorno o el acondicionamiento del entorno que es el que proporciona servicios de apoyo a pequeñas y medianas empresas, impulsa la creación de nuevas firmas, y finalmente es capaz de alentar la creación del empresario innovador.

En España, estas agencias de desarrollo regional son sociedades financiadas principalmente por fondos públicos. Si se entiende, que gran parte de esta inversión no es

solo tangible sino también intangible, por lo tanto forman parte de la inversión fundamental que tiene que asumir el Estado, aunque también existe una participación importante del sector privado.

5. LA CALIDAD DEL PERSONAL, FACTOR IMPORTANTE

De todas maneras, un factor de importancia determinante radica en la calidad del personal de dichas agencias de desarrollo regional, en el sentido de transparencia y eficacia técnica, sin utilización partidaria, junto a un estilo de relación humana y de contacto personal que deben ser capaces de generar ese grado de confianza de parte del sector empresarial en la región, superando suspicacias, el desconocimiento mutuo tradicionalmente existente entre la

Un factor de importancia determinante radica en la calidad del personal de dichas agencias de desarrollo regional, en el sentido de transparencia y eficacia técnica, sin utilización partidaria, junto a un estilo de relación humana y de contacto personal que deben ser capaces de generar ese grado de confianza de parte del sector empresarial en la región, superando suspicacias, el desconocimiento mutuo tradicionalmente existente entre la administración pública vieja y dicho sector.

administración pública vieja y dicho sector. En todo ello, influye el entorno legal e institucional en el que opera la agencia de desarrollo, los fondos puestos a disposición para la misma, así como el entusiasmo y lucidez de los dirigentes políticos territoriales.

El Consejo Rector o la Administración de una institución como las mencionadas está compuesto por representantes del gobierno regional, diferentes agentes socioeconómicos regionales y locales, asociaciones empresariales, sindicatos, asociaciones políticas, cámaras de comercio e industria, universidades, colegios profesionales; es decir es un ejercicio importante de concertación social de actores territoriales.

Estas agencias de desarrollo regional cuentan con una serie de instrumentos; los hay no financieros y financieros. Entre los primeros, están los de información y asesoramiento, intermediación, gestión y consultoría, promoción y publicidad, investigación y fomento para la introducción de nuevas tecnologías, capacitación empresarial y tecnológica; y los instrumentos más tradicionales, como los polígonos

o parques industriales y las medidas en favor del medio ambiente. En la provisión de infraestructura, que es otra línea de instrumentos no financieros e intangibles, destacan los institutos tecnológicos sectoriales. Hay ejemplos, como el caso valenciano, en que se ha llegado a convertir los cursos que se daban a través de los Ministerios de Educación y del Trabajo, casi a pie de fábrica, dentro del instituto tecnológico sectorial, que es una asociación de empresarios, con aportes subsidiados del sector público.

Como se aprecia, todo este conjunto de instrumentos, financieros y no financieros, responde a un diseño y a una lógica de desarrollo endógeno, en el que se focaliza la atención prioritaria en esa modernización del tejido productivo empresarial en el territorio; se pone énfasis en la pequeña y mediana empresa, en esos "sistemas productivos locales", a fin de hacer posible esa mayor difusión del crecimiento económico y la generación de empleo junto a un fortalecimiento de la economía territorial.

Este conjunto de instrumentos, financieros y no financieros, responde a un diseño y a una lógica de desarrollo endógeno, en el que se focaliza la atención prioritaria en esa modernización del tejido productivo empresarial en el territorio.

No entender la necesidad de estos tipos de enfoque y quedarse tan solo en el control de agregados macroeconómicos, puede suponer, con el diseño vertical, centralista y tradicional, el retraso del propio proceso de desarrollo nacional, regional y local. De ahí que el territorio desempeñe ese papel tan decisivo en la actual fase de reestructuración económica crucial en que nos encontramos.

MERCADO DE TRABAJO Y FOMENTO DEL EMPLEO EN LA REGION DE VALPARAÍSO-CHILE

PAUL VALLEJOS

Sociólogo. D.E.A. Sociología del Trabajo
Universidad de París VII, Francia

FOSIS

Actualmente es Consultor del FOSIS V Región.

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE VALPARAÍSO

Profesor, 1993-1995.

SECRETARÍA MINISTERIAL DE EDUCACIÓN V REGIÓN

Consultor, 1992.

MUNICIPALIDAD DE VIÑA DEL MAR

Director Programa Microempresas, 1993.

CORPORACIÓN CECAP

Investigador Centro de Estudios Laborales y Corporación CECAP desde 1990; Miembro del Comité Técnico Ejecutivo del Foro Regional de Desarrollo Productivo V Región.

Ha realizado diversos estudios y artículos sobre inserción laboral de jóvenes, mercado de trabajo regional, relación educación-empleo, microempresas.

MERCADO DE TRABAJO Y FOMENTO DEL EMPLEO EN LA REGIÓN DE VALPARAÍSO-CHILE¹

INTRODUCCIÓN

A juicio de los expertos la inserción de Chile en la economía mundial, en un marco de globalización de las actividades de producción, servicios, distribución e intercambio, requiere a su vez de un adecuado proceso de descentralización en diferentes ámbitos: institucional, cultural, económico. Desde este punto de vista, las estructuras económicas regionales y locales, tienen una incidencia importante en el nivel de vida de sus habitantes, repercutiendo también en las condiciones en que se produce el desarrollo del país en su interrelación con otros centros. En estos términos, interesa conocer el grado de especialización económica de las regiones y, en el mismo sentido, la localización de las diferentes actividades económicas del país.

La Región de Valparaíso, por su ubicación geográfica, su historia, sus recursos naturales y el nivel de calificación de sus habitantes, tiene una serie de ventajas comparativas que potencialmente pueden transformarse en oportunidades para el desarrollo, es decir, en ventajas competitivas. Sin embargo, a pesar de este potencial posicionamiento en el escenario nacional, los indicadores referidos al crecimiento del producto y a la evolución y estructura del empleo regional, muestran signos preocupantes.

Esta situación de virtual estancamiento en el proceso de desarrollo regional no es nueva; por el contrario, los primeros indicios comienzan a producirse en la década del 60. De la misma forma, durante la crisis económica del año 82-83 Valparaíso se vio particularmente afectado.

Esta situación de virtual estancamiento en el proceso de desarrollo regional no es nueva; por el contrario, los primeros indicios comienzan a producirse en la década del 60. De la misma forma, durante la crisis económica del año 82-83 Valparaíso se vio particularmente afectado.

Más recientemente, durante los dos últimos años, y ante el aumento de las cifras de desempleo, ha crecido la inquietud, motivada muchas veces por una serie de reportajes periodísticos, respecto a la difícil situación de la Región, más específicamente de la provincia y comuna de Valparaíso².

A partir de estos antecedentes el tema del empleo adquirió mayor trascendencia en la preocupación de los dife-

rentes actores y agentes relacionados con el desarrollo regional. En efecto, si se considera que el empleo constituye uno de los medios privilegiados de inserción social y de superación de la pobreza, se puede entender la estrecha articulación que debiera existir entre el desarrollo de la estructura económica - a través de la inversión y el desarrollo social - y principalmente por medio de un empleo de calidad.

Sin embargo, al mismo tiempo se hizo evidente la carencia de estudios que mostraran la evolución del producto y el comportamiento del empleo y del desempleo en un mediano plazo, así como las características principales tanto del empleo como de la mano de obra. En consecuencia, para poder proyectar el desarrollo regional en el mediano y largo plazo, es importante saber cuál ha sido el comportamiento de los sectores económicos en los últimos años (análisis retrospectivo), es decir, se requiere contar con un adecuado diagnóstico regional relativo al comportamiento de los indicadores antes mencionados.

Para responder a este vacío, el Foro Regional de Desarrollo Productivo de la Región de Valparaíso planteó como una de sus prioridades la realización de un estudio sobre el empleo regional. Es precisamente en el contexto de esta última instancia que se inserta esta ponencia basada en el estudio denominado «Mercado de Trabajo y Fomento del Empleo Regional» (Diciembre 1995), el cual contó para su materialización con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert y otras instituciones.

I. ELEMENTOS PARA UN DIAGNÓSTICO DE LA ECONOMÍA Y DEL MERCADO DE TRABAJO REGIONAL

1. UNA ECONOMÍA DIVERSIFICADA, PERO CON PÉRDIDA DE DINAMISMO

La estructura sectorial del PIB mostró que la economía regional se presenta como diversificada en el sentido que mantiene una especialización relativa, en relación al país, en seis sectores de actividad diferentes: Agricultura (10,9%), Pesca (1,7%), Minería (12,1%), Industria Manufacturera (20,6%), EGAS (3,8%) y Transporte/Telecomunicaciones (13,1%).

Por otra parte dicha estructura tiende a asemejarse a la estructura sectorial promedio del país (ver Cuadro N° 1 en anexo).

Sin embargo, en el largo período (1960-1990) se ha producido un cambio en la estructura sectorial del PIB; tendencia que se mantiene y se acentúa en el corto período (1986-1990): baja la participación de la Industria Manufacturera, la Construcción y el Comercio; aumenta considerablemente la participación de la Minería, del Transpor-

te y de EGAS y, en menor medida, Pesca y Agricultura. Los cambios más notorios se producen en Minería, Transporte, EGAS e Industria Manufacturera (Cuadro N° 1).

En general, las actividades económicas de la Región, excepto EGAS, muestran una caída del producto medio por ocupado, lo que nos demostraría que el crecimiento económico se habría basado en un uso intensivo de fuerza de trabajo de bajos niveles de calificación y en un débil proceso de incorporación de tecnologías.

Lo anterior nos anima a señalar que se ha ido produciendo un proceso de pérdida de dinamismo de la economía regional. Dos hechos apuntan a confirmar esta afirmación: la Región de Valparaíso pasa de ocupar el segundo lugar, al tercero en cuanto al tamaño de su producto; siendo desplazada por la Región del Bío-Bío, la que también experimenta un retroceso en su participación en el

En general, las actividades económicas de la Región, excepto EGAS, muestran una caída del producto medio por ocupado, lo que nos demostraría que el crecimiento económico se habría basado en un uso intensivo de fuerza de trabajo de bajos niveles de calificación y en un débil proceso de incorporación de tecnologías.

PIB nacional, pero a un nivel menor que Valparaíso³. Esto reflejaría que la Región de Valparaíso se ha ido reestructurando en torno a sectores, y más específicamente a ramas de actividad, de menor dinamismo y desarrollo.

El otro hecho dice relación con la pérdida de importancia de la industria manufacturera, tanto en su aporte al PIB regional como en su participación al producto manufacturero nacional.

La industria manufacturera regional se correlaciona positivamente con las variaciones en el ritmo de actividad de la industria nacional, pero de manera mucho más marcada, mostrando un mayor aceleramiento en las caídas del ritmo de actividad y un menor dinamismo en los períodos de recuperación. Desde mediados de la década del 70 y hasta mediados de la década del 80, ve caer el producto industrial y disminuir el número de ocupados de manera más acentuada. Desde mediados de la década del ochenta, se produce un estancamiento del valor de la producción industrial, mientras que se produce una recuperación importante del empleo. Esto último se traduce en una disminución de la producción media por trabajador.

En consecuencia, tenemos una industria regional que ha

perdido competitividad, tanto interna (intra e interregional) como externa (apertura a mercados externos).

En consecuencia, tenemos una industria regional que ha perdido competitividad, tanto interna (intra e interregional) como externa (apertura a mercados externos).

Si se considera que desde el punto de vista de su aporte al PIB regional, la Industria Manufacturera continúa siendo la actividad económica principal de la región, podemos entender la gravedad que reviste la pérdida de dinamismo de la misma. El papel de la industria manufacturera es, entonces, de vital importancia en la dinámica productiva regional. Aún más, una serie de otras actividades se han complementado y dependido históricamente de ella.

Los otros sectores relevantes en cuanto al empleo que generan, ya sea en forma directa o indirecta, también han visto caer el producto medio por ocupado; nos referimos a la Construcción y al Comercio.

En el caso de la Construcción se ha podido apreciar una recuperación importante gracias, por una parte, a la inversión inmobiliaria de los últimos años y, por otra, a la inversión pública en infraestructura. Esto ha incidido en un aumento de la participación del sector en la estructura del empleo regional. Sin embargo, desde el punto de vista de su aporte al producto, la Construcción sólo ha logrado mantener su participación en la estructura del PIB regional. Esto nos señala la necesidad de elevar el nivel de calificación de los trabajadores. Es probable que se acentúen procesos de innovación tecnológica en el sector, por lo que se podría producir una situación paradójica: carencia de mano de obra calificada junto a elevadas tasas de desempleo. Frente a ello se requiere que las empresas del sector puedan ser atractivas para la fuerza de trabajo que se incorpora a la vida activa, elevando la oferta de capacitación, pero al mismo tiempo, mejorando las condiciones de empleo y de trabajo.

Los otros sectores relevantes en cuanto al empleo que generan, ya sea en forma directa o indirecta, también han visto caer el producto medio por ocupado; nos referimos a la Construcción y al Comercio.

Considerando el atractivo que ejerce la región para los visitantes, el Turismo, dentro del sector Comercio, es otra de las áreas sensibles en la estructura económica regional. Muchas de las fluctuaciones del empleo dependen de las variaciones que tiene el flujo de turistas a lo largo de un

año, y entre un año y otro. Lo anterior incide igualmente en las condiciones de empleo de los trabajadores que se desempeñan en este sector. En consecuencia, se hace necesario diversificar la oferta de servicios y atracciones turísticas con el objeto de mantener diversos flujos a lo largo del año.

El rezago de la economía regional queda también reflejado en los niveles de inversión privada y extranjera, materializados o proyectados. Es así, que en el largo período (1974-1er semestre de 1995), la inversión extranjera materializada en la Región de Valparaíso, según D.L. 600, representa sólo el 0,9% (132 millones de dólares) del total nacional. Este rezago continúa manifestándose en el corto período, ya que, del total anterior, el 33% se ha materializado entre 1990-1995, mientras que en el país un 65% se materializó en este último período.

En cuanto a la inversión privada, proyectada para el período 1995-1999, si bien se nota una recuperación llegando a un 10% del total nacional, también constituye una variable crítica si se considera que para el período 1994-98 representaba sólo un 6,4% del total nacional. Las proyecciones del último año indican un aumento de la inversión privada en energía y obras públicas. En el primer caso se trata de inversión intensiva en tecnología y no en mano de obra.

En definitiva, la dinámica productiva regional va a incidir directamente en los movimientos de la fuerza de trabajo y del empleo, de manera tal que al control cuantitativo

El rezago de la economía regional queda también reflejado en los niveles de inversión privada y extranjera, materializados o proyectados. Es así, que en el largo período (1974-1er semestre de 1995), la inversión extranjera materializada en la Región de Valparaíso, según D.L. 600, representa sólo el 0,9% (132 millones de dólares) del total nacional.

del desempleo se agrega de manera también acuciante, el tema de la calidad del empleo que ofrece la Región a su población activa.

2. UN MERCADO DE TRABAJO SEGMENTADO Y DEBILMENTE ESTRUCTURADO

Si consideramos la estructura que presenta el empleo regional y las principales características que adquiere tanto el empleo como el desempleo, podremos darnos cuenta que no estamos frente a un mercado de trabajo homogéneo. Por el contrario, es posible encontrar diversas categorías de empleos y trabajadores; existen además fluctuacio-

nes importantes en las entradas y salidas del mercado de trabajo. Esta situación está determinada fundamentalmente por la debilidad de la estructura productiva regional, pero incide diferentemente en las diversas categorías de trabajadores y en los diferentes espacios geográficos.

Si consideramos la estructura que presenta el empleo regional y las principales características que adquiere tanto el empleo como el desempleo, podremos darnos cuenta que no estamos frente a un mercado de trabajo homogéneo.

Se genera entonces un proceso de segmentación del mercado de trabajo que se manifiesta en diversos niveles:

2.1 Según el tamaño de las empresas

Existen empresas de sectores o ramas más dinámicas, generalmente abiertas a mercados externos, y empresas pertenecientes a sectores más rezagados, generalmente pequeñas empresas subcontratistas. Entre estos tipos de empresas se producen diferencias en las políticas de selección y contratación de personal, en los criterios de promoción (movilidad interna), en los grados de estabilidad laboral, en los niveles de calificación y, por ende, en los niveles de productividad. No olvidemos que una parte importante del empleo regional es generado por pequeñas unidades productivas pertenecientes a sectores en los que la productividad media por ocupado ha disminuido (Cuadro N°2).

Sin embargo, al interior de un mismo tipo de empresa, sea de mayor o menor tamaño, se produce también una segmentación entre diversos puestos de trabajo, con diferentes formas de relaciones contractuales, lo que implica diferencias de salarios y de garantías.

Esto último se genera, muchas veces, por formas extremas de flexibilidad, que van más allá de la necesaria adaptación a los cambios que se producen en el mercado de productos o en los procesos productivos; vale decir, más que una necesaria respuesta flexible a la variabilidad de la demanda y al cambio tecnológico, se produce un incremento de formas diferenciadas de empleo como una manera de racionalizar la gestión de personal y controlar las presiones y demandas de los trabajadores. Este tipo de gestión va a incidir en la pérdida de identidad de empresa, en caídas de la productividad y de la calidad de los productos y procesos, incidiendo en rotaciones excesivas de personal, en una menor calidad del empleo y en una disminución de la competitividad.

Más que una necesaria respuesta flexible a la variabilidad de la demanda y al cambio tecnológico, se produce un incremento de formas diferenciadas de empleo como una manera de racionalizar la gestión de personal y controlar las presiones y demandas de los trabajadores.

2.2 Según la ubicación espacial

El desempleo se ha concentrado fundamentalmente en las provincias de Valparaíso, San Antonio y Quillota, vale decir, en los espacios en que se concentra la mayor parte de la población regional.

Estas provincias son las que presentan las tasas más bajas de participación en la fuerza de trabajo, debido fundamentalmente a una mayor oferta educacional. Esto último ha favorecido que el desempleo, desde el punto de vista cuantitativo, no adquiera una dimensión aún más grave.

De estas provincias, se ha notado una recuperación en la provincia de San Antonio, derivada del mayor desarrollo del sector transporte (actividad portuaria) y del sector pesquero, lo que ha originado un crecimiento del empleo directo e indirecto (notablemente Comercio).

En el caso de las provincias que presentan niveles de desempleo inferiores al promedio regional, destacan Petorca y San Felipe. En la primera juega un papel importante la industria textil de La Ligua, y la actividad minera. Ambos sectores, no obstante, se encuentran en una situación de relativa fragilidad. El sector textil atraviesa en el país por una crisis más o menos estructural, lo que obliga en este caso a profundizar los esfuerzos en torno a aumentos de calidad, innovación tecnológica y apertura a comercialización interregional y externa; todo lo cual requiere de acciones de capacitación permanente de la mano de obra ocupada en el sector. En la minería, se prevén dificultades especialmente en la pequeña minería, lo que puede obligar a visualizar formas de reconversión de la mano de obra de este sector. En todo caso, Petorca es la provincia que presenta los mayores niveles de participación en la fuerza de trabajo y mayores niveles de empleo, pero esto no siempre significa mayores ingresos relativos en comparación al resto de la región: Petorca es la provincia que presenta los mayores porcentajes de pobreza⁴.

En San Felipe, por las características de la actividad agrofrutícola, se producen fuertes variaciones en el empleo en el transcurso de un año. La inestabilidad afecta principalmente a las mujeres⁵, mientras que los jóvenes no se

sienten atraídos por el sector, debido principalmente a las expectativas laborales que se les ofrece.

En general, es en la provincia de Valparaíso, donde radican los mayores problemas en relación al empleo, tanto en magnitud como en relación a la calidad del mismo. Esto se origina fundamentalmente por las variaciones cíclicas de las actividades ligadas al Turismo, la Construcción y al debilitamiento de la Industria Manufacturera, la cual se concentra precisamente en Valparaíso. Ello hace necesario visualizar estrategias de desarrollo específicas para esta provincia.

2.3 Según la edad

La segmentación del mercado de trabajo afecta de manera diferente a los trabajadores según el sexo y la categoría de edad. Si bien no todos los jóvenes son afectados de la misma manera, hemos visto que las tasas de desocupación disminuyen con la edad; vale decir, los jóvenes de menos de 25 años están más frecuentemente desocupados. En nuestra región, además, el desempleo afecta a personas mayores de 65 años; presentándose un problema adicional a abordar e intentar resolver (Cuadro N°3).

El tiempo de duración de la desocupación aumenta con la edad, esto significa que los jóvenes se encuentran más frecuentemente afectados por un desempleo de carácter friccional. Esto en definitiva implica, que muchos jóvenes no podrán insertarse de manera estable en el mercado de trabajo.

El tiempo de duración de la desocupación aumenta con la edad, esto significa que los jóvenes se encuentran más frecuentemente afectados por un desempleo de carácter friccional.

2.4 Según el sexo

Las mujeres se encuentran incorporadas a los empleos menos calificados y en sectores de actividad que reúnen condiciones de empleo y laborales más deficientes. Si bien la incorporación al mundo del trabajo es creciente para las mujeres, también se ha podido apreciar que ante condiciones de recesión del empleo, su participación en la fuerza de trabajo disminuye. Esto ha pasado en el último año en las provincias en que la tasa de desocupación femenina ha aumentado: Valparaíso, Quillota y San Antonio. Este dato nos permite visualizar como se interrelacionan los diferentes elementos que van configurando un mercado de trabajo segmentado (Cuadro N°4).

2.5 Según la categoría ocupacional

Gran parte de los ocupados en la región son trabajadores por cuenta propia, vale decir, trabajadores que no ocupan un empleo asalariado. Si a este hecho agregamos que un número también elevado se desempeña en empresas de menos de cinco ocupados, constatamos que el empleo informal tiene una magnitud importante en la Región. Aquí nos enfrentamos a un desafío de mucha importancia: ¿Cómo fortalecer realmente las capacidades empresariales de todos estos pequeños emprendedores? ¿Cómo aumentar sus niveles de eficiencia y la calidad de sus productos y servicios? ¿Cómo articular los esfuerzos de estas unidades en torno a redes de comercialización? Sin lugar a dudas existe ya una serie de instrumentos orientados a responder a estas interrogantes; de lo que se trata es de considerar las realidades locales específicas para aplicarlos adecuadamente, perfilando al mismo tiempo otras iniciativas en el mismo sentido.

Gran parte de los ocupados en la región son trabajadores por cuenta propia, vale decir, trabajadores que no ocupan un empleo asalariado.

A esta marcada segmentación del mercado de trabajo regional, se agrega otra variable, que a nuestro juicio dificulta el funcionamiento del mercado de trabajo: su escasa estructuración. Esto se manifiesta en dos aspectos centrales: en la inestabilidad y altibajos que se reflejan en los flujos de entrada y salida del mercado, por una parte; en la escasa información y visibilidad respecto a las oportunidades de empleo, como a la oferta de mano de obra calificada, por otra parte.

Los organismos locales no juegan el rol que debieran cumplir en la asignación de la mano de obra a los puestos de trabajo. Lo que queremos decir es que las oficinas municipales de colocación representan una ínfima proporción en los movimientos de acceso al empleo. Si el mercado fuera capaz de transmitir la información a todos los actores involucrados, esto no provocaría problemas; sin embargo, esto no es así. Por el contrario, existen actividades específicas que tienen dificultades para acceder a mano de obra calificada y trabajadores que no llegan a encontrar un empleo. Esto queda de manifiesto además, en las dificultades que tiene el sistema educativo, y de formación en general, para conocer los reales requerimientos de mano de obra calificada en el corto y mediano plazo.

Todo lo anterior nos indica la desarticulación que se produce entre el sistema educativo y el sistema productivo. Esta desarticulación y descoordinación penetra estos dos sistemas y los trasciende, manifestándose en la dinámica local y regional en general.

II. LINEAMIENTOS DE UNA POLÍTICA PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO

Partiendo de la premisa que el desempleo y la calidad del empleo, van a estar directamente determinados por la capacidad productiva, desde el gobierno se ha privilegiado una política tendiente a promover los niveles de inversión y el crecimiento económico. Sin embargo, ha sido demostrado que la inversión no necesariamente genera un mayor número de empleos, según sea ésta intensiva en capital o en mano de obra, por lo que cada vez cuesta más (monetariamente) crear empleos productivos. Por otra parte, los niveles de inversión se encuentran irregularmente repartidos sobre el territorio nacional. Si bien la inversión pública es necesaria - sobre todo si se considera la precariedad de la infraestructura y el equipamiento de la Región, lo que dificulta a su vez el desarrollo tanto productivo como social - se puede señalar que el empleo generado por ella, se caracteriza por ser transitorio (lo que duran las obras).

Si bien la inversión pública es necesaria -sobre todo si se considera la precariedad de la infraestructura y el equipamiento de la Región, lo que dificulta a su vez el desarrollo tanto productivo como social- se puede señalar que el empleo generado por ella, se caracteriza por ser transitorio (lo que duran las obras).

A partir de estos antecedentes, las preguntas que aparecen como relevantes para la Región, dicen relación con los siguientes aspectos:

- ¿Cómo poder atraer nuevas empresas a la Región y en particular a la provincia de Valparaíso?
- ¿Cómo retener y desarrollar las empresas actualmente existentes en la Región?
- ¿Cómo potenciar las capacidades empresariales endógenas?

Algunos elementos de respuesta a estas interrogantes apuntan a otorgar un papel relevante a la revitalización del sector manufacturero y a la promoción y fortalecimiento de la PYME (Pequeña y Mediana Empresa) y la Microempresa. Por otra parte, se distinguen acciones vinculadas a elevar la calificación de la oferta de trabajo, y acciones tendientes a aproximar oferta y demanda en el mercado de trabajo.

1. FOMENTO PRODUCTIVO

En cuanto a la necesidad de revitalizar el sector de la industria manufacturera - sin desconocer la importancia de otros sectores económicos: turismo, construcción, transporte -, consideramos que en un contexto de redefinición de estrategias de desarrollo a nivel nacional, con un énfasis en la generación de ventajas competitivas para la exportación de bienes y servicios con mayor incorporación de valor agregado, la región no puede quedar al margen y profundizar su rezago de las últimas décadas.

Sin lugar a dudas, el logro de este objetivo no es cuestión sólo de buena voluntad, sino que, por sobre todo, necesita de acciones concretas impulsadas y coordinadas conjuntamente por agentes públicos y privados. Algunas de estas acciones dicen relación con la identificación y habilitación de espacios aptos para la instalación de parques industriales, desburocratización y facilitación de trámites, desarrollo de la infraestructura estructurante y promoción del hábitat, entre otros aspectos.

Cabe señalar, no obstante, que los mayores niveles de inversión y de apertura no son condición suficiente para aumentar el empleo. Se requiere para ello, además, incentivar la instalación y desarrollo de empresas intensivas en mano de obra.

Desde este punto de vista, para actuar sobre el volumen de empleo, se hace necesario lograr un fortalecimiento de las microempresas y PYMES. Este tipo de empresas, además de permitir la generación y materialización de capacidades endógenas a la región, generalmente son más dinámicas en cuanto a la generación de empleo, aunque de menor calidad.

Cabe señalar, no obstante, que los mayores niveles de inversión y de apertura no son condición suficiente para aumentar el empleo. Se requiere para ello, además, incentivar la instalación y desarrollo de empresas intensivas en mano de obra.

Los instrumentos de fomento, si bien deben privilegiar estrategias orientadas al fortalecimiento de las capacidades empresariales de las pequeñas unidades productivas, deben considerar dos situaciones en apariencia contradictorias. Por una parte ¿es necesario apoyar a todas las pequeñas unidades productivas? o ¿se debe ligar dicha ayuda a la creación de empleos o a ciertas fases de su desarrollo?

Además, no hay que olvidar la importancia que tienen los trabajadores por cuenta propia en el total del empleo

regional. Por lo que se deben considerar instrumentos *ad hoc* a esta categoría de **trabajadores-empresarios**.

La conformación de redes y otras formas de asociatividad para la comercialización, es uno de los grandes desafíos de las estrategias de políticas orientadas a la pequeña empresa; sobre todo si se considera que este tipo de empresas no han logrado, salvo excepciones, conformar asociaciones que las agrupen. De la misma forma, la articulación de los agentes de promoción, públicos y privados, deben estar en el centro de la preocupación; los municipios tienen un rol preponderante que jugar en este sentido.

2. CALIFICACIÓN DE LOS TRABAJADORES

Por el lado de la oferta de trabajo se requiere aumentar la calificación de los trabajadores con el objeto de aumentar sus posibilidades de encontrar un empleo o de obtener mayor y mejor movilidad en el mercado de trabajo.

La preparación de la mano de obra, actual y futura, no sólo permite aumentar la calificación individual de los trabajadores, sino que incrementa la calificación colectiva de los mismos a nivel de empresa, sector de actividad y área geográfica, incidiendo en los niveles de productividad, calidad y, por ende, en la generación de capacidades competitivas.

La preparación de la mano de obra, actual y futura, no sólo permite aumentar la calificación individual de los trabajadores, sino que incrementa la calificación colectiva de los mismos a nivel de empresa, sector de actividad y área geográfica, incidiendo en los niveles de productividad, calidad y, por ende, en la generación de capacidades competitivas.

A nivel de la educación inicial o formal, humanística-científica y técnico-profesional, incluida la educación superior, se debe lograr una mejor interrelación ocupacional dirigida a los trabajadores incorporados al empleo; es importante aumentar la cobertura y extender las acciones de capacitación, vía SENCE, a trabajadores de microempresas y PYMES.

Los trabajadores desempleados y personas excluidas de la educación formal, especialmente mujeres y jóvenes, deben tener la posibilidad de acceder a programas y cursos de capacitación cualificantes, en los que se priorice la formación de competencias técnicas, conjuntamente con elementos que tiendan a insertar a estas categorías en procesos de socialización profesional e identidad laboral.

3. INFORMACIÓN Y ORIENTACIÓN LABORAL

Con el objeto de mediatizar la relación entre oferta y demanda de empleo, se requiere generar sistemas de información y orientación laboral, facilitando de esta forma la asignación de los trabajadores a los puestos de trabajo. La difusión e información respecto a la oferta de capacitación y al marco de posibilidades que abrirá la nueva normativa del SENCE constituye también una tarea ineludible si se quiere aumentar la cobertura y eficiencia de estos instrumentos de capacitación.

Es indudable que la ayuda a la colocación de la mano de obra permite mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, facilitando el acceso al empleo de categorías de trabajadores que presentan más dificultades y entregando señales respecto a los requerimientos de los empleadores. En esta perspectiva, la redefinición de las funciones de las Oficinas Municipales de Colocación y la capacitación de sus funcionarios es otra de las tareas prioritarias.

NOTAS

¹ Esta ponencia está basada en el estudio elaborado conjuntamente con Jorge Renault M. y Felipe Guerrero G.

² Esta situación ha llevado a delinear un «Programa de Desarrollo de Valparaíso». Este programa, en su fase operativa, se encuentra en proceso de gestación. Al respecto se puede ver el discurso del presidente Don Eduardo Frei Ruiz-Tagle formulado en Valparaíso el 30 de Junio de 1995.

³ Al respecto, ver el estudio de Iván Silva L. «Inversión y Crecimiento Regional en Chile 1970-1990», Abril 1994.

⁴ En los primeros meses de 1996 se ha producido un deterioro importante de los niveles de empleo, lo que ha incidido en un aumento de la desocupación en esta provincia.

⁵ Según antecedentes aportados por la Corporación Mancomunal, las variaciones del empleo derivadas de la estacionalidad de la fruticultura, significan una pérdida de más de 10% de los empleos entre el primer trimestre y el segundo trimestre de cada año. Concentrándose dicha disminución, proporcionalmente y en términos absolutos, en las mujeres.

CUADRO N° 1 PARTICIPACION EN EL PIB POR SECTOR DE ACTIVIDAD REGION/PAIS

REGION	PAIS					
SECTORES	1960	1990	PROM	1960	1990	PROM
AGRICULTURA	9,6	10,9	8,6	9,9	9,0	8,4
PESCA	1,1	1,7	1,0	0,4	1,2	0,7
MINERIA	0,7	12,1	5,7	10,5	10,3	10,4
INDUSTRIA MANUFACT.	42,1	20,6	33,4	22,8	20,3	22,5
CONSTRUCCION	7,2	5,6	62,0	7,3	6,2	6,0
ELECTRICIDAD	1,9	3,8	2,7	1,7	2,5	2,4
TRANSPORTE Y COMUNICACIONES	4,5	13,1	9,1	4,2	8,1	8,4
COMERCIO	11,8	10,0	11,1	15,9	17,3	16,4
OTROS	21,2	22,1	22,3	27,3	24,9	26,8

FUENTE: INE. ENCUESTA EMPLEO, OCTUBRE-DICIEMBRE 1994. Elaboración Propia

CUADRO N° 2 TAMAÑO DE EMPRESA SEGUN ACTIVIDAD ECONOMICA

SECTOR	NUMERO DE OCUPADOS				TOTAL
	MENOS DE 5	5 A 9	10 Y MAS	S/D	
AGRICULT. PESCA	37,25	7,09	29,59	0,04	73,97
MINERIA	0,38	0,26	5,69		6,33
INDUST.	20,04	8,17	34,03	0,05	62,29
EGAS	0,74	0,19	3,71		4,64
CONSTRUCC.	15,54	2,25	23,86		41,65
COMERCIO	59,94	10,29	24,86		95,09
TRANSPORTE	23,69	1,98	25,07		50,74
S / F	7,90	4,35	12,28		24,53
S / C / S / P.	39,24	5,82	69,21	26,49	140,76
TOTAL	240,72	40,40	228,30	26,58	500,00

FUENTE: INE. ENCUESTA EMPLEO, OCTUBRE-DICIEMBRE 1994. Elaboración Propia

CUADRO Nº 3 TASAS DE DESEMPLEO SEGUN EDAD V REGION 1986 -1994

AÑO	15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65 y más	TOTAL
1986	25,4	12,1	5,1	9,2	7,1	1,4	12,2
1987	16,5	7,8	2,9	3,1	2,6	2,4	6,9
1988	17,2	7,7	2,8	3,3	2,9	0,9	7,0
1989	13,3	5,0	1,5	3,1	4,1	—	5,1
1990	15,8	7,8	4,1	3,0	3,7	2,3	6,9
1991	16,1	8,0	4,0	3,8	3,4	—	7,1
1992	16,1	5,8	3,1	4,8	2,1	1,7	6,1
1993	10,8	4,4	2,5	2,2	1,7	2,1	4,2
1994	18,1	8,0	5,9	5,1	5,1	7,0	8,4

FUENTE: INE, ENCUESTA-EMPLEO, Trimestre Octubre-Diciembre de cada año. Elaboración Propia

CUADRO Nº 4 DESEMPLEO SEGUN SEXO V REGION 1986 - 1994 (promedios anuales)

AÑO	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
1986	11,4	12,2	11,6
1987	8,8	8,9	8,8
1988	8,0	9,3	8,2
1989	6,4	6,0	6,3
1990	8,1	6,2	7,5
1991	7,3	7,2	7,3
1992	5,7	7,2	6,2
1993	4,9	6,5	5,4
1994	6,6	8,1	7,1

FUENTE: INE, ENCUESTA-EMPLEO. SERIES ANUALES. Elaboración Propia.

EL ESPACIO ECONÓMICO EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN FÍSICA REGIONAL Y SU IMPACTO EN EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL: EL CORREDOR BIOCEÁNICO

ÉLIDA DOMÍNGUEZ

Presidenta SERCAL, Capítulo Argentino

ESTUDIOS

Master en Economía Política, CIDES México. Postgrado en Planificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión, CVF-BID Venezuela. Perfeccionamiento en temas de empleo y desarrollo municipal.

PRINCIPALES CARGOS PÚBLICOS

Subsecretaria de Estado en Financiamiento Internacional de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Directora General de la Provincia de Buenos Aires en Planeamiento del Empleo. Coordinadora del Programa de Desarrollo Municipal del Consejo Federal de Inversiones. Asesora del Ministerio de Trabajo de la Nación en programas para la generación de empleo. Secretaria de Hacienda de la Municipalidad de Rawson. Coordinadora del Area de Evaluación de Proyectos de la Corporación Venezolana de Fomento.

PRINCIPALES PROYECTOS

Asesora de Municipios de la Provincia del Chubut para el Programa de Desarrollo Municipal (BID). Coordinadora de la Unidad Interjurisdiccional del Programa de Saneamiento Matanza-Riachuelo y Medio Ambiente de la Ciudad de Buenos Aires (BID). Tratamiento Industrial de los Residuos Domiciliarios de la Ciudad de Buenos Aires (ONUDI). Coordinadora de la Unidad Ejecutora del Proyecto de Saneamiento Financiero y Desarrollo de las Provincias (BIRF) y de la Ejecución de Escuelas (BID) de la MCBA. Proyecto de Reconversión del Sector Público, componente Generación de Empleo (BIRF).

EL ESPACIO ECONÓMICO EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN FÍSICA REGIONAL Y SU IMPACTO EN EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL: EL CORREDOR BIOCEÁNICO

I. ESCENARIOS QUE INFLUYEN EN EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Resulta de interés observar como impactan los acontecimientos políticos macroeconómicos nacionales e internacionales en el desarrollo económico local, cuando la posibilidad de reasignar los recursos económicos y sociales en forma participativa, recién se está instalando como una nueva manera de gestionar el desarrollo territorial.

En ese sentido analizaremos algunos de estos escenarios externos al municipio pero que tienen incidencia directa en su propio proceso de desarrollo, tales como la descentralización, la globalización y los pactos asociativos regionales como el Mercosur.

1. LA DESCENTRALIZACIÓN

Si bien la Constitución Nacional Argentina propugna un estado federal, donde las provincias y los municipios tienen capacidad jurídica decisional, los sucesivos gobiernos militares y las crisis económicas anularon esa autonomía formal, para ocupar plenamente el centralismo político institucional.

Este modelo unitario, fuertemente centralizado, carente de control social y con una ausencia total de toda expresión participativa, justificaba de algún modo un modelo económico con similares atributos en la distribución económica.

Así fue hasta el arribo de la democracia en la década del 80, donde las provincias y los municipios recuperan el ejercicio constitucional, pero aún hoy, arrastran consecuencias de esos modelos, tales como:

- Baja capacidad de gestión y desestructuración en los estamentos municipales y empresariales.
- Fuerte disminución de la capacidad de inversión por el grado de endeudamiento y de la reducción de los impuestos coparticipables.
- Desconocimiento de las operatorias de los procedimientos participativos.
- Incapacidades técnicas para la ejecución de proyec-

tos con tecnologías y procedimientos de financiamiento acordes a un nuevo marco nacional e internacional.

- Desdibujamiento de las acciones territoriales por la ausencia de políticas para el desarrollo del espacio económico.
- Dificultades y obstáculos para la definición del espacio económico microregional o regional y para impulsar acciones de asociatividad municipal que conlleven a la resolución de problemas comunes.

Paralelamente la apertura democrática marcó el inicio de un proceso de cambio en las instituciones gubernamentales, de ajuste económico y de reforma del Estado. La consigna de la estabilidad económica cubrió en su urgencia, los tiempos y las estrategias políticas necesarias para que la descentralización decisional conlleve a una evolución exitosa en el fortalecimiento de sus instituciones.

En ese sentido los principales fundamentos y ventajas de la descentralización como disparador del desarrollo económico y social local, aún necesita de acciones del gobierno central, de las provincias y de los municipios para su comprensión e implementación.

Veamos algunos de su principales contenidos:

La descentralización puede ser un mecanismo para superar las severas limitaciones de la planificación nacional central, mediante la delegación de mayor autoridad para los funcionarios y administradores del desarrollo que trabajan en el campo, más cerca de los problemas. La descentralización hacia los niveles regional o local permite a los funcionarios desagregar los programas y planes de desarrollo y ajustarlos a las necesidades.

La descentralización puede ser un mecanismo para superar las severas limitaciones de la planificación nacional central, mediante la delegación de mayor autoridad para los funcionarios y administradores del desarrollo que trabajan en el campo, más cerca de los problemas.

La descentralización también posibilitaría una mejor comunicación política y administrativa de los lineamientos del gobierno nacional, en áreas alejadas de la capital nacional, donde la población a menudo desconoce los planes del gobierno central e incluso provincial, o éstos se enfrentan a la resistencia de grupos locales y donde el apoyo a los planes nacionales es frecuentemente muy débil.

La descentralización permitiría una mejor participación de los diferentes grupos políticos, religiosos, étnicos y económicos en el proceso decisorio del desarrollo y conduciría a una mayor equidad para la asignación de los recursos gubernamentales y las inversiones.

Solo la descentralización puede proveer una estructura mediante la cual los diversos programas de financiamiento para las inversiones sociales y económicas locales, diseñadas por ministerios del gobierno central y la banca multilateral de crédito, tengan un impacto medible en el desarrollo y se puedan coordinar entre sí con mayor eficiencia y también, incorporar los líderes locales y organizaciones no gubernamentales existentes en diversas regiones. Generalmente existe una desconexión entre las necesidades de la organización municipal y los agentes del desarrollo local, con el diseño y operatorias de estos programas.

La descentralización de la estructura gubernamental es un requisito para institucionalizar la participación de los ciudadanos en la planificación y en la administración del desarrollo local. Una estructura de gobierno descentralizada puede facilitar el intercambio de información en relación con las necesidades locales y canalizar las demandas de la comunidad local hacia los ministerios nacionales y provinciales.

La descentralización de la planificación y de la administración del desarrollo, permite a los agentes locales definir la necesidad de servicios públicos e inversiones locales y establecer la infraestructura de una manera más eficiente dentro de las comunidades, integrar áreas aisladas o rezagadas en sus economías, supervisar y evaluar la ejecución de proyectos de desarrollo de una manera más adecuada de lo que pueden hacerlo los organismos centrales de planificación.

Si bien se ha verbalizado mucho sobre las ventajas de la descentralización, esta aún no está plenamente incorporada al quehacer de la organización municipal, y solo es visualizada a través de algunos instrumentos que forman parte de su implementación, como es la desconcentración de servicios del orden nacional al provincial, y una tendencia a la desagregación de estos, a la institución municipal.

La lógica de la desconcentración obedece a objetivos generales de las políticas públicas impulsadas por el gobierno central y opera desde la cúspide a la base. La descentralización actúa en sentido contrario desde la base a la cúspide, especificando cuales deberían ser las acciones de las políticas públicas y canalizando las demandas globales.

Desde una mirada formal, no obstante, nada impide que los gobiernos locales implementen sistemas participativos y desarrollen procedimientos de auténtica descentraliza-

ción decisional y política, solo que se requiere un fuerte esfuerzo en la organización municipal para producir un cambio en su cultura organizacional, y en este sentido existe un grave vacío en las políticas públicas centrales en el diseño de instrumentos que operen este fortalecimiento.

2. LA GLOBALIZACIÓN

La globalización contemporánea está basada en la transformación del sistema de ideas prevalecientes hasta la iniciación de la segunda guerra mundial, con referencia al comercio internacional.

Las uniones o asociaciones regionales están signadas por una teoría común: es conveniente para todos los países eliminar todas las trabas al intercambio, de modo de que se reoriente la producción de cada uno de ellos, de acuerdo con sus posibilidades tecnológicas y materiales, y que la provisión de los bienes intermedios, de capital y de consumo requeridos en cada uno de ellos se originen a través del intercambio.

La antigua concepción del libre cambio, aparece como modernizada en su expresión formal, no en su esencia, en tanto la liberación del intercambio no se aplica en forma universal, mediante el uso de la cláusula de la nación más favorecida, sino que se instrumenta por un acuerdo limitado a un grupo de países, que norma la forma y los tiempos en que esa liberación se ha de instrumentar.

La globalización contemporánea está basada en la transformación del sistema de ideas prevalecientes hasta la iniciación de la segunda guerra mundial, con referencia al comercio internacional.

La creación acelerada de nuevas tecnologías y su rápida difusión han cambiado las reglas del juego, y al desaparecer paulatinamente las ventajas que tenían y aún tienen algunos países desarrollados en cuanto a la creación de dicha nueva tecnología, se ha planteado la necesidad de la globalización que comentamos.

La misma lleva sobreentendida, no solamente la liberación del intercambio, sino la liberación de los movimientos de capital, todo ello desde el punto de vista formal. También lleva implícito, desde el punto de vista teórico, la existencia de recursos financieros disponibles para ser invertidos en proyectos en los países de menor desarrollo, y que las relaciones de intercambio se mantendrán, por lo menos, en un punto de equilibrio.

La conclusión del enfoque indica que el crecimiento del intercambio, luego de su liberación ha de generar un

aumento del ingreso global de los países que actúan dentro del acuerdo, con beneficios para los diferentes integrantes del mismo. Sobre la forma en que se ha de distribuir ese beneficio subsisten las diferencias de enfoques entre los diferentes países y los distintos actores, según como estén posicionados para estos cambios.

Lo cierto es que la situación de estancamiento relativo en la que se encontraban los países en crecimiento desde hace varias décadas, parece ser un sujeto de interés para las economías desarrolladas, las que entienden que la liberación del intercambio es conveniente, al punto de aceptar restricciones a sus tradicionales políticas proteccionistas.

Para los países de menor desenvolvimiento, como es sabido, la situación es ambivalente. Por una parte, el aumento del volumen del intercambio puede ser un factor positivo o muy positivo - siempre que las relaciones de intercambio no desmejoren -, por la otra, dicho crecimiento requiere para estos países un aumento de la inversión que corrientemente se resuelve por el aporte de capitales externos, que en forma de pago de intereses o remesas de beneficios pueden anular en parte los efectos del aumento del intercambio.

También se produce una serie de fenómenos concurrentes en cuanto a la concentración de la decisión de políticas comerciales, dada la concentración de las inversiones, y las limitaciones en el acceso al conocimiento de los cambios tecnológicos, al reducirse los incentivos para su desarrollo local.

Las organizaciones productivas de bienes o servicios ya no tienden a concentrarse en el sentido tradicional del término, sino en su concepción formal. Diagraman sus instalaciones de modo tal, que su dispersión les permita maximizar los beneficios actuales y su proyección.

- Esa concentración se da en diferentes aspectos:
- En la toma de decisiones.
- En el sistema de información.
- En un horizonte económico diferente.
- En la adopción de formas múltiples de participación en los mercados mediante el uso de enfoques pragmáticos.
- En la dispersión del riesgo.

Las organizaciones productivas de bienes o servicios ya no tienden a concentrarse en el sentido tradicional del término, sino en su concepción formal. Diagraman sus instalaciones de modo tal, que su dispersión les permita maximizar los beneficios actuales y su proyección.

En cuanto a la **especialización** también se ha producido un cambio sustantivo. La especialización, aunque parezca paradójico, comienza a ser múltiple. Los encadenamientos productivos, tanto de bienes como de servicios, han llevado necesariamente a una ampliación de conocimientos en un abanico de aspectos de nueva dimensión. La globalización contemporánea lleva a una especialización simultánea de mercados, productos y operaciones apoyados en los nuevos sistemas de información. La empresa ya no produce un bien y lo vende, su actitud es totalmente diferente o al menos, debería serlo.

Se requiere un nivel cada vez mayor de **formación** en las organizaciones de todo tipo que actúan en la economía, y en particular en aquellas que lo hacen en el intercambio internacional. Este nivel debe ser el más alto, científica y tecnológicamente, en sus dirigentes y en los demás niveles y sectores dentro de la empresa y esto es así porque la información crece en forma geométrica tanto o más de lo que

En cuanto a la especialización también se ha producido un cambio sustantivo. La especialización, aunque parezca paradójico, comienza a ser múltiple. Los encadenamientos productivos, tanto de bienes como de servicios, han llevado necesariamente a una ampliación de conocimientos en un abanico de aspectos de nueva dimensión. La globalización contemporánea lleva a una especialización simultánea de mercados, productos y operaciones apoyados en los nuevos sistemas de información.

se acelera el cambio tecnológico o integrándose a éste y alimentándose mutuamente. También los descubrimientos científicos crecen a mayor velocidad que antaño. Por ende, todo ello obliga a utilizar los más modernos y cambiantes instrumentos y a sustituirlos permanentemente. Y ese es el enfoque de las empresas líderes que operan en los mercados internacionales.

La concepción de la **inversión física** como símbolo de la riqueza y de capacidad de producción, tiene actualmente mucho menor valor. Los equipos instalados y funcionando tienen una alta depreciación por obsolescencia, tanto es así, que pierden su valor real en muchos casos en el mismo momento de su instalación, por políticas de ventas de las líderes internacionales. Las empresas hoy valen por sus activos intangibles, en especial sus recursos humanos, mucho más que por sus activos fijos.

La nueva situación ha generado un marco competitivo

totalmente distinto del marco tradicionalmente conocido, al desaparecer prácticamente la protección, se genera una **nueva** competencia que se apoya no ya en los derechos de aduanas y distintas restricciones, sino en la mejor tecnología, el mejor sistema de información, la mejor calidad y la mejor gestión empresarial. Todo ello además, apoyado en el claro conocimiento de las transformaciones permanentes que se producen en los aspectos señalados.

Es por ello que para producir, exportar e importar y prestar o recibir servicios, se requiere un cambio cualitativo de los criterios empresariales.

La asociación, absorción o fusión de empresas, la colocación de acciones en el mercado bursátil y la aplicación de nuevas tecnologías han de ser la base del desarrollo económico de las empresas y del país. Ello será así, en la medida en que las organizaciones sociales y en especial el Estado, concurren a lograr un sistema de distribución que tenga el nivel de equidad necesario para que el cambio, fruto de la acción común, permita una distribución dinámica del ingreso y contemple plenamente las necesidades de infraestructura social de toda la comunidad.

Este doble cambio de actitud requiere una fuerte generación de conciencia, y hasta diría de presión de los distintos agentes del desarrollo que hayan incorporado la mentalidad de cambio en su actitud frente al nuevo desafío. No bastaría que algunas empresas cambien su óptica, sino que es necesario que todas tiendan a ello, y que en ese camino se incorporen las organizaciones sociales.

Los procesos productivos están fuertemente encadenados y la baja calidad o el alto costo de alguno de ellos, sea en bienes o especialmente en servicios, crea problemas difíciles a las empresas que actualizan su organización. **La globalización nos obliga a una tarea global.** Para poder competir en el mundo contemporáneo la calidad de la empresa y la organización social tienen que mejorar permanentemente, y participar utilizando las nuevas reglas de juego.

Para poder competir en el mundo contemporáneo la calidad de la empresa y la organización social tienen que mejorar permanentemente, y participar utilizando las nuevas reglas de juego.

No obstante, si miramos desde el presente y sin desconocer la tendencia señalada no podemos hacer como si la ley del mercado, el juego de la libre competencia, el cálculo económico, y la movilidad de capitales, borrarán indefectiblemente todas las diferencias, suprimieran todos los grados de libertad, redujeran todas las distancias que obstaculizan la fluidez de los intercambios, la flexibilidad de

los ajustes y la liquidez de las transacciones.

En fin, a fuerza de no preocuparse nada más que por la globalización, la exportación y el atractivo de los territorios internacionales, corremos el riesgo de perder de vista que el núcleo de la economía está en el interior mismo del país y que lo esencial se juega ante todo en la proximidad.

Esto no quiere decir que subestimemos la importancia de los mercados externos. Pero para que la demanda externa ejerza un poder de arrastre en la economía debe existir una oferta competitiva. Y la competitividad depende ante todo de las condiciones que reinan en el mercado interno.

Las características de las innovaciones son dictadas por el tamaño del país, por su cultura, por la estructura de su economía, por los hábitos de trabajo, por los gustos de los consumidores, por los medios y las competencias que pueden movilizarse.

Lo nacional es tan o más importante en los métodos de gestión. La nacionalidad de una empresa ya no depende tanto de la propiedad del capital como de la cultura de la cuál está impregnada. Existen indudablemente técnicas que son transferibles, pero siempre hay algo irreductible que no lo es, y que constituye el núcleo de la ventaja comparativa de cada nación.

Lo nacional es tan o más importante en los métodos de gestión. La nacionalidad de una empresa ya no depende tanto de la propiedad del capital como de la cultura de la cuál está impregnada. Existen indudablemente técnicas que son transferibles, pero siempre hay algo irreductible que no lo es, y que constituye el núcleo de la ventaja comparativa de cada nación.

La capacidad fundamental de cada empresa se forma a largo plazo en el aprendizaje continuo, y el gran número de fracasos relacionados con las estrategias de adquisición de empresas en el extranjero, se explican por el olvido de la evidencia que los países todavía existen, que tienen una cultura, un sistema de valores y una historia.

Por lo tanto en el análisis es importante considerar las características de los factores propios del desarrollo y la forma en que inciden en la capacidad de cambio estructural, las formas de intervención en los sistemas socioproductivos con el objeto de fomentar su crecimiento, y el papel que le corresponde jugar al Estado, el mercado y a la sociedad civil con el objeto de generar las condiciones de largo plazo que induzcan a las evoluciones requeridas.

II. CORREDOR BIOCEÁNICO: COMODORO RIVADAVIA-PUERTO CHACABUCO

Se ha tomado como ejemplo el Corredor Bioceánico por entender que es un caso demostrativo de una decisión derivada de los Acuerdos de Integración Regional, ampliando el espacio económico a través de integrar físicamente una región binacional, mientras que los Municipios que se verán impactados con estos cambios aún no han incorporado políticas que incorporen estrategias de aprovechamiento económico, como así tampoco de integración social.

La ruta considerada forma parte del corredor bioceánico definido entre la ciudad de Comodoro Rivadavia, en Argentina y el Puerto Chacabuco, en la XI Región Aysén, en la República de Chile.

La realización de las infraestructuras necesarias para viabilizar el corredor ha sido privilegiada en la Declaración Presidencial Conjunta suscrita por los Mandatarios de ambos países el 26 de agosto de 1994.

El paso a utilizar por el corredor bioceánico es el de Huemules, en el hito 50, lo que implica la necesidad de unir por ruta pavimentada la ciudad de Balmaceda, en Chile, con la ciudad de Río Mayo, en Chubut, a lo largo de 152 kms., de los cuales 119 kms. pertenecen a la ruta provincial 55, y 33 a la Ruta Nacional 40, en Argentina. El resto del corredor, tanto del lado chileno entre Balmaceda y Puerto Chacabuco como del lado argentino entre Río Mayo y Comodoro Rivadavia, se encuentra ya pavimentado.

Nos enfrentamos a una obra imprescindible en el marco estratégico del Acuerdo de Complementación Económica entre Argentina y Chile, acelerada por la firma del Mercosur, de líneas de acción concretas que deberán desarrollarse para permitir rentabilizar en términos económicos cuantificables las inversiones a realizar.

1. MARCO GENERAL DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN FÍSICA

Desde el año 1971 se vienen desarrollando encuentros entre las autoridades de la Provincia del Chubut y de la Región XI Aysén de la República de Chile. Estos contactos en los últimos años se han intensificado con la participación de empresarios y fuerzas vivas de ambos países.

En 1991 se firma el Acuerdo de Complementación Económica iniciando de esta forma el proceso de integración que rige las actuales relaciones económicas entre ambos países.

En este documento, se sientan las bases del proceso de integración y, desde entonces, se vienen desarrollando ta-

reas conjuntas materializadas en Protocolos, Actas y trabajos de Comisiones Técnicas Mixtas de ambos países, que se reúnen con cierta frecuencia para vehiculizar las acciones de integración.

Así en Mayo de 1991 se produce la Reunión Binacional Argentino Chilena Chubut-Aysén en la ciudad de Coyhaique, en la cual se arriba a las siguientes conclusiones:

a) Establecer como principal ruta internacional entre Chubut y Aysén el camino que une Comodoro Rivadavia-Puerto Chacabuco por el Hito 50-Paso los Huemules-, no obstante mantener los demás pasos habilitados actualmente.

b) Instalación de un complejo fronterizo compartido en el mencionado Hito 50, al que concurrirán las instancias administrativas jurisdiccionales correspondientes.

c) Derivado de lo anterior y para mayor agilidad y eficiencia en las relaciones binacionales, se hace imperativo la instalación de un Consulado Argentino en Coyhaique.

Desde el año 1971 se vienen desarrollando encuentros entre las autoridades de la Provincia del Chubut y de la Región XI Aysén de la República de Chile. Estos contactos en los últimos años se han intensificado con la participación de empresarios y fuerzas vivas de ambos países.

Esta iniciativa para la instalación de un Complejo Fronterizo Binacional en el Hito 50, manteniendo para una segunda etapa el correspondiente al Hito 45, sienta los fundamentos de la presente obra integrante de la zona en consideración. Para la puesta en marcha del corredor bioceánico de acuerdo a los lineamientos estipulados en la reunión, resulta necesaria la consolidación de la estructura vial Río Mayo-Balmaceda.

La importancia de este paso se vuelve a poner de manifiesto en el Acta sobre Integración Física firmada por los mandatarios de ambos países, donde se ratifican los compromisos asumidos, los plazos y las inversiones previstas por ambos gobiernos conforme a lo establecido en la VI Reunión de la Comisión Binacional de 1992. En ella se aprobó el Plan Maestro General de Pasos Fronterizos Prioritarios, que incluye a los pasos de Jama, Sico, San Francisco, Agua Negra, Sistema de Cristo Redentor, Pehuenche, Pino Hachado, Cardenal Samoré, Coyhaique, Huemules, Integración Austral y San Sebastián.

Por otro lado está enunciado entre las prioridades del Plan Quinquenal del Gobierno Argentino 1995-99, lo que reafirma la necesidad de esta obra desde el punto de vista de las autoridades argentinas.

La elección del Paso Huemules (Hito 50) para el corredor bioceánico fue una decisión conjunta de ambos gobiernos, que se ha tornado irreversible a partir de la ejecución por parte de la República de Chile de todas las obras que unen la frontera en Balmaceda con la ciudad de Coyhaique.

2. ESTADO ACTUAL DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS ENTRE CHILE Y ARGENTINA

En noviembre de 1984, se firma el tratado de Paz y Amistad entre ambos países, tendiente a profundizar las relaciones económicas bilaterales, y posteriormente se suscriben las Bases Generales para el desarrollo de un acuerdo de complementación económica. Estos pasos marcan un cambio significativo en las relaciones entre Argentina y Chile luego de una etapa de confrontación casi al borde de un conflicto bélico en 1978.

Estos tratados sirven de base para la firma del Acuerdo de Complementación Económica en 1991 iniciando de esta forma el proceso de integración que rige las actuales relaciones entre ambos países.

El Acuerdo de Integración entre Chile y Argentina se basa en la situación actualmente existente entre ambos países, la "dinámica del capital y el trabajo, y en la apertura del comercio exterior en que se encuentran empeñados los dos gobiernos". Estas coincidencias generales existentes en los lineamientos básicos de las políticas económicas "permiten que los procesos de integración y cooperación económica regional adquieran una renovada perspectiva de viabilidad para lograr, gradualmente, una más fluida circulación de bienes y de servicios, así como de factores de producción en el área".

El acuerdo está compuesto por las normas del acuerdo propiamente dicho y un conjunto de protocolos adicionales que se van suscribiendo con posterioridad. Estos protocolos son los que instrumentan y viabilizan el acuerdo en los diferentes ámbitos del relacionamiento.

Con estos breves antecedentes, podemos ilustrar la importancia que se le ha asignado al esfuerzo integrador. Ya en la actualidad, cabe mencionar que el comercio intra Mercosur, es decir Argentina, Paraguay, Uruguay y Brasil, superó por ejemplo en 1993 los 8 mil millones de dólares. Los primeros once meses de 1995 muestran que las exportaciones argentinas con destino a los países miembros del Mercosur suman 6 mil 112 millones de dólares, lo que representa aproximadamente el 32% de las ventas externas totales. Brasil absorbió 4 mil 952 millones de dólares de las ventas totales de la Argentina, representando un incremento del 56% respecto a 1994. Si a estas cifras le adicionamos las ventas efectuadas a Chile, cerca de los mil 339 millones de dólares o pesos al tipo de cambio actual de un dólar por

peso, tenemos que casi el 40% de las exportaciones argentinas se destinan al Cono Sur del continente. En ese sentido, el comercio global de Argentina para el año 1995 (primeros once meses) alcanzó los 37 mil 507 millones de pesos, el Mercosur representa el 27,32% de ese comercio, mientras que los negocios con Chile ascienden al 4,8% de dicho total.

Las cifras expuestas demuestran con creces la importancia en términos económicos de los esfuerzos integradores. Panorama éste, que se completa con una mención a los importantes emprendimientos bi o plurilaterales que se están llevando a cabo como la Hidrovía Paraguay-Paraná, el proyecto de rodovía San Pablo-Colonia-Buenos Aires, el oleoducto y gasoducto argentino-chileno y el túnel Juncal-Los Horcones, tendientes a sentar la infraestructura adecuada para la integración física.

Las cifras expuestas demuestran con creces la importancia en términos económicos de los esfuerzos integradores.

3. OBJETIVOS DEL ACUERDO DE COMPLEMENTACIÓN ECONÓMICA (ACE)

- Aumentar el intercambio comercial entre ambos países.
- Promover las inversiones recíprocas y fomentar la iniciativa empresarial.
- Estimular la integración física entre ambos países, a través de facilitar el transporte, la igualización del tráfico fronterizo y el acceso a los puertos.
- Facilitar el desarrollo de proyectos de interés común en el ámbito de la industria, la infraestructura, la energía, la minería, el turismo y en otros sectores, especialmente con la activa participación del sector privado.

Se acordó también el desarrollo gradual de las siguientes materias:

- Facilitar el comercio recíproco y preferencias arancelarias.
- Normas de acceso a los mercados y prácticas leales de competencia.
- Normas de pago y crédito.
- Complementación económica e integración física.

Se han firmado protocolos adicionales al acuerdo cuyos contenidos son concesiones otorgadas para la importación de una serie de productos seleccionados. Estas concesiones se expresan principalmente en forma de preferencias arancelarias sobre una lista de productos resultante de una negociación equitativa entre ambos países. Se establecen

rebajas graduales en los gravámenes a las importaciones en dichos bienes. Adicionalmente, ambos países asumen el compromiso de avanzar gradualmente en la eliminación de las restricciones al intercambio comercial, y adoptar regímenes administrativos que tiendan a eliminar toda norma que obstaculice el acceso a los mercados (arancelaria o para-arancelaria).

En relación a la complementación económica, ambos países acuerdan suscribir protocolos especiales en los cuales se regule y promueva el desarrollo integrado de distintas áreas. Dentro de las cuales están el turismo, el sector minero y el sector frutihortícola.

En el acuerdo se destaca especialmente la conveniencia de promover y facilitar el desarrollo de proyectos mineros a ambos lados de la cordillera. En el mismo ACE se suscribe el Protocolo N° 3 sobre "Cooperación e Integración Minera" en el que ambos países convienen en fomentar la realización de proyectos de cooperación minera metalífera,

En relación a la complementación económica, ambos países acuerdan suscribir protocolos especiales en los cuales se regule y promueva el desarrollo integrado de distintas áreas.

no metalífera, de rocas, de aplicación y concentrados metalúrgicos. Estos programas abarcan desde la investigación básica y aplicada, hasta la puesta en marcha de empresas de producción y comercialización. Se prioriza geográficamente para el fomento de la minería, la franja que abarca 40 kms. de ancho a cada lado de las fronteras.

Finalmente en junio de 1996, Chile se suscribe como miembro asociado al Pacto de Integración Regional MERCOSUR.

En cuanto a la integración física, los países firmantes reconocen que el proceso de integración tiene como uno de sus principales requerimientos el **"desarrollo y utilización de la capacidad portuaria de ambos países, el mejoramiento y ampliación de las vías de comunicación terrestres, marítimas y aéreas, el perfeccionamiento de todas las obras de infraestructura nacionales y de toda otra iniciativa común que resulte de interés binacional"**.

4. DIFICULTADES POR RESOLVER DERIVADAS DE LOS ACUERDOS DE INTEGRACIÓN

Las dificultades que se han presentado en la profundización del ACE, provienen del área más sensible en la relación argentino-chilena, el sector agrícola. Básicamente por dos motivos:

- **Aspecto fitosanitario.** Una de las ventajas competitivas más importantes de Chile es su patrimonio fitosanitario, que en conjunto con la cercanía a los mercados del Pacífico, le permite acceder a los mercados más exigentes en este tipo de normativa. Actualmente, Argentina se encuentra con un rezago importante en su desarrollo fitosanitario en términos comparativos. La principal dificultad para el tránsito de nuestros productos con destino a los mercados de Chile o del exterior está constituida por el riesgo de transmisión de plagas.
- **Competitividad comercial.** En materia agrícola, esto afecta en primera instancia a la competencia que se desarrollará en el mercado interno chileno en: trigo, maíz, oleaginosas y arroz (también carne y leche), desplazando a la producción del vecino país en función de las ventajas comparativas para estos productos. Y en segunda instancia en los mercados externos para productos frutícolas y vinos

5. COMERCIO BILATERAL ARGENTINA-CHILE

No obstante, la evolución reciente del comercio bilateral muestra un crecimiento importante del valor de las transacciones efectuadas. En efecto, las compras argentinas efectuadas a Chile se triplicaron en 1991 y continuaron creciendo a una tasa alta hasta 1994. También las exportaciones argentinas a Chile han crecido a una tasa muy alta y se han triplicado entre 1990 y 1995.

III. EL CORREDOR BIOCEÁNICO COMO GENERADOR DE UN NUEVO ESPACIO ECONÓMICO BINACIONAL

A medida que las relaciones comerciales se profundizan con las nuevas medidas derivadas del pacto asociativo, la integración de un mercado regional conocido y predecible por parte de los agentes económicos, producirá el movimiento de los factores de la producción en busca de maximizar el rendimiento, mediante la explotación de las especializaciones productivas existentes y las que están surgiendo en ambos países en sus distintas ramas productivas.

Desde este punto de vista, la integración argentino-chilena debe observarse como un fenómeno, en el cual confluyen una serie de elementos económicos y sociales que trascienden al concepto de rentabilidad económica, incorporando cuestiones de índole sociológicas inherentes a la idiosincrasia regional.

La estabilización y armonización de las políticas macroeconómicas de ambos países, si bien constituye un requisito fundamental en el emprendimiento integrador, es a su vez un objetivo a alcanzar. La imposición de normas

de tratamiento comunes entre ambas naciones, confluye a construir dichas estabilizaciones. Cuestiones como tratamiento preferencial a determinados productos que generan rebajas en las restricciones al comercio generan a su vez determinados tratamientos locales a los sectores productivos, tales como la eliminación de subsidios encubiertos, de impuestos distorsionantes, lo que crea a su vez la necesidad de revisar las estructuras tributarias.

En este sentido, el proyecto Corredor Bioceánico Comodoro Rivadavia-Balmaceda a través del Paso Huemules se orienta al desarrollo de la integración física y económica de Chile con Argentina, abriendo un nuevo espacio económico a la vez que un camino entre el Pacífico y el Atlántico para una importante y creciente corriente de bienes en ambos sentidos, tanto para los mercados locales de ambas economías, como para los destinos más distantes. Por ello para este proyecto se han identificado los siguientes objetivos generales:

- Desarrollar las relaciones económicas entre Chile y Argentina mediante la integración física generada por la puesta en operación del enlace terrestre, en particular de una vasta zona como la constituida por la Patagonia.
- Profundizar las relaciones de amistad y cooperación entre las provincias argentinas y la región chilena de la zona de influencia del Paso Huemules.
- Captar el flujo de beneficios potenciales para la zona de influencia local del proyecto, generados por la integración física, en especial los derivados del aumento del empleo y los beneficios fiscales producidos.
- Estimular la dinámica productiva de la zona de influencia local.
- Inducir el desarrollo de inversiones mineras en las zonas priorizadas por el ACE.
- Apertura de nuevos e importantes mercados para la región, fundamentalmente en el Pacífico Asiático.
- Generar ingresos de divisas por la venta de servicios a la exportación y el aumento de las exportaciones regionales.
- Avanzar en forma gradual en la concreción de las metas fijadas en el ACE entre ambos países.
- Inducir un mayor intercambio socio-cultural a ambos lados de la frontera.

Los beneficios del Corredor Bioceánico en la definición de un nuevo espacio económico son:

a) Creación de Comercio Interregional

Existe una tradición comercial entre las poblaciones chilenas y argentinas a ambos lados de la cordillera, a pesar de las dificultades existentes para el transporte tanto de mercaderías como de personas. Las dificultades existen

también para el transporte hacia el norte en ambos países -en Chile debido a lo accidentado de la geografía y en Argentina debido a las excesivas distancias a recorrer - generarán un espacio geográfico común que, sin duda, con el mejoramiento de infraestructuras viales de integración facilitará el impulso para nuevas y mayores actividades comerciales entre los dos países.

Existe una tradición comercial entre las poblaciones chilenas y argentinas a ambos lados de la cordillera, a pesar de las dificultades existentes para el transporte tanto de mercaderías como de personas.

b) Accesibilidad para la zona de influencia a los mercados del Pacífico y de Europa

Existen una serie de productos potencialmente exportables por nuestro país hacia el Pacífico asiático y que son factibles de ser producidos en la zona de influencia directa del proyecto: frutas frescas, productos pesqueros, lanas, productos mineros y explotación forestal; y al igual para Chile le facilita el acceso a los mercados Europeos. La posibilidad de eslabonamientos económicos para lograr economías de escala es otra de las posibilidades de la integración física.

c) Nuevas inversiones

La integración física potenciará el crecimiento de inversiones interregionales (que incluyen movimiento de factores) lo que demandará un crecimiento de flujos relacionados con dichas actividades productivas, generando beneficios vinculados a los márgenes de explotación de dichos capitales y a los efectos multiplicadores de tales actividades en el resto de la economía.

d) Desarrollo turístico

La concreción de la integración física entre la provincia de Chubut y la XI Región Aysén generará sin dudas un proceso de crecimiento de las visitas turísticas a la región. Este proceso de crecimiento es de fundamental importancia ya que permite iniciar un proceso de integración y complementación de los recursos turísticos de ambas regiones para la integración de circuitos binacionales e internacionales.

e) Servicios a los flujos de tránsito

Por último, hay toda una actividad complementaria de los flujos de tránsito que se esperan, y que tiene que ver con la venta de servicios y bienes (hotel, comida, combustible, lubricantes, etc.) y que constituirá también un beneficio para la región.

f) Venta de servicios a la exportación

Es posible que puedan generarse exportaciones chilenas hacia el Atlántico a través del puerto de Comodoro Rivadavia, lo que demandará una serie de servicios para el embarque de productos, servicios éstos que - en gran medida - deberán ser abastecidos por empresas argentinas, al igual que el abastecimiento de servicios en la costa del Pacífico, por empresas chilenas.

IV. OBSERVACIONES DE LA SITUACIÓN ACTUAL

Históricamente han existido entre la Provincia del Chubut y la XI Región Aysén relaciones sociales, laborales y comerciales, tanto formales como informales. Las migraciones laborales han sembrado culturas similares, - a lo que también han contribuido las mismas características geográficas, climáticas y productivas - de una manera que, ni los conflictos fronterizos, han mermado la amistad entre sus pueblos.

Los Municipios y Provincia involucrados directamente en el Corredor Bioceánico son:

Población de Municipios y Provincias del Corredor Bioceánico	
Ciudad	Población
Chubut (Argentina)	
Comodoro Rivadavia	125.725
Rada Tilly	2.924
Sarmiento	7.209
Río Mayo	2.650
Lago Blanco	221
XIª Región Aysén (Chile)	
Coyhaique	43.297
Pto. Aysén	19.090

La población total directamente relacionada con el corredor es de doscientos un mil 116 habitantes, existiendo otros Municipios que sin estar en la ruta bioceánica, se beneficiarán por tener un rápido acceso a la misma.

Ahora bien, observemos cuál es la situación, al menos del lado **argentino**, de la dinámica de los factores del desarrollo:

En cuanto a la **situación de los municipios** cuentan con un alto grado de desinversión. Los fondos coparticipables solo compensan los gastos de personal de

las comunas, y a excepción de Comodoro Rivadavia, los demás son de características casi rurales, por consiguiente tienen enormes dificultades de ingresos por otros tributos. La obtención de Fondos no Reintegrables del Tesoro Nacional ocupan los desvelos de los Intendentes y con las políticas de ajuste y la caída del estado de bienestar, estos son cada vez más escasos y esporádicos.

A su vez, la capacidad de gestión y de formulación de proyectos para captar fondos para fortalecimiento municipal e inversión, provenientes de la banca multilateral es sumamente débil, como también la información y condiciones para acceder a programas nacionales de capacitación para el desarrollo económico. En cambio, sí están acostumbrados a recibir fondos para la emergencia social.

No se ha observado una política de la nación o de la provincia para fortalecer el grado de descentralización, ni de promoción del desarrollo local.

En cuanto a las comunicaciones se ha dado un proceso curioso: muchos de estos pequeños municipios hasta hace poco tiempo no contaban con líneas telefónicas, hoy las han incorporado conjuntamente con el fax, y en algunos casos cuentan con computadores; desconociendo que están incorporando el nuevo paradigma del desarrollo por donde accederán a la información innovadora.

En relación inversa al tamaño de cada localidad los municipios tiene buena capacidad de convocatoria, y en aquellos casos donde se los ha podido orientar en metodologías participativas para impulsar el desarrollo local, han tenido buenas respuestas en los agentes económicos locales.

Los egidos municipales, por las características territoriales y por la cantidad de habitantes por kilómetro de la Patagonia Argentina, exceden varias veces el espacio urbano, dándoles la posibilidad de regulación de las tierras fiscales para promoción de inversiones.

Los procesos de privatización, flexibilización y reforma del Estado, propios de las economías en ajuste, solo han llegado a la región de la mano de la empresa petrolera YPF, que fue una de las grandes privatizaciones. Pero el Estado, continúa siendo el gran empleador de la provincia, prestador de servicios previsionales y ha recibido la transferencia de los servicios educativos y de salud de la nación.

A su vez, la visión patagónica ha estado ausente en las políticas de planificación regional a través de los polos de desarrollo, típicas de los modelos de desarrollo keynesianos, y tampoco se visualizan actualmente políticas de intervención para el desarrollo integral del nuevo espacio económico, cuando ya se ha licitado la construcción del corredor.

Estas simples observaciones indican que este nuevo espacio económico, producto de los pactos de integración en el marco de la globalización, expresa físicamente en un mismo escenario, todos los elementos positivos y negativos de la inserción de los nuevos paradigmas.

Estas simples observaciones indican que este nuevo espacio económico, producto de los pactos de integración en el marco de la globalización, expresa físicamente en un mismo escenario, todos los elementos positivos y negativos de la inserción de los nuevos paradigmas.

V. CONCLUSIONES

- Existe una política central derivada de los Pactos de Integración que se está implementando en forma acelerada. Estos requieren de medidas de integración física que consoliden la integración económica; el Corredor Biocénico es una de sus expresiones.
- Estas medidas no aparecen acompañadas de acciones que fortalezcan los procesos de descentralización necesarios para que los municipios estén en condiciones de aprovechar el nuevo espacio económico y promuevan con sus agentes la reconversión y reorientación de los recursos necesarios para el desarrollo económico y social local.

- Si bien existe relación entre los pueblos transandinos, no se han tomado en cuenta los aspectos sicosociales derivados de la globalización cultural, es decir la contradicción entre universalismo y particularidad. La particularidad existe, es un hecho, y muchas veces adopta la forma de nacionalismo. Muchos países viven actualmente un conflicto entre una civilización globalizada, que es tecnológica, y sus propias particularidades.

- La ausencia de medidas que acompañen estos procesos, parecería indicar que se deja estas acciones a los mercados, confiando en que su liberalización producirá por sí sola los cambios y las asignaciones de recursos para el desarrollo, desconociendo en alguna medida las características de estos mercados y los grados de subdesarrollo institucional, económico y social de estas regiones.

- El papel del Estado cobraría importancia ante estas insuficiencias del mercado para generar las señales de largo plazo requeridas en los procesos del desarrollo. Existen experiencias donde la intervención del Estado con transferencias de conocimientos tecnológicos, ha hecho posible un proceso de evolución, en áreas de baja complejidad en los sistemas productivos.

- A su vez las políticas de intervención deberían estar orientadas al fortalecimiento de los municipios, como promotores del desarrollo económico local.

INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO PRODUCTIVO: EL VACÍO DE LAS ECONOMÍAS REGIONALES (ECO-REGIONES). EL CASO DE ACONCAGUA

GONZALO FALABELLA

Licenciado Sociología UC, 1967

Master Sociología U. de Wisconsin-Madison, 1970

Doctor en Desarrollo U. de Sussex, 1980

PROFESOR: Lic. CCSS U de Chile 1970. Maestría CCSS, UC-Perú 1973-76. Visitante Sociología London School of Economics y Oxford 1980-82. Ass. Sociología U. de Maryland 1982-87. Visitante Sociología UC - Chile 1985-87. Visitante Doctorado U. Brasilia/FLACSO 1988-96. Desarrollo Local y Metodologías Cualitativas, Maestría CC.SS. y PP. ILADES, UAHC, 1996-1997.

PUBLICACIONES

Sesenta artículos, cinco libros, Sindicalismo Urbano, Asalariados Agrícolas y Desarrollo.

ESTUDIOS SOBRE EL TEMA EN CUESTIÓN:

- Director estudio diez países de América Latina sobre desarrollo y movimientos sociales locales, Instituto de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, UNRISD, 1980-82.
- "Microelectrónica y Sindicatos en el Gran Sao Paulo", OIT, 1983-85.
- Director Casa del Temporero, 1986-95. Proyecto de Estudio y Desarrollo de la Organización Sindical de los Temporeros en los Valles de Aconcagua, Maipo y Cachapoal, Fundación Inter-Americana, Gobierno de Noruega, Ministerio de Agricultura, Confederaciones CNC y UOC.
- "Sindicalismo Regional y Desarrollo Rural", Fundación Inter-Americana, 1991-92.
- "Desarrollo con la Gente con la Naturaleza en el Valle de Aconcagua. Diagnóstico Económico, Social, Institucional y Cultural", Fundación Ford, 1994-95.
- Diagnóstico Diez Comunas para un Encuentro de Desarrollo Productivo Estado-Sociedad Civil del Alto Aconcagua. Fundación Friedrich Ebert, 1995.
- Diagnóstico Cuatro Eco-Regiones de la V Región Agraria. Centro Nacional de la Productividad, 1996.
- Fomento Productivo en Diez comunas de la Eco-Región del Alto Aconcagua. Acuerdo Corporación Mancomunal-Municipalidades. Diagnóstico y Perfil Cartera de Proyectos, SUBDERE.

INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO PRODUCTIVO: EL VACÍO DE LAS ECONOMÍAS REGIONALES (ECO-REGIONES). EL CASO DE ACONCAGUA

INTRODUCCIÓN

La hipótesis central que orienta este trabajo es la ausencia en el país de una institucionalidad territorial (o sea, regiones económicas o eco-regiones) que sustente su desarrollo. Esta situación se agrava, además bajo el actual segundo proceso de internacionalización económica (acuerdos en marcha con APEC, MERCOSUR, TLC-NAFTA, CEE) que vive el país. Ello no les permite a estas zonas en general, y a sus empresas en particular, negociar los términos de su transnacionalización de tal forma que sirva mejor a sus intereses. Así ocurrió en el caso del TLC-NAFTA, donde las regiones de los países federales firmantes condicionaron dicho acuerdo en resguardo de intereses zonales.

Tampoco les permite a dichas zonas y a sus empresas aprovechar el conjunto de instrumentos de desarrollo creados por el gobierno central, justamente para afrontar en mejores condiciones esta nueva avalancha de competencia económica internacional. Dichos instrumentos, al no ser conocidos y facilitado su uso por una institucionalidad económica local, terminan siendo desaprovechados por los empresarios, o usados por una pequeña élite de ellos. Al respecto la Corporación Mancomunal se propone cumplir en Aconcagua, donde opera una experiencia piloto, un rol facilitador de este proceso.

Tampoco les permite a dichas zonas y a sus empresas aprovechar el conjunto de instrumentos de desarrollo creados por el gobierno central, justamente para afrontar en mejores condiciones esta nueva avalancha de competencia económica internacional. Dichos instrumentos, al no ser conocidos y facilitado su uso por una institucionalidad económica local, terminan siendo desaprovechados por los empresarios, o usados por una pequeña élite de ellos.

El trabajo se ha organizado en ocho puntos: la transnacionalización y desmonte de la cooperación internacional; la descentralización en Chile; crisis sectorial/zonal en el crecimiento económico; los cuellos de botella

en Aconcagua; los instrumentos estatales del crecimiento económico; el esfuerzo institucional nacional e internacional; la propuesta redefinida para Aconcagua; los actores del cambio.

1. TRANSNACIONALIZACIÓN ECONÓMICA, REDUCCIÓN Y CAMBIO DE FOCO EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Chile bajó unilateralmente sus aranceles al 11% hace más de 10 años. Hoy día enfrenta un segundo proceso de transnacionalización con la negociación de acuerdos de libre comercio con el Pacífico Sur, Sud América, Norte América y Europa; creando así condiciones para aprovechar esos mercados en beneficio del país. Sin embargo, si no existe una institucionalidad local en distintas zonas, esos intereses no estarán representados, no serán negociados y las nuevas condiciones no sólo no serán bien aprovechadas, sino que podrían barrer áreas enteras afectadas por una nueva avalancha de competencia para la cual no están preparadas. Ello, a pesar del proceso de descentralización en marcha y de la enorme cantidad de instrumentos creados por el gobierno central con este objetivo. Muchos de ellos, desgraciadamente, como reconoce la propia autoridad central, están siendo utilizados por una élite y sólo mínimamente.

La cooperación multilateral internacional, por su parte, está en franca retirada desde hace ya algunos años, y no sólo en Chile, proceso aumentado con la influencia en el Congreso norteamericano por parte de la nueva derecha republicana. Toda la cooperación bilateral y vía Naciones Unidas, de ese país, ha sido recortada en un 30%. En otros países ha sido reemplazada casi totalmente por la perspectiva bilateral, económica, productiva y privada.

Ambos procesos - transnacionalización y reducción de la cooperación internacional y multilateral en especial - hacen cada vez más difícil la negociación de los términos de participación en la economía internacional y vuelven también más imperiosa la necesidad de lograr instituciones de desarrollo ad hoc para cada zona, distinta de los instrumentos. Con ellas, las empresas de la zona podrán hacer uso, justamente, de dichos instrumentos estatales de desarrollo para hacer frente, e incluso sacar provecho de la transnacionalización.

2. LA JOVEN DESCENTRALIZACIÓN MÁS QUE FOMENTAR, HOY BLOQUEA LA CREACIÓN DE UNA INSTITUCIONALIDAD TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO

La descentralización tiene hoy día en Chile dos dimensiones: Por un lado la existencia de gobiernos locales municipales, democráticamente elegidos. Por otro, está la

promesa presidencial acerca del traspaso paulatino de las decisiones sobre el uso del 42% de los recursos regionales - duplicando la anterior cifra - desde el nivel nacional al regional, durante el mandato del actual gobierno.

Sin embargo las Municipalidades no reciben del gobierno central los recursos necesarios para enfrentar las necesidades - particularmente en educación y salud - que éste y el Parlamento les imponen, según lo señalado por la Asociación de Municipalidades. Por su parte, los gobiernos regionales han tenido dificultades a veces, para gastar su propio presupuesto.

La composición de estos gobiernos regionales, dentro de la institucionalidad unitaria chilena, es presidida por el Intendente, designado por el Presidente de la República, quien gobierna en conjunto con los Secretarios Ministeriales, quienes, a su vez, son nombrados por la coalición gobernante. El Consejo Regional por su parte, entidad que decide los fondos a gastar, es designado por los

La descentralización tiene hoy día en Chile dos dimensiones: Por un lado la existencia de gobiernos locales municipales, democráticamente elegidos. Por otro, está la promesa presidencial acerca del traspaso paulatino de las decisiones sobre el uso del 42% de los recursos regionales - duplicando la anterior cifra - desde el nivel nacional al regional, durante el mandato del actual gobierno.

concejales municipales de la región, por cuoteo político. Ellos representan un segmento político regional que no fue elegido democráticamente ni obtuvo posiciones entre los cargos regionales. Con ello la representatividad y legitimidad de dicho Gobierno y Consejo Regional es muy limitado.

La situación descrita dificulta a los gobiernos locales o regionales, crear una institucionalidad para el desarrollo de las regiones económicas naturales o «eco-regiones». En el caso de la V Región, por ejemplo, al menos ocho son eco-regiones (Valparaíso, San Antonio, Viña del Mar, Aconcagua bajo - zona de Quillota, Hijuelas, San Pedro, Calera - secano costero norte y sur, Petorca-Cabildo-La Ligua, Valle de Aconcagua-alto). Se trata de zonas económicamente similares, que poseen un mercado de trabajo establecido e identidad cultural marcada.

Entre las pequeñas municipalidades del Valle de Aconcagua Alto, ocho de diez, tienen alrededor de 10 mil habitantes y no cuentan, por lo general, con más de un profesional. Por ello, no poseen el contingente técnico que

les permita concursar en las licitaciones de proyectos, ni cuentan con la fuerza política capaz de conseguir pasar el proyecto por un intrincado sistema burocrático y de apoyo político.¹ Pero, en conjunto, lo podrían lograr en el futuro. De hecho, la nueva ley municipal permite la asociación intermunicipal para iniciativas como ésta. Por otro lado, en la V Región se reproduce el centralismo capitalino nacional, y tanto los recursos como las actividades decididas regionalmente se concentran en el Puerto de Valparaíso, capital de la Región, que a su vez está compuesta por más de 30 comunas.

Si la unidad de desarrollo definida consensualmente fuera cada una de las ocho **eco-regiones**, los Foros Productivos Regionales, organizados por la Secretaría Regional de Economía, así como las actividades e instrumentos de fomento productivo de cada uno de los Ministerios se definirían y coordinarían a ese nivel zonal. Como esto no ocurre, las actividades de cada sector terminan identificándose con los intereses de la cabecera de región y los esfuerzos por lograr «institucionalidad para el desarrollo» se ven frustrados. Queda un vacío entonces entre los instrumentos de fomento económico (que luego analizaremos) definidos nacionalmente, y su uso efectivo, ya sea que se concentren en el núcleo político regional o sencillamente no sean utilizados.

3. LA CRISIS DEL CRECIMIENTO DESREGULADO

Una economía abierta y transnacionalizada, una sociedad civil atomizada (sindicatos débiles y tradicionales, empresarios centrados en proyectos individuales para hacer frente a sus dificultades, por ejemplo) y un Estado liberal, más pequeño, unitario y centralizado, y con un incipiente proceso de descentralización, sin poderes de negociación locales y zonales, deja expuesto a los sectores y regiones naturales, en más de un sentido, a los avatares del mercado y la transnacionalización. Por un lado quedan a merced de una competencia desleal, como ocurre con la agricultura en la actualidad que debe competir con aquella subsidiada de los países desarrollados. Es la existencia de una institucionalidad local de apoyo al desarrollo la que permite a estas empresas y zonas competir mundialmente. En el caso del carbón durante el gobierno anterior y el presente, se han desperdiciado millones de dólares en empresas que son un barril sin fondo, manteniéndose un círculo vicioso populista de gobierno en gobierno, que han caído una y otra vez ante la presión de los mineros opuestos al cierre de actividades no rentables. Como resultado, no se solucionan las dificultades económicas de la empresa ni la de sus trabajadores, y el país en su conjunto desperdicia valiosos recursos.

En ambas situaciones descritas faltó una institucionalidad zonal para el desarrollo.² En el primer caso, la crisis de rentabilidad agrícola no se enfrentó con

políticas zonales ad hoc, ni con políticas sectoriales complejas por cadena alimentaria. Como resultado, los instrumentos diseñados para enfrentarlas no están siendo utilizados. En el caso del carbón (Lota y Coronel) se privilegiaron soluciones locales, cuando ésta debía ser zonal o «eco-regional» (Golfo de Arauco o Gran Concepción). Se pudo haber invertido en equipamiento comunitario de las degradadas comunas carboníferas, y en un buen sistema de transporte desde y hacia ellas, apoyando inversiones productivas en los lugares de la eco-región con ventajas comparativas empresariales respecto a Lota y Coronel. En vez de ello se han botado millones de dólares en tratar de atraer empresas a esas comunas y entrenar mano de obra para una reconversión imaginaria. La dificultad está en no tener una concepción eco-regional de fomento productivo, dentro de la cual se hubiera definido a sus comunas mineras como «dormitorio» y a las aledañas (Talcahuano, Concepción y otras) como industriales, generadoras de empleo.

Una economía abierta y transnacionalizada, una sociedad civil atomizada (sindicatos débiles y tradicionales, empresarios centrados en proyectos individuales para hacer frente a sus dificultades, por ejemplo) y un Estado liberal, más pequeño, unitario y centralizado, y con un incipiente proceso de descentralización, sin poderes de negociación locales y zonales, deja expuesto a los sectores y regiones naturales, en más de un sentido, a los avatares del mercado y la transnacionalización.

4. LOS CUELLOS DE BOTELLA DEL DESARROLLO EN ACONCAGUA

A fines de los 80 se comenzó a evidenciar por razones fortuitas - cianuro, mosca de la fruta y heladas - una crisis más estructural de crecimiento en el monocultivo de la uva de exportación en el Valle de Aconcagua (diez comunas, dos provincias, 200 mil personas, de las cuales 80 mil componen la fuerza de trabajo, 35 mil trabajadores de la fruta, 83% temporeros y de éstos, 62% mujeres). El empleo bajó de siete a cuatro meses y el número de cajas exportadas por hectárea disminuyó dos mil a mil. El precio se ha deteriorado casi en un 30% en el período 1990-94, en el país en su conjunto, más aún en Aconcagua, cuyas variedades ya no están entre las más competitivas. La falta de institucionalidad local para el desarrollo, a pesar de la gran cantidad y variedad de instrumentos para el desarrollo económico existente en los distintos Ministerios, (ver punto siguiente) no ha permitido afrontar dicha crisis ni definir-

la siquiera en sus justos términos: la emergencia es frutícola, la salida es multisectorial y de todo un Valle.

A pesar que la rentabilidad frutícola sigue siendo mayor que la de otros rubros agrícolas, los retornos ya no son como en un comienzo, particularmente en Aconcagua, cuna del plan frutícola de CORFO en los años 60 y de la transformación productiva agro-primaria exportadora a fines de los 70. Ya no hay un desempleo nacional de un 30% y 40%, sino de menos de un 6%, el dólar no está alto sino por debajo de la UF e incluso del peso; los parronales no están en su primores sino en el final de su vida útil. Ya no hay dinero fácil para los endeudados productores como en la época de los petrodólares, ni los mercados son vírgenes como entonces. Más aún, el negocio se montó sin inversión en ciencia y tecnología al acceso de los productores (hay 10 mil unidades productivas frutícolas en Aconcagua, con el 20% de la tierra en manos de campesinos) y el control del negocio, en sus diferentes aspectos, quedó en manos de cinco empresas exportadoras.

La falta de institucionalidad local para el desarrollo, a pesar de la gran cantidad y variedad de instrumentos para el desarrollo económico existente en los distintos Ministerios, no ha permitido afrontar dicha crisis ni definirla siquiera en sus justos términos: la emergencia es frutícola, la salida es multisectorial y de todo un Valle.

Los instrumentos del desarrollo no llegan, los proyectos licitados regionalmente no son ganados en la zona (dos de sesenta), las universidades de Santiago y Valparaíso, a pesar de estar a menos de dos horas del Valle de Aconcagua, prácticamente no operan en la zona - excepto en apoyo a las grandes empresas del automóvil y el cobre - a pesar de la riqueza agroexportadora. Más bien, las empresas no agrícolas más importantes y medianas del lugar se están moviendo hacia Santiago, y las agroindustrias no se han expandido como en los alrededores y sur de Santiago (Regiones Metropolitana y Sexta).

Sin duda, Aconcagua está pagando el costo de ser el primer innovador del rubro («the cost of being first», en lenguaje técnico del desarrollo). Pero ello no es una explicación suficiente sobre la crisis frutícola actual de Aconcagua, pues la pérdida de dinamismo de una zona que siempre estuvo a la vanguardia del desarrollo agrario y diversificado, no se explica sólo por su crisis del éxito. También está la improvisación empresarial, en el lenguaje de los propios empresarios frutícolas y no frutícolas de los grupos focalizados en un estudio recientemente hecho por la Corporación Mancomunal.³ También está la brecha

asociativa entre ellos mismos, al romperse las empresas cooperativas de exportación al comienzo del boom, liderado por las grandes exportadoras. Asimismo está la brecha producida con los trabajadores, al punto de tener contratos, cuando los hay, de no más de tres semanas, según los tipos de uva cosechadas, y un 83% de temporeros, aunque más de un 10% de éstos trabaja todo el año. Más importante aún, ante estas dificultades, no tuvieron los instrumentos a mano para enfrentar una renovación de los parronales y una reconversión del resto, por falta de esa institucionalidad territorial multisectorial en materia de información, asesoría, crédito, ciencia y tecnología, capacitación. Lo más dramático del caso es que ello ocurre a pesar que existe una enormidad de instrumentos para el desarrollo disponibles a partir de 1990.

La demostración más evidente de esta hipótesis es el hecho que los Grupos de Transferencia Tecnológica (GTT), surgidos con enorme dinamismo durante el régimen militar, para intercambiar experiencias entre productores, mueren con la transición y son absorbidos por las asociaciones gremiales más politizadas. Como consecuencia, los GTT no se transformaron en la instancia lógica del diálogo para los cuellos de botella productivos existente tanto entre empresarios, como de ellos con el Estado, y entre empresarios y trabajadores. Por ejemplo, a pesar que la fruta, y la uva en particular, es intensiva en mano de obra y un producto altamente perecible, el sistema de producción ha sido a destajo y no remunerado al día...! Otra constatación de esta realidad, es el casi nulo aprovechamiento de los instrumentos de fomento productivo por parte de los GTT, o empresarios individuales. En todo el Valle no hay un PROFO (asociación de un número incluso pequeño de empresarios, cuyos estudios, misiones comerciales y otras actividades, así como el gerente, son financiados principalmente por el Estado, a través de CORFO).

Más importante aún, ante estas dificultades, no tuvieron los instrumentos a mano para enfrentar una renovación de los parronales y una reconversión del resto, por falta de esa institucionalidad territorial multisectorial en materia de información, asesoría, crédito, ciencia y tecnología, capacitación.

5. LOS INSTRUMENTOS MINISTERIALES PARA EL DESARROLLO PRODUCTIVO

Los antecedentes recopilados en los Ministerios de Economía, Agricultura, MIDEPLAN, Ministerio del Interior, Banco del Estado y CORFO, atestiguan la existencia de una mutiplicidad de instrumentos de desarrollo productivo que involucran a dichos Ministerios, además de los de Obras

Públicas, Educación, Trabajo, Vivienda y Salud. Los fondos disponibles alcanzan a miles de millones de dólares. Sin embargo su uso, con excepción relativa de los instrumentos que conjugan lo social y lo económico, es escaso, cuestión que está empezando a preocupar a las autoridades, al punto de llegar a producir manuales facilitadores para su uso. Ello es evidencia de los esfuerzos por afrontar focalizadamente tanto la pobreza como el desarrollo productivo, los éxitos relativos, y sobretudo, las dificultades institucionales de descoordinación y falta de llegada a quienes harían uso de estos instrumentos. También evidencia el centralismo del Estado chileno, como quizás en ningún país de América Latina, cuyo esfuerzo se vuelve, en definitiva, trunco.

Sin duda que la dificultad no está en los instrumentos, la mayoría de los cuales han sido evaluados y corregidos. Pareciera estar más bien en la **confusión gubernamental entre instrumentos e institucionalidad para el desarrollo**. Ello hace que sólo un grupo pequeño se beneficie con ellos (como ha ocurrido desde antaño con el instrumento SENCE del 1% posible de dedicar a capacitación, descontable de los impuestos), los de mayor capacidad económica, más informados, con mejores contactos o más organizados, indicando un elitismo, no necesariamente buscado, en el acceso a estos instrumentos.

En efecto, instrumento e institucionalidad son términos muy diferentes. En un caso se trata simplemente de recursos, técnicas y personal disperso y disponible sólo por su visibilidad y demanda. En el segundo caso, se trata de instancias territoriales que permiten acceder a un sinnúmero diverso y complementario de dichos instrumentos. Institucionalidad para el desarrollo se refiere al conjunto de servicios disponibles en una localidad, para enfrentar los desafíos del desarrollo productivo, particularmente en una economía transnacionalizada como es la chilena. Con ello se hace referencia a instituciones territoriales variadas de fomento productivo que poseen bancos de datos

Institucionalidad para el desarrollo se refiere al conjunto de servicios disponibles en una localidad, para enfrentar los desafíos del desarrollo productivo, particularmente en una economía transnacionalizada como es la chilena.

desagregados a nivel zonal que permiten enfrentar fácilmente propuestas y licitaciones; participación amplia de universidades en estudios, capacitación, acceso a información, perfeccionamiento profesional, asesoría y experimentación productiva; apoyo municipal y político; redes empresariales organizadas para resolver problemas productivos de especialización y coordinación flexible; pactos sociales para enfrentar crisis; coordinación local de institu-

ciones públicas de fomento productivo. Son las CORFITOS estatales-privadas del desarrollo eco-regional.

La existencia de una institucionalidad local para el desarrollo, tiene enorme sentido si consideramos que el proceso de innovación y adaptación a condiciones cambiantes, requiere de un conjunto variado y sofisticado de procesos: información, redes empresariales de colaboración ante objetivos comunes (precio de la fruta zonal) de concertación laboral (negociando calidad de la fruta por calidad de trabajo y vida), investigación, experimentación y asesoría, acceso conjunto a mercados, etc.

La forma que tome la institucionalidad local para el desarrollo puede variar enormemente, como lo demuestra la experiencia nacional e internacional que veremos a continuación. Lo importante para su efectividad es que responda a las condiciones particulares de cada eco-región. En Aconcagua, por ejemplo, tenemos en sus dimensiones culturales, económicas, sociales e institucionales:

a) Cultura de 10 mil productores, incluido un fuerte contingente campesino exportador o que produce para la agroindustria (durazno). Sin embargo, se da un dominio absoluto de las empresas exportadoras, por lo cual se trata de una cultura productora no-empresaria. También existe conciencia del fracaso de la estrategia del enriquecimiento fácil, a la vez que se sienten orgullosos del éxito obtenido. Hay asimismo una profunda brecha laboral post-reforma agraria, alto endeudamiento y, como consecuencia, merma en la confianza innovadora.

b) Trabajo asalariado moderno y flexible: los temporeros y temporeras no buscan estabilidad de empleo, si no de trabajo, y no sólo frutícola, si no variado (construcción, turismo, agroindustria) que les permita diversificar sus opciones, dada la estacionalidad del empleo frutícola (uva en particular).

c) En el resto de la fuerza laboral prima la existencia de un asalariado moderno de grandes empresas (CODELCO, EXXON, Peugeot-Renault, agroindustria conservera), comercio y servicios expandidos. Se ha mantenido la actividad hortícola y los viñedos han desaparecido.

d) Sistema de gobernaciones débiles y municipalidades con pocos recursos para sus necesidades, y ocho de diez (excepto San Felipe y los Andes), sin recursos profesionales o capacidad de tenerlos a futuro.

e) Gobierno regional autoreferente, con bajo nivel de control social y político ciudadano (accountability) y de articulación fácil con las eco-regiones, incluso municipalidades. Relación con las gobernaciones inefectiva, como intermediarios económicos y políticos zonales.

f) Gobierno nacional centralista, de enorme dinamismo productivo, pero sin «llegada local».

g) Eco-región a la que se le presenta la oportunidad del cordón bioceánico más importante del Pacífico Sur (MERCOSUR-Aconcagua-Valparaíso), y los polos políticos-económicos de Valparaíso y Santiago. Existe además, desde el régimen militar, la tensión sierra-costa, que los ha llevado a percibirse como los sostenedores no retribuidos de un puerto en declinación.

h) Fuerte sentido de identidad cultural como **valle**, rodeado de cordilleras por el norte, sur-este y oeste, un verdadero cráter de volcán de no más de 35 kms. por 15 kms. La tensión histórica entre San Felipe y Los Andes desde la Independencia, pasando por la Guerra Civil del 91 y Golpe Militar, robustece más bien el sentido de identidad de **valle**, al igual que las ciudades gemelas, al centrar la relación al interior del mismo. La tensión descrita robustece sin duda este sentido de identidad.

6. LA EXPERIENCIA NACIONAL E INTERNACIONAL DE INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO PRODUCTIVO

A fines de 1995, se realizó en Santiago un encuentro cívico-estatal, bajo el lema de «Iniciativa Privada para el Desarrollo». En él quedó evidenciada la brecha que existe en todas las direcciones enunciadas más arriba, indicando la existencia de una institucionalidad que no logra hacer puente con los actores productivos, así como la búsqueda de caminos de resolución. Contó con la participación de los actores asociativos quizás más avanzados en cada campo. ASEXMA, por ejemplo, es en el plano empresarial, sin duda, la institución decisiva en el giro asociativo de un sector importante de empresarios (industriales exportadores), y facilitado desde el seno mismo del Estado (Fundación Chile, CORFO).

La ley Arica, que privilegia la atención de programas estatales a esa deprimida región limítrofe, demuestra que ella por sí sola no resuelve nada, sin el dinamismo de un Senador que optimiza la relación de la zona con el centro. Pero tampoco basta a mediano plazo la mera acción del Senador y la Fundación por él creada para hacer de puente entre el estado central y la lista de demandas locales. **Es una nueva institucionalidad la que se necesita.**

La experiencia internacional quizás más interesante, se refiere a los cordones industriales creados por pequeños y medianos empresarios de los valles del Norte de Italia, el Valle del Silicón en California (zona de San José) y las Agencias para el Desarrollo de España. Según un estudio de OIT, hay cuatro condiciones que permiten el surgimiento de estos «distritos industriales»: presencia de un amplio espíritu y capacidad empresarial, flexibilidad productiva,

coordinación de recursos inter-empresariales, sentido de identidad cultural, compromiso social, y mano de obra especializada⁴. Todas estas condiciones se dieron embrionariamente en Aconcagua, a veces en fuerte contraste con otras zonas del país.

La ley Arica, que privilegia la atención de programas estatales a esa deprimida región limítrofe, demuestra que ella por sí sola no resuelve nada, sin el dinamismo de un Senador que optimiza la relación de la zona con el centro. Pero tampoco basta a mediano plazo la mera acción del Senador y la Fundación por él creada para hacer de puente entre el estado central y la lista de demandas locales. Es una nueva institucionalidad la que se necesita.

El BID a través del proyecto FOMIN, ha tomado de esas experiencias y tratado de adaptarlas a zonas de reconstrucción de post-guerra como El Salvador⁵. Las experiencias de desarrollo local en E.E.U.U. después de las protestas negras en los años 60 (CDC) y más recientes (LISC), apuntan a juntar en la localidad los esfuerzos estatales, privados, comunitarios y de ONG's⁶. En la replicación de experiencias queda siempre en pie la pregunta acerca de las condiciones que la hicieron posible en otros países y la realidad sobre la que se quiere actuar.

7. LA PROPUESTA DE LA CORPORACIÓN MANCOMUNAL PARA ACONCAGUA Y UNA REVISIÓN DE LA MISMA A PARTIR DE LA EXPERIENCIA RECIENTE.

La Casa del Temporero, primero, y la Corporación Mancomunal después, crearon en Santa María y luego en el Valle de Aconcagua y dos Valles más,⁷ una experiencia de encuentro local de los trabajadores para enfrentar sus enormes dificultades de vida y trabajo, bajo el nuevo modelo frutícola exportador. Se basó en la constitución de un sistema de servicios experimentales y formación laboral y técnica que los vinculaba nacionalmente y preparaba para el trabajo, a la vez que facilitaba su organización social y laboral. Pero a medida que la crisis del crecimiento azotó a la zona y a los temporeros y temporeras en particular, el trabajo cambió desde un acento social, a un acento productivo generador de empleo, ya que este surgió como eje de sus preocupaciones y foco principal de atención de la Corporación Mancomunal.

Este proceso llevó a la Corporación a buscar colaboración con el sector empresarial menos ideológico y menos golpeado psicológica y económicamente por la crisis de la

uva en el Valle. Colaboraron en un diagnóstico de la crisis del Valle de Aconcagua realizado por Mancomunal. Se compartió el diseño, los datos y el análisis. Ellos convocaron para estos efectos tres grupos focalizados de empresarios en los que se basó el análisis. A continuación del estudio, Mancomunal planteó concretar los resultados, compartidos por ambos, en la propuesta de un "Encuentro Ciudadanía-Gobierno (nacional, regional, local), para elaborar un plan de desarrollo del Valle de Aconcagua". Hubo por parte de un grupo de ellos interés en la nueva propuesta en un comienzo, pero no avanzaron en su concreción.

Paralelamente, diversos actores (parlamentarios locales, organismos del estado central preocupados por la falta de uso dado a los instrumentos de desarrollo disponibles, empresarios del Valle sin estos bloqueos y de fuera del mismo, así como alcaldes y organismos de cooperación multilateral), han ido mostrando un marcado interés por un enfoque así, además de interesarse ante el diagnóstico, evaluación y propuesta de Mancomunal. Ello ha actualizado la propuesta original en el siguiente sentido:

- Relacionarse con los empresarios sobre la base de un financiamiento ya sustentado, elemento que facilita el trabajo conjunto, como indica la experiencia anterior del estudio.
- Aumentar las alianzas empresariales, estatales, sindicales y comunitarias, campesinas, universitarias, profesionales e internacionales y la obtención de recursos.
- Desarrollar, de hecho, iniciativas propias, como la capacitación ocupacional, el fondo de diversificación productiva, en las cuales pueden colaborar los empresarios, las municipalidades y otros actores.
- Avanzar paralelamente en el trabajo con las municipalidades del Valle respecto a sus múltiples cuellos de botella comunes, particularmente en sus dificultades para potenciar el desarrollo productivo.

Probablemente de este esfuerzo surgirá el mencionado encuentro, ya sea que tome una forma u otra, pues distintas instancias políticas y gremiales lo sienten como una necesidad propia. La estrategia usada es aquella de **potenciar sin forzar**. En igual sentido se ha avanzado con dos municipios interesados en sumar esfuerzos con las otros ocho municipalidades del Valle, para afrontar un conjunto de

Probablemente de este esfuerzo surgirá el mencionado encuentro, ya sea que tome una forma u otra, pues distintas instancias políticas y gremiales lo sienten como una necesidad propia. La estrategia usada es aquella de potenciar sin forzar.

dificultades que por separado les es imposible resolver por falta de recursos y profesionales. Del mismo modo se ha conversado con universidades de Santiago y la V Región, grupos de profesionales, organizaciones campesinas, sindicales, comunitarias, y de desarrollo, todos las cuales han mostrado marcado interés en un esfuerzo mancomunado de desarrollo ante una crisis que se profundizó con la sequía.

8. LOS ACTORES DEL CAMBIO

¿Cuáles son los actores sociales y políticos más dinámicos del cambio institucional, es decir, las fuerzas que pueden empujar y apoyar la creación de una institucionalidad territorial para el desarrollo del Valle de Aconcagua? La experiencia ha demostrado que hay dos sustentos sociales, dos sustentos estatales principales y al menos dos de la cooperación internacional, y varios otros que pueden ser potenciados. Estos son empresarios, profesionales, políticos elegidos en la zona (parlamentarios, alcaldes y concejales), órganos de fomento productivo estatal - particularmente municipal - y de la cooperación internacional.

El común denominador de todos es creer necesaria la cooperación zonal en la cual converjan universidades, bancos de desarrollo, organizaciones sociales interesadas en el fomento productivo y creación de empleo: sindicatos, asociaciones de canalistas, unión de juntas de vecinos, campesinos, trabajadores por cuenta propia, grandes empresas de la zona. Pero a ello es preciso agregar un organismo estatal o privado, catalizador del cambio. En España, por ejemplo, este rol lo cumplen las Agencias de Desarrollo Regional y a veces los municipios o asociaciones de municipios en zonas económicas⁸, como el Alto Guadalquivir. En Chile este papel podrían cumplirlo las Gobernaciones, en la medida que se les defina un rol de fomento productivo en dichas localidades, coordinando todas las instancias sectoriales estatales (nacionales y regionales) que operan en el territorio, así como los Municipios y unión de éstos. Pero esto implicaría un fuerte rediseño de sus políticas y atribuciones.

El común denominador de todos es creer necesaria la cooperación zonal en la cual converjan universidades, bancos de desarrollo, organizaciones sociales interesadas en el fomento productivo y creación de empleo: sindicatos, asociaciones de canalistas, unión de juntas de vecinos, campesinos, trabajadores por cuenta propia, grandes empresas de la zona. Pero a ello es preciso agregar un organismo estatal o privado, catalizador del cambio.

En el caso de los empresarios - detectados a través de **focus group** realizados en el Valle con distintos grupos de ellos - se trata de un pequeño grupo de productores frutícolas que se han planteado o enfrentado directamente a las dificultades asociadas de su quehacer - y, por lo tanto, han ido más allá de su función productora - como son la comercialización y las cadenas productivas, el financiamiento y temas de macroeconomía y rentabilidad de la tierra. Estamos hablando de un grupo que ha logrado dar el salto de productores a empresarios, que ha logrado negociar su inserción en el sistema de exportación.

En cuanto a los empresarios no frutícolas, su dependencia de las grandes empresas, falta de apoyo institucional y de nichos especiales de mercado, puede debilitar su vocación innovadora y ceder ante la competencia y ventajas ofrecidas por la capital del país, a poco más de una hora de distancia.

A ello cabe agregar que aún perdura la ideología del éxito individual, y de la competencia llana sin cooperación. En las condiciones actuales esto lleva a un sentimiento de indefensión, ya que individualmente no es posible sentirse capaz de triunfar como empresario en una nueva fase de internacionalización, sin ventajas comparativas, como ocurrió en la etapa extractivo-exportadora de los últimos veinte años.

En cuanto a los profesionales, cabe distinguir entre su fuerza social y su fuerza organizada. En relación a la primera, se trata de un sustrato técnico progresista e innovador ubicado en oficinas estatales, empresas, universidades, ONG's del desarrollo, profesionales liberales, profesores y técnicos. Cuando se estableció la comisión zonal de la pobreza, acudieron por cientos a ofrecer gratuitamente sus servicios.

En el caso de las ONG's y Corporaciones del Desarrollo es preciso diferenciar entre aquellas orientadas a los servicios sociales no productivos, por lo general de carácter reivindicativo ante el Estado, y aquellas dedicadas al desarrollo productivo y la cooperación interinstitucional.⁹

Con respecto al Parlamento, se trata por un lado de un fenómeno estructural, como es la labor de representación zonal en un país unitario no-federal. A ello se suma además, el escaso rol legislativo que les corresponde comparado con el Ejecutivo. Por otro lado, la persona específica que ocupa el cargo puede cumplir un papel central como facilitador de programas de fomento productivo. En Arica este rol lo lleva a cabo el Senador Sergio Bitar; en Aconcagua está en disputa entre su dos Senadores, los que han tomado iniciativas puntuales diversas al respecto.

En tanto, las municipalidades pueden cumplir una gestión clave en la medida en que asuman un papel producti-

vo específico, superando tanto una "cultura del gasto", como de "estado empresarial" (creando fondos de desarrollo, OTES, incubadoras de microempresas) y usando más bien, su fuerza política de base y asociativa para atraer y facilitar inversiones y un tejido institucional que favorezca el desarrollo productivo. Ello significa redefinir su rol respecto del gobierno nacional, regional y gobernaciones. En Aconcagua, por ejemplo, los municipios podrían luchar para que el subsidio automotriz a la Peugeot-Reunault, que se termina, permanezca en la zona y se transforme en un fondo para el desarrollo, la capacitación y el empleo.

En cuanto a los órganos de fomento productivo estatales, éstos ya fueron analizados en el punto 5 del presente trabajo.

Por su parte, la cooperación internacional ve la necesidad de impulsar varios procesos a la vez: el rol de la sociedad civil en el desarrollo y la política; el desarrollo local; la descentralización; así como la convergencia de todos estos factores en un proceso de desarrollo concertado entre agentes diversos. Chile parece despertar un interés especial pues no se encuentra atado - como sucede en casi todo el resto del continente - a la discusión acerca de la necesidad de una economía de mercado, internacionalizada, el tamaño del Estado y su ajuste fiscal, las privatizaciones de empresas y servicios, y el dilema inflación-crecimiento.

El aporte facilitador de la Corporación Mancomunal ¹⁰ está en su capacidad de diagnóstico y propuesta y, a partir de allí, de articulación amplia desde un fuerte enraizamiento en la fuerza de trabajo mayoritaria y el sector productivo central de Aconcagua: los temporeros y la fruticultura de exportación. En primer lugar está la convicción que la crisis es sectorial (frutícola), pero su resolución es multisectorial y territorial, superando concepciones de Valle y Cuenca, así como puramente de agrodesarrollo. Por otra parte, está la certeza acerca del enorme y peligroso vacío institucional territorial existente en Chile, que no permite enfrentar adecuadamente el desarrollo, a partir de sus núcleos centrales, que son las eco-regiones, los cien territorios que forman el país real y no el país promedio de la cifras oficiales, que esconden la crisis por la que ha pasado Arica, Lota, Coronel, Punta Arenas, el secano costero y la IV Región, Aconcagua, el Puerto de Valparaíso, etc.

Institucionalidades locales para el desarrollo serán más capaces de usar la excelente batería de instrumentos ministeriales de fomento productivo. Estas se constituyen a partir de una multiplicidad de procesos parciales, que incluyen la difusión de información y accesibilidad de dichos instrumentos de fomento, la convergencia de múltiples actores sociales y estatales del desarrollo en el territorio, que ofrezcan sustentabilidad de largo plazo, y le permitirán a estas zonas y a sus empresas negociar los términos de su internacionalización.

NOTAS

¹ Ramón Borges, "Institucionalidad para el Desarrollo Económico", Corporación Mancomunal. Informe a la Fundación Ford, 1995.

² Gonzalo Falabella, "Que Pasa en el Campo?", Chile 21, Octubre 1995 y Revista Mensaje enero-febrero 1996.

³ Ramón Borges, "Desarrollo Económico en el Valle de Aconcagua", Corporación Mancomunal. Informe a la Fundación Ford, 1995.

⁴ F. Pyke et. ali., *Industrial Districts and Inter-Firm Cooperation in Italy*, (Geneva: ILO, 1992).

⁵ José L. Curbelo et. ali., "El Salvador. Fondo Multilateral de inversiones, facilidad de desarrollo de la pequeña empresa, programa de apoyo al desarrollo productivo y competitividad de la pequeña empresa." BID TC/94-05-20-1, Washington D.C., 1994.

⁶ Helen Mazarakis et. ali., *Community Economic Development*. LISC, June 1993.

⁷ Ministerio de Agricultura, Corporación Mancomunal y Otros, "Proyecto Centro de Servicio para Trabajadores de Temporada Agrícola. Un Esfuerzo Mancomunado de Apoyo a los Temporeros." Ministerio de Agricultura, Santiago, 1995.

⁸ Ver los trabajos de Francisco Alburquerque publicados en ILPES.

⁹ Gonzalo Falabella, "Without us, there can be economic growth, but not Development. Chilean NGOs under Dictatorship and Transition". Paper presented at International Conference: Adult Education & Training in Reconstruction and Development, Cape Town, Sud Africa, November, 1995.

¹⁰ Gonzalo Falabella, "Juventud Temporera: Relaciones Sociales en el Campo Chileno después del Diluvio", CEPAL, Juventud Rural, Modernidad y Democracia en América Latina (Santiago: NN.UU., 1996).

COMENTARIO A LAS PONENCIAS SOBRE ESTRATEGIAS Y METODOLOGÍAS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

RAÚL GONZÁLEZ

Ingeniero Comercial U. de Chile.

Actualmente se desempeña como Director del Programa de Economía del Trabajo, P.E.T.

Investigador y profesor de diversas áreas de Desarrollo Local y Regional.

Ha participado en el Proyecto MIDEPLAN en Arauco, en Asesoría de la Asociación Microempresarial en el Proyecto de Parque Microindustrial Comunal de La Pintana, y en asesorías a SERCOTEC, FOSIS y a Municipios sobre Desarrollo Local y Desarrollo Económico Local. Tiene variadas publicaciones sobre su especialidad.

COMENTARIO A LAS PONENCIAS SOBRE ESTRATEGIAS Y METODOLOGÍAS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL (DEL)

INTRODUCCIÓN

La pretensión del siguiente comentario es hacer una reflexión de orden analítico a los trabajos presentados a este bloque temático. Este objetivo surge de la lectura de las ponencias presentadas (al menos de las que tuve acceso previamente) y de las cuales puede observarse que es difícil producir una discusión coherente y clara sobre algo así como «experiencias o metodologías para el desarrollo económico local» (DEL). Por tanto, tampoco es posible constituir los insumos básicos para una eventual comparación de alternativas al respecto.

Más bien, lo que me surge de la lectura, es que quizás tengamos que avanzar más en identificar los aspectos envueltos en un debate tal. Es decir de un marco analítico que nos señale cuales son los planos que están presentes en una discusión de ese tipo. No se trata, en este caso, de estructurar demasiado el debate sino de producir mínimos ordenamientos que permitan nuestra discusión y traspaso de experiencias.

De la lectura de las ponencias, y en un esfuerzo reflexivo desde ellas, se podrían desprender los planos -al menos algunos de los principales- por los cuales esta discusión de las Estrategias y Metodologías debería transitar. Es a eso que apuntan mis esfuerzos y es desde allí donde quiero proponer algunos debates específicos que buscan hacer transparentes opciones o enfoques en aspectos sustantivos e instrumentales del DEL.

I. SENTIDOS DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Esto es un primer plano que me parece debe ser identificado en esta discusión y que no podemos decir que esté superada o que carece de importancia. Se trata de un plano alrededor de las preguntas del porqué el DEL, de la «misión» del DEL, de a qué apuntamos con el DEL, o de cómo lo entendemos en su sentido más genérico. En definitiva, es lo que otorga el sentido más profundo a una estrategia de DEL.

Identificado este plano de la discusión, y a ese respecto, me interesa señalar algunos breves comentarios sobre tres aspectos muy relacionados que creo importantes. Ellos se

refieren a las necesidades locales, a la relación entre crecimiento y desarrollo y a los indicadores de DEL.

1. EL LUGAR DE LAS NECESIDADES LOCALES EN EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Quisiera decir que tengo mis distancias con una perspectiva de DEL que sólo es fundamentada y orientada como herramienta de los territorios locales para mejor competir en el «mercado global». Esta carta de presentación y justificación del DEL ha ido ganando lugar y, a mi modo de ver, reduciendo su sentido.

Temo que termine olvidándose que el DEL debe, en primer lugar, referirse a la calidad de vida y trabajo de quienes son de la localidad. Esto no puede olvidarse en aras de una competición exitosa en los mercados externos, nacionales e internacionales.

Resulta pertinente recordar, al respecto, que en la génesis y el patrimonio doctrinal de la reflexión sobre DEL han existido principios, valores, objetivos que no se han nutrido del entenderlo como una pura adaptación o respuesta al proceso de globalización. En sus primeros orígenes hay una apelación más decidida y explícita al enfrentar las necesidades o carencias de las poblaciones locales. Es allí en donde frecuentemente ha estado el origen primero y el indicador último de las bondades o potencialidades que se ha creído ver en el DEL, lo que puede quedar desplazado de manera perjudicial, a mi modo de ver, por una mirada que pone el acento en la pura competitividad.

2. CRECIMIENTO Y DESARROLLO

En paralelo con lo anterior, creo que hay un deslizamiento hacia una concepción del DEL que lo reduce a una estrategia de crecimiento productivo. Es decir, repite a escalas locales lo que es un déficit más amplio de la manera en que conceptualmente, o en los hechos, se entiende por desarrollo.

Ello lo reduce respecto de una perspectiva de desarrollo que integra situaciones como la situación de la distribución del ingreso y de la riqueza en la localidad; o del grado de democracia de los mercados locales vistos, por ejemplo, a través de las relaciones entre empresas o de las relaciones laborales; o de la situación del patrimonio natural; etc.

Dichas dimensiones han estado también presentes en las ideas fundantes de DEL, concediéndole un alto grado de alternatividad frente a lógicas dominantes sobre desarrollo económico que lo reducen al puro crecimiento del producto y de la productividad media de la economía. Sin duda, no puede afirmarse que el DEL de por sí sea la alternativa a una concepción estrecha del desarrollo, ni negar la ne-

cesidad de progresos técnicos en las condiciones de producción o en los resultados productivos del trabajo humano; pero sí, que uno de los atractivos originales del DEL era armonizar componentes del progreso económico que no funcionalizan todo al crecimiento y menos de cualquier manera.

3. INDICADORES DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Por último, y en clara relación con lo anterior, creo que es importante la discusión sobre lo que podríamos definir como los indicadores del DEL. Es decir, qué dimensiones son las que nos van a estar expresando que estamos frente a situaciones de desarrollo, de crisis o de estancamiento, locales. Ello, como es evidente, estará fuertemente condicionado por la visión de desarrollo que se tenga. Es ello lo que ayudará a decidir entre alternativas reales que suelen ser complejas y que están compuestas por elementos contradictorios.

Podemos tener aumento de productividad media local con un aumento de desempleo; podemos tener crecimiento con mayor desigualdad; podemos tener procesos innovativos con dualización; mayor producción y mayores horas de trabajo; mayor número de empleos precarios con menor pobreza entre los hogares; etc. Sin duda, buena parte de esto no hace más que repetir dilemas y discusiones que son propias de cualquier escala territorial que uno defina e intervenga en aras del desarrollo. Pero también el análisis de cada localidad específica puede, según circunstancias y desafíos propios, establecer jerarquías de objetivos.

II. MARCOS TEÓRICOS ANTECEDENTES DE UNA ESTRATEGIA

Este segundo plano lo entiendo como uno en que se encuentran marcos o referencias generales que marcan o encuadran a una estrategia en un sentido más preciso que el plano anteriormente señalado. Es un plano de cuestiones que, en cierta medida, anteceden la estrategia en tanto enfoque que sirven para organizarla. Podríamos hablar, quizás de un plano de enfoques estratégicos o de marcos teóricos del DEL.

Respecto de este plano me parece identificar dilemas o tensiones sobre los cuales suele haber afirmaciones que, me parece, deben ser en términos argumentativos y de riqueza teórica mucho más desarrollados y debatidos. Enunciaré, aquí, a dos tensiones que me parecen relevantes: el de la especialización/diversificación y el de la intraversión/extraversión.

1. ESPECIALIZACIÓN Y DIVERSIFICACIÓN

En aras del DEL suelen plantearse alternativamente las ideas de la especialización o de la diversificación del tejido productivo local como enfoques estratégicos.

La especialización local o regional se plantea -de manera más creciente, últimamente- como la manera estratégica de entrar a la «economía mundo» con posibilidades de obtener beneficios o, al menos, sobrevivir. No siempre se llegan a formular los contenidos ni los instrumentos de la especialización para una localidad determinada, pero sí que ella es un pre-requisito del DEL. Desde otras perspectivas o análisis de casos, por el contrario -y en el mismo lenguaje de perspectiva estratégica- se plantea la necesidad de la diversificación productiva local.

Si en la tesis de la especialización local es la ventaja comparativa o competitiva lo que aparece como el objetivo básico a lograr, en el de la diversificación es un mayor grado de autosustentabilidad lo que aparece como deseable. Asimismo, si en la tesis de la especialización local el miedo es a quedar fuera, o subordinado, de los circuitos globales de acumulación, en la tesis de la diversificación el miedo es el grado de vulnerabilidad frente al mercado global. Esto, por la dependencia de un solo producto o de los poderes económicos que no tienen identificación con el desarrollo de la localidad y que suelen manejar la conexión con el mundo.

2. INTRAVERSIÓN Y EXTRAVERSIÓN

El punto anterior está estrechamente relacionado con otra tensión teórica de implicancia estratégica que suele mostrar sino oposición al menos gradaciones diferenciadas entre distintas formulaciones. Se trata del grado de intraversión o extraversión conque nos aproximamos al DEL. Me parece que una u otra perspectiva son aproximaciones, relacionadas con ciertos marcos teóricos con los que nos representamos el desarrollo y que enmarcan las opciones estratégicas.

Es evidente que se ha ido extinguiendo una formulación más autárquica del DEL -de desconexión de lo global como dirían algunos dependentistas- y que solía calificarse de una estrategia de desarrollo endógena frente a los poderes económicos exógenos y los circuitos económicos mundializados. No debe olvidarse que una perspectiva tal fue enormemente atrayente y estuvo en ciertos orígenes de las ideas de desarrollo local. En ella ocupó un lugar clave la búsqueda de satisfacción propia («endógena») de las necesidades locales de consumo y de producción.

Frente a esa perspectiva «hacia adentro» del DEL -por utilizar un vocabulario clásico del desarrollo- ha ganado fuerte terreno la aproximación al DEL de una perspectiva «hacia afuera». Esta está fuertemente presente en la idea de competencia entre regiones, de regiones ganadoras y perdedoras, de la propuesta de desarrollar la «imagen» de la región, comuna o cualquier territorio local. Aquí lo crucial, en tanto locali-

dad, se concibe en el «cómo me ven» y en el «cómo conquisto»; en que el «cómo estoy» es entendido que será una resultante o variable dependiente de esas dos situaciones.

Pero también pareciera haber una perspectiva intermedia o quizás distinta que, usando los términos neoestructuralistas para el nivel nacional -y frente a esta oposición hacia adentro versus hacia afuera- podría llamarse una aproximación estratégica al DEL «desde dentro».

Aquí la relación con el afuera, con lo global, es propiciada desde una densidad de relaciones e interacciones locales. El DEL es, entonces, la conexión con lo global pero desde un tejido local que debe construirse. Quizás es esto lo que más ha atraído de los distritos industriales italianos como referencia para una estrategia de DEL. Es una perspectiva de simultáneo centramiento en lo local y descentramiento hacia lo global.

En esta aproximación hay un análisis en que no sólo es lo global lo que influye en lo local, sino que postula que según en cómo se configura lo local es cómo se entra en lo global, y, por consecuencia, también en cómo se redefine lo global.

III. ELEMENTOS COMPONENTES DE UNA ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN

Un tercer plano de análisis y debate puede ser identificado como el de los puntos relevantes que componen una estrategia de DEL. Aquí, sin duda, pueden enumerarse un sin fin de componentes presentados como claves para el éxito de un diseño de acción estratégica.

A partir de la lectura de las ponencias, y ya sea por su presencia o por su ausencia en ellas, me interesa referirme a cuatro de esos componentes: el espacio del DEL; el tejido económico local; los sectores guías o motores; y la pequeña empresa. Creo que cada uno de estos aspectos encierra un gran e interesante universo de precisiones y debates.

1. LA DELIMITACIÓN DEL ESPACIO DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

¿Cuál constituye el espacio económico pertinente para definirlo como campo de acción estratégico para el DEL?

Quiero recordar que este es un tema viejo si consideramos la historia latinoamericana de las políticas regionales. La definición de las cuencas hidrológicas, de las áreas rurales integradas, las regionalizaciones, los polos de desarrollo, y otras, han sido nociones que han buscado definir espacios -con éxito o no- desde los cuales pensar la intervención y el fomento económicos. Lo menos que podemos concluir, al respecto, es que esto no es una cuestión de sim-

ple arbitrio. Los espacios económicos y la geometría económica no se crean por simple voluntad.

Si bien cualquier espacio territorial puede ser definido como objeto de una acción de fomento, no cualquiera resulta pertinente para que dicha acción pueda poseer una orientación estratégica. Como bien ha sido muchas veces señalado, además, los eventuales espacios locales relevantes no suelen coincidir con los ordenamientos políticos y administrativos existentes, los que, a su vez, no suelen tener una flexibilidad o capacidad de maniobra para definir e intervenir las áreas económicas locales que pudiesen ser delimitadas como tales.

Existe, entonces, un claro riesgo -o, si se prefiere, un importante desafío- en que la estrategia del DEL no identifique el adecuado «espacio de acción», limitando posibilidades de intervención estratégica.

2. LA DENSIFICACIÓN DEL ESPACIO ECONÓMICO LOCAL

Con mayor o menor énfasis, el DEL es asociado a la capacidad de generar tejidos económicos locales, de densificar las relaciones económicas locales. Esto, aún en perspectivas que privilegian un crecimiento extrovertido. Esto también ha estado presente ya de más antiguo cuando comienzan a discutirse y a ensayarse políticas de desarrollo regional. De ahí puede desprenderse además que esto no es proceso espontáneo ni fácil. La discusión mantiene validez plena si se observan zonas en crecimiento tipo enclave en que la producción y/o extracción de riqueza no es correspondiente con el bajo impacto general y extendido dentro de la zona.

Esto conduce a establecer otro importante campo de discusión sobre los tipos y las dimensiones de un tejido económico. Este puede expresarse en procesos de ahorro inversión locales, en la producción de bienes de consumo final de la localidad, en relaciones inter-industriales, en encadenamientos en torno a una materia prima, en ligazones entre servicios e industria o entre agricultura e industria. La importancia y el rol de cada uno deben constituir materias de discusión que nos permita verificar beneficios de cada tipo de tejido económico local, así como las bases sobre las cuales ellos surgen y pueden ser impulsados.

3. LA IDENTIFICACIÓN DE LOS SECTORES GUÍAS O MOTORES

El DEL asienta una perspectiva territorial tanto para el análisis de la dinámica económica como para las estrategias de fomento económico. Se deja de percibir el espacio en su mera acepción geográfica en la que se localiza la actividad económica y descubre e incentiva dinámicas que

tienen al componente territorial -en su dimensión económica, social, cultural y política- como variable actuante en los procesos económicos.

En ese sentido, deja de percibir la dinámica económica solamente desde el análisis de los sectores de la actividad económica (textil, transporte, informática, etc.) y de las estrategias de localización de ellos. Ello ha permitido entender mejor la historia económica de la industrialización así como abrir un campo nuevo de fomento económico.

Sin embargo, ello no elimina la necesidad del análisis sectorial de las economías locales y, más estratégicamente, identificar aquellos sectores de actividad que pudiesen cumplir el rol de dinamizantes mayores de la economía local. Esto es necesario sea en visiones más extravertidas o intravertidas de DEL. Cada sector de actividad económica tiene posibilidades diferentes de cumplir ese rol y depende de cada localidad la manera en que puede articularse con otros. Un campo importante de avance en el análisis y las estrategias locales es poder establecer algunas regularidades, al respecto.

4. LA PEQUEÑA EMPRESA (MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA)

Por último, creo que otro elemento de estrategia de suma importante es la discusión sobre el rol de la pequeña empresa en los procesos de acumulación locales. El DEL suele fluctuar entre una fuerte aclamación de la pequeña empresa como pilar de su estrategia y la atracción de las grandes empresas hacia su territorio.

El propio análisis de la pequeña empresa proyecta a ésta ya sea con posibilidades más autónomas y formando parte de tejidos horizontales o ya sea en la medida que se encadene con la de mayor tamaño. Sin duda es la primera de las situaciones lo que popularizó a los distritos italianos como referencia para pensar el punto.

IV. LOS AGENTES PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Creo que un cuarto plano de la discusión es sobre quienes impulsan una estrategia de DEL. Sin agentes la estrategia es solo un esfuerzo formal. Más aun si dichos agentes son pensados no solo como ejecutores de un diseño de DEL, sino también como sus creadores e impulsores.

Esto es algo clave si recordamos que una de las razones esgrimidas para calificar de etéreas o inviables las propuestas de DEL es que no existen agentes económicos que puedan impulsar procesos de acumulación económica a partir de una base mínima de identidad local. Esto pone la cues-

tión de los sujetos de la acumulación locales y las modalidades en que ello pueda ser en beneficio del conjunto de la localidad. En otros términos, cuánto margen de maniobra local para incidir en procesos de acumulación económica local y como ello puede traducirse en desarrollo real y extendido.

Por otro lado, de manera conceptualmente insuficiente aún, el DEL ha ido fundamentando un rol clave de las instituciones públicas locales que van quedando dibujadas como «estados locales desarrollistas». Esto, paradójicamente a mi modo de ver, dentro de un marco más amplio en que predomina una fuerte reacción a un rol del Estado de esa naturaleza. Esto permite plantear que una estrategia de DEL debería significar una reestructuración de las maneras de concebir el fomento económico y una cierta «transgresión por abajo» de un rol neoliberal del Estado. Entre otras cosas esto significa una formación de funcionarios locales en análisis y estrategias de fomento, económicos.

Más clave que lo anterior y, mejor dicho, envolviéndolo, el DEL ha enfatizado el rol de las «concertaciones locales», en que los distintos agentes de la localidad intervienen de manera articulada para elaborar estrategias de DEL. Allí se identifican a empresarios (en sus distintos tamaños), organizaciones sindicales, instituciones públicas descentralizadas y desconcentradas, organizaciones sociales diversas, institutos técnicos, universidades, gremios. Aparecen, entonces, agentes directos de la acumulación, agentes que pueden orientar su sentido, que la pueden regular, que la pueden fortalecer, etc.

La discusión en este plano, sea a un nivel más genérico y abstracto, como a otro más concreto y de experiencias específicas, resulta importante para despejar las interrogantes que se posan sobre las potencialidades y bloqueos para la existencia de estos agentes y sus articulaciones.

V. LOS INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Por último, creo que podemos identificar un plano de la discusión en torno a instrumentos para el DEL. Sin duda aquí caben cosas muy diferentes que configuran esto que podríamos denominar una esfera estrictamente instrumental del DEL.

La formulación de un diagnóstico económico local, la creación de un centro de asistencia técnica, la construcción o el mejoramiento de un camino que permite una integración física, la generación de un programa de recalificación laboral, la creación de una oficina municipal de desarrollo económico, la creación de un centro de acopio de producción agrícola, por nombrar algunos ejemplos, pueden ser entendidos como instrumentos para el DEL

y que no por tener ese carácter dejan de ser un objeto de evaluación y discusión.

De hecho, los instrumentos son mejores y peores también en relación a objetivos que tengamos y que tienen que ver con las respuestas que tengamos a dilemas o desafíos anteriormente planteados. Son instrumentos en función de

finés. Así, también, es importante calibrar el efecto universal o condicional a particularidades locales de cada instrumento. Una incubadora de microempresas puede ser fértil en un lugar y carente de significado en otro. Las experiencias que han sido entendidas como exitosas en literatura europea sobre DEL destacan el que allí ha existido pertinencia de instrumentos respecto de objetivos bien precisados.

CAPÍTULO 3

REQUERIMIENTOS Y OBSTÁCULOS PARA APLICAR ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL

PONENCIAS

TENDENCIAS Y DILEMAS DE LA POLÍTICA DE FOMENTO Y ALGUNAS IMPLICANCIAS PARA SU APLICACIÓN A NIVEL LOCAL

GONZALO RIVAS

Economista de la Universidad de Chile.

Candidato a Doctor en Economía de la Universidad Católica de Lovaina.

PROGRAMA DE ECONOMIA DEL TRABAJO (PET)

Fue investigador y Subdirector del Programa de Economía del Trabajo (PET).

ORGANISMOS INTERNACIONALES

Ha sido consultor de la OIT, CEPAL, PNUD y el BID.

INVESTIGACIONES

Ha publicado artículos y dirigido investigaciones sobre Desarrollo Económico, Política Industrial y sobre Microempresa.

MINISTERIO DE ECONOMÍA

Actualmente está encargado de la Evaluación de los Instrumentos de Fomento en el Ministerio de Economía.

TENDENCIAS Y DILEMAS DE LA POLÍTICA DE FOMENTO Y ALGUNAS IMPLICANCIAS PARA SU APLICACIÓN A NIVEL LOCAL

INTRODUCCIÓN

El descrédito en que cayeron las políticas industriales que marcaron el período de la Industrialización Sustitutiva (ISI) significó que por un largo tiempo permaneciera cuestionada la posibilidad de intervenciones públicas destinadas a promover el desarrollo productivo. Incluso aquellas políticas que apuntaban a fortalecer la microempresa, fueron en buena medida asumidas como parte del gasto social, con el objetivo de paliar los efectos de la crisis de la deuda en los mercados laborales de las economías latinoamericanas.

Desde hace algunos años, sin embargo, observamos un renovado impulso a las políticas de desarrollo productivo, sostenido en una conciencia clara de que la mera operación del mercado, no genera las condiciones necesarias y suficientes para posibilitar los avances de competitividad que requieren las empresas, para desarrollarse en mercados cada vez más globalizados.

Las políticas industriales de nuevo cuño han buscado superar las insuficiencias manifiestas en las intervenciones características del desarrollismo de la postguerra, enfatizando la necesidad de la competencia externa, el privilegio a las intervenciones horizontales (no selectivas sectorialmente), el establecimiento de mecanismos de entrada y salida de los programas para evitar los riesgos de dependencia, y el rol fundamental de la demanda en el uso de los instrumentos de fomento, por citar algunos de sus principales elementos definitorios.

Se reconoce el rol fundamental del mercado como asignador de los recursos, pero a la vez se entiende que el mercado presenta diversas fallas en su operación que justifican una intervención correctora o subsidiaria del Estado. Ejemplos típicos que requieren un apoyo especial del Estado son el desarrollo tecnológico y la capacitación, pues la dificultad de apropiarse de todos los beneficios de la inversión genera una tendencia a la subinversión de parte del

Se reconoce el rol fundamental del mercado como asignador de los recursos, pero a la vez se entiende que el mercado presenta diversas fallas en su operación que justifican una intervención correctora o subsidiaria del Estado.

sector privado. También existen buenas razones para que

el Estado apoye a las empresas en la búsqueda de mercados externos, posibilite el acceso al financiamiento a las empresas de menor tamaño, difunda información y apoye el aprendizaje de nuevas prácticas de parte de las empresas.

No obstante lo anterior, es también un hecho que así como existen «fallas de mercado», también sabemos por la experiencia, que pueden existir «fallas del Estado». Esto es, el riesgo de que por carencia de capacidades institucionales, insuficiencias de diseño, o problemas de control y de gestión, las intervenciones públicas terminen generando mayores costos sociales que en ausencia de su intervención. De ahí entonces, la necesidad de operar con cautela, diseñando cuidadosamente los instrumentos, y estableciendo mecanismos permanentes de monitoreo y de evaluación de la acción pública en este campo.

No obstante lo anterior, es también un hecho que así como existen «fallas de mercado», también sabemos por la experiencia, que pueden existir «fallas del Estado». Esto es, el riesgo de que por carencia de capacidades institucionales, insuficiencias de diseño, o problemas de control y de gestión, las intervenciones públicas terminen generando mayores costos sociales que en ausencia de su intervención.

En términos gruesos, ese es el esquema que inspira el diseño de las políticas de fomento en la actualidad, y en Chile en particular. El objetivo de este texto, es analizar algunos de estos postulados a la luz de la experiencia práctica de la aplicación de las políticas de fomento, identificando y discutiendo algunos dilemas que han ido surgiendo, y examinar luego qué implicancias emergen para las políticas de desarrollo económico local.

1. ALGUNOS DILEMAS DE LA POLÍTICA DE FOMENTO

1.1 Horizontalidad

Uno de los aspectos más criticados de las políticas industriales tradicionales ha sido el de la selectividad sectorial. Esto es, el hecho de que desde el Estado se escogiera qué actividades tenían perspectivas de prosperar, y centrar en ellos el apoyo, en desmedro de otros sectores. El cuestionamiento fundamental de esta opción - conocida por el término "picking the winners" - es que el Estado no tiene por qué ser mejor predictor del futuro que los empresarios, y en consecuencia se expone a malgastar recursos, generando además rentas para las firmas que se desempeñan en los sectores favorecidos con la política. Esto último

convierte en objetivo fundamental para estas firmas, poder ingresar al listado de las actividades privilegiadas.

Uno de los aspectos más criticados de las políticas industriales tradicionales ha sido el de la selectividad sectorial. Esto es, el hecho de que desde el Estado se escogiera qué actividades tenían perspectivas de prosperar, y centrar en ellos el apoyo, en desmedro de otros sectores.

Ciertamente, la revisión de las experiencias del sudeste asiático pone a su vez en entredicho el cuestionamiento fundamental respecto de la selectividad, pero como señalaron en su oportunidad H. Pack y L. Westphal, las características específicas del accionar estatal en los tigres asiáticos son tales, que parece poco aconsejable extraer como lección que todos los estados de los países en desarrollo sigan ese ejemplo, más aún, a simple vista, las condiciones de los sectores públicos invitan más bien a desaconsejar una postura intervencionista.

No obstante, esta argumentación no suprime el hecho fundamental que estaba tras la preocupación de aquellos autores como Rosenstein-Rodan, Hirschman y otros, respecto a los límites que impone al desarrollo el basarse exclusivamente en la operación del mercado. De ahí entonces que haya surgido con fuerza una amplia literatura respecto a las diversas fallas de mercado que pueden obstaculizar el desarrollo de las empresas, retomando así los viejos temas del desarrollo, pero en el marco conceptual que provee la teoría microeconómica moderna.

En esta perspectiva, se destacan situaciones tales como la existencia de externalidades, de asimetría de información, y de costos de coordinación, que ofrecen sustento teórico a una intervención pública correctora. A diferencia del enfoque tradicional, sin embargo, se apunta ahora a instrumentos de carácter horizontal, que no privilegien sectores específicos, sino que se centren en corregir las distorsiones en los mercados de factores y o de bienes, particularmente aquellos que afectan a las PYMES y microempresas. Es decir, las intervenciones debieran buscar perfeccionar el acceso de las empresas al financiamiento, la tecnología, la asistencia técnica, la capacitación, los mercados externos, a través de instrumentos que estén disponibles para todo aquel que los quiera utilizar, siempre y cuando cumpla con ciertos requisitos (nivel de ventas, situación crediticia, etc.).

La operacionalización de este criterio, sin embargo, no está exento de algunos problemas.

Un punto importante, por ejemplo, para que las intervenciones tengan impacto real en el desarrollo de una actividad, es que muchas veces se requiere que exista una cierta masa crítica de empresas que aborden los desafíos de manera concertada, al tiempo que se necesita una cierta concentración de esfuerzos para generar los resultados esperados.

Un punto importante, por ejemplo, para que las intervenciones tengan impacto real en el desarrollo de una actividad, es que muchas veces se requiere que exista una cierta masa crítica de empresas que aborden los desafíos de manera concertada, al tiempo que se necesita una cierta concentración de esfuerzos para generar los resultados esperados.

El caso de la industria del mueble en Chile ilustra bien este punto. Disponiendo de abundante materia prima, no se ha desarrollado una industria competitiva a nivel internacional en el mueble. Las razones son variadas, e incluyen problemas de adecuada materia prima, calificación de mano de obra, experiencia y capacidad de diseño, disponibilidad de técnicos, etc. Reunirse con los industriales del rubro, e interrogarlos sobre sus problemas, y luego invitarlos a hacer uso de manera conjunta de los instrumentos de fomento disponibles ¿no es una forma de operar selectivamente? Pero, si no se hiciera, no existirían muchas chances de que espontáneamente las empresas se reunieran y formularan un programa coordinado de acción, en un campo en que cada empresa en particular no es capaz de asumir el esfuerzo que demanda el desarrollo de ventajas competitivas en este terreno¹.

En general la experiencia internacional muestra que motivar a las empresas a hacer uso de los instrumentos disponibles, y familiarizarlas con la asistencia técnica, exige una intensa campaña de difusión. Aproximarse a aquellos sectores de actividad que se ven promisorios, parece una alternativa natural para una agencia que esté interesada en colocar sus recursos y que quiere mostrar resultados. Tomando en cuenta que los recursos públicos son limitados, el problema de seleccionar a quién se beneficia se enfrenta de manera permanente, y es ingenuo pensar que en la evaluación de las diferentes alternativas no se incorporan las percepciones que los asignadores de los recursos tienen sobre las posibilidades de los distintos sectores productivos, particularmente cuando se busca efectuar intervenciones que “hagan una diferencia”.

En general la experiencia internacional muestra que motivar a las empresas a hacer uso de los instrumentos disponibles, y familiarizarlas con la asistencia técnica, exige una intensa campaña de difusión.

El temor a ser acusado de “estar escogiendo ganadores” puede conducir a una cierta política del avestruz en este campo, pues al no reconocer la existencia del dilema, no se enfrenta de manera adecuada, desarrollando las competencias técnicas y los mecanismos que posibiliten la máxima transparencia y efectividad en las intervenciones.

1.2 Operación desde la demanda

Otra característica consensual de la actual política de fomento es la de actuar desde la demanda. Esto es, que sean los propios beneficiarios los que definan sus necesidades, el tipo de ayuda que requieren, y a quién contratan para que se las entregue. De esta forma, en vez de que sea alguna institución pública, la que de por sí y ante sí decide que es lo que le conviene a las empresas, el poder de decisión le es entregado a los beneficiarios finales.

Si bien este criterio significa un importante avance respecto de prácticas anteriores, tampoco puede ser absoluto. En efecto, uno de los problemas que se enfrenta al implementar programas de apoyo es que no exista una oferta adecuada para satisfacer los requerimientos de la demanda. Esto tiene al menos dos dimensiones.

Por una parte, está el tema de distinguir cuáles son los buenos consultores, por ejemplo, a través de la confección de un registro al que postulen las consultoras, entregando antecedentes para que puedan ser calificadas. Dejar la solución de este problema a la selección de la demanda enfrenta el problema de que las empresas no necesariamente saben evaluar la calidad del producto que se les está ofreciendo, y la información sobre los consultores no fluye de manera inmediata, lo que puede generar decepción respecto a la asistencia técnica de parte de una buena cantidad de usuarios.

Por otra parte, existen temáticas o localidades geográficas en las que no existe una densidad mínima de oferta de apoyo o de consultoría, planteándose entonces la necesidad de establecer algún tipo de política que permita mejorar la oferta existente, sin que entre en conflicto con la definición básica de privilegiar la demanda en la operación de los programas.

1.3 Pertinencia

El rol fundamental de la demanda en la definición de las orientaciones de los instrumentos de fomento no sería suficiente para asegurar la pertinencia y relevancia de las acciones, si no fuera acompañada por la participación de los beneficiarios en el financiamiento de las actividades. En efecto, la gratuidad de las prestaciones no genera un estímulo a que los usuarios se preocupen de velar por la utilidad de las iniciativas con la misma intensidad que si comprometen recursos propios, operando así como un factor adicional de selección en la asignación de recursos, pues

se supone que las empresas sólo invertirán recursos en actividades que sean rentables.

La gratuidad de las prestaciones no genera un estímulo a que los usuarios se preocupen de velar por la utilidad de las iniciativas con la misma intensidad que si comprometen recursos propios, operando así como un factor adicional de selección en la asignación de recursos, pues se supone que las empresas sólo invertirán recursos en actividades que sean rentables.

Estudios efectuados en otros países, así como la experiencia en Chile, muestran sin embargo, que el cofinanciamiento no es una garantía de pertinencia y relevancia en las intervenciones. Hay por lo menos dos razones que explican este hecho.

Pensemos en un instrumento que persigue incentivar que las PYMES aprendan a valorar las virtudes de la asistencia técnica, de modo de generar un mercado para esta actividad, con empresas que rutinariamente contraten estos servicios, que se ha probado tienen una alta incidencia en elevar la productividad y la eficiencia de los negocios. ¿Cómo conciliar esa hipótesis con la idea de que las empresas se encuentran preparadas para discernir efectivamente qué tipo de asesoría requieren o que tienen un adecuado diagnóstico de sus reales problemas? No es casualidad, por lo tanto, que en un país como Canadá se reporte un 40% de casos en que las empresas tenían mal diagnosticados sus problemas y estaban contratando las intervenciones erróneas.

No se trata de asumir una actitud paternalista al respecto, pero sí relevar el punto de que estamos en presencia de un mercado en que existen fuertes asimetrías de información y conocimiento, de modo que las empresas se encuentran en desventaja respecto de las consultoras. De ahí entonces la importancia que en muchos países se ha dado a programas cuyo objetivo es generar adecuados diagnósticos en las empresas².

Aún así, en intervenciones que involucren magnitudes relativamente elevadas de recursos, no es pensable que no exista algún mecanismo que permita validar los proyectos que piensan implementar las empresas. Esta necesidad se ve reafirmada por un segundo factor que debe considerarse, y es que las intervenciones propuestas por los beneficiarios pueden ser redundantes respecto a lo que ya están haciendo, o a lo que de todas formas pensaban realizar. Esto es, que los recursos públicos sólo sustituyan el gasto que los interesados estaban dispuestos a efectuar de todas formas.

No se trata de asumir una actitud paternalista al respecto, pero si relevar el punto de que estamos en presencia de un mercado en que existen fuertes asimetrías de información y conocimiento, de modo que las empresas se encuentran en desventaja respecto de las consultoras. De ahí entonces la importancia que en muchos países se ha dado a programas cuyo objetivo es generar adecuados diagnósticos en las empresas.

1.4 Ventanilla o proyecto

Las consideraciones efectuadas anteriormente debieran hacernos repensar los mecanismos de asignación de subsidios, particularmente respecto al rol que le otorgamos a las ventanillas de fácil acceso, en las que no se incorpora la necesidad de presentar proyectos para validar el financiamiento otorgado. La ventaja de las ventanillas es que representan un mecanismo de fácil administración. Pero tienen la desventaja de que esa facilidad va asociada a montos relativamente pequeños de apoyo, producto precisamente de la ausencia de mecanismos de evaluación de la pertinencia de las acciones. No es extraño entonces, que reiteradamente se planteen dudas sobre la efectividad de subsidios como la franquicia tributaria para capacitación, o las licitaciones abiertas sin identificación previa de usuarios en el caso de los programas de apoyo a la capacitación y asistencia técnica a microempresas del FOSIS con ONG's.

Hay entonces un conflicto latente de difícil resolución entre los objetivos de pertinencia y los costos de monitoreo demandados por una operación que pone el acento en el impacto efectivo del gasto, elevando las exigencias de presentación para efectuar los desembolsos.

Las consideraciones efectuadas anteriormente debieran hacernos repensar los mecanismos de asignación de subsidios, particularmente respecto al rol que le otorgamos a las ventanillas de fácil acceso, en las que no se incorpora la necesidad de presentar proyectos para validar el financiamiento otorgado.

1.5 Articulación de esfuerzos

La idea de que la competitividad es sistémica ha permeado decisivamente los enfoques sobre el desarrollo productivo. No deja de llamar la atención entonces, la fal-

ta de reflejo que esta idea ha tenido en la forma de operación de las instituciones y en la formulación de las políticas de desarrollo.

En efecto, si hay un ámbito que requiere ser abordado de manera decisiva en la actualidad, ese es el de la articulación de los distintos esfuerzos que se realizan para promover el desarrollo productivo. Los ejemplos en este campo abundan: la descoordinación que se constata en la labor de las instituciones (por ejemplo, el vínculo entre el acceso a riego para un predio y operaciones de transferencia tecnológica y asistencia técnica que permitan al productor obtener todos los beneficios de su nueva situación), la carencia de ventanillas únicas que eviten trámites interminables a los potenciales usuarios de los instrumentos, y la presencia de lógicas de operación muy diferentes entre las distintas instituciones e instrumentos de fomento existentes.

Al diluirse las fronteras sectoriales en la producción de bienes y servicios, que en muchos casos ya no permite distinguir en forma evidente la producción agrícola de la industrial, o ésta de los servicios, así como el desarrollo de criterios comunes para el diseño de las políticas de fomento, comienza a volver obsoleta una organización

Si hay un ámbito que requiere ser abordado de manera decisiva en la actualidad, ese es el de la articulación de los distintos esfuerzos que se realizan para promover el desarrollo productivo.

institucional que se enmarque rígidamente en definiciones sectoriales tradicionales. No es claro, sin embargo, cuál es la nueva forma que debiera asumir la institucionalidad en esta materia, y a qué niveles producir la articulación.

No es evidente, por ejemplo que la solución sea transferir esa articulación a nivel de las actuales regiones, pues las fronteras entre ellas no reflejan siempre realidades articuladas en términos de orientación productiva. Tampoco es claro qué atribuciones debieran radicarse a nivel municipal, pues el impacto de las intervenciones puede diluirse al no poder desarrollarse iniciativas de mayor envergadura y que requieren la coordinación de varios municipios.

2. ALGUNAS IMPLICANCIAS PARA EL NIVEL LOCAL

En los últimos años se ha expandido la moda de la microempresa. Tener programas de apoyo a la microempresa aparece como una obligación obvia de todo municipio, y se vincula a las posibilidades de desarrollo de este sector, un sinnúmero de beneficios. La emergencia de las ópticas de desarrollo económico local, ha permitido

morigerar en buena medida las visiones más simplistas respecto a este tema, poniendo de relieve la necesidad de articular de manera más coherente las políticas dirigidas a este sector con otras iniciativas complementarias, y han ofrecido una mirada más integral a la cuestión del desarrollo empresarial, ubicando a la microempresa como parte de un tejido más o menos estructurado de relaciones, en las cuales participan otros actores relevantes para la política, como por ejemplo, las empresas de mayor tamaño.

Quizás el ejemplo más dramático en términos de iluminar las complejidades asociadas a las políticas de desarrollo de la microempresa ha sido el primer plan de reconversión para la zona del carbón, pues los intentos de promover microempresas sin tomar en cuenta las condiciones de contexto condujeron al rápido fracaso de la iniciativa.

El reconocimiento de las complejidades envueltas en este tema es un buen paso adelante. Pero es también una advertencia clara de los desafíos que se enfrentan, los cuales en general sobrepasan a las posibilidades de cada municipio aislado.

Las conclusiones que se pueden desprender de los dilemas de la política de fomento analizados previamente, apuntan en una dirección similar. En efecto, en muchos casos los intentos de implementar políticas de fomento a nivel local se toparán con el problema de la carencia de una oferta adecuada, o con carencias en términos del personal técnico a nivel del municipio para poder implementar exitosamente la política.

¿Significa lo anterior que el municipio no está llamado a jugar un rol significativo al nivel de la implementación de los programas de fomento?³. Me parece que si existe un espacio y una necesidad de involucramiento de los municipios en el tema, pero hay que definir su espacio de acción.

En ese sentido, veo menos a los municipios como ejecutores de instrumentos de fomento, y más como canalizadores de demandas -expresadas en proyectos de intervención - hacia los programas que, para esos efectos, se pueden establecer ya sea a nivel nacional o regional⁴. Los esfuerzos debieran concentrarse en fortalecer la capacidad de identificación de buenas iniciativas, en la articulación de los beneficiarios potenciales, en constituirse en una expedita puerta de entrada para los usuarios, y en coordinar y dar coherencia a los diferentes esfuerzos que se desarrollen a nivel local o con otros actores a nivel regional.

NOTAS

¹ Esfuerzo que abordado seriamente debiera incluir, por ejemplo, la promoción de carreras de nivel técnico en el sector; la inclusión del área en el curriculum de las carreras de diseño, etc.

² Evidentemente, para que esta intervención no redunde en opiniones interesadas de parte de quien efectúa el diagnóstico, se debe diferenciar esa labor de las intervenciones ulteriores: no pueden ser los mismos quienes diagnostican que quienes luego desarrollan la intervención.

³ Me refiero aquí exclusivamente a la implementación de programas o instrumentos de fomento y no a la política de fomento, la cual incluye áreas de evidente involucramiento del municipio, como son los trámites que deben efectuarse para la formalización de las empresas, los efectos de los planes reguladores, etc.

⁴ Idealmente debiera producirse un traspaso de responsabilidades y de recursos al nivel regional, particularmente en el caso de programas que no involucren montos muy elevados de recursos como si es el caso de los orientados a la innovación tecnológica, por ejemplo.

PERCEPCIÓN DE LOS ACTORES A NIVEL REGIONAL Y COMUNAL, SOBRE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Claudia Lanzarotti
Periodista

SERCAL

Actualmente se desempeña como Jefa del Área de Desarrollo Económico de Fundación SERCAL, cargo que ocupa desde 1994. Entre sus funciones se destaca la Dirección del Fondo para el Fortalecimiento Institucional de Corporaciones de Desarrollo orientado a potenciar el papel de estas organizaciones en tanto actores de la sociedad civil para el desarrollo de los territorios donde operan, en un programa de dos años iniciado en 1995 y que cuenta con el auspicio de la Fundación Ford.

ASOCIACIÓN CHILENA DE MUNICIPALIDADES (ACHM), LA D.S.E. Y LA FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT

Participó en la elaboración del Manual de Desarrollo Económico publicado en 1996, en el diseño del contenido, en la coordinación editorial y en la autoría de tres capítulos.

Por otra parte, colaboró en el diseño y fue responsable de la ejecución del Programa de Apoyo a la Gestión Local del Desarrollo Económico llevado a cabo en conjunto con AChM y la Comisión de Comunidades Europeas.

ESPECIALIZACIÓN

Se ha especializado en Planificación Estratégica y Concertación de Actores, y en tal calidad ha realizado más de cincuenta asesorías en elaboración participativa de estrategias de desarrollo, gestión estratégica institucional y coordinación interinstitucional.

Sus últimos estudios y ponencias han sido: "Análisis y Perspectivas de los Programas de Desarrollo Económico Local de los Municipios de la Región Metropolitana", "Innovaciones en Programas de Fomento Productivo Local" y "Elementos claves para el Desarrollo Económico Local".

PERCEPCIÓN DE LOS ACTORES A NIVEL REGIONAL Y COMUNAL, SOBRE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL¹

INTRODUCCIÓN

En el marco del estudio «Bases de una propuesta para reforzar la participación de los municipios en las políticas nacionales de fomento económico», se realizaron una serie de talleres y entrevistas en profundidad en cinco regiones: III, V, VII, IX y XI.

El objetivo de los Talleres y las Entrevistas en profundidad, realizados durante los meses de mayo y junio de 1996, fue detectar el grado de internalización del pensamiento estratégico y la metodología de aplicación con respecto al desarrollo económico local en actores relevantes al tema, a nivel regional y comunal, tomando como unidad de análisis el territorio, en tanto eje común de actuación de los convocados.

Se consignó la percepción de un conjunto de ochenta actores, conformado por representantes de los Gobiernos Regionales, Municipalidades, Direcciones Regionales de Servicios e Instituciones de Apoyo, Empresarios, Sindicatos y Universidades, de las cinco regiones mencionadas, en relación a la visión de un futuro deseable y de los medios para alcanzarlo².

Se consignó la percepción de un conjunto de ochenta actores, conformado por representantes de los Gobiernos Regionales, Municipalidades, Direcciones Regionales de Servicios e Instituciones de Apoyo, Empresarios, Sindicatos y Universidades, de las cinco regiones mencionadas, en relación a la visión de un futuro deseable y de los medios para alcanzarlo.

A partir de este marco, se indagó la visualización de metas a alcanzar, con objetivos claros y consensuados; el nivel de articulación entre los principales agentes que deberían intervenir en un proceso de desarrollo económico y la relación región/comuna a este respecto. El trabajo se estructuró para registrar dos dimensiones. El presente - es decir, cómo perciben los actores las actuales dinámicas a nivel regional y comunal -, y las expectativas: cómo consideran que debería ocurrir.

1. VISIÓN DEL FUTURO DESEABLE A NIVEL REGIONAL Y COMUNAL

Los elementos que se tomaron en cuenta para consignar la percepción de los actores sobre la visión del futuro deseable, fueron:

- Reconocimiento de la realidad actual de su territorio.
- Opinión sobre el perfil económico territorial.
- Consideración sobre sus potencialidades.
- Expectativas de mejoramiento.

La primera constatación que se puede hacer es que la percepción de los actores con respecto a su territorio, es altamente heterogénea. Por ejemplo, si se comparan las percepciones de los actores de cada región con respecto a la actividad económica más importante en términos de volumen, con la que genera más empleo y a la tendencia que caracteriza a esta última - crecimiento, estabilidad o declinación - se advierte que son altamente disímiles.

La primera constatación que se puede hacer es que la percepción de los actores con respecto a su territorio, es altamente heterogénea.

La impresión que surge es que la mirada de cada uno es una suerte de coto cerrado, que no se relaciona con la de los otros. Reflejan percepciones extremadamente particulares, signadas por la naturaleza de la institución que representan. La unidad de análisis no parece ser el territorio, sino más bien la misión de la organización desde donde observan. Las consecuencias más visibles de esto son que las lógicas no se encuentran, el debate se estructura en torno a posiciones y no a intereses³, y al interior de las percepciones de los mismos actores, se revelan inconsistencias.

Esto genera una situación compleja puesto que el incompleto y a veces contrapuesto reconocimiento de la realidad actual, se observa en actores de los Gobiernos Regionales, las Municipalidades, las Direcciones Regionales de Servicios e Instituciones de Apoyo, Organizaciones de Empresarios y Sindicatos. Esto dificulta la concepción de un proyecto de futuro integral y global. Es decir, compartido por las instituciones públicas, empresarios y trabajadores, y que considere de manera unitaria e interdependiente el conjunto de aspectos y factores que inciden en el desarrollo económico⁴. Por lo tanto, las estrategias que contemplan los actores, no apuntan necesariamente al desarrollo del territorio.

Una muestra de cómo se manifiesta esta dificultad atribuible - en parte - al desencuentro en la percepción del presente, es la poca convergencia que se advierte entre los actores al interior de cada región, con respecto a la definición del perfil económico territorial y, consecuentemente, la identificación de potencialidades. Pero, en realidad, el obstáculo no es la diferencia en sí misma sino la falta de elementos que posibiliten la resolución de los disensos.

En la medida en que no existe una visión compartida de hacia dónde se quiere ir y que la información de que se dispone para emitir juicios es parcial y fragmentaria, resulta difícil objetivar el debate. La falta de internalización de un proyecto común, impide la integración de visiones e intereses, puesto que cada uno se radica en la particularidad de su propósito, de su misión institucional.

Una situación ejemplificadora de esta dificultad fue el debate que se suscitó en algunas de las regiones sobre la «vocación» económica del territorio. Dos visiones contrapuestas: «asumir de una vez por todas» tal «vocación» versus la urgente necesidad de buscar alternativas a ella. Desde la subjetividad de cada postura, ambas argumentaciones contenían fundamentos muy atendibles. Pero la ausencia de un marco de análisis compartido, impedía la generación de un espacio para resolver la diferencia, puesto que no se disponía de elementos objetivos para detectar los puntos de intersección de intereses entre ambas posiciones.

En la medida en que no existe una visión compartida de hacia dónde se quiere ir y que la información de que se dispone para emitir juicios es parcial y fragmentaria, resulta difícil objetivar el debate. La falta de internalización de un proyecto común, impide la integración de visiones e intereses, puesto que cada uno se radica en la particularidad de su propósito, de su misión institucional.

Donde se expresó con particular fuerza esta imposibilidad de resolver la diferencia en la discusión, fue con respecto a la «vocación minera». Parte de los actores proponía buscar otras posibilidades de desarrollo económico, porque la actividad minera se constituía en un enclave que no generaba efecto multiplicador en la economía regional, la que exhibe preocupantes índices de pobreza. Otros, en cambio, sostenían que proponer eso equivalía a un acto de negación o de perversión de la realidad, ya que se trataba de una zona históricamente minera y que eso iba a ser siempre así.

Planteado el problema, no surgió el paso siguiente de formular un objetivo que apuntara a su solución. Los actores no expresaron como una expectativa, por ejemplo, el

desarrollo equilibrado de la región ni tampoco señalaron como una necesidad el articularse en torno a algunos objetivos factibles de ser compartidos.

Los actores no expresaron como una expectativa, por ejemplo, el desarrollo equilibrado de la región ni tampoco señalaron como una necesidad el articularse en torno a algunos objetivos factibles de ser compartidos.

Otro problema que se planteó con cierta fuerza fue la heterogeneidad de los territorios, en el sentido de que al interior de las regiones coexisten zonas con distintos perfiles económicos, y que la división administrativa no coincide necesariamente con los espacios económicos. Tanto así que en algunos casos, se graficó en la expresión «no nos reconocemos como región». Sin embargo, nuevamente no se verificó el paso de transformar en objetivo, el problema visto.

En general, no aparece como componente del pensamiento estratégico de los actores, el mantener el equilibrio intrarregional en ninguno de los territorios trabajados en esta investigación.

2. LAS POTENCIALIDADES

La tendencia preponderante es que los actores cifren sus expectativas de desarrollo económico en factores externos más que en la valorización de los recursos propios. Atraer inversión y/o conseguir mayores recursos del gobierno central fue identificado como uno de los principales desafíos estratégicos en los talleres, y en las entrevistas en profundidad el 42% de los actores señaló a este respecto como función óptima del Gobierno Regional el «asumir un rol protagónico, captando mayores recursos del nivel central y estimulando las inversiones». Un dato a tener en cuenta es que un 35% no supo o no opinó, sobre cuáles deberían ser las funciones óptimas del Gobierno Regional en relación al desarrollo económico local, cuestión relevante si se considera el tipo de instituciones que representan los actores entrevistados.

En la mayoría de los territorios visitados, los actores perciben fuertemente la necesidad de contar con planes especiales. Les resulta difícil concebir un proceso de dinamización de sus economías, dadas las características específicas de sus realidades que son percibidas desde las carencias y debilidades, sin medidas de excepción al marco general vigente.

Este planteamiento se formuló con expresiones como «conseguir un trato preferencial para la región», «lograr medidas de excepción en términos de tributos y de incentivos para captar más inversión». Se advierte un sentimien-

to común en regiones y comunas, bastante extendido, que podría ser descrito como «nosotros que tenemos problemas tan complejos, debemos recibir un tratamiento privilegiado».

En la mayoría de los territorios visitados, los actores perciben fuertemente la necesidad de contar con planes especiales. Les resulta difícil concebir un proceso de dinamización de sus economías, dadas las características específicas de sus realidades que son percibidas desde las carencias y debilidades, sin medidas de excepción al marco general vigente.

Otra expectativa tanto o más fuerte que la anterior, es la demanda por avanzar en la descentralización, focalizada principalmente en el traspaso de mayores competencias a los gobiernos regionales. Se visualiza como una necesidad estratégica el «contar con instrumentos de fomento e incentivos ajustados al perfil regional», que el Gobierno Central y los Ministerios Sectoriales «descentralicen y desconcentren» de modo que el Gobierno Regional pueda «articular eficientemente la diversidad de políticas, instrumentos y actores, públicos y privados, para que intervengan protagónicamente en el desarrollo», y «tener capacidad de respuesta a los problemas de la región». Estas expectativas fueron señaladas por más del 80% de los actores.

Frente a esto, dos puntos llaman la atención. El primero es que al preguntar cuáles son los instrumentos estatales de apoyo a la actividad económica más usados, un 38% de los actores entrevistados responde no conocer o conocer solamente instituciones de apoyo pero no los instrumentos específicos que operan. Y dentro del 62% que sí conocía instrumentos, un 44% señaló a los PROFOS como el más usado.

El segundo es que el 62% de los actores entrevistados señala que la frase que mejor refleja su actitud con respecto al desarrollo económico de su territorio es: «Hay que mejorar lo existente, aumentando la eficiencia de la actividad económica y de los instrumentos de fomento». Sólo un 38% se siente interpretado por la frase: «Hay que crear nuevas actividades económicas, nuevos servicios a las empresas y nuevos instrumentos de fomento».

Otra expectativa tanto o más fuerte que la anterior, es la demanda por avanzar en la descentralización, focalizada principalmente en el traspaso de mayores competencias a los gobiernos regionales.

Por otra parte, lo que hasta cierto punto podría consi-

derarse paradójico, es que un número significativo de los actores radica en el Gobierno Central y Ministerios Sectoriales, el diseño de instrumentos e incentivos ajustados al perfil regional, así como la provisión de los recursos pertinentes. Desde esa perspectiva, se podría afirmar que se percibe al gobierno central como el depositario de las posibilidades de mejoramiento del futuro.

Esto deja planteado un debate complejo. A nivel regional y comunal se percibe la necesidad de contar con una mayor base económica, de recursos propios, que les permita avanzar en la autonomía decisional. En varias regiones este punto se planteó en relación a la recaudación de tributos. La percepción es que la actual normativa tributaria impide que el grueso de los recursos que se captan por ese concepto quede en los territorios donde se realiza efectivamente la actividad económica. En este sentido, una de las expectativas mencionadas fue el lograr algún tipo de impuesto regional, de manera que una porción más sustantiva de esos recursos pase a formar parte de la base económica regional. La pregunta queda abierta: ¿Es posible tener recaudaciones regionales y que a través de ellas las regiones se hagan cargo de la satisfacción de sus necesidades?

Otro punto respecto al desarrollo de potencialidades, es que el proceso de crear condiciones para aprovechar las oportunidades no está valorizado. Una muestra de ello ocurre, por ejemplo, en relación al turismo. Una porción muy significativa de los actores en casi todas las regiones trabajadas, lo ven como una gran oportunidad.

Sin embargo si esta percepción de potencialidad se cruza con las medidas que a juicio de esos mismos actores se deberían tomar para crear condiciones favorables al desarrollo económico, lo que señalan no aparece consistente con la operacionalización de un ambiente conducente a potenciar el turismo. No se consignan observaciones sobre qué tipo de turismo, con qué nicho de mercado, necesidades de dotación de infraestructura y recursos humanos, etc.

Asimismo, la mayoría de los actores señalaron la integración con Argentina como una oportunidad, a partir de la habilitación en curso de pasos fronterizos. Incluso, al interior de algunas regiones, existe una especie de disputa no menor entre comunas que reclaman su mejor derecho a que el paso que se habilite sea el que atraviese su territorio.

Pero al cruzar esa percepción con las expectativas en relación a los principales obstáculos que habría que superar en términos de infraestructuras económicas o técnicas y de servicios para crear un ambiente favorable al desarrollo económico, y qué le correspondería hacer al respecto a instancias como el Gobierno Central, los Ministerios Sectoriales, los Servicios e Instituciones de Apoyo, el Gobierno Regional, las Municipalidades, los Empresarios, los

Sindicatos y las Universidades, no se advierte un pensamiento específico en relación a que la integración con Argentina es una oportunidad, con cuál o cuáles actividades económicas se va a eslabonar y de qué manera, cómo habría que prepararse para que eso ocurriera y cuáles son los resultados esperados.

Al respecto se podrían hacer dos observaciones. Por una parte, la tendencia predominante de los actores es a formular el pensamiento estratégico como una generalidad: pareciera responder más a la expresión de un deseo, que a un propósito orientado a la acción. Si se toma como una de las características diferenciadora de la planificación estratégica en relación a la planificación tradicional el que mientras esta última dibuja expectativas, la planificación estratégica combina acciones⁵, habría que concluir que a nivel regional y comunal el pensamiento estratégico tiende a situarse en el marco de la planificación tradicional.

Al respecto se podrían hacer dos observaciones. Por una parte, la tendencia predominante de los actores es a formular el pensamiento estratégico como una generalidad: pareciera responder más a la expresión de un deseo, que a un propósito orientado a la acción. Si se toma como una de las características diferenciadora de la planificación estratégica en relación a la planificación tradicional el que mientras esta última dibuja expectativas, la planificación estratégica combina acciones, habría que concluir que a nivel regional y comunal el pensamiento estratégico tiende a situarse en el marco de la planificación tradicional.

El otro punto se refiere a la valorización de los recursos propios. Se observa una cierta dificultad para entender los procesos endógenos como una potencialidad de desarrollo, tanto al situar mayoritariamente la expectativa de un futuro mejor en factores externos, como al hecho de relacionar insuficientemente potencialidad con acciones necesarias para materializarla.

No aparece en el pensamiento estratégico de la mayoría de los actores, por ejemplo, reflexión sobre:

- cómo se integran las políticas sociales y las políticas de fomento económico territorial en función de crear la condición necesaria para posibilitar la oportunidad,
- qué responsabilidad asumen al respecto los gobiernos regionales y locales y de qué manera se coordinan,

- qué dotación de infraestructuras económicas, técnicas y de servicios es necesario acondicionar,
- qué impacto ambiental podría tener.

Esto significa que no incorpora como eje de actuación la dinamización del potencial de desarrollo endógeno⁶.

Cabe señalar que en sólo uno de los talleres regionales figuró como preocupación estratégica «tener comunas sustentables ambientalmente». Pero al asignar prioridad a los 13 objetivos estratégicos identificados, el referido al tema ambiental quedó en el lugar 11.

En cambio en las entrevistas en profundidad, en las que se preguntó específicamente por la existencia de problemas ambientales, en todas las regiones todos los actores señalaron la existencia de graves problemas en ese ámbito.

En relación a la capacitación, altamente ponderada como una necesidad estratégica, sólo un actor la situó como desarrollo de las personas en vez de una necesidad de los procesos productivos. La formuló como aumentar la «empleabilidad» de los trabajadores, es decir, hacer al sujeto más competitivo en el mercado laboral trascendiendo lo que definen las empresas en función de sus necesidades actuales, por lo tanto, eventualmente coyunturales.

En relación a la capacitación, altamente ponderada como una necesidad estratégica, sólo un actor la situó como desarrollo de las personas en vez de una necesidad de los procesos productivos. La formuló como aumentar la «empleabilidad» de los trabajadores, es decir, hacer al sujeto más competitivo en el mercado laboral trascendiendo lo que definen las empresas en función de sus necesidades actuales, por lo tanto, eventualmente coyunturales.

Cabe señalar que el 58% de los actores entrevistados percibe que las necesidades de capacitación se detectan por solicitud de las empresas, y un 23% no sabe cómo se hace.

Un hecho curioso es que la calidad de vida no aparece explicitada como una expectativa asociada al mejoramiento futuro. Las personas tienden a ser consideradas más como sujetos subordinados a las necesidades de la economía, que como sector a atender.

Aunque algunos actores plantearon que parte de los desafíos que región y comuna debían enfrentar para lograr desarrollo económico era «internalizar los frutos del cre-

cimiento y transformarlos en desarrollo», no se advierte mucha consistencia entre ese objetivo y la visualización de las potencialidades. Pareciera existir, en el implícito del pensamiento estratégico, una cierta confusión entre crecimiento y desarrollo, si este último se entiende como un «modelo que se retroalimenta en forma expansiva»⁷. La tendencia predominante es a valorar la atracción de inversiones por sobre consideraciones como expulsión de mano de obra, aceleración de la migración campocidad, daño ambiental, potencial efecto multiplicador en la economía local.

La influencia del entorno en la configuración económica y social de los territorios está presente en el pensamiento estratégico de los actores, así como también el impacto de los cambios tecnológicos. Pero esto tiende a producir incertidumbre porque no está internalizado un método sistemático para manejar el cambio y configurar el futuro como mecanismo opuesto a la simple reacción a las eventualidades⁸.

Un hecho curioso es que la calidad de vida no aparece explicitada como una expectativa asociada al mejoramiento futuro. Las personas tienden a ser consideradas más como sujetos subordinados a las necesidades de la economía, que como sector a atender.

En una de las regiones, el desafío a enfrentar más priorizado para generar desarrollo económico fue «Prepararse para sacar provecho de los tratados comerciales», haciendo referencia principalmente al MERCOSUR y APEC. Y al respecto, se observa un positivo nivel de consistencia en las líneas de acción señaladas como necesarias para alcanzar ese objetivo.

Sin embargo se advierte un vacío en la identificación de metas específicas y objetivos concretos, y cierta confusión en la asignación de roles al Gobierno Central, los Servicios e Instituciones de Apoyo, el Gobierno Regional, las Municipalidades, los Empresarios, los Sindicatos y las Universidades.

Lo más revelador en este aspecto, es que frente al objetivo de que la región se prepare para sacar provecho de los tratados comerciales, el fortalecimiento del Gobierno Regional, a quien razonablemente se podría entender como conductor del proceso, no aparece priorizado. A esto se suma el que el tercer objetivo más importante señalado por esos mismos actores fue: «Hacer una planificación estratégica territorial de la región», en circunstancias de que el fortalecimiento del Gobierno Regional se sitúa dentro de los desafíos menos urgentes.

Se advierte un vacío en la identificación de metas específicas y objetivos concretos, y cierta confusión en la asignación de roles al Gobierno Central, los Servicios e Instituciones de Apoyo, el Gobierno Regional, las Municipalidades, los Empresarios, los Sindicatos y las Universidades.

3. CONCERTACIÓN DE ACTORES

Dos son las observaciones generales que se pueden apuntar sobre la percepción de los actores con respecto a la concertación para un proyecto estratégico.

Primero, la articulación o alianzas, efectivamente es vista como un objetivo estratégico. Pero es más bien estratégico a nivel de expectativa. La concertación de actores se establece en torno a propósitos de interés recíproco, que difícilmente cada uno de los concertados podrían alcanzar por sí solos. Es decir, surge a partir de una necesidad. Esto es lo que perciben los actores.

Lo que no se observa en ellos es la necesidad de que la concertación reporte a los concertados, beneficios atractivos y visibles para todos. Tampoco se advierte que visualicen los pasos y los mecanismos requeridos para que la articulación se plasme en acciones, los que comprenden básicamente tres niveles⁹.

Primer Nivel: Clarificación del (los) problema (s) y negociación

Dado que los problemas que enfrentan las comunidades con respecto al Desarrollo Económico Local son altamente complejos, lo más probable es que sean vistos de diferente manera por los potenciales miembros de una concertación o articulación.

Parte del proceso de negociación consiste en concordar qué aspectos del (los) problema (s) se van a atacar, hasta qué grado de solución y con qué tratamiento.

Segundo Nivel: Distribución de roles y funciones para una misión común

La distribución de roles y funciones se realiza sobre la base de objetivos precisos y actividades definidas para alcanzarlos. Las instituciones y organizaciones a articularse necesitan concordar cómo se hará la toma de decisiones, cuáles serán los mecanismos para resolver o manejar los conflictos, cómo se distribuirá o compartirá el liderazgo.

Esto requiere definir los dominios de cada una, es decir, los ámbitos donde cada cual tiene más competencias, y cuáles son los límites de su respectivo campo de acción.

Tercer Nivel: Estructura y operación

Fijados los objetivos y las tareas que se desprenden de ellos, la articulación debe darse una estructura (organización interna) adecuada. Tanto con respecto al logro de sus propósitos como en relación a los recursos de que disponga, de manera de hacerlos lo más eficientes posible.

Si estos pasos básicos no se cumplen, difícilmente la concertación de actores podrá fructificar en acciones. Es altamente probable que pueda avanzar poco más allá de la voluntad de unirse, si no existe un compromiso de acción claramente establecido de cada una de las partes pertinentes, sobre cuál va a ser su aporte.

Si estos pasos básicos no se cumplen, difícilmente la concertación de actores podrá fructificar en acciones. Es altamente probable que pueda avanzar poco más allá de la voluntad de unirse, si no existe un compromiso de acción claramente establecido de cada una de las partes pertinentes, sobre cuál va a ser su aporte.

El segundo punto, muy relacionado con el primero, es que se advierte un cierto desperfilamiento de los roles. Esto se expresa en asignarle funciones a los otros actores que no corresponden necesariamente a la naturaleza de su misión.

Ambos fenómenos - la concertación de actores como voluntad más que como herramienta para la acción y el desperfilamiento de roles -, se reflejan en las percepciones sobre el tema ambiental. Al cruzar las respuestas sobre la actividad económica más importante en términos de volumen, con las externalidades negativas en materia de condiciones ambientales, en todas las regiones tendió a coincidir el hecho de que el daño ambiental era provocado por la actividad principal.

Al preguntársele a los actores su opinión acerca de qué le correspondería hacer al respecto a instancias como el Gobierno Central, los Ministerios Sectoriales, los Servicios e Instituciones de Apoyo, el Gobierno Regional, las Municipalidades, los Empresarios, los Sindicatos y las Universidades, concentraron el papel de la institucionalidad pública en la fiscalización y la sanción.

Ambos fenómenos - la concertación de actores como voluntad más que como herramienta para la acción y el desperfilamiento de roles -, se reflejan en las percepciones sobre el tema ambiental. Al cruzar las respuestas sobre la actividad económica más importante en términos de volumen, con las externalidades negativas en materia de condiciones ambientales, en todas las regiones tendió a coincidir el hecho de que el daño ambiental era provocado por la actividad principal.

No apareció como expectativa el implementar un programa concordado para la reducción gradual del problema. Para ello se requeriría establecer una articulación en la que se dimensionara el problema y el grado de solución que se propone alcanzar, se fijaran metas graduales, se precisaran los compromisos de acción de cada parte y los plazos para su cumplimiento, etc. Es decir, los tres niveles antes descritos.

En relación a la consulta sobre la función que deberían cumplir los empresarios en materia ambiental, cerca del 50% contestó: «Asumir la responsabilidad y costo de sus procesos productivos contaminantes, reconvirtiéndolos y destinando parte de sus utilidades a revertir el daño y mejorar el medioambiente». Como si esto fuera un resorte radicado en la voluntad empresarial. Como expectativa, se podría decir que es muy alta.

Al inquirir la opinión de los actores, sobre qué se está haciendo actualmente para contrarrestar los efectos negativos de la actividad económica en el medio ambiente, el 60% contestó que nada o poco/insuficiente. Y lo atribuyó a tres razones:

- Al efecto negativo que tendría sobre el empleo si es que se llega a suspender esa actividad.
- Por insuficientes atribuciones, capacidades y recursos de las instancias gubernamentales.
- A que la protección al medio ambiente aún no se asume seriamente.

La primera respuesta también da cuenta de la inexistencia del concepto de plan gradual para resolver un problema. Pareciera que en la percepción de esos actores la disyuntiva fuera todo o nada. Como el empleo es el valor a resguardar, las externalidades negativas deben subordinarse a él.

Otra muestra que podría considerarse una señal de desperfilamiento de roles, en este caso del sector público, es el que en una de las regiones visitadas para efectos del estudio,

un conjunto de representantes del Gobierno Regional y de Servicios e Instituciones de Apoyo señalaron como principal desafío a enfrentar para generar desarrollo económico en su territorio, «Adaptarse a las nuevas exigencias del mercado».

Otra muestra que podría considerarse una señal de desperfilamiento de roles, en este caso del sector público, es el que en una de las regiones visitadas para efectos del estudio, un conjunto de representantes del Gobierno Regional y de Servicios e Instituciones de Apoyo señalaron como principal desafío a enfrentar para generar desarrollo económico en su territorio, «Adaptarse a las nuevas exigencias del mercado».

Esa formulación parecería corresponder más a un desafío del sector empresarial que de la institucionalidad pública regional. En tanto representante del bien común, a la institucionalidad pública de cara al desarrollo económico, le cabría crear el ambiente favorable para facilitar la adaptación de las empresas a las nuevas exigencias del mercado en términos de infraestructura vial y de comunicaciones, acceso a información e innovación tecnológica, etc. Expresado en la forma como se planteó en el Taller citado, daría la impresión de que el valor a resguardar no es el bien común sino el mercado.

Así como por otra parte, señalar en términos de roles, que con respecto a los problemas ambientales a los empresarios les corresponde «Asumir la responsabilidad y costo de sus procesos productivos contaminantes, reconvirtiéndolos y destinando parte de sus utilidades a revertir el daño», pareciera una petición a los empresarios de que se hagan cargo del resguardo del bien común: el medio ambiente.

Ambas situaciones constituyen un indicio de desperfilamiento de los roles en la concepción de los actores, así como también la expectativa expresada por un conjunto no menor de actores públicos en el sentido que los empresarios se comprometan con la región. En una época caracterizada por la movilidad del capital, esperar que los empresarios, como deber ser, se comprometan con el territorio constituye una petición que no parece muy consistente con la naturaleza de la misión empresarial.

Lo que no aparece en el pensamiento estratégico de esos actores es el concepto de «socios» para el desarrollo regional, en cuyo marco se establezcan convenios de aportes mutuos, negociados a cambio de generar las condiciones más propicias que estén al alcance de las atribuciones públicas, para que se hagan buenos negocios.

Lo que no aparece en el pensamiento estratégico de esos actores es el concepto de «socios» para el desarrollo regional, en cuyo marco se establezcan convenios de aportes mutuos, negociados a cambio de generar las condiciones más propicias que estén al alcance de las atribuciones públicas, para que se hagan buenos negocios.

4. PARTICIPACIÓN Y ADHESIÓN AL PROYECTO DE DESARROLLO

Un desafío estratégico visto por los actores es la necesidad de implementar la cooperación público-privada y lograr una mayor adhesión social a las estrategias de desarrollo regionales, en el sentido de «planificar en conjunto y actuar coordinadamente». Si bien existe una generalizada valoración positiva de lo realizado hasta ahora, perciben que aún hay aspectos importantes por resolver.

Dentro de ellos, un punto sustantivo se refiere a la relación región/comuna en la planificación de las estrategias. Se advierte un gran desencuentro entre los dos niveles territoriales en ese ámbito. Expresiones como «los municipios no asisten a las reuniones a las que se les convoca», «mi comuna no se siente interpretada para nada por la estrategia regional», «el Gobierno Regional nunca ha citado a mi municipalidad para definir estrategias», son de frecuente ocurrencia y se formulan con tensa carga de reproche.

En dos de los cinco talleres regionales, quejas de este tipo se convirtieron en detonadores de debates confrontacionales. En uno de ellos, cuando representantes municipales señalaron que uno de los desafíos a enfrentar para generar desarrollo económico en la región era «incrementar la autonomía municipal» a este respecto, la reacción de los representantes regionales fue descalificar en forma bastante drástica a las

Expresiones como «los municipios no asisten a las reuniones a las que se les convoca», «mi comuna no se siente interpretada para nada por la estrategia regional», «el Gobierno Regional nunca ha citado a mi municipalidad para definir estrategias», son de frecuente ocurrencia y se formulan con tensa carga de reproche.

municipalidades como potenciales actores y articuladores de las dinámicas económicas territoriales. Los argumentos fueron principalmente dos: es un «rol que no les corresponde», o

bien, «tienen las facultades pero se niegan a asumir las funciones que la ley les otorga». Y el enfrentamiento de posiciones quedó sin resolver. En el otro, en cambio, el problema se transformó en objetivo, siendo formulado como «integrar la participación de las municipalidades a la planificación regional».

Ambas situaciones dan cuenta de un hecho reconocido por los actores: región y municipalidades no se coordinan para propósitos de desarrollo económico. Esto revela cierta inconsistencia con la demanda generalizada por «optimizar el uso de los recursos».

Ambas situaciones dan cuenta de un hecho reconocido por los actores: región y municipalidades no se coordinan para propósitos de desarrollo económico. Esto revela cierta inconsistencia con la demanda generalizada por «optimizar el uso de los recursos».

Al cruzar ese objetivo, con el rol que los actores regionales presentes en ese taller le asignan a los municipios, se deduce que lo ven efectivamente como un requerimiento del desarrollo económico. Señalaron que el aporte de las administraciones locales en esta materia consistía en:

- a) Facilitar la instalación de empresas: creación de áreas industriales a través del ordenamiento territorial;
- b) Lograr traspaso de facultades que les permitan autorizar la instalación de empresas¹⁰;
- c) Flexibilizar la normativa para la formalización de microempresarios;
- d) Coordinar la acción de organismos de capacitación y vincularla a las necesidades de la demanda laboral;
- e) Creación de condiciones favorables para la operación de las empresas.

A este respecto, la mayor expectativa de los actores entrevistados (cerca del 60%) en relación a las municipalidades, es que «desburocraticen» y «agilicen» su gestión y asuman un rol más protagónico «creando una unidad especializada» para el desarrollo económico.

Más allá de las quejas y descalificaciones, al definir lo que en su opinión debiera ser la función óptima de los municipios en esta materia, el 50% de los entrevistados les asignó el rol de planificador del desarrollo económico local, y a los gobiernos regionales estos mismos actores le adjudicaron preponderantemente como función óptima, el papel de captadores de recursos del nivel central y de inversiones.

En definitiva, lo que quedó de manifiesto, tanto en los talleres como en las entrevistas en profundidad, es que no pareciera haber metas comunes entre región y municipalidades a pesar de que la coordinación entre ambos niveles territoriales es percibida como una necesidad.

Otro tema a resolver es la calidad de la participación. Es un hecho que ha habido encuentros participativos para la formulación de una parte sustantiva de los instrumentos de planificación regional y municipal: las estrategias de desarrollo regionales y los planes de desarrollo comunal. Sin embargo, esta participación ha consistido básicamente en consultar y recoger información, a partir de los problemas y de las expectativas de mejoría al respecto. Es decir, se obtiene una descripción de la actividad económica, las carencias y los problemas. Antecedentes que son necesarios pero no suficientes para desencadenar procesos de desarrollo económico, en la medida que no existen estrategias articuladas a las potencialidades. Al mismo tiempo, el efecto movilizador tiene otro contenido. Participar en tanto gestor de un proyecto de futuro mejor, genera una dinámica distinta a participar para reivindicar la solución de un problema aislado.

Además, al pensar soluciones problema por problema, como ocurre con las metas regionales y con los planes de desarrollo comunales, se complejiza la concentración de esfuerzos y recursos y, por tanto, la priorización, dado que no existe claridad sobre la gran meta a alcanzar.

Lo que no se hace participativamente es el ejercicio de observar qué está ocurriendo en el entorno, identificar dónde hay oportunidades para el desarrollo económico de ese territorio, detectar cuáles de esas posibilidades que existen, son las que el territorio está en condiciones de aprovechar en términos de ventajas comparativas y competitivas, de qué manera lo podría hacer, qué necesita para lograrlo y cuáles son los resultados esperados.

Luego, resulta muy difícil concordar metas y estrategias, con el alto riesgo de que las acciones que se emprendan vayan en direcciones opuestas o no conduzcan a la solución del problema abordado, generando gran frustración al no verificarse cambios significativos en la situación que se desea mejorar.

En la percepción de los actores entrevistados, los principales obstáculos que pueden frenar la coordinación político-institucional para el desarrollo económico de su territorio, fueron los siguientes:

- a) Falta de confianza entre los actores;
- b) Exceso de burocracia;
- c) Problemas de priorización;
- d) Problemas de articulación.

De todo lo expuesto se concluye que se necesita establecer una instancia de participación del conjunto de los actores relevantes, para la determinación de prioridades, de modo de poder concentrar esfuerzos y aumentar la objetividad de las decisiones.

Esto significa que hay que reforzar el pensamiento estratégico de los actores y fortalecer el establecimiento de redes, en torno a la visión de un futuro deseable y de los medios para alcanzarlo, lo que implica un proyecto integral, global y participativo. Y para ello se requiere una metodología, un ente que convoque y una instancia que lidere el proceso.

Sobre este último punto, inquirida la opinión de los actores entrevistados sobre quién debiera liderar un proceso de desarrollo económico regional, dos fueron las principales respuestas: una agencia de desarrollo específica (42%) y una empresa mixta (27%). Dos instancias que no existen en la institucionalidad chilena, lo que abre el debate sobre el tema.

Inquirida la opinión de los actores entrevistados sobre quién debiera liderar un proceso de desarrollo económico regional, dos fueron las principales respuestas: una agencia de desarrollo específica (42%) y una empresa mixta (27%). Dos instancias que no existen en la institucionalidad chilena, lo que abre el debate sobre el tema.

NOTAS

¹ Esta investigación en terreno forma parte de un estudio realizado por Mario Ossandón y Claudia Lanzarotti, actualmente en desarrollo, que cuenta con el auspicio de la Fundación Friedrich Ebert. Está destinado a elaborar las bases de una propuesta para reforzar la participación de las municipalidades en las políticas de fomento económico.

² Definición de Planificación Estratégica de R. L. Ackoff, 1973.

³ William Ury, «Técnicas de Negociación», 1991.

⁴ Manuel de For i Foxa y Josep M. Pascual i Esteve: «Planificación Estratégica Territorial», 1995.

⁵ Manuel de For i Foxa y Josep M. Pascual i Esteve: «Planificación Estratégica Territorial», 1995.

⁶ Francisco Albuquerque: «Caso español (regiones) y otras experiencias europeas».

⁷ Manuel Castell, «Las grandes ciudades de la década del 90».

⁸ IULA, CELCADEL: «El municipio como promotor del desarrollo local», 1992.

⁹ Asociación Chilena de Municipalidades, DSE, Fundación Friedrich Ebert: «Manual de Desarrollo Económico Local», 1996.

¹⁰ No todas las autorizaciones necesarias son de competencia municipal.

CAPÍTULO 3

REQUERIMIENTOS Y OBSTÁCULOS PARA APLICAR ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL

PANELISTAS

Si no hay un instrumento de gestión capaz de canalizar los resultados o la acumulación de ideas que se producen en los debates, estaremos dando vueltas en torno a los mismos problemas, sin encontrar una puerta de salida. Sugiero que la misma energía que se invierte en el diagnóstico, se coloque en la acción. En foros como éste debemos intercambiar ideas acerca de qué tipos de instrumentos son los viables y cuáles son los instrumentos que nos ayudan efectivamente a resolver los problemas.

Comentario de un participante.

Comenzaré señalando que el PRODER es una experiencia que se realiza en la IX Región de la Araucanía, que tiene como antecesor un programa de desarrollo agrícola comunal a partir de la segunda mitad de la década de los '80, en 29 de los 30 municipios que existen en la IX Región. A partir del año '95, se transforma este programa de desarrollo agrícola comunal en un programa de desarrollo rural.

Fundamentalmente este trabajo se realiza para atender a aquellas familias de minifundistas mapuches cuya característica principal, aparte del aspecto étnico, es que no son atendidas por INDAP (Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario), que considera a estas familias no viables desde la perspectiva productiva. Son familias que tienen una superficie entre 0,1 y 5 hectáreas y que representan el 30% de la población regional. En el caso de la comuna de Temuco, hay 32 mil personas en el sector rural, de las cuales, sobre el 98% son mapuches.

Cuando se pretende implementar este programa el año '95, se consideraron dos variables como sus términos rectores. Una de ellas era la variable medioambiental, producto fundamentalmente de la degradación de los terrenos, principalmente en el sector norte de la IX Región - lo que es la provincia de Malleco -, como resultado de lo que en la región se conoce como la «marea verde», en donde se está utilizando superficie apta para la producción agrícola en producción forestal y que, repercute directamente en cada una de estas unidades familiares que componen el pueblo mapuche.

LOS PRÓXIMOS DESAFÍOS

Me voy a limitar a la acción desarrollada en la comuna de Temuco y Padre Las Casas, y a algunos desafíos que creo que debe enfrentar el PRODER durante los próximos años.

PRODER se ha definido para toda la región. No obstante, por algunas situaciones de carácter económico y técnico, no se ha implementado al nivel que hemos logrado en Temuco. Esta acción se desarrolla en tres líneas de trabajo.

Una línea está referida al aspecto productivo, donde fundamentalmente trabajamos con los varones de estos grupos familiares y con las mujeres, de los mismos grupos familiares. Trabajamos con las dueñas de casa en la línea artesanal y con los varones en la línea de cultivo, en aquellos tipos de cultivos que se pueden hacer en no más allá de cinco hectáreas, básicamente chacarería.

Por otro lado, tenemos una línea organizacional, que la hemos implementado con la idea de transformar estas organizaciones en Centros de Desarrollo Local, de tal forma que en ellas puedan participar todas aquellas personas jurídicas localizadas al interior de un territorio geográfico. Y se caracterizan por la participación de Comités de Pequeños Agricultores, de las Juntas de Vecinos, cooperativas, asociaciones gremiales, colegios, etc. Lo que se pretende es hacer un autodiagnóstico de este macrosector al interior de las comunas y que de ellos nazcan lineamientos de trabajo que se puedan enfrentar en el corto, mediano y largo plazo.

* En representación del Alcalde de Temuco, René Saffirio.

Una tercera línea de trabajo está referida a los jóvenes. A través de la asignatura de Ciencias Naturales, se aplica en los diferentes colegios que hay en la comuna de Temuco y Padre Las Casas, un programa con chicos que cursan, en el mejor de los casos, hasta 8° básico. La gran mayoría de los colegios rurales, al menos en la IX Región, llegan hasta 6° grado y no son más allá de seis escuelas, las que tienen enseñanza básica completa. En ese sentido, se trabaja con aquellos rubros que les permitan a los niños, aportar una ayuda en su grupo familiar, además de la que entregan su padre o madre.

Con estas líneas de trabajo se propusieron los siguientes objetivos: poder optimizar los recursos, no solo los que tiene la unidad familiar en sus predios, sino además optimizando los recursos de instituciones públicas o privadas que puedan estar trabajando en determinado macrosector. Y que no suceda lo que hace algunos años atrás, que resultaba una caza de brujas poder contar con tal o cual beneficiario, de tal forma que una institución pudiese decir: en tal sector estoy trabajando con 200 o 300 agricultores. Y esto generaba una pugna, fundamentalmente, entre las empresas de transferencia tecnológica y los diferentes PRODER que estaban al interior de las municipalidades.

Por otro lado, dentro de lo que es la línea organizacional, la idea es que desde los propios agricultores, desde la perspectiva de los diferentes actores sociales que pertenecen a un macrosector, se pueda hacer un autodiagnóstico y a la vez generar un programa de trabajo -como señalé anteriormente- a corto, mediano y largo plazo.

Como tercer objetivo, y uno de los más relevantes, tomando en cuenta la descoordinación que tenemos en Chile, a lo menos en el aparataje público, es poder generar una coordinación al interior del Municipio, fundamentalmente con los Departamentos de Salud, Educación, Vialidad y el PRODER. Pero además gestionar una coordinación con los diferentes actores públicos o privados que estén hoy día trabajando en los sectores rurales de estas comunas. Principalmente INDAP, SAG, CONAF y algunas ONG's que están trabajando en estos sectores.

ASUMIR UN TRABAJO MULTIDISCIPLINARIO

Los mayores problemas que se pueden destacar en este autodiagnóstico dicen relación con la red vial, que evidentemente en la IX Región no presenta las mejores condiciones y lo cual - es obvio - representa un obstáculo para cualquier proceso productivo que se pretenda llevar a cabo. La solución de ello depende de la envergadura de los recursos que pueda manejar cada una de las municipalidades, para invertir en su mejoramiento.

Dentro de los desafíos que tiene por delante el PRODER durante los próximos años, está asumir al interior de todos los municipios un trabajo multidisciplinario; concretar en las diferentes comunas un Consejo de Desarrollo Rural, en donde el Municipio llame a los diferentes actores sociales a debatir en torno al tema del desarrollo rural, dado que la mayoría de las comunas, son eminentemente rurales; y además, incursionar en una organización de carácter económico, como son las cooperativas o las asociaciones gremiales.

Por último es necesario ahondar más el trabajo con los jóvenes del sector rural, con los jóvenes mapuches, para frenar o al menos disminuir la constante migración a la ciudad que está ocurriendo hoy día, al menos en la IX Región.

Trataré de dar el punto de vista acerca del desarrollo económico local, desde la perspectiva de un político de la periferia argentina. En una república como mi país, de estructura federal, aunque parezca incongruente, ésta es sinónimo de marginalidad. Analizaremos esto.

Teóricamente la Argentina es un estado federal donde las provincias son autónomas y capaces de impulsar el desarrollo de sus territorios, pero esto no es así. En una primera etapa, en los años 60, cuando comienza a existir el Estado moderno argentino, este asume una dirección y administración centralizada del país, por la necesidad de vertebrar y solucionar el problema de la incomunicación en un territorio tan extenso. A ello se sumaba que las estructuras administrativas regionales eran insuficientes y poco capacitadas; pero el tiempo fue pasando, el interior creció en el marco de estas políticas, y llega un momento en que la vertebración y la incomunicación, ya no son un motivo que justifique las políticas mencionadas. No obstante siguen marchando estas políticas de tipo centralista. Existió también una planificación central, que permitió que en distintos puntos del país, como la Patagonia, se instalaran grandes empresas nacionales con un sentido estratégico, que incluso contaron con políticas de subsidios para el desarrollo industrial, como es el caso de Tierra del Fuego. Cuando el Estado se retira a partir del '91, la aplicación del nuevo modelo deja consecuencias graves en cada una de nuestras provincias, ya que la política de planificación central desarrollada durante ese período, no se preocupó de crear otras alternativas productivas en aquellas zonas que aportaron sus recursos naturales al crecimiento del país. Las pocas existentes lo fueron por exclusiva decisión y esfuerzo de las propias provincias. Esto determinó, casos como el de la Patagonia, la que aún ocupando un tercio del territorio nacional, es el área más despoblada y con menor estructura económica productiva del país.

Aún hoy, con esta situación, el Estado sigue con una política centralista, que en lugar de dar soluciones, las agrava. Termina con la política de subsidios en Tierra del Fuego, al tiempo que crea la Provincia de Tierra del Fuego, cediéndole al nuevo gobernador un menudo problema. El gobierno nacional elabora un plan trienal para combatir el desempleo, que se lleva a cabo centralizadamente y por eso se generan los resultados que tenemos: estamos alrededor del 18% del desempleo, con tendencia a subir y se elabora un monumental plan trienal que supone un cúmulo de obras importantísimas en las provincias, sin que ellas tengan participación. Muchas de esas obras incluso han sido terminadas por las propias provincias.

NO HAY UNA TRANSFERENCIA EFECTIVA DE RECURSOS Y CAPACIDADES

Actualmente en la Argentina la descentralización se concibe como el traspaso de funciones que detentaba el Estado, como educación, salud, pero no hay una transferencia efectiva de recursos y capacidades para ello y para que las provincias resuelvan sus problemas de desarrollo local o regional. Por el contrario, se está dando un proceso inverso. El Estado desde el '90 a esta parte, succionó más

Abogado, Procurador y Notario

Nacido en Buenos Aires. Graduado como Abogado y Procurador en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires en 1974; graduado como Notario en esa misma casa de estudios en 1975.

Además del ejercicio liberal de la Abogacía, actuó como Asesor Legal en las Municipalidades de Cinco Saltos y Campo Grande, Río Negro, entre 1983 y 1985. Fue designado en ese mismo año, Jefe de la Policía de la Provincia de Río Negro, cargo que desempeñó hasta 1987.

En diciembre de 1987 asume como Diputado Provincial de Río Negro, mandato que se renueva en 1991 hasta 1999; en su gestión parlamentaria fue Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Legislación General de la Legislatura y Representante del Poder Legislativo en el Consejo de la Magistratura.

En 1995 es designado Ministro de Gobierno, Trabajo y Asuntos Sociales de la Provincia de Río Negro, cargo que ostenta actualmente.

de 10 mil millones de dólares de recursos de coparticipación a la provincias, con lo cual disminuyó considerablemente las posibilidades de los presupuestos provinciales para atender las funciones cada vez más crecientes que les fue delegando, a su vez, el mismo Estado. El desempleo por ejemplo, no se aborda dando participación como tendría que ser en un sistema federal compuesto por estados autónomos; y cuando no se hace centralizadamente, se ve su sello no tanto en la necesidad de crear mecanismos para alentar la generación de fuentes de producción y de empleo, sino en dos causas: la necesidad de abaratar el costo de trabajo y la otra, los impuestos provinciales. Es decir, el próximo objetivo es apuntar a la disminución o supresión de los impuestos provinciales, con lo cual se sigue atacando a las posibilidades autónomas de las provincias.

LAS REGIONES PERMITIRÁN EL DESARROLLO SOCIAL, ECONÓMICO Y CULTURAL

La reforma constitucional del '94, creo que sin quererlo el gobierno central, permitió la inclusión de un instrumento dentro del nuevo articulado, que son las regiones. Las regiones son los posibles agrupamientos de estados provinciales para el desarrollo de fines sociales, económicos y culturales. Los hombres del interior entendemos que estas regiones nos van a dar una posibilidad más de enfrentar el centralismo, porque vemos un posible agrupamiento político para forzar al gobierno central a que tome medidas y lleve a cabo la descentralización. La primera región política que se constituyó es la patagónica, cuyas provincias son las más afectadas por este sistema centralista y marginador, y sintieron la inmediata necesidad de apelar a este instrumento para producir las soluciones más rápidas posibles.

Estamos convencidos por nuestra práctica, de la necesidad de producir el desarrollo local en forma concertada, participativa y descentralizada. En este sentido tenemos experiencia, por ejemplo, en la conformación de corporaciones de desarrollo: la primera fue el Instituto de Desarrollo del Valle Inferior del Río Negro, que si bien es una entidad de derecho privado, lo es con participación de los productores rurales que conforman el mismo. Otra experiencia que se realizó es la Línea Sur, también entidad de derecho privado, que está compuesta por las municipalidades que conforman la subregión más postergada de Río Negro, por las cámaras de productores, cámaras de comercio y todas las ONG's que existen en ese ámbito y que cuenta además con financiamiento del Estado, que adjudica parte de su presupuesto para este fin. La última experiencia que citamos es Fundapa, una fundación que constituyen las siete municipalidades y fuerzas vivas del valle medio del Río Negro, y que ahora vincula a la Universidad del Comahue, al gobierno provincial, a través de la Secretaría de Planificación y del órgano para la promoción del comercio y de las exportaciones, que se denomina CREAM.

EL DESARROLLO LOCAL DEBE HACERSE EN FORMA CONCERTADA, PARTICIPATIVA Y DESCENTRALIZADA

La provincia de Río Negro está realizando su proceso de reforma del Estado, no a través de una política impuesta por éste, sino en una forma participativa y concertada. Se ha conformado una mesa de concertación, denominada mesa de reconversión del Estado, en la cual participan además todos los sectores que hacen el quehacer económico y social de la provincia. Y está dando importantes resultados, porque se han tomado medidas de racionalidad, algunas de ellas duras, pero como fueron generadas consensualmente y en forma equilibrada con participación de todos los sectores, han sido recibidas con una gran aceptación por la sociedad, que a su vez, ha sabido valorar esta intención de acordar un esfuerzo compartido.

En forma continua y creciente este país ha ido disminuyendo su población rural. El último censo del año '92, nos deja ante una situación de población rural que es inferior al 17% de la población total nacional. Sin embargo, cuando miramos con detención, entre los años '82 y '92 ésta aumenta en las comunas más pobres, principalmente de las Regiones Séptima, Octava y Novena, ubicadas en el secano, sea de la costa, interior o precordillera.

MARGINALES, ENTRE LOS MARGINALES

Al comenzar a preguntarnos por qué, sin hacer todavía un estudio muy exhaustivo, descubrimos ya varias cosas: esas comunas están con el medio ambiente más degradado, tienen una subdivisión de la tierra extrema, tienen el menor nivel de escolaridad, es donde está el mayor porcentaje de escuelas unidocentes, o sea que tienen un sólo profesor para varios cursos. Son las comunas donde se presenta el mayor porcentaje de emigración de jóvenes; en contrapartida, tiene el mayor retorno de emigrados, que en el plazo de un año y medio a tres años vuelven, ya que por su mala preparación no tuvieron capacidad de competir con la gente del sector urbano, mejor dotado.

Esto debiera hacernos mirar algunos aspectos que hemos debatido en este Seminario, tales como los programas de capacitación, que por sí solos no bastan. Creo que si no mejora la base educativa fundamental, se va a condenar a territorios completos a ser marginales, dentro de los marginales del país. Pensamos que hay que realizar un esfuerzo vital sobre este aspecto.

Cito un ejemplo que avala mi afirmación anterior: constatamos que en microregiones, con condiciones naturales y socioeconómicas similares, existen campesinos con desarrollos productivos y empresariales mucho mayores que otros. Al analizar los elementos de diferenciación, pudimos observar que los más exitosos y audaces para emprender otras actividades, eran aquellos que tenían algún nivel de enseñanza media, especialmente los situados entre segundo y cuarto año medio.

HAY QUE MEJORAR LA CALIDAD Y CANTIDAD EN EDUCACIÓN

Otro aspecto que quisiera señalar, en el caso del sector rural, es que hemos actuado con muchos instrumentos para el desarrollo agrícola, y no hemos actuado suficientemente con instrumentos más específicos para el desarrollo rural. En el caso de la pequeña agricultura, durante muchos años pensamos que estábamos trabajando el desarrollo rural con instrumentos de transferencia tecnológica. Y creo que lo que hicimos fue beneficiar a un sector, por cierto limitado, y de las 210 o 220 mil familias de pequeños productores, habremos beneficiado a unas 30 o 40 mil. Al contar con un instrumento plano e inflexible que tenía el mismo tratamiento para todos los casos, no pudo ser aprovechado, porque o no había capacidades agroecológicas adecuadas o había condiciones socioeconómicas absolutamente deterioradas que había que recuperar antes de utilizar dicho instrumento.

Otro elemento importante en esta perspectiva es abordar un uso múltiple del espacio rural - por lo demás el 60% de los municipios de este país son rurales -

Economista Agrario

Institución: Agraria

Desde 1965 trabaja en proyectos de desarrollo regional en Chile, Brasil, Argelia, Francia, Perú.

Temas más trabajados:

Estrategias de desarrollo regional, proyectos microregionales de desarrollo, organización de beneficiarios-actores y relación con entorno, capacitación organizacional y productiva con grupos campesinos, aspectos metodológicos y de contenidos.

Trabajos desarrollados desde estructuras estatales, consultoras privadas, organismos no gubernamentales de desarrollo y organismos multinacionales de desarrollo.

Participante en misiones Banco Mundial, en proyectos de desarrollo regional en México, Brasil y países del Magreb (Norte de África).

más allá de la producción agrícola. Se requiere aquí un elemento de concertación muy grande y hay que introducir, junto con la necesidad de contar con buenos instrumentos, la de tener un proyecto político de país. Un proyecto en el cual se tomen decisiones como por ejemplo, que en los sectores rurales absolutamente marginales, que no tienen solución de desarrollo por la vía de la producción agrícola, se enfrente el problema diciendo que vamos a desarrollar allí otras actividades, reconvertir e invertir en ello, lo cual es un proceso largo, para que el día de mañana no existan presiones sociales que van a ser absolutamente insostenibles. Ello debe ser política de estado. Hay que apoyar a los jóvenes para integrarlos al mercado de trabajo no marginal. Y enfrentar estas políticas con coraje.

Creo que no sólo hay que tener incentivos para la descentralización, también hay que tener propuestas que siendo consensuadas políticamente, sean lo suficientemente explicitadas a nivel de los territorios en forma descentralizada y participativa, de manera que puedan ser acogidas y llevadas adelante. Reiterando, es importante además tener algunos elementos básicos mirados desde la perspectiva rural que pueden ser la base del desarrollo. El primero es mejorar la calidad y cantidad de educación, en forma muy efectiva, y no viéndolo sólo desde la demanda. Hay que crear y potenciar otros elementos complementarios, pero antes hay que formar a la gente, y no esperar a tener la demanda para hacerlo.

He notado que ha habido un consenso respecto de la descentralización. Me llama la atención porque creo que no se dice, que hay dos concepciones de descentralización: una, la administrativa, como aparece concretamente en los programas de gobierno en el país, que es sinónimo de desconcentración. Pero hay otra, la llamada descentralización política, o devolución, en la cual los gobiernos locales recuperan su capacidad de ejercer funciones de desarrollo, recibir cierto tipo de recursos y sobre todo tomar decisiones autónomas. Detrás de esta cierta unanimidad, hay una discrepancia que no se explicita y sería conveniente hacerlo, porque el debate está tan cruzado, que se habla que existen gobiernos regionales donde hay administraciones regionales, porque en esos gobiernos el jefe es un funcionario muy importante designado por el Presidente, pero puede ser cambiado por éste en cualquier momento. Luego, a mi juicio, se pierde autonomía. En contrapartida, las llamadas administraciones comunales que tienen jefes locales elegidos por la gente, logran más autonomía cuando se atreven a ejercerla, aunque la Ley los limite.

¿DE QUÉ DESCENTRALIZACIÓN HABLAMOS?

Estimo entonces que debemos discutir de qué descentralización estamos hablando y hasta dónde creemos en ella. Yo creo en la descentralización política y pienso que la única manera de promover procesos de desarrollo endógenos, o sea, generados localmente, dinamizados por la gente del lugar, es realmente dándoles autonomía y los recursos correspondientes.

Ni el Estado central sabe muy bien lo que hay que hacer para promover el desarrollo local, pero tampoco el mercado, porque resulta que cuando se consulta a los agentes locales, o a las empresas, tampoco lo saben.

En lo que sí hay consenso, es que hay que desarrollar capacidades estratégicas de innovaciones de riesgo a nivel regional y local; es decir, la gente debería tener más habilidad para ver el largo plazo y ponerse de acuerdo en torno a ello. Para eso se han hecho algunas propuestas interesantes, como hablar de la creación de **agencias de desarrollo**, pero da un poco de temor pensar que puedan crearse trece, o catorce, o diez y siete agencias que sólo serían un nuevo aparato burocrático paralelo a los que existen. Se trata en este sentido de generar una unidad que asuma la tarea que ahora nadie está ejerciendo claramente.

¿Cómo trasladar lo que hemos discutido en este taller a los alcaldes, concejales, funcionarios municipales que no tienen la suerte de participar en este tipo de eventos? Pienso que ellos en primer lugar, debieran aceptar o entender que el tema del desarrollo económico local, es un tema propio, y no solamente regional, o peor aún, nacional. Se trata entonces no de crear un departamento de desarrollo económico local que podría ser la primera tentación burocrática, sino encarar a una persona la función de facilitar, negociar, juntar los actores sociales, etc.

En segundo lugar, entender que el desarrollo económico local no es sinónimo de crecimiento económico, sino que es necesario enfatizar las dimensiones de sustentabilidad y desarrollo humano que tiene el desarrollo económico.

Sociólogo, Universidad Católica de Lyon, Francia

Economía del desarrollo: Escuela Práctica de Altos Estudios de Ciencias Sociales, París. Postgrado: FLACSO (Ecuador) - Universidad de York (Canadá).

Maestría Ciencias Sociales: FLACSO.

Especialización
Especialista en Descentralización y Desarrollo Local. Jefe de Investigación y Formación Unión Internacional de Municipios y Poderes Locales, IULA, para América Latina, 1985. Director Proyecto SACDEL (IULA, CNUAH/HABITAT, IDE/Banco Mundial y Federación Canadiense de Municipios), 1989.

Coordinador Chile Proyecto "Desarrollo Local Integral" IULA/Comunidad Económica Europea (desarrollo económico local), 1991.
Representante Cono Sur Proyecto SACDEL II, 1993.

Publicaciones
Coautor de: "El Municipio como Agente de Desarrollo" (IULA/Edit. El Conejo), 1988; "Descentralización y Democracia: Gob. Locales en A. Latina" (CLACSO/SUR), 1989; "Finanzas Municipales en ocho Países de A. Latina" (SACDEL/IULA), 1990.

Autor de "Los Secretos del Buen Alcalde: Guía para el Ejecutivo Local" (IULA/SACDEL), 1995.

Sustentabilidad en el sentido que nos interesa que haya crecimiento económico positivo, que no deteriore el medio ambiente, y pensar en un concepto que se mantenga en el tiempo, que permita que las generaciones que vienen puedan contemplar los mismos paisajes, tener la misma riqueza, la misma flora y la misma fauna. Esto también es un tema de fondo cuando pensamos que la velocidad de cruce de este país es de un 6,5%, eso es lo que este país normalmente debe crecer. ¡Y esto lo decimos con mucho orgullo! Pero yo creo que sería mejor crecer un 5% con costos medioambientales y humanos no tan altos. El problema que tenemos actualmente es que este crecimiento, está teniendo efectos ambientales y de desigualdad en términos relativos cada vez mayores, porque no es a un 6,5% que se reduce la pobreza en este país y crece la distancia tremenda entre los que ganan más y los que ganan menos. Luego, cuando decimos sustentabilidad, estamos diciendo preocupación por el ambiente, disminución de la pobreza, defensa de la identidad local que es un capital importante, y que se fortalezca la democracia participativa, no sólo con elecciones cada cierto tiempo, sino que participando en los procesos de desarrollo en toda su complejidad.

ESPACIO ADMINISTRATIVO Y ESPACIO ECONÓMICO, NO SON LO MISMO

Tercero, constatar que el espacio administrativo no es idéntico al espacio económico y que eso nos puede llevar a coligarnos, a asociarnos. En definitiva, no podemos hablar que cada municipalidad, cada comuna puede tener un programa de desarrollo económico distinto al de las otras comunas. Hay varios espacios administrativos que tienen un mismo tipo de actividad económica central, como aquellas regiones que están dedicadas a la exportación frutícola. Eso no es una comuna, es un conjunto, una región natural. Ocurre además que hay varias actividades productivas que tienen a su vez, espacios distintos y entonces hay una superposición de espacios y esto es de abordaje complejo. No es un problema administrativo y aquí es donde surgen las definiciones de las agencias de desarrollo, por eso no pueden ser puramente locales, sino que hay que pensar en asociar municipios que constituyen espacios económicos con especialidades comunes.

También crear, por ejemplo, unidades de intervención, y de facilitación de desarrollo propias, como agencias privadas al interior del sistema municipal, presididas por el Alcalde y que se preocupen del desarrollo en su globalidad, ejemplo: Santiago. En resumen, adoptar un modelo de facilitación concertándose, poniéndose de acuerdo con los agentes privados y públicos.

Asimismo hay que impulsar la capacitación a gerentes, profesionales y trabajadores, por lo tanto a empresarios. Cuando se habla de capacitación, habitualmente se piensa en habilidades o mano de obra, y no se piensa que tenemos que capacitar también a nuestros propios empresarios y capacitarnos nosotros mismos para aprender a pensar de modo más global y a largo plazo.

Es preciso además integrar de modo flexible el elemento económico en los planes de desarrollo local y regional, porque las condiciones cambian tan rápidamente, que es necesario irlos ajustando sistemáticamente. El mercado, la globalización, las tecnologías cambian. Nada es rígido, por lo que hay que desarrollar y tener muchas posibilidades de ajuste y de ductilidad a mano.

No voy a hablar del rol de la Universidad propiamente tal como aparato productor de conocimientos en el desarrollo, como se hace tradicionalmente, sino más bien desde el punto de vista de cual debería ser el rol de un académico. Esto es polémico. Pero con una visión de lo que podrían ser los elementos teóricos, voy a poner en mente la función que tenía el teórico durante el imperio romano, definido como la persona que se encargaba de verificar en terreno que las leyes se llevaran a cabo. El tenía una dimensión de terreno que se ha ido perdiendo, y muchas de las reflexiones que aquí se van a apuntar tienen que ver con un trabajo que se ha ido desarrollando en ese campo.

Los requerimientos y obstáculos con respecto a una política de desarrollo rural, no son una mera lista de cosas. Porque realmente esta podría ser muy larga, y en efecto lo es, como ha ocurrido con la planificación estratégica. Ella en sí no es una teoría sobre la estructuración de los elementos que figuran en estas listas y además que éstos puedan convertirse en procesos de cambio. La planificación estratégica no nos ofrece ni una teoría de la sociedad, ni una teoría de cómo funciona la economía, ni una teoría de cómo funciona el Estado y en sí misma, tampoco es una metodología. Es un método, que también es algo distinto. Es una serie de pasos que van generando prioridades. Cómo tomamos esas prioridades y las colocamos en el contexto de explicarnos como ocurre el proceso, es un asunto diferente. Y en el contexto de lo que ha sido el desarrollo de la planificación regional y local en los últimos años, lo que a mi juicio se le ha ido atribuyendo es toda una serie de características predictivas y aglutinadoras que realmente no tiene, y que no está preparada para llevar a cabo.

ES PRECISO CONTEXTUALIZAR LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Lo que se da en gran medida, es un proceso de generar una serie de expectativas que no se llevan a cabo en el tiempo. Es necesario, por tanto, acotar y contextualizar la planificación estratégica, lo que es el otro componente de grandes procesos de acoplamiento que se han dado en nuestras sociedades en los últimos veinticinco años. No es lo mismo hablar de planificación estratégica en el contexto de tener que bregar con los acoplamientos en países donde dada su naturaleza geográfica sobran regiones y espacios geográficos naturales, versus países donde la economía, está condicionada por otra serie de factores, por ejemplo el caso de Venezuela, que está centrada en el petróleo o países de Centroamérica donde su acoplamiento es primitivo, porque han estado en guerra civil al menos treinta años. Tener esto en cuenta es importante porque en América Latina la planificación regional y la planificación local, y los consiguientes acoplamientos posibles, se han visto inmersos en las diversas crisis que ha vivido la región.

Pensando en la lista de cosas más el contexto, vamos a la teoría. Las teorías tradicionales, básicamente lo que hicieron fue espacializar la economía neoclásica y funcionaron sobre la base de problemas de especialización para las regiones o problemas de gravitación de factores, o sea traer gente del campo a la ciudad o movilizar capital de la agricultura a la industria, más toda otra serie de teorías sobre la complementación entre lo que era producir eficientemente, con conceptos de economía en escala en industrias altamente integradas verticalmente, con

Doctor en Estudios Urbanos y Planificación Regional del Massachusetts Institute of Technology (MIT).

Director de Estudios de Caso del Magister en Gestión y Políticas Públicas del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile.

Especialista en política industrial, desarrollo económico local y regional y economía laboral.

Ha trabajado en proyectos de desarrollo económico y planificación urbana en varias localidades y ciudades del estado de Massachusetts (EE.UU.), de planificación local en el Valle Aconcagua en la V Región (Chile) y colabora con el Instituto de Investigaciones Agropecuarias de Chile (INIA) como parte de su proceso de modernización.

economías de aglomeración con ventajas de localización. Esas tres hipótesis orientaron la planificación regional en su forma más clásica. Hoy, todas en problemas. Especialización en base a lo que era economía en escala y la eficiencia, no es la mejor forma de organizar la división del trabajo y la producción. Los factores se mueven de forma muy distinta, más aún en términos de lo que son los recursos naturales de una región; hemos visto algunas que se han desarrollado sin recursos naturales o ignorando lo que ha sido su acervo histórico en términos de recursos naturales, obedeciendo más a ventajas competitivas que comparativas.

Desde el punto de vista de la planificación es que no escatimamos lo que podrían ser las enfermedades de la madurez estructural. Es decir que, con la aglomeración y con los mismos clusters que hoy día estamos presuntamente empujando, se generaron todas unas deseconomías de congestión, de contaminación ambiental, que se convirtieron en techos y en problemas mismos del problema de madurez. Creo que Aconcagua refleja algunos de esos elementos. ¿Hacia donde han ido desembocando o con qué elementos han comenzado a comunicarse? Por un lado, con las nuevas visiones de agente principal y de public choice, han comenzado a alimentar el entorno municipal y el entorno regional con respecto de los procesos de descentralización fiscal. Básicamente lo que se ha dado hoy es una formulación de un buen gobierno. Sus teorías están todas relacionadas: la gestión municipal, el servicio al cliente, en fin, van desde lo que son muy buenos planteamientos sobre gestión municipal hasta la **macdonalización** de los servicios públicos. Se trata de crear la estructura correcta de incentivos, donde los entes subnacionales asuman sus responsabilidades administrativas y en muchos casos, políticas.

DARLE VALOR AGREGADO A LOS RECURSOS NATURALES

Por otro lado estas teorías tradicionales se han ido comunicando con los elementos de la nueva geografía industrial, que es un territorio más denso desde el punto de vista teórico, pero que hoy, lo que se rescata es que dada lo que fue nuestra trayectoria en términos de desarrollo económico, explotando recursos naturales durante los '80, hace como más sentido profundizar en ese territorio, tratando ahora de comenzar a darle valor agregado a la producción de recursos naturales.

El otro cuerpo teórico con el que contamos es básicamente lo que fueron nuestras teorías de dependencia, dualismo estructural y colonialismo interno y que han desembocado en lo que son una serie de planteamientos y que es de lo que estamos hablando: la nueva flexibilidad, los nuevos aparatos en red que han desarrollado las grandes compañías, las cadenas de producción, desintegración vertical, etc. Las condiciones del proceso productivo y las condiciones políticas y sociales de reproducción, en tanto, con eso mismo se han ido descomponiendo. Simultáneamente el estado de bienestar social, aunque realmente en América Latina nunca ha existido con el nivel de Europa, también se ha ido descomponiendo.

En el contexto de lo que serían las nuevas teorías del crecimiento endógeno en combinación con toda una serie de teorías más relacionadas al desarrollo sociocultural y político que nos hablan del acuífamiento de la autonomía de las redes horizontales y del capital social y cultural, sobresalen dos elementos: uno que es la horizontalidad o las distintas formas de desarrollarla, que es la mejor forma de difundir y amarrar el crecimiento económico del territorio; y el otro, que no existen trayectorias fijas, sino que una serie de elementos que son combinables y donde los agentes locales tienen un gran peso en cómo hacerlo y lograr que lleven hacia un proceso de desarrollo económico.

Aunque hay mucho énfasis en cómo se deben dar esas formas, de lo que se habla es de teorías de cómo aprenden o desaprenden los actores. Se ve mucho de la forma y de los tipos de enganche que se deben estar dando y creo que es clave, en el contexto que, por ejemplo en la experiencia italiana, luego de veinticinco años, valdría la pena preguntarse si los agentes en el Sur de Italia aprenden lo mismo que los del Norte. Dado que con los mismos recursos y en el mismo período de tiempo han llegado a resultados muy distintos.

Diría que hay cuatro formas de pensar cómo aprenden o desaprenden los agentes, las cuales hay que incorporar a lo que serían planteamientos más de carácter que de forma. Uno, que los agentes son muy lentos aprendiendo y que es un largo proceso de acumulación de capital social. Sin embargo, se plantea que hay áreas muy puntuales donde se puede intervenir y recablear las regiones y los territorios. Dos, una visión más medioplacista que tiene que ver con que los agentes aprenden en tanto van transaccionando, o sea que los agentes en el sentido en que se van asociando, van aprendiendo de sí mismos, generando confianza, hecho que llamaría a políticas donde se creen instancias que profundicen esos procesos de transacción y de interacción.

Una tercera noción es como la versión que predomina, en lo que son las agencias de desarrollo desde el Estado central, es la noción del **perfect feedback**. A los agentes se les lanzan los instrumentos, los recogen, inmediatamente modifican su comportamiento y se mueven hacia nuevas prácticas.

La noción de las etapas, en estos contextos, es otra visión en el sentido que los territorios y las regiones están listos para aprender distintas cosas en distintos momentos. Es decir cuáles son las etapas que deberíamos estar pensando para constatar si ese agente aprendió o no, a sobrevivir en el contexto.

Y una versión final, es una visión de las múltiples agencias, en la que los agentes en el territorio y en las localidades tienen múltiples competencias y de lo que se trata en la política, es ver cómo se podría fomentar un ambiente en donde esos agentes con su mismo proceso consensual y de desarrollo al interior de una región, seleccionan en virtud de esas presiones y condiciones internas, desarrollar algunas de esas inteligencias.

Para los trabajadores, el tema del modelo de desarrollo es una incógnita. Primero, todos hablamos que el desarrollo debe ser sustentable, sin embargo en nuestro país hay un desarrollo de depredación violenta. Segundo, el desarrollo de hoy lo único que genera es empleo precario y de mala calidad. Por ejemplo, en el sector marítimo actual, un trabajador está empleado a las ocho de la mañana y desempleado a las tres y media de la tarde. Y no sabe si va a trabajar mañana, pasado mañana, o si estará despedido. Ese es el empleo que genera este tipo de modelo que tenemos hoy.

La provincia de Valparaíso tiene el honor de ostentar la cesantía más alta de Chile, y además de eso, una distribución de la riqueza que no se compadece con los esfuerzos que los trabajadores aportamos en este país.

El tema también está cruzado por un sindicalismo débil. El promedio de trabajadores por sindicatos en la provincia de Valparaíso, es de treinta y cinco, por lo cual cuesta poner un actor social frente a un empleador tan poco moderno. Hablamos de modernidad y tenemos relaciones laborales antiguas.

DEFINIR ROLES

Con un modelo que lleva efectivamente a que se se vayan generando planes especiales, en Valparaíso tenemos una propuesta que hizo el Presidente Frei que se basa en unos ejes transversales en los cuales se va a adecuar una ciudad que quedaría pintoresca y turísticamente más importante, pero sin una definición clara de roles: si es puerto, o si es una ciudad que presta servicios a esta actividad. Estamos todos pensando en lo que puede ser la integración, por lo cual decimos entonces, los puertos debemos ampliarlos, agrandarlos, pero ¿cómo se convive con la ciudad? El puerto está dando la espalda a la ciudad y la ciudad ve que el puerto le molesta. Y es así que se genera una gran cantidad de empleo, pero de mala calidad.

Más complejo aún es el tema del desarrollo, si lo vemos desde el mismo espacio puerto, entre dos puertos que están en la misma región: Valparaíso y San Antonio. Producto del sismo de 1985, los dos puertos de la V Región quedaron muy deteriorados y los planes de reconstrucción que se hicieron en ese período, se están terminando hoy sin haberse reactualizado. Esto ha significado que, San Antonio está con toda su infraestructura ya casi terminada y Valparaíso está recién en el proceso de reconstrucción por lo cual el trabajo se ha trasladado al puerto de San Antonio. ¿Qué es lo que ha reflejado esto para la gente de San Antonio? Nada en la calidad de vida y de servicios. Los sanantoninos dicen como chiste, que el edificio más alto que tienen es el hospital y es el único que tiene ascensor. Y eso es así. Pero, ¿qué ha reflejado esto? Hay una gran expansión en el movimiento portuario para San Antonio, pero no para la ciudad, ya que los trabajos los hicieron desde Valparaíso, con sus trabajadores, y como son eventuales, después deben regresar.

Expongo otro conflicto. El tema de los planos reguladores y el desarrollo. Respecto a ellos, en la V Región, hay algunos municipios que en pleno 1996, aún no los tienen. Se está así de atrasado, por lo cual cuando alguien empieza a ver

dónde instala industrias, no hay claridad en las discusiones con los empresarios, y además en Valparaíso y Viña una gran cantidad de los terrenos disponibles para estos efectos, quedaron para la Armada.

La tramitación burocrática que hacen aquí en el análisis, en los estudios de factibilidad de las solicitudes de instalación, implica que por más que se traten de localizar empresas, igual se tienen problemas, que finalmente hacen que sea más fácil ubicarse en las cercanías de Santiago, que es donde además está realmente el mercado. Cuando uno analiza con el empresariado que aún está en Valparaíso, cómo vamos a continuar y cómo vamos a tener efectivamente un desarrollo en esta región, los problemas parecen insalvables.

LA RECALIFICACIÓN LABORAL

En otro plano se dice que la dificultad de Valparaíso y de la V Región es que no tenemos gente calificada. Y como no hay gente calificada, no se puede generar empleo con ellos.

La recalificación laboral se debe realizar conforme a las necesidades de hoy y las del futuro. ¿Cómo salir de esto? Creemos en una alianza que implique que todos los actores sociales de nuestra jurisdicción piensen, reflexionen sobre este tema y para ello hemos utilizado el Foro de Desarrollo Productivo Regional que al menos lleva dos sesiones, y cuenta con la presencia de los empresarios en las asambleas generales, pero no en el trabajo permanente. Aún así hay gente que sí está dispuesta a continuar trabajando. Este foro tiene una alta valoración por parte de los trabajadores, ya que se ha logrado integrar a las universidades, las ONG's, el gobierno a través del SEREMI de Economía que ha hecho un gran esfuerzo por mantenerlo en pie. Entendemos que en un espacio tan complejo como este, es difícil lograr acuerdos, ya que hay intereses contrapuestos entre los interlocutores, a pesar de ello los trabajadores estamos dispuestos a asumir este desafío.

Desde el punto de vista de los trabajadores y con una legislación laboral tan favorable para los empresarios es muy complejo analizar el desarrollo. Hoy cada uno está mirando cómo se baja o se sube en este gran salto, y por lo tanto hay sectores que ven el desarrollo solo desde su perspectiva y no hay una mancomunidad de los temas que debemos analizar. Creo que por ahí están los desafíos.

Luego la importancia de comunicarse y conocer las cosas, aparece como otro factor esencial. En este asunto quizás uno muchas veces no ve las oportunidades y ni siquiera nos conocemos, nos pasa a todos. Por ejemplo, la desinformación acerca del MERCOSUR crea temor.

Hay rescatar que nosotros también hemos pensado y reflexionado el tema de la descentralización, a veces sólo desde el punto de vista legal. Independientemente de él, podemos avanzar mucho en el tema y pensamos que quien funciona mejor en este marco son las gentes y las instituciones.

DETERMINAR EL ESPACIO REAL

Aquí aparece el tema de la definición del espacio real. Estamos todos claros sobre el espacio real desde el punto de vista económico, y no desde el punto de vista jurídico. El punto es cómo lo definimos. Y más que definirlo desde el punto de vista legal, lo que hay que definir son las oportunidades. Es decir, es un concepto que tiene una concreción en el espacio, pero el análisis o la definición es tremendamente subjetiva, porque es sobre oportunidades. ¿Qué importa defi-

nir el espacio y que en vez de A fuera Z? La definición básica es cuál es la relación territorial que genera comunicación entre sí. Y esa es una forma de pensar muy distinta y que habría que incorporar a esta dinámica de reflexión sobre los instrumentos de fomento, o sea, cómo operar sobre potencialidades y no sólo sobre limitaciones. Y rescatar el tema de las personas como el capital básico que tenemos. En los países pobres, lo esencial son las personas, ahí está el capital. Nosotros no podemos vivir con las cesantías que viven los países ricos, de alrededor de un 20%. Nuestro capital es lo que somos y si no desarrollamos eso, no vamos a avanzar.

De lo dicho anteriormente por otros panelistas, me parece destacable la importancia de la forma de aprender. Todos aprendemos distinto. Y tenemos distintos ritmos, distintas velocidades, entonces lo importante no es lo que se aprenda solamente, sino que lo importante es cómo desencadenar este gran capital que tienen los hombres, que es la capacidad de aprender.

SESIÓN DE CLAUSURA

Para la Subsecretaría de Desarrollo Regional, es un privilegio estar en este Seminario donde se ha tratado un área que es de trascendental importancia y en la que sin lugar a dudas, queda mucho por recorrer.

Tal como indica su nombre, el Desarrollo Regional, es el sentido último de la Subsecretaría a la que pertenezco. Pero no apuntamos a cualquier desarrollo. Si buscamos un desarrollo equitativo, sustentable con respeto de las expresiones culturales y de la naturaleza. Un desarrollo pensado en la región y para la región. Sin embargo, el logro de éste pasa inevitablemente por la profundización del proceso de descentralización. El desarrollo regional se alcanza en el territorio, ya que es éste, con sus autoridades, sus organizaciones, sus ciudadanos, sus empresarios, sus sindicatos, el llamado a definir dónde quiere ir, dónde quiere llegar y cómo desea hacerlo. El Estado a través de sus estructuras centralistas y con su visión sectorialista, tuvo una oportunidad. Dió su respuesta a estas interrogantes y fue insuficiente. Hoy la oportunidad la tienen las regiones. Como bien decía el Intendente de la Araucanía, la descentralización fue una concesión del mismo poder central, y por lo tanto, no ha estado exenta de errores, dificultades, insuficiencias, sobre todo mirado desde la óptica regional. Quiero mencionar algunos antecedentes que reflejan o explican las dificultades del esquema actual.

Somos un país que construyó una administración pública orientada más por criterios sectoriales que territoriales. El Estado central sectorializado se reproduce o se reprodujo mecánicamente en cada región, generando serias dificultades de coordinación. Es así como podemos encontrar en cada región 15 Secretarías Regionales Ministeriales, más de 70 servicios públicos específicos, el gobierno regional con su gabinete y en promedio, más de 28 municipios. Existe entonces una complicación obvia de coordinar cerca de cien organismos con desiguales capacidades, mentalidades de trabajo aisladas y diferentes grados de autonomía operativa para adecuar las actividades a las realidades locales. Si bien la descentralización busca potenciar la diversidad de las regiones, todo lo que es estructuras, atribuciones, fondos y programas sectoriales tienden a ser estándar, restando por lo tanto, flexibilidad a la acción de la región. Si bien la regionalización empezó durante el régimen militar, fue con el advenimiento de la democracia, hace sólo seis años, que comenzó un real proceso de descentralización. A esto se suma que sólo el año recién pasado fue conformada la planta regional, apoyo también indispensable a dicho accionar.

En un estudio que actualmente está llevando a cabo la Subsecretaría, se han identificado hasta el momento 105 programas de fomento productivo en áreas tales como financiamiento, asistencia tecnológica, mercadeo y capacitación, entre otras. Estos programas a su vez son ofrecidos a través de 26 instituciones de carácter nacional, públicas y privadas. Estos instrumentos que demuestran una alta preocupación por la focalización cubren muchas de las necesidades que el sector productivo tiene en su conjunto y podría llevarnos a pensar que no hay mucho más que hacer en cuanto al apoyo al desarrollo productivo. Pero si bien esta gran oferta es una señal alentadora, posee deficiencias que es necesario corregir. Una focalización extrema, programas de carácter nacional en su gran mayoría, desconocimiento de la existencia y del uso de estas herramientas por parte de sus destinatarios, hacen que sea una tarea titánica la coordinación de estos programas. Nuevamente es la región, a través de una estructura que se dé para abordar el tema, la que está llamada a coordinar y a dirigir estos esfuerzos. ¿Cómo? Dando un ordenamiento lógico a este stock de programas, seleccionando y potenciando los instrumentos de su interés, dando señales claras a los organismos nacionales de cuáles son los instrumentos que se necesitan y cuáles están demás o requieren de ser modificados. En resumen, regionalizando el fomento productivo.

Como contraparte de las dificultades enumeradas, también se han realizado esfuerzos importantes con el fin de transformar el conjunto desordenado de acciones regionales en una línea de acción proyectada en el tiempo. Y es así como se elaboraron las estrategias regionales que han ido iluminando cada vez más, cada una de las acciones que ejecutan los gobiernos regionales. Se conformaron los gabinetes regionales y sus comisiones ad hoc y se formularon metas de gestión regional a nivel de cada servicio como una manera de establecer los resultados esperados para ese servicio durante el año y poder evaluar asimismo estos resultados.

* En representación de José Antonio Abalos, Director División de Desarrollo Regional de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior

Existen varias visiones sobre el estado del fomento productivo en Chile y aquí hemos visto algunas. Hay más o menos consenso en algunas debilidades y en algunas fortalezas. Sin embargo, hoy estamos en un escenario que impone exigencias, pero que ofrece oportunidades que es necesario aprovechar. Quiero mencionar algunas: la globalización del mercado a través de los acuerdos internacionales. Es claramente una exigencia, pero también es una oportunidad para partir con una base para el desarrollo de la región. La meta presidencial de alcanzar un 42% de inversión de decisión regional al año 2000 también es una oportunidad que se presenta y que, junto con la capacidad o el poder que tiene la región de poder solicitar transferencias de competencias sobre servicios en su territorio, se transforma en una herramienta que es factible de potenciar. También tenemos las experiencias externas que pueden orientar e indicar qué debe hacerse y qué no debe hacerse, aunque las experiencias no son exactamente replicables. La experiencia interna también es valiosa y hay un bagaje con respecto al tema: tenemos el resultado de lo que ha sido una visión centralista, y otro de los resultados es el de la ciudad en que nos encontramos, Santiago.

Es indudable que Santiago presenta algunas condiciones que lo favorecen con respecto al resto de otras regiones, de otras ciudades. Pero también en Santiago encontramos las desigualdades más grandes, la tasa del mayor ingreso respecto del menor ingreso más alta en relación al resto del país, la mayor cantidad de pobres, los más altos índices de contaminación, de congestión, etc. Esto es un desafío por resolver, tanto para las autoridades de la Región Metropolitana como las autoridades del resto de las regiones para no volver a cometer el mismo error.

Todo lo dicho, creo que se puede expresar en dos sencillas palabras: **protagonismo regional**. Especialmente en esta que es un área trascendental. Las soluciones que se den para un desarrollo productivo encierran toda una historia cultural, local y nacional y condicionarán muchos aspectos de nuestras vidas. Avanzar en esta área entonces, significa avanzar en el logro de un fin superior, como lo es la calidad de vida en su sentido más profundo.

El Programa de Desarrollo Económico y Social de la Fundación Friedrich Ebert tiene como una de sus líneas de trabajo fundamentales la promoción de Estrategias de Desarrollo Económico Local.

Hace exactamente seis meses, invitamos a un pequeño grupo de personas, provenientes de disciplina y sectores diversos para reflexionar, compartir experiencias e interrogantes acerca de inquietudes comunes:

- la potencialidad de las estrategias de desarrollo económico local para contribuir a la superación de las inequidades sociales y territoriales observables en el país y en la región;
- la incapacidad de las políticas horizontales de fomento para lograr la modernización productiva de los sectores más rezagados;
- y las formas posibles de articulación de los actores locales públicos y privados capaces de reconocer y transformar en ventajas competitivas los recursos propios de su localidad y de proyectarse hacia las instancias supralocales con una visión común.

Los resultados de esas conversaciones reflexivas alumbraron la propuesta de este seminario, actividad que organizamos en conjunto con ILPES y SERCAL. Todos los que entonces nos acompañaron están hoy aquí, compartiendo nuevos puntos de vista y experiencias diversas.

La presencia en este seminario de más de 160 participantes, provenientes del sector público estatal, regional y comunal, de pequeños empresarios, dirigentes sindicales y empresariales, de técnicos y profesionales de ONGs y consultoras, nos indica la pertinencia de la convocatoria y reafirma la percepción de la necesidad que los diferentes actores tienen de interrogarse sobre lo hecho, sobre los logros y las carencias del camino recorrido.

Cuando hablamos de localidad, hablamos de un espacio físico y social en el que acontece la vida de una comunidad en todas sus dimensiones.

Ello implica que hay actores con intereses diversos y no siempre coincidentes, a veces antagónicos, pero con un gran desafío común: hacer más sustentablemente habitable su entorno.

De las experiencias que hemos escuchado se desprende que la determinación del espacio local, muchas veces trasciende las demarcaciones político-administrativas, las que a su vez aportan actores públicos de distinta naturaleza.

Pero en el espacio local confluyen otros actores de ámbito supra-regional o nacional, cuyos intereses no necesariamente coinciden con los actores locales.

Las grandes y complejas cuestiones que aparecen entonces, en este espacio local, tienen que ver con la articulación de actores locales, para potenciar su propia acción y, a su vez, también con la articulación con los actores supra-locales, que permita atraer al territorio recursos financieros, humanos, de gobierno, etc. que complementan el aprovechamiento de los recursos locales para un proyecto común que dé voz al territorio y lo transfigure de actor potencial, secundario y sin poder, en un actor con voluntad y un plan consensuado de acción.

En este sentido, algunos de los conceptos que han surgido aquí, parecen esenciales. Por ejemplo, la concepción de un sistema local de empresas permite hacer confluir en un espacio físico concreto, identificado y palpable, la oferta de capacitación, innovación, tecnología, asistencia técnica y financiera que ponga al alcance de las empresas pequeñas los resortes de la modernización productiva, que aumente su competitividad sistémica y mejore, entonces, la calidad de vida de la población local, lo que, a fin de cuentas, es el objetivo último del desarrollo económico local.

De las exposiciones y comentarios del primer bloque, emerge la preocupación, desde los ámbitos micro, macro y meso porque el proceso de descentralización vaya más allá del traspaso de funciones, para anclarse en el desarrollo de la capacidad institucional local, del liderazgo local.

En este seminario, desde ópticas y miradas distintas, tanto desde el sector público estatal como regional y comunal, desde la visión de trabajadores, empresarios y técnicos, el territorio emerge como protagonista.

Ello pone en primer plano cuestiones tales como:

- visión de las potencialidades del territorio;
- necesidad de animadores del territorio, de naturaleza pública o privada para potenciar las capacidades locales;
- rol del aparato público local como actor y como depositario de la voluntad ciudadana para desarrollar y expresar el cuidado por los recursos locales, recursos físicos y energéticos y sobretodo, de los recursos humanos.
- el rol que el aparato público estatal puede asumir, si se propone intervenir desde lógicas que contemplan la variable territorio como factor esencial;
- la construcción de una institucionalidad capaz de animar e incorporarse al esfuerzo del territorio.

Estas cuestiones, que como tanto se ha repetido, sólo pueden encontrar respuestas particulares y pertinentes para una localidad específica, abre un nuevo espacio para avanzar en formas de estructurar la respuesta del territorio a los desafíos económicos y sociales.

Buscar nuevas modalidades de generar espacios de confluencia de los diversos intereses - a partir de la participación de los diferentes actores - es una tarea para todos los sectores involucrados.

Hemos participado en un primer bloque en el cual se nutrió el debate acerca del complejo fenómeno de lo que es un territorio y sus potencialidades; un segundo bloque en el que compartimos experiencias que surgen tanto en nuestro país como en otros de la región, en este caso Brasil y Argentina y hemos logrado incorporar un tema que con frecuencia queda marginado, olvidado, pero que hace parte integral del desarrollo económico local: el mercado laboral y las políticas de empleo. Por último, pudimos asistir a una revisión crítica - interesantísima a mi juicio - de los instrumentos de fomento y los problemas que se enfrentan cuando se quieren aplicar en el nivel local. Todo ello complementado por el estudio de percepción de actores que da cuenta de la magnitud de los desafíos que se presentan para la implementación de estrategias de desarrollo económico local.

Si al salir de aquí, hemos visualizado mejor las potencialidades del territorio; hemos sopesado la complejidad de cualquier intervención en él y reafirmamos la pertinencia de continuar y desarrollar el diálogo entre los actores al interior del territorio, habremos dado un paso más en el debate de los temas que deben ser enfrentados a futuro.

Quiero agradecer la presencia de ustedes aquí, el aporte de panelistas y ponentes al debate que hemos tenido y sobretodo quiero agradecer al equipo inter-institucional que ha asegurado el fluido transcurrir de estas jornadas.

NÓMINA DE PARTICIPANTES

Participantes Seminario Internacional Desarrollo Económico
¿Alternativa Necesaria de Modernización Productiva? 1º-2 de Agosto 1996

Laís Abramo
Dirección de Desarrollo y Gestión Local
 ILPES
 Santiago-Chile

Andrés Aguayo
Gerente Unidad Técnica
 CORMETAL
 Santiago-Chile

Goran Ahumada
Coordinador
 Fundación SERCAL
 Santiago-Chile

Juan Ahumada
Ejecutivo
 SCT
 Santiago-Chile

Cecilia Alarcón
Asistente
 CEPAL
 Santiago-Chile

Francisco Alburquerque
Director de Desarrollo y Gestión Local
 ILPES
 Santiago-Chile

Carlos Alvarez
Gerente de Desarrollo Estratégico
 CORFO
 Santiago-Chile

Kurt Angrehs
Asesor de Presupuesto
 Municipalidad C. Caroya Córdoba
 Argentina

Dafne Aroca
Sectorialista Secplac
 I. Municipalidad de Cerro Navia
 Santiago-Chile

Oswaldo Bernaldes
Jefe Departamento
Organizaciones Comunitarias
 I. Municipalidad de San Miguel
 Santiago-Chile

Tomas Bize
Vicepresidente Partido Alianza Humanista Verde
 Gerente General CORCAPYME
 Santiago-Chile

Ramón Borges
Departamento de Ingeniería Industrial
 Universidad de Chile
 Santiago-Chile

Gastón Bravo
Vicepresidente Nacional
 CONUPIA
 Santiago-Chile

Hernán Bravo
Presidente
 CUT Provincial Valparaíso
 Valparaíso-Chile

Rodolfo Bravo
Gerente de Operaciones
 CEPRI
 Santiago-Chile

Jorge Burón
Secretario General
 AMPICH
 Santiago-Chile

María Bustos
Ingeniero Proyectos
 CDP II Región
 Antofagasta-Chile

Samuel Bustos
 DIDECO
 I. Municipalidad de Puente Alto
 Santiago-Chile

Luis Cabrera
Coordinador
 F.P.P.-SUR V Región
 San Felipe-Chile

Carlos Candiani
Jefe de Proyecto
 Fundación SERCAL
 Santiago-Chile

Samuel Carrasco
Secretario
 CORMETAL
 Santiago-Chile

Alen Cea
Secretario Regional Ministerial de Economía VII Región
 Talca-Chile

Freddy Cerdán
Asesor Gestión Empresarial
 C.T.T.U. Perú
 Trujillo-Perú

Félix Cifuentes
Departamento Empresas
 I. Municipalidad de San Joaquín
 Santiago-Chile

Franklin Coelho
Consultor
 FES-SERE Brasil
 Río de Janeiro-Brasil

Amada Cornejo
Area Empresas
 Fundación SERCAL
 Santiago-Chile

M. Carmen Cortez
Director Asociado
 Cuerpo de Paz
 Santiago-Chile

Alejandro Corvalán
Secretario Regional Ministerial de Economía V Región
 Valparaíso-Chile

Beatriz Cueto
Consultora externa
 Fundación SERCAL
 Santiago-Chile

Jorge Cueto
Promotor
INPROA
Santiago-Chile

Osvaldo Cuevas
Comité Organizador
Corporación Pro-Valle
La Serena-Chile

Germán Dastres
Presidente
ASIQUINTA-APIASAN
Santiago-Chile

Dr. Roberto de Bariazarra
Ministro de Gobierno, Trabajo y Acción Social
de la Provincia de Río Negro
Río Negro-Argentina

Zoila de Franco
ONSEC
Guatemala

Liliana de Pauli
Representante Adjunta
PNUD
Santiago-Chile

Loreto Del Campo
Coordinadora de Área
Fundación SERCAL
Santiago-Chile

Gonzalo H. Díaz
Servicio Civil Guatemala
Guatemala

Leonel Díaz
Director Ingeniería Comercial
Universidad La República
Santiago-Chile

Myriam Díaz
Fundación SERCAL
Santiago-Chile

Élida Domínguez
Presidenta
Fundación SERCAL Argentina
Buenos Aires-Argentina

Diana Durán
Magister Medio Ambiente
Santiago-Chile

Paula Echeñique
Profesional
Azul Consultores
Santiago-Chile

Oscar Eltit
Intendente IX Región
Gobierno Interior
Temuco-Chile

Carmen Espinoza
Encargada de Proyecto
PET
Santiago-Chile

Germán Estévez
Empresario
Talca-Chile

Gonzalo Falabella
Presidente
Corporación Mancomunal
Santiago-Chile

Iván Finot
Experto
ILPES
Santiago-Chile

Raúl Flores
Director
CEDEP
Santiago-Chile

Martín Fritz
Director Economía Laboral
I. Municipalidad de El Bosque
Santiago-Chile

Oscar Galindo
Guatemala

Alberto García
Gerente
Programa Desarrollo Textil
Santiago-Chile

Jaime Garrido
Proyectos Secplac
I. Municipalidad de Puente Alto
Santiago-Chile

Consuelo Gazmuri
Gerente de Proyectos Sociales
Fundación Andes
Santiago-Chile

Raúl González
Director
PET
Santiago-Chile

Joachim Göske
Asesor de Proyectos
Fundación Friedrich Ebert
Santiago-Chile

Petra Guercke
Consultora
Santiago-Chile

Cristián Guerrero
Jefe de Proyectos
CEFOPE
Santiago-Chile

Lorena Guzmán
Jefe Departamento Organizaciones
Comunitarias
I. Municipalidad de Talca
Talca-Chile

Juan Carlos Hernández
DIDECO
I. Municipalidad de San Joaquín
Santiago-Chile

Nelly Hernández
Jefe Departamento Social
I. Municipalidad de Talca
Talca-Chile

Luis Hidalgo
Coordinador Departamento Economía Popular
PET
Santiago-Chile

Verónica Huerta
D.A.F.
I. Municipalidad de La Pintana
Santiago-Chile

Rafael Jara
SECPLAC
I. Municipalidad de San Miguel
Santiago-Chile

Jorge Jiménez
Consultor Programa Desarrollo Local
CEDESCO
Santiago-Chile

Ricardo Jordán
Coordinador de Proyectos
CEPAL
Santiago-Chile

Günter Könsen
Director
DED
Santiago-Chile

Ulrich Krammen-schneider
Asesor
GTZ-FOPROD
Santiago-Chile

Juan Carlos Lafquén
Ingeniero Consultor
Fundación SERCAL
Santiago-Chile

Dr. Michael Langer
Jefe de Proyecto
Fundación Friedrich Ebert
Santiago-Chile

Claudia Lanzarotti
Jefa Área Desarrollo Local
Fundación SERCAL
Santiago-Chile

José Latorre
Encargado de Capacitación
Corporación para el Desarrollo de
Santiago
Santiago-Chile

Lautaro Lefno
Gestión Programas
Fondo de Solidaridad e Inversión Social
Santiago-Chile

Héctor Leiva
Director VI Región
CORFO
Rancagua-Chile

Amalia Lira
Coordinadora EPS
SUR
Santiago-Chile

Macarena Lobos
Encargada Programa Prenda Industrial
Dirección General del Crédito Prendario
Santiago-Chile

Sylvia Lobos
Jefe Departamento
Actividades Comunitarias
I. Municipalidad de Puente Alto
Santiago-Chile

Teresa López
Coordinadora Proyecto
Centro El Canelo de Nos
Santiago-Chile

Oscar Mac Clure
Jefe Departamento Pequeña Producción
MIDEPLAN
Santiago-Chile

María del Pilar Machado
Asesora Consejo
COOCRETAL
Talagante-Chile

Eugenio Maffei
Consultor
GEA
Santiago-Chile

Claudio Maggi
Gerente de Fomento e Inversiones
CORFO
Santiago-Chile

Gerardo Maldonado
Proyecto GTZ/FOSIS
Fondo de Solidaridad e Inversión Social
Santiago-Chile

Julio Martínez
SECPLAC
I. Municipalidad de Talca
Talca-Chile

Ariel Medina
Director SECPLAC
I. Municipalidad de Estación Central
Santiago-Chile

Hernán Medina
Corporación para el Desarrollo de Santiago
Santiago-Chile

Marco Meoño
Jefe Sectorial
Servicio Civil Guatemala
Guatemala

Juan Eduardo Miranda
Director
Micromega Consultores
Santiago-Chile

Verónica Miranda
Analista Regional
MIDEPLAN
Santiago-Chile

Paola Molina
CORMETAL
Santiago-Chile

Juan Morales
Gerente Desarrollo Gremial Empresarial
CONUPIA
Santiago-Chile

Ximena Morales
Encargada Desarrollo Productivo
MIDEPLAN
Santiago-Chile

Claudia Muñoz
Gerente
COODES Ltda.
Santiago-Chile

Rodrigo Muñoz
SECPLAC
I. Municipalidad de La Pintana
Santiago-Chile

Jorge Núñez
Encargado Oficina Apoyo
Actividades Productivas
I. Municipalidad de El Bosque
Santiago-Chile

Juan Olivares
Secretario Relaciones Externas
Federación del Hierro
Santiago-Chile

Arturo Orellana
Subgerente
Fundación SERCAL
Santiago-Chile

Hernán Ortega
Gerente de Administración y Finanzas
Corporación para el Desarrollo de Santiago
Santiago-Chile

Edgar Ortegón
Director Proyectos
ILPES
Santiago-Chile

Aldo Osiada
Director Centro Lo Espejo
Fundación Contigo
Santiago-Chile

Mario Ossandón
Gerente General
EMAZA
Santiago-Chile

Soledad Ovando
Gerente Operaciones Microempresas
Banco del Estado de Chile
Santiago-Chile

José Palma
SECPLAC
I. Municipalidad de San Joaquín
Santiago-Chile

Carlos Peñaranda
Cónsul
Consulado General de Bolivia
Santiago-Chile

Wilson Peres
División de Desarrollo Productivo y Empresarial
CEPAL
Santiago-Chile

Licinia Pérez
Jefe Departamento A. Social
I. Municipalidad de La Florida
Santiago-Chile

Jaime Pizarro
Microempresas
Banco del Estado
Santiago-Chile

Carlos Ramos
Desarrollo Local
Fundación SERCAL
Santiago-Chile

Thomas Reich
Asistente Programas
PNUD
Santiago-Chile

Miguel Ángel Rendón
Área Desarrollo Económico
Fundación SERCAL
Santiago-Chile

Daniel Rey
Director
AGRARIA
Santiago-Chile

Hernán Reyes
Gerente Área Investigación y Desarrollo
Fundación SERCAL
Santiago-Chile

Neftalí Ríos
Director
Prokayme Kolping Chile
Santiago-Chile

Gonzalo Rivas
Asesor del Ministro
Ministerio de Economía, Fomento y
Reconstrucción
Santiago-Chile

Adriana Riveros
Jefe Colocaciones
I. Municipalidad de Puente Alto
Santiago-Chile

Mario Rosales
Representante Cono SUR
IULA/CELCADEL
Santiago-Chile

Günter Rösch
Jefe de Misión
GTZ-FOPROD
Santiago-Chile

Zbigniew Rubinek
Coordinador Metropolitano
SERCAP-PROF
Santiago-Chile

Julio Ruiz
Jefe División Desarrollo Municipal
SUBDERE
Santiago-Chile

Gloria Saavedra
Directora
COODES Ltda.
Santiago-Chile

Luis Saavedra
Director
Liceo A. Pinto
Temuco-Chile

Rodrigo Saavedra
Programa Acceso a la Justicia
Ministerio de Justicia
Santiago-Chile

María Eugenia Salas
Gerente RRHH
Atlas Copco
Santiago-Chile

René Salgado
Asistente
CEPAL
Santiago-Chile

Alvaro Salín
Asesor Departamento Inversiones
SUBDERE
Santiago-Chile

Alejandro Salinas
Profesional Desarrollo Local
Centro El Canelo de Nos
Santiago-Chile

Iván Salinas
Coordinador Nacional
SERNAM
Santiago-Chile

Nélida San Martín
Coordinadora de Proyectos
Fondo de Solidaridad e Inversión Social
Santiago-Chile

Patricia Sánchez
Magister Medio Ambiente
Rancagua-Chile

Paola Sánchez Guzmán
Psicóloga O.M.C.
I. Municipalidad de La Florida
Santiago-Chile

Sergio Sandoval
DIDECO
I. Municipalidad de Temuco
Temuco-Chile

Juan Scapini
Asesor del Ministro
Ministerio de Economía, Fomento y
Reconstrucción
Santiago-Chile

Claudia Scidá
Encargada de Desarrollo
Fundación Contigo
Santiago-Chile

Lilian Shield
Jefe Departamento Acción Social
I. Municipalidad de Puente Alto
Santiago-Chile

Lisandro Silva
SECPLAC
I. Municipalidad de Rancagua
Santiago-Chile

Luis Solervicans
Director
SERCAP
Santiago-Chile

Esteban Soms
Asesor
MIDEPLAN
Santiago-Chile

Carlos Soto
Concejal
I. Municipalidad de Talca
Talca-Chile

Carlos Soto
Director
I. Municipalidad de Lo Espejo
Santiago-Chile

Marcelo Soto
Director Incubadora Empresas
Servicio de Cooperación Técnica
Santiago-Chile

José Soto Sandoval
Director DIAL-ILADES
ILADES
Santiago-Chile

Patricio Tello
Encargado Programa Microempresarios
I. Municipalidad de La Florida
Santiago-Chile

Marcos Terroba
Gerente Regional
Fundación SERCAL
VII Región
Talca-Chile

Doris Thurau
Asesora Técnica Principal
Luso Consult Ltda. c/o FOSIS
Santiago-Chile

Alfonso Traub
Encargado Proyecto
INDAP
Santiago-Chile

Verónica Tuchie
Coordinadora Programa Mujer y Microempresa
SERNAM
Puerto Montt-Chile

Iván Valdés
Unidad Estudios
Ministerio de Economía, Fomento y
Reconstrucción
Santiago-Chile

Esteban Valenzuela
Alcalde
I. Municipalidad de Rancagua
Rancagua-Chile

Julio Valladares
Director Nacional
Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
Santiago-Chile

Paul Vallejos
Profesional de Apoyo
Fondo de Solidaridad e Inversión Social
Valparaíso-Chile

Libero van Hemeryck
Coordinador Investigación
SUR
Santiago-Chile

Cecilia Varas
Comité Organizador
Corporación Pro-Valle
La Serena-Chile

Karin Vásquez
Consultora Empresas
Fundación SERCAL
Santiago-Chile

Angelina Vázquez
Asesora de Proyectos
FES Chile
Santiago-Chile

Blanca Velasco
Directora
Santiago INNOVA
Santiago-Chile

Catalina Victory
Asesora Municipal
ILPES
Santiago-Chile

Hugo Vidal
SECPLAC
I. Municipalidad de Temuco
Temuco-Chile

Lorna Villalobos
Microempresas
Banco del Estado de Chile
Santiago-Chile

Juan Miguel Yarmuch
Dirección de Desarrollo y Gestión Local
ILPES
Santiago-Chile

Pilar Zenteno
Gerente Técnico
AMPICH
Santiago-Chile