

INSTITUCIONES Y ACTORES DEL
DESARROLLO TERRITORIAL
EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACION



EDICIONES UNIVERSIDAD DEL BÍO-BÍO

INSTITUCIONES Y ACTORES DEL DESARROLLO TERRITORIAL EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACION



EDICIONES UNIVERSIDAD DEL BÍO-BÍO

Esta publicación fue preparada conjuntamente por el Centro de Estudios Urbano Regionales (CEUR) de la Universidad del Bío-Bío y por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), perteneciente al sistema de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) e incluye los documentos presentados en el Seminario Internacional "Instituciones y Actores del Desarrollo Territorial en el Marco de la Globalización: Ciudadanos Regionales e Identidad, Capital Clave en la Construcción del Desarrollo" (Concepción 14 y 15 de enero de 1999). Las opiniones expresadas en esta publicación, que no ha sido sometida a revisión editorial oficial de la CEPAL, son de exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de la organización.

© 1999 Ediciones Universidad del Bío-Bío
© 1999 Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social
LC/IP/L. 167
Comisión Económica para América Latina y El Caribe
Naciones Unidas
Santiago de Chile

Registro de Propiedad Intelectual N° 111.182

I.S.B.N. 956-7813-05-1

Primera edición, noviembre 1999

Edición y pre prensa
Cosmigonon Ediciones
Fono fax (41) 228262

Impreso en
Impresora Trama
Avda. Colón 8731,
Fono (41) 475151
Talcahuano, Chile.

Derechos Reservados. Prohibida su reproducción total o parcial, por cualquier medio o procedimiento, incluidos la reprografía y el tratamiento informático, sin permiso escrito de los titulares de los derechos.

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

⇌ INDICE ⇌

Presentaciones

- PRÓLOGO DEL SECRETARIO EJECUTIVO DE LA CEPAL Y DIRECTOR DEL INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (ILPES) 9
- PALABRAS DEL RECTOR DE LA UNIVERSIDAD DEL BÍO-BÍO 15
- PALABRAS DEL DIRECTOR DEL CENTRO DE ESTUDIOS URBANO REGIONALES (CEUR). 19

Primera Parte

-
- DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL. PAÍS ARMÓNICO 21
- Incidencia de la Globalización en la Descentralización de Chile. JOSÉ LUIS CEA 23
 - Economía Social de Mercado, desarrollo regional y modernidad. ALVARO ROJAS 41
 - Las cuentas de la descentralización. MARCELO SCHILLING 55
 - Estructuras participativas y descentralización. El caso de los Consejeros Regionales en Chile. LUIS LIRA y FERNANDO MARINOVIC 69

Segunda Parte

-
- POLÍTICAS PÚBLICAS, INSTITUCIONES Y ACTORES ECONÓMICOS. ESTUDIOS TERRITORIALES . . 129
- Instituciones para la economía política del desarrollo territorial en el contexto de la globalización. CLAUDIO ROJAS 131
 - Desarrollo de la competitividad en la Región del Maule. GERMÁN ECHECOPAR y JUAN ANTONIO ROCK 181
 - Rol del sector privado regional en el proceso de globalización. ARNOLDO SÁNCHEZ 253

Tercera Parte

CONCEPTOS Y METODOLOGÍA DEL DESARROLLO TERRITORIAL.	271
• El desarrollo territorial a partir de la construcción del capital sinérgico. Una contribución al tema del capital intangible del desarrollo. SERGIO BOISIER	273
• Subsidiariedad: Un nuevo concepto clave para la política de desarrollo regional. WALTER STÖHR	299
• Territorio, competitividad sistémica y desarrollo endógeno. Metodología para el estudio de los Sistemas Regionales de Innovación. CECILIA MONTERO y PABLO MORRIS	321

Cuarta Parte

POLÍTICA Y REGIONALIZACIÓN	375
• Política y regionalización. JOSÉ ANTONIO VIERA-GALLO	377

Presentaciones

PRÓLOGO
DEL SECRETARIO EJECUTIVO DE CEPAL (NACIONES UNIDAS)
Y DIRECTOR DEL INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE
DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (ILPES)

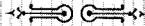
señor José Antonio Ocampo

PALABRAS
DEL RECTOR DE LA UNIVERSIDAD DEL BÍO-BÍO

señor Hilario Hernández Gurruchaga

PALABRAS
DEL DIRECTOR DEL DEL CENTRO DE ESTUDIOS
URBANO REGIONALES (CEUR)

señor Rafael Galdames Fuentes



PRÓLOGO
DEL SECRETARIO EJECUTIVO DE CEPAL (NACIONES UNIDAS)
Y DIRECTOR DEL INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE
DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (ILPES)

señor José Antonio Ocampo

La década de los noventa ha sido un período de grandes transformaciones en el escenario político y económico internacional, proceso al cual América Latina y el Caribe no han estado ajenos. La velocidad de los cambios, su imprevisibilidad y su impacto en la economía y en la sociedad son tan significativos que es posible asegurar que estamos asistiendo a un cambio de época más que a una época de cambios acelerados. En este contexto, la cambiante realidad pone en jaque a las interpretaciones sobre el desarrollo y, consecuentemente, al arsenal metodológico con el cual éste es medido.

La CEPAL hace ya una década que ha sistematizado un pensamiento denominado “*transformación productiva con equidad*”, propuesta en la que se recogen los tres ejes temáticos que según esta institución determinan un cierto nivel y tipo de desarrollo: 1) el papel central que juegan en el proceso de desarrollo sistemático las modalidades específicas de nuestra inserción en el comercio internacional, 2) los mecanismos de transmisión del progreso técnico, y 3) la relación entre equidad y desarrollo.

Esta nueva conceptualización mantiene, además, los elementos centrales de la tradición “histórico-estructural” de la CEPAL, en especial, el énfasis sobre el papel de las instituciones en el desarrollo, y conserva dos aspectos esenciales de su trabajo: el diálogo continuo con los gobiernos y el enfoque interdisciplinario, que le permiten sistematizar los cambios económicos y sociales con una riqueza difícil de igualar.

Al observar la singular lógica de los noventa, es posible afirmar que ésta ha sido la década de la irrupción y expansión de la globa-

lización. La faceta más positiva de este proceso se ha presentado, sin duda, en el comercio internacional. La culminación de la Ronda Uruguay y la creación de la Organización Mundial de Comercio lograron incorporar por primera vez a todos los sectores productores de bienes en las conversaciones y acuerdos multilaterales, y se ha comenzado a extender estas conversaciones y acuerdos a algunos servicios. En este marco, se hace necesario consolidar los avances que han logrado los países de la región en torno al proceso de reformas, en especial la valoración positiva de una macroeconomía sana, de las oportunidades que ofrece la apertura y la necesidad de contar con un Estado más eficaz y más eficiente.

Las facetas menos favorables de la globalización se han evidenciado en las finanzas internacionales y en materia de equidad. La gran inestabilidad financiera que ha experimentado el mundo a lo largo de la década, ha hecho evidente la enorme asimetría que existe entre un mundo financiero internacional, cada vez más sofisticado y dinámico, y la ausencia de un marco institucional apropiado para regularlo. Ello requiere "... la aplicación de un enfoque integral. Por consiguiente, la reforma debe comprender un conjunto de elementos interrelacionados relativos al manejo de la liquidez internacional, a la consistencia global de las políticas macroeconómicas y a las regulaciones financieras, todo lo cual sienta las bases para prevenir y manejar las crisis financieras; asimismo, debe extenderse al financiamiento para el desarrollo y a la solución de los problemas de endeudamiento aún pendientes"¹.

Por otra parte, la globalización ha generado tensiones distributivas no despreciables en el plano internacional, especialmente entre los factores de producción más móviles, el capital y la mano de obra más calificada, y el menos móvil, la mano de obra menos calificada. Al nivel de los países, las tendencias a la convergencia de los niveles de desarrollo que postulan algunas teorías del crecimiento parecen estar siendo superadas por las muy dispares disponibilidades de "capital conocimiento", sin duda alguna el factor de producción más importante en la era de la globalización.

¹Naciones Unidas, 21 de enero de 1999. "Hacia una nueva arquitectura financiera internacional". Informe del Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. Publicado por CEPAL.

Así, el reto de hacer compatible el crecimiento con la equidad, lejos de haberse reducido, se ha acrecentado con la apertura y la globalización. No existe, al respecto, una conexión simple entre crecimiento económico y equidad. Parece suficientemente demostrado, como lo corrobora la experiencia regional en la década actual, que el crecimiento económico contribuye a reducir la pobreza pero no necesariamente la desigualdad y que ello, tampoco, es el simple resultado del modelo actual de desarrollo, ya que también estos fenómenos caracterizaron el anterior y a los que le antecedieron. Refleja de esta manera, y no debe ocultarse, problemas fundamentales de la estructura económica y social, cuyas expresiones más concretas son las diferencias patrimoniales y de acceso a la educación y a las buenas oportunidades de empleo por parte de amplios sectores de la población².

En el nuevo escenario global, un desarrollo productivo dinámico requiere algo más que una macroeconomía sana y libertad económica. Exige también –para utilizar la terminología que ha popularizado la CEPAL– una buena mesoeconomía, es decir, un buen funcionamiento de los mercados, tanto de factores como de bienes y servicios, siendo el tema central sus carencias en lo relativo a los mercados inexistentes e incompletos y a las imperfecciones que caracterizan los ya establecidos, así como la estrecha relación entre el funcionamiento de los mercados y las instituciones formales e informales en las cuales se enmarcan³.

La mesoeconomía se relaciona, en primer término, con los problemas particulares de los sistemas financieros, su regulación y supervisión, la inadecuada disponibilidad de fondos a largo plazo y la superación de los problemas de acceso al crédito por parte de los pequeños productores. Involucra, igualmente, el fomento a los sistemas de innovación, muy especialmente el desarrollo tecnológico, y otras formas de innovación en el sentido schumpeteriano, entre

²Detrás de los patrones nacionales subyacen, además, considerables disparidades territoriales, de tal forma que los problemas de pobreza están relativamente más concentrados en aquellas regiones que enfrentan mayores dificultades para integrarse al proceso de desarrollo. Prueba de ello son las migraciones selectivas y la movilidad de capitales hacia los centros urbanos más dinámicos.

³Se entiende por instituciones formales a las organizaciones públicas y privadas y a las normas escritas, y por instituciones informales a las costumbres, reglas y patrones de comportamiento de los agentes.

ellas el desarrollo de nuevos productos y la conquista de nuevos mercados, especialmente externos. De igual manera, la búsqueda de un equilibrio apropiado entre mercado y Estado es inherente a una buena mesoeconomía, estando dicho equilibrio necesariamente mediatizado por decisiones políticas fundamentales de cada sociedad.

La actual etapa de desarrollo de los países de la región impone, en primer lugar, la tarea activa de crear y reinventar instituciones, ya que muchas de las existentes están profundamente afectadas por patrones de comportamiento heredados del pasado o cargan el deterioro acumulado en un largo período de ajuste económico⁴.

En segundo término, y más en particular, requiere el desarrollo de mejores esquemas de organización y evaluación de la gestión pública, entre las cuales la descentralización y la desconcentración de los aparatos de gobierno y administración son fundamentales. Estas tareas de construcción institucional abarcan no sólo los espacios nacionales, sino también los espacios subnacionales y los internacionales. De hecho, el debilitamiento de los Estados nacionales, la revitalización de la vida local y la importancia creciente de los acuerdos internacionales son distintivos de la era que vivimos. Así, como complemento de la transformación productiva con equidad, la CEPAL postuló el Regionalismo abierto, entendido como la búsqueda de integración no sólo por las fuerzas del mercado sino también por acuerdos bilaterales o multilaterales, siendo la proximidad cultural y geográfica de América Latina y el Caribe su principal factor de acercamiento. Por último, detrás de toda esta tarea subyace la construcción de lo que la CEPAL denominó el “Pacto Fiscal”, es decir, la construcción de acuerdos políticos, explícitos o implícitos, acerca del nivel, composición y tendencia del gasto público y su financiamiento.

Adicionalmente, el crecimiento económico requiere de capital social. Este concepto expresa que –aparte del patrimonio individual asociado a la acumulación de capital privado– existe un patrimo-

⁴Es necesario aclarar que el problema planteado no se resuelve con la mera eliminación de instituciones inoperantes, como está implícito en muchas propuestas de política. De hecho, la práctica ha demostrado que la peor de todas las “instituciones” es la ausencia de instituciones apropiadas para manejar los problemas que se han analizado.

nio colectivo igualmente decisivo para el crecimiento económico, debiendo resaltarse la complementariedad entre uno y otro, de tal forma que el rezago en la provisión de uno puede convertirse en serio obstáculo para el desarrollo. Se integran dentro de este concepto polivalente, distintas acepciones del mismo tales como: “capital conocimiento”, incorporado en el grado de educación de la población, en sus conocimientos tecnológicos y en el desarrollo de infraestructura apropiada para acrecentarlo; el concepto más antiguo y tradicional que incorporaba a la infraestructura física y al patrimonio natural; y en sus significados sociológicos más recientes, al desarrollo de formas de cohesión social, de confianza mutua y de capacidades organizativas de la población, es decir, a capital cívico e institucional.

En este contexto, la realización del Seminario “Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización: ciudadanos regionales e identidad, capital clave en la construcción del desarrollo”, cimiento de esta publicación, es una muestra más de las preocupaciones de la CEPAL y del ILPES por los nuevos y viejos problemas del desarrollo. Además, coincide felizmente, con las preocupaciones del Centro de Estudios Urbano Regionales de la Universidad del Bío-Bío, reuniendo a un destacado grupo de investigadores, empresarios, académicos y representantes del poder ejecutivo y del poder legislativo que analizan los temas antes mencionados, teniendo como telón de fondo la globalización, el territorio, la democracia y la descentralización.

JOSÉ ANTONIO OCAMPO

PALABRAS
DEL RECTOR DE LA UNIVERSIDAD DEL BÍO-BÍO*
señor Hilario Hernández Gurruchaga

Sras. y Sres:

Con especial complacencia, personal e institucional, inauguramos hoy día el Seminario “*Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización*”. Múltiples y variadas razones concurren a ello.

Parafraseando a Sergio Boisier, uno de nuestros ilustres conferencistas-invitados, “es del todo evidente que las fuerzas de la revolución científico-tecnológica, de las demandas de la sociedad civil, de la reestructuración del Estado y de las tendencias de la privatización de las actividades productivas y de servicio, en el marco de una progresiva democratización, todas ellas, convergen para que hoy día vientos descentralizadores soplen con inusitada fuerza en América Latina y particularmente en Chile”. Impuesta por la Historia, en el contexto de un Estado Subsidiario y Solidario que busca la equidad para los hombres y para los espacios, *la descentralización y el desarrollo regional constituyen imperativos ineludibles para las fuerzas políticas y un deber de construcción para la sociedad civil.*

Adicionalmente, los procesos de internacionalización de la economía y de globalización del mundo han reestructurado profundamente los escenarios del desarrollo, impactando profundamente tanto en

*Expresadas en la inauguración del Seminario “Instituciones y Actores del Desarrollo Territorial en el Marco de la Globalización: Ciudadanos Regionales e Identidad, Capital Clave en la Construcción del Desarrollo” realizado el 14 y 15 de enero de 1999, en el Campus Concepción de la Universidad del Bío-Bío.

el tamaño de los mercados como en el papel del Estado-Nación, en cuanto espacio privilegiado de regulación. Como consecuencia de ello, se ha conformado cada vez con más fuerza una especie de dialéctica global-local que caracteriza a los escenarios del desarrollo: *una competencia que se realiza en mercados globales a partir de las ventajas competitivas que se construyen localmente.*

Consecuentemente, los nuevos escenarios del desarrollo otorgan fundamental importancia a las sociedades locales, a sus actores y a su capacidad de crear-innovar y asimilar la complejidad de los mercados globales y de plasmar sus expectativas en proyectos políticos colectivos. Ello exige arbitrar los contextos institucionales que estimulen comportamientos pioneros entre los agentes locales, el aprendizaje mutuo y el intercambio recíproco de tecnologías y de información, que regulen los conflictos de intereses que, en suma, estimulen un marco de conductas y sanciones por medio de las cuales se satisfacen las expectativas de los actores y se ejerce el control social. *Los nuevos escenarios obligan a nuevas formas de hacer política y obligan también a una nueva democracia.*

No sólo los tiempos nos señalan estas urgencias, también lo hace la Ciencia Regional. Tras el paradigma del “desarrollo desde arriba”, los nuevos paradigmas de la planificación y de la gestión regional hoy día apuestan a la sociedad civil como sujeto principal del desarrollo y en consecuencia, se señala la necesidad de articular a los actores sociales en función de proyectos colectivos que potencien la especialización productiva, la innovación y la capacidad de negociación con el entorno. Ello explica la importancia que se le asigna a los mecanismos y políticas que contribuyen a densificar las relaciones entre los miembros de las sociedades locales y regionales y a fomentar sus capacidades de concertación.

En esta perspectiva, el desarrollo regional es actualmente una tarea de *cambio social*, de creación de una inteligencia social en que las regiones constituyen ámbitos donde se definen intereses colectivos con alianzas de clases, instituciones y actores como fuente primaria. *En suma, tras la impotencia del modelo central y jerárquico, el desarrollo regional y local, se visualiza a partir de la base social y la autonomía.*

Hoy día existe en Chile un consenso nacional y una cada vez más clara voluntad política de descentralización, las comunas fundamentalmente y, recientemente, las regiones cuentan con un marco

jurídico que posibilita relativamente *su autoconducción y desarrollo*. En esta condición, el desafío se vuelca sobre las comunidades y la conducción pública, local y regional. La consolidación definitiva de la descentralización y la realización autónoma no serán posibles *si las bases sociales no se organizan y los cuerpos directivos no se capacitan para asumir las tareas de una participación constructiva y una gestión eficiente*.

Tras el Estado Protector, la responsabilidad de nuestro destino ha sido depositada en nuestras espaldas.

Frente a tales urgencias existe, asimismo, claro consenso de que resta mucho camino por recorrer en el proceso de *repensar la práctica y la teoría del desarrollo regional en el marco de la globalización*: el rol de las políticas horizontales versus las políticas focalizadas, los ejes que deben atravesar la relación Estado-Sociedad y las redes institucionales que los funcionalizan, la articulación de los recursos locales-nacionales en la gestación de los proyectos colectivos, el develamiento de los nuevos factores epistemológicos metodológicos que definen, *que discriminan entre regiones ganadoras y regiones perdedoras*. Todas ellas, y otras, son interrogantes que tensionan la investigación, la reflexión y, en consecuencia, la acción en el desarrollo regional y territorial *y que requieren ser atendidas con alto nivel de competencia*.

Estas son las urgencias y ésta la responsabilidad que subyace en la convocatoria a este Seminario convocado a dialogar sobre *“Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización”*

La Universidad del Bío-Bío, a través de su Centro de Estudios Urbano-Regionales (CEUR), y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), órgano de Naciones Unidas, consecuentes con la mutua vocación por el avance del conocimiento y su articulación metodológica para el desarrollo de nuestras sociedades locales, ha querido reunir y convocar, en una mesa de reflexión, trabajo y discusión, un conjunto de ponencias y personalidades en torno al tema del desarrollo regional en el marco de la globalización, y hemos invitado a participar de esta ocasión a representantes del aparato público, instituciones y actores de nuestro territorio de la VIII Región, *en un intento de reunir teoría y praxis, en el convencimiento de una necesaria dialéctica relación*.

En esta acción, la Universidad del Bío-Bío y el ILPES expresan una vez más la voluntad de cumplir con el deber de contribuir a enfrentar positivamente los desafíos que implican la relación Estado-Sociedad, intentando con ello colaborar en el diseño de políticas públicas eficaces que estimulen la fluida articulación de los actores sociales y el consecuente desarrollo endógeno de nuestros territorios. En nuestra condición de universidad regional creemos cumplir en ello con la doble misión que nos obliga de *crear conocimiento universal y hacer región*, de hacer universidad y contribuir con ello a la formación de la inteligencia social de nuestra región.

No es posible finalizar estas palabras sin expresiones de gratitud y reconocimiento.

Nuestra gratitud a los expositores-invitados por haber acudido generosamente a esta convocatoria para hacernos partícipes de sus conocimientos, reflexiones y experiencias, y muy especialmente nuestro agradecimiento al Dr. Walter Stöhr –maestro del desarrollo regional de universal reconocimiento– por su deferencia al aceptar nuestra invitación, honrarnos con su presencia e iluminarnos con sus ideas.

Nuestra gratitud y bienvenida a todos y cada uno de ustedes por su asistencia, que expresa vuestra confianza en nuestra institución y que posibilitan el diálogo creador.

Y nuestro reconocimiento al Centro de Estudios Urbano Regionales de nuestra Universidad, en la persona del Profesor Rafael Galdames, sin cuyo inteligente, cuidadoso y devoto trabajo este encuentro no hubiera sido posible.

Estamos ciertos que los frutos del Hacer de estos días comenzarán con creces los esfuerzos.

A todos, Muchas gracias.

HILARIO HERNÁNDEZ GURRUCHAGA

Concepción, enero de 1999.

PALABRAS
DEL DIRECTOR DEL DEL CENTRO DE ESTUDIOS
URBANO REGIONALES (CEUR)

señor Rafael Galdames Fuentes

Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización. El título de este libro implica dos ejes de acciones centrales: la opción estratégica de la Universidad del Bío-Bío por el desarrollo regional, en parte a través de la constitución del Centro de Estudios Urbano Regionales (CEUR), y el significativo papel en las ideas del desarrollo en nuestro continente, del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). El texto, prologado por el Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Director del ILPES (Naciones Unidas), señor José Antonio Ocampo, y presentado por el Rector de nuestra Universidad, señor Hilario Hernández Gurruchaga, se organiza en cuatro partes: I. “Descentralización y desarrollo territorial. País armónico”; II. “Políticas públicas, instituciones y actores económicos. Estudios territoriales”; III. “Conceptos y metodologías del desarrollo territorial”; y IV. “Política y regionalización”, temas claves que aglutinan distintos enfoques y reflexiones elaboradas nacional e internacionalmente como aportes a la teoría y práctica del desarrollo en el contexto de la globalización. Todos, estudios monográficos presentados y debatidos por sus autores, señores (a): José Luis Cea, Alvaro Rojas, Marcelo Schilling, Luis Lira y Fernando Marinovic, Claudio Rojas, Germán Echeopar y Juan Antonio Rock, Arnoldo Sánchez, Sergio Boisier, Walter Stöhr, Cecilia Montero y Pablo Morris, y José Antonio Viera Gallo, frente a actores relevantes de la región representantes de los sectores público, privado y académico (50) en el Seminario Internacional realizado los días 14 y 15 de enero de 1999 en el Campus Concepción de la Universidad del Bío-Bío.

El libro contiene material conceptual, metodológico y de campo de primer nivel en el tema del desarrollo y la regionalización en el marco de la globalización. En él los autores reflexionan y argumentan de manera novedosa, universal, y con una mirada desde el territorio mismo respecto a temáticas tales como *capital sinérgico*, *subsidiaridad*, *sistemas regionales de innovación*, *descentralización*, *economía social de mercado*, *economía política regional*, *competitividad regional* y *política regional*. Cada uno de los temas tratados con imaginación, rigurosidad como producto de una praxis experimental y teórica madura, en algunos casos con énfasis conceptual, en otros metodológico y en parte importante basados en estudios de campo elaborados con particular inteligencia desde la perspectiva del cambio social. Los aportes corresponden a autores de notabilidad en sus disciplinas o actividades académicas, públicas, privadas e internacionales. De manera que el material propuesto constituye un instrumento de consulta y manejo indispensable para líderes y actores relevantes del continente, el país y sus regiones, sean estos académicos, funcionarios públicos, empresarios, directivos sociales, estudiantes universitarios y políticos.

RAFAEL GALDAMES FUENTES

Concepción, octubre de 1999.

Primera Parte

DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL. PAÍS ARMÓNICO



- **Incidencia de la globalización en la descentralización de Chile.**

J.L. CEA

- **Economía Social de Mercado, Desarrollo Regional y Modernidad.**

A. ROJAS

- **Las cuentas de la descentralización.**

M. SCHILLING

- **Estructuras participativas y descentralización. El caso de los Consejeros Regionales en Chile.**

A. LIRA y F. MARINOVIC



INCIDENCIA DE LA
GLOBALIZACIÓN EN LA
DESCENTRALIZACIÓN
DE CHILE



José Luis Cea Egaña*

*Profesor de Derecho
Constitucional,
Universidad Católica de Chile
y Universidad de Chile.
E-Mail: pemallea@puc.cl

INTRODUCCIÓN

Globalización y descentralización significan un cambio, vasto y profundo, del concepto, roles, procedimientos y legitimidad del Estado que conocemos. Como tales, ambos procesos implican desafíos a líderes y pueblos; incertidumbres en la consecución de las estrategias para enfrentarlos, y riesgos en punto a su realización con éxito.

El cambio aludido abarca al Estado como Gobierno y a la Sociedad Civil o Nación Estado. No se trata, entonces, de procesos cuyas repercusiones se limiten al aparato burocrático o característico del Estado Gobierno, imaginando o fingiendo que el Estado Sociedad puede continuar con los rasgos que hoy conocemos.

En ambos sentidos, decimos que la globalización y la descentralización son procesos necesarios, aunque difieren en los motivos y finalidades perseguidos por uno y otro. Puntualizamos, sin embargo, que la globalización es también inevitable, es decir, que tiene secuelas de las que no es posible al Estado sustraerse o manejarlas a su arbitrio. Por eso, pensamos que la descentralización exige una concreción más apremiante, preparando al Estado para asumir mejor el impacto de la globalización, incrementando los beneficios de ésta, a la vez que reduciendo su incidencia negativa, especialmente en la conservación del sentimiento y de la identidad nacional.

I. OBJETIVOS

Algunos propugnan la jibarización del Estado-Gobierno para expandir al individuo, abogando por las *privatizaciones* y desregulaciones con el carácter de fin autorreferente. Otros sustentan la *reforma del aparato estatal* para que sirva más eficientemente sus innumerables cometidos, sin aliviarlo de ninguno relevante. No faltan quienes defienden propuestas difusas de *reestructuración administrativa*, funcional y territorialmente concebidas, para superar desigualdades regionales por la acción gubernativa.

Nos parece que esas y otras proposiciones son *acertadas*, al menos en parte. Pero estimamos que el descubrimiento, lentamente es cierto, del Estado y Sociedad que anhelamos nos sitúa en una agenda de transformaciones, reformas o cambios mucho más hondos y vastos que los recién esbozados.

Por y para eso, a los señalados cabe agregar al menos un cuarto criterio: *Expandir la autonomía* de la Sociedad Civil para aumentar el capital social como instrumento de mayor confianza, solidaridad, participación, y seguridad humana; vigorizar la democracia diariamente vivida; y aumentar la gobernabilidad por la doble vía siguiente: La gestión de proximidad en los servicios públicos y la radicación de muchos de ellos en la Sociedad.

II. IDEA DE LA GLOBALIZACIÓN

Hoy nos reunimos para plantearnos una inquietud nueva, tan amplia que nos parece ser el *marco de referencia* dentro del cual pueden ser situarse los criterios recién descritos. Trátase de la *globalización*, como impulso u obstáculo al desarrollo institucional de base territorial. En otras palabras, nos preocupa reflexionar acerca del impacto que ese fenómeno, de aparición reciente, puede tener en la descentralización¹.

¹Véase Sergio Boiser. *Modernidad y territorio*. Cuadernos ILPES N° 42, Santiago, 1996, pp. 21 y ss.

Nuestra tesis en el tópico será que aquel proceso, si es adecuadamente canalizado, puede contribuir al despliegue de la descentralización, algunos de cuyos rasgos positivos son el vigoramiento del sentido y conciencia de la *identidad nacional* y el *despliegue equilibrado* de las diversas regiones y poblaciones que habitan en el territorio del Estado Nación. Detener o entorpecer la descentralización, en otras palabras, significará enfrentar en condiciones deficientes el impacto inexorable de la globalización sobre nuestra economía, convivencia política y carácter nacional.

Se ha escrito que “el concepto de globalización procura dar cuenta de la novedad de un capitalismo que ha extendido sus límites hasta los confines del planeta, envolviéndolo en la lógica de los mercados y las redes de información”². Agregamos, por nuestra parte, que esa proposición nos parece ser el resultado del desplome de los socialismos reales, alrededor de 1989, con su secuela de otras alternativas para lograr el desarrollo humano.

El mismo autor citado agrega que “puede uno representarse la globalización cultural como la expresión de cuatro fenómenos de base interrelacionados:

1. La universalización de los mercados y el avance del capitalismo posindustrial.
2. La difusión del modelo democrático como forma ideal de organización de la *polis*.
3. La revolución de las comunicaciones que lleva a la sociedad de la información; y
4. La creación de un clima cultural de época, usualmente llamado de la *posmodernidad*”.

Prosigue ese autor manifestando que “la expansión del capitalismo, su transformación posindustrial y la hegemonía de los

²José Joaquín Bruner. *Globalización cultural y postmodernidad*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1998, p. 11.

mercados a escala internacional configuran el surgimiento de una forma predominante, incontestada, de civilización material que engloba progresivamente al mundo. Ella se organiza en torno al comercio sin fronteras y al empuje tecnológico que renueva incessantemente la producción de bienes y servicios para mercados competitivos, donde productores y consumidores se coordinan entre sí mediante señales de precios no sujetos a control administrativo. Las economías capitalistas son, en este sentido, sistemas auto-organizados y auto-regulados, relativamente independientes de la política (...).³

No nos detendremos a examinar las afirmaciones transcritas, recogiendo de ellas sólo los conceptos descriptivos que reputamos acertados. Empero, junto con apartar de nuestra ponencia el tema de la postmodernidad⁴, reiteramos que la globalización aparece, en el pensamiento reproducido, circunscrita a un punto de vista ideológico, el cual es, además, insuficiente para explicar la complejidad de ese proceso en sus causas, manifestaciones y secuelas. Precisamente pensamos que este último rasgo explica por qué resulta aún difícil, no sólo para los juristas, proponer normas eficaces sobre un conjunto de variables tan diferentes, dinámicas e, incluso, no siempre ni claramente entrelazadas.

Por eso y en punto a la complejidad aludida, adherimos, por ejemplo, a la observación de Alberto Spota, según el cual:

“La tercera gran revolución producida en el siglo XX y, sobre todo en la segunda mitad, se caracteriza por varios elementos. A saber, primero la invasión del hombre al átomo; segundo, la invasión del hombre al cosmos; y tercero, la invasión del hombre a los aspectos genéticos, esto es, a la creación de vida. (...) Esta tercera y enorme revolución científica arrastró los aspectos que subsistieron de las dos primeras grandes revoluciones tecnológicas. (...) La Globalización no es ya sólo la

³Id., p.12.

⁴Nos remitimos a la síntesis, objetiva y completa, hecha por Simon Thompson bajo el título de “Postmodernism”, incluida en Adam Lent (editor): *New Political Thought. An Introduction*, Lawrence and Wishart, Londres, 1998, pp. 143 y ss.

denominación de un Estado Nación sobre partes más o menos externas del globo terráqueo (...)»⁵.

III. PROBLEMAS INSTITUCIONALES

Tenemos en mente el concepto y funciones del Estado en Chile en las últimas siete décadas. Las *tesis* que expondremos al respecto son en síntesis las siguientes:

Primero, somos críticos del centralismo en sus variados aspectos;

Segundo, defendemos la descentralización integral, en la cual incluimos las homónimas política y jurídica que no empecen a la unidad nacional, descentralización que, además, tiene que extenderse al sistema social; y

Tercero, propugnamos que la autonomía de la Sociedad (regional, provincial, comunal y vecinal) será, como lo reclama la inmensa mayoría de quienes habitan esos territorios, más efectiva en la medida que, en las cuatro áreas nombradas, se disponga de medios con los cuales formular y controlar la ejecución de sus políticas, planes y programas de desarrollo.

Visto desde el ángulo de la Globalización, podemos decir, en consecuencia, que la descentralización posibilita maximizar los beneficios de ese proceso inevitable, a la vez que minimizar sus riesgos y perjuicios inescusables, por ejemplo y reiterando lo ya dicho, sobre el sentimiento y conciencia nacional y el desarrollo equilibrado de la población en las diversas áreas de nuestro territorio.

Consolidar esos valores nos parece decisivo como presupuesto de lo aún rescatable de la Soberanía y, por ende, del Estado como institución reguladora de la convivencia.

Pues bien, en tal contexto, estimamos que dos son los *principales problemas* del Estado en Chile que explican nuestro planteamiento, ambos estrechamente ligados con la Globalización.

⁵“Globalización, Integración y Derecho Constitucional”, *Boletín de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional*, N° 149 (1998), p. 11.

X El primero de tales problemas yace en que el Estado es una forma política demasiado grande, distante de los gobernados, centralizada, burocrática e ineficiente como para hacer real la participación, la solidaridad, el control y la responsabilidad típicas de la Democracia Social. Y el segundo de aquellos problemas radica en que el Estado es una forma política en exceso pequeña para asimilar y resolver, con eficacia, las demandas de bienes y servicios que le plantea una Sociedad en búsqueda de la participación y demás valores recién señalados, todos los cuales apuntan a un armónico desarrollo humano.

La combinación de los dos problemas planteados, que son universales y no únicamente predicables del caso chileno, se erige en una delicada cuestión de legitimidad para el Estado que heredamos y hoy conocemos. Esta cuestión apunta al meollo de las razones por las que se reconoce o no, libremente, una estructura de gobierno estatal.

IV. SOBRE NUESTRO ESTADO-GOBIERNO

Puesto que el tópico que trato versa sobre el cambio del Estado, preguntamos ¿qué fue y es el Estado para los chilenos?

Respondemos afirmando que nos hemos dedicado, abrumadoramente, a estudiar y a realzar la importancia del Estado, dotándolo de un Poder centralizador incotrarrestable en lo funcional y territorial; asignándole múltiples cometidos, tantos que son innumerables; y otorgándole competencia discrecional para realizarlos. Aunque en los treinta últimos años con replanteamientos que lo restringen, en nuestra cultura continúa predominando una mentalidad que sitúa a la Sociedad bajo el Estado, éste en su acepción de *Estado Gobierno*, o sea, del conjunto de órganos que configuran el aparato del Estado o subsistema político de aquella, quiero decir, de la Nación-Estado, Sociedad Civil o Sistema Social Nacional.

Por consiguiente, impera entre los chilenos interesados en el asunto, con excepciones y variaciones de énfasis es cierto, una especie de sacralización (*Estadolatría*) de ese ente abstracto e instrumental que es el Estado, porque la construcción intelectual que lo tipifica muchos la corporalizan o cosifican, después la subli-

man y culminan entendiéndola como superior a la persona y a la Sociedad, diríamos que cuasi infalible en su omnipotencia.

Tal Estado lo hemos concebido como una organización tutora de los individuos en sus libertades, igualdades y derechos; paternalista en los beneficios que dispensa y en las cargas que impone; reguladora de las más diversas actividades; vigilante de los grupos y asociaciones; árbitro presuntamente imparcial en un ambiente de antagonismos, egoísmos, disensos, delincuencia y opacidades; en fin, como personificación jurídica de la Nación.

En visión retrospectiva, pensamos que desde fines de la década de 1920, ese *Estado Nuevo*, como se le denominó desde entonces, fue exhibiendo y comprobando una sostenida tendencia expansionista, coherente con la idea de catalizador del desarrollo endógeno que fue infundiéndosele. Por más de medio siglo, en consecuencia, el nuestro fue un Estado normador, regulador e interventor⁶; un Estado fiscalizador y sancionador; ha sido un Estado comunicador y docente; distribuidor y redistribuidor de la riqueza; ha sido un Estado planificador, inversionista y consumidor; el nuestro ha sido un Estado también empleador, servidor y empresario; en fin, un Estado defensor, con éxito, de la Nación en su Soberanía, aunque no tanto en su seguridad pública interior.

V. CONTRAPUNTO CON LA SOCIEDAD

Doy un paso adelante teniendo presente que mi tema gira también en torno de la Sociedad. Pregunto, entonces, ¿qué entendemos por ella los chilenos?

⁶Entendido en su significado técnico y preciso y sin caer en desviaciones ni excesos, cabe reconocer que *el rol regulador del Estado* es decisivo en el funcionamiento correcto de la economía social de mercado. Una aproximación al tema desde el ángulo de la incidencia de la teoría económica en las instituciones políticas se encuentra en Jorge Marshall Rivera: "Orientaciones para la Acción Reguladora del Estado", *Estudios Públicos* N° 71 (1998) pp. 191 ff. Esa visión puede complementarse con otra, hecha por el autor desde el punto de vista jurídico, titulada "Los Principios de Reserva Legal y Reglamentaria en la Constitución Chilena", *IX Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile* (1998) pp. 24 y ss.

Respondo diciéndoles que, en parangón con esa imagen nítida del Estado-Gobierno fuerte y centralizador que he expuesto, carecemos de una idea clara de lo que es la Sociedad o constelación de grupos civiles, funcional y territorialmente concebidos. Más todavía, intuimos que ella es un apéndice o instrumento del Estado, quiero decir, algo subordinado a éste, sin naturaleza, finalidades, espacios de actuación, organización y medios propios, independientes del Estado y oponibles a lo que los órganos públicos ordenan en nombre de aquél. Si de subsidiariedad puede hablarse en Chile, ella se ha aplicado, por ende y paradójicamente, a la Sociedad civil y no al Estado.

De frente a este último, la Sociedad chilena ha sido usualmente concebida como un ente carente de autonomía. En toda la trama funcional y territorial de agrupaciones que la componen, esa Sociedad ha sido pensada y tratada como algo inmaduro e incapaz de acción propia. Y esto es grave porque a la Sociedad, o si se prefiere al país, a la población o a la gente en las regiones, provincias, comunas y unidades vecinales no se le reconoce ni posibilita así, realmente, ejercer su derecho legítimo a la participación política, socioeconómica y cultural en las decisiones colectivas relevantes.

VI. DEMOCRACIA GOBERNADA

¿Cuáles son las consecuencias principales de esa expansión estatal, paralela a la contracción social?, ¿qué resulta de la situación enunciada? Permítaseme resumir algunas implicancias derivadas de lo expuesto, las cuales son, en mi concepto, negativas sin excepción.

Señalo, en primer lugar, que los nexos de la Sociedad con el Estado –en las cuatro unidades subnacionales mencionadas– son escasos, distantes, poco intensos y no resolutivos. En definitiva, son nexos establecidos por el propio Estado, corren centralizadamente de éste a la Sociedad y rara vez en sentido contrario y quedan, en fin, controlados por el mismo Estado. Eso es lo que ocurre a través de la legislación, las decisiones de la burocracia, las denuncias de las entidades contraloras, las sentencias de la Judicatura y demás actos de autoridad que los órganos del Estado dictan y llevan a la práctica, incluso coactivamente.

Por ende, tópicos cruciales como la resolución directa para el pueblo, o sea, la solución democrática de los peores conflictos entre la Presidencia y el Parlamento, entre el Intendente y el Consejo Regional, entre el Alcalde y el Congreso Comunal, entre los partidos políticos o las alianzas de ellos, eran y siguen ignorados en Chile. Excepción hecha del mal llamado plebiscito, ninguno de los mecanismos participativos de la democracia semidirecta, ya antiguos y bastantes difundidos en todo el mundo democrático, han tenido lugar entre nosotros, ni siquiera para hacer sentir las aspiraciones de los vecinos en los referendos comunales, constitucionalizados diez años atrás.

En consecuencia, los enunciados y demás asuntos análogos siguen confiados a ciertas magistraturas cuyos integrantes son designados –aunque no elegidos– democráticamente, o a las negociaciones y acuerdos de las autoridades o de dirigentes políticos y no a la intervención del pueblo por sí mismo, como corresponde a una democracia gobernante y participativa.

VII. SUBORDINACIÓN SOCIOECONÓMICA

Algo semejante decimos, como segunda consecuencia, sobre los sistemas social y económico, los cuales fueron y siguen siendo frecuentemente concebidos con rango de prolongaciones del sistema político, es decir, con capacidad de decisión trazada e impuesta por el último y sin potestad determinante de aquéllos sobre éste.

Para ilustrar lo que pensamos, agregamos que lo expuesto se aplica a la enseñanza, a la salud y seguridad social, al empleo y las condiciones de trabajo dignas en las más diversas faenas urbanas y rurales, a la inversión y a la actividad empresarial, a la investigación científica y tecnológica, en fin, a la tutela del ambiente natural y, por cierto, a todo el frondoso elenco de normas aplicables en esos y otros rubros semejantes.

Esas son algunas áreas de actividad en que, si rigieran más intensa y extensamente los valores de libertad, participación y solidaridad, la Sociedad debería tener una injerencia preferente, las cuales y sin embargo han sido, por lo común, asumidas por el Estado.

Aunque es claro el avance logrado en la retracción pública en aquellos y otros rubros durante los últimos veinte años, todavía gravita pesadamente entre nosotros, diríamos que como algo atávico, que es al Estado –y no a la Sociedad– a quien incumbe actuar en ellos. Persistimos en la creencia, por ende, que en la concreción de la agenda expuesta el Estado es tan confiable como desconfiable es la Sociedad.

Y por eso, a menudo se sabe de proyectos de ley u otras iniciativas que, abierta o subrepticamente, buscan retroceder las cosas a tiempos de mayor injerencia estatal ¿Y no es, acaso, ese el objetivo para muchos líderes y ciudadanos que, de buena fe, pretenden aplicar como estrategia de desarrollo?, ¿hasta dónde es real e irreversible, entonces, el cambio cultural consistente en pensar la relación de la Sociedad con el Estado en términos instrumentales de este último y no al revés?, ¿subsisten entre nosotros las actividades pasivas, consistentes en esperar que el Estado resuelve nuestros problemas, porque hacerlo es responsabilidad suya y no nuestra?

VIII. FORMALISMO JURÍDICO

Finalmente, y como tercera consecuencia, ilustro mi tesis con una referencia al régimen jurídico, el cual, casi con seguridad desconociendo sus autores a Hobbes, o teniendo de su pensamiento una vaga idea, ha derivado, sin embargo, en algo similar a lo planteado por él⁷.

Efectivamente, la impronta estatal sobre el Derecho en el período que examino se patentiza en:

- Un ordenamiento jurídico de médula racionalista y positivo-formal, fórmula coherente con el postulado que identifica al Derecho en el Estado, de modo que no hay Derecho que no sea el estatalmente generado.

⁷Consúltese, para una orientación concreta sobre un caso en el Derecho Comparado, Harald Beyer: *Las reformas del Estado en Nueva Zelanda*, Documento de Trabajo N° 280 del Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1998, pp. 12 y ss.

- Un ordenamiento jurídico puesto de espaldas a la costumbre y, salvo excepciones, con una jurisprudencia exegética poco imaginativa y temerosa de hacer justicia apoyándose en los valores cuya realización es la finalidad de una normatividad sustantivamente legítima;
- Un ordenamiento legal fuertemente entendido como Derecho Político o, con más exactitud, *iusestatal*, consecuencia de lo cual ha sido el énfasis en el Derecho Administrativo y no, como sucede ahora en Europa y ocurre desde hace mucho tiempo en la cultura anglosajona, un Derecho Público cuya columna es el Derecho Constitucional en su declaración y defensa de los derechos humanos, quiero decir, concebido desde la persona y no más a partir del Estado (*Constitucionalización del Derecho*).
- Un ordenamiento jurídico carente de énfasis en el Derecho Social, entendido éste no tan sólo como sinónimo del Derecho Laboral y disciplinas afines, sino en cuanto área comprensiva de la actividad social, o de grupos particulares, desenvuelta con autonomía respecto del Estado-Gobierno, sea nacional, regional o comunalmente visualizado;
- No silenciaré, por último, que ese sistema jurídico proclamaba derechos fundamentales pero, hasta 1976 y con la excepción muy circunscrita del recurso de amparo, paradójicamente no contemplaba acciones eficaces para cautelarlos. La incorporación del Recurso de Protección, por ende, puede ser calificada como uno de los cambios jurídico-sociales más importantes efectuados desde la fundación de la República. Considerando ese rasgo, debe calificarse como deplorable el cercenamiento que la Corte Suprema ha hecho, sobre todo en junio de 1998, a la procedencia de tal recurso.

IX. CONCENTRACIÓN POLÍTICA

¿Por qué, pregunto, persiste en Chile un Estado política, socioeconómica y jurídicamente centralista?, ¿un Estado en el que se critica o posterga la descentralización en esa triple dimensión diciendo, con hincapié en lo político y jurídico, que ella destruiría la unidad nacional?

¿Por qué sigue rampante un concepto del Estado que niega a la Sociedad en general y, más específicamente, a sus manifestaciones regional, provincial, comunal o vecinal la potestad de formular y controlar la ejecución de las políticas, planes y programas de desarrollo que las afectan o interesan, dictando el bloque jurídico con la autonomía inherente a la autorregulación parcial que propugnamos?

Respondo con una conjetura que, pese a ser tal, estimo bastante cercana a la interpretación histórica objetiva, no de ensayo, y de la presente realidad: Ocorre lo que he expuesto porque las decisiones del Legislador, la Administración y la Judicatura, como asimismo, los comportamientos de líderes, individuos o grupos, públicos y privados, eran y son, en lo común, realizados y evaluados por su significado político, esto es, de conquista del Poder para gobernar a la Sociedad en su conjunto, sea funcional o territorialmente entendida.

Siguiendo esta huella, llégase a entender por qué controlando al Estado como aparato de gobierno centralizado se hace luego lo mismo con lo añadido a él. Y así se comprende también la importancia decisiva de dominar aquel Estado, premunido de potestades que se ejercen, en última instancia, por un funcionariado abigarrado en la capital de la República.

Con base en semejantes argumentos, creo que también se explica la opacidad o falta de transparencia, primero en la gestación, y después en la información a los destinatarios de las decisiones públicas, las cuales a menudo parecen inconsultas o impuestas, perjudicando la eficacia con que se lleven a cabo.

Sobre la misma premisa, finalmente, me explico una de las causas de la corrupción que, desgraciadamente, se nutre mejor de un Poder concentrado y, por idéntica anomalía, más oculto y menos fiscalizado y responsable.

X. HACIA LA DEMOCRACIA SOCIAL

¿Cómo explicar lo ocurrido?, ¿cómo, si no justificar, al menos responder persuasivamente a la pregunta por qué es tan difícil producir el cambio que nos coloque de veras en la descentralización cabal?

Creo que las explicaciones son muchas e interdependientes. A riesgo de equivocarme, permítaseme plantear tentativa, o sea, hipotética y esquemáticamente, tres explicaciones al menos.

En *primer lugar*, estimo que nuestra fe en la razón y en el progreso se conjugó, en el presente siglo, con la penetración de ideologías, o sea, simplificaciones de la realidad y del futuro hechas sobre la base de interpretaciones, críticas y equivocadas, de la historia que adjudicaron al Estado el rol protagónico máximo en la modernización y el desarrollo político y socioeconómico del país (El llamado *Ciclo Estadocéntrico*).

En *segundo lugar*, creo que el Estado ha dominado a la Sociedad y a la Persona, porque no hemos llegado aún a comprender ni practicar la democracia como estilo de vida. Es decir, no la hemos asimilado lo suficiente como para forjar una conciencia que trascienda la sola forma de gobierno o elenco de reglas procesales de esa estirpe, pese a la corrección con que ellas fueron aplicadas.

En otras palabras, hemos entendido la democracia en cuanto conjunto de normas para que el Pueblo elija libremente, cada cierto tiempo, a determinadas autoridades y las controle a través de sus representantes. Pero hemos olvidado que ella es, además y principalmente, un estilo y finalidad de convivencia caracterizado por la vigencia de valores tales como la libertad, la igualdad y el orden por el Derecho; los valores del respeto y la confianza recíproca; del diálogo, la tolerancia y la disposición a ceder algo para lograr compromisos; de la transparencia y sencillez de los procedimientos y decisiones públicas; de la eficiencia, control y responsabilidad de los órganos estatales; de respeto y promoción por todos, gobernantes y gobernados, de la dignidad, los derechos y las garantías de la persona humana; en fin, los valores de la participación y la solidaridad resultantes de asumir, la Sociedad misma, nuevas y múltiples actividades conducentes al bien común, en términos de un desarrollo humano armónico y persistente.

XI. DESCENTRALIZACIÓN SOCIOECONÓMICA

Afirmamos convencidos que el baluarte de la persona frente al Estado no es el individuo aisladamente considerado, porque el extremo

del *EstadoTodo* tiene su equivalente en el polo inverso e igualmente peligroso, soñado por algún liberalismo, del Individuo Solo. Rechazamos con energía, por ende, el planteamiento, v. gr., de Mario Vargas Llosa, oído por este ponente en Santiago a fines de octubre de 1993, al decir que entre el Estado y la Persona no hay nada, es decir, que la Sociedad Civil no existe.

Pensamos exactamente lo contrario, o sea, que el baluarte se halla en la *Tercera Vía*⁸, es decir, de la Sociedad fuerte, activa, participativa, solidaria pero, a la vez, en sí misma descentralizada. Y acentuamos esta descentralización socioeconómica, pues nada o poco de avance en la renovación de nuestro Estado, Sociedad y Derecho para lograr, en el proceso de globalización, la gobernabilidad y el desarrollo armónico de Chile, se alcanzaría de mantenerse la concentración territorial y funcional de las decisiones y recursos de la Sociedad Civil en Santiago, o la distribución del ingreso nacional en diminutas oligarquías que resuelven desde allí⁹.

La descentralización del Estado, entonces, tiene que ser concebida y practicada en sus dimensiones política, normativa, administrativa y contralora. Esa descentralización será *integral o plena*, lo puntualizamos también cuando abarque, simultáneamente con el ajuste estatal, la descentralización de las decisiones y recursos privados, nacionales o extranjeros, de nuestra economía. Pero, aclaramos que se trata no sólo de la economía, sino que también entre actores de las universidades, los gremios y los medios de comunicación social.

Esa Sociedad internamente descentralizada en lo político y jurídico, en lo comunitario y económico es la que, en la democracia que planteamos, genera y fiscaliza a las autoridades estatales para que la defiendan y dirijan hacia el bien común o consecución de una mejor calidad de vida. Empero, y lo repito, esta es misión de todos y no una parcela reservada al Estado o que la desidia y el

⁸Cf. Norberto Bobbio. *Las ideologías y el poder en crisis*, Ed., Ariel, Barcelona, 1988, pp. 119.

⁹Consúltense las monografías sobre Chile publicadas en Carlos A. de Mattos, Daniel Hiernaux Nicolas y Darío Restrepo Botero (Compiladores): *Globalización y territorio. impactos y perspectivas*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1998.

egoísmo, el abuso y el fraude, la rapacidad, la corrupción o la codicia lleven a que él tenga que prevenir o reprimir para después quedarse con tal misión.

Precisamente, se sostiene que la alta conflictividad de Chile habría hecho crecer al Estado. ¿Es verdadera esa afirmación, o reconociéndola en parte se hace de ella una exageración?

Terminamos respondiendo que la *tercera y última* de las razones que explican en Chile la sumisión de la Sociedad al Estado yace en la esperanza, ingenua o reflexivamente sentida por los estratos medio y bajo de la población, que aquél iba —o va— a corregir las disfuncionalidades generadas por la desidia y demás reparos aludidos. Y cambiar esto es difícil, como lo son todos los cambios mencionados en esta ponencia, por implicar una variable cultural y, por ende, cuyo cambio exige larga duración.



ECONOMÍA SOCIAL DE
MERCADO, DESARROLLO
REGIONAL Y MODERNIDAD



Alvaro Rojas Marín*

*Rector Universidad de Talca.
E-Mail: arojas@pehuenche.otalca.cl

1. ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO. ASPECTOS GENERALES

En el Chile de fin de siglo, las diferentes corrientes políticas aceptan y aportan elementos a la consolidación del ordenamiento económico asumido por el país, a partir del gobierno militar. No está en la discusión el principio conductor central, que otorga al mercado un rol fundamental en la asignación de recursos y en la vinculación de nuestro país con la economía internacional. Existe además consenso respecto al papel de la empresa privada y la iniciativa individual en la economía.

Es la mayor o menor presencia del Estado en la política social la que suscita por ahora las mayores discrepancias. Para algunos se debe avanzar hacia el imperio de un modelo de economía social de mercado, conjugada la palabra social con mayúsculas, en tanto que para otros la palabra “social” resulta perfectamente obvia.

El concepto de la Economía Social de Mercado fue desarrollado después de la Segunda Guerra Mundial, en primera instancia por la denominada Escuela de Freiburg, representada principalmente por Walter Eucken y Franz Böhm. Su génesis tiene claramente improntada la concepción occidental cristiana. Sus alcances conceptuales y de praxis política involucran tanto los aspectos sociales como económicos de un país.

El economista Alfred Müller-Armack, uno de los principales ideólogos de esta corriente, junto con reconocer las bondades del mercado en la estructuración económica de las naciones, señala que éste salvaguarda satisfactoriamente las exigencias de eficien-

cia que requiere el progreso social, por cuanto garantiza de buena forma el destino de los recursos que se obtienen de la redistribución de ingresos.

Müller-Armack se preocupa de establecer las diferencias que existen entre la Economía Social de Mercado y el Neoliberalismo. Es más, se preocupa de subrayar que es equivocado pensar que se trate de una variante de éste último. No desconociendo ciertas similitudes, plantea que el Neoliberalismo tiene un especial miramiento al mecanismo y maquinaria de la competencia, como principio de organización fundamental. En tanto, el concepto de Economía Social de Mercado se apoya en teorías dinámicas del desarrollo y de antropología filosófica, las que le dan al Estado un papel activo y preponderante. *El funcionamiento de la Economía Social de Mercado no encuentra en consecuencia su único sustento en las reglas mecánicas de la competencia.*

La Economía Social de Mercado busca una adecuada armonización de esfuerzos entre las diferentes esferas de la vida ciudadana, en donde el Estado media entre el mercado y los grupos sociales. Es en consecuencia, un concepto dialéctico en el que los objetivos sociales son tan importantes como los económicos.

La dimensión social del modelo tiene su origen en convicciones de base religiosa. En efecto, la Doctrina Social de la Iglesia le otorga una base prescriptiva al accionar político-económico, ello por cuanto la expresión física de la responsabilidad social se funda en el hecho de que ningún orden social puede existir sin un sistema valórico en el que se establecen las obligaciones y responsabilidades del hombre individual.

El mecanismo del mercado por sí mismo es avalórico; en consecuencia es la sociedad plural, es decir, los diferentes credos y agrupaciones laicas, la que debe proveer las ideas que estructuran el orden social deseado.

Es por esto que la Economía Social de Mercado se transforma en un modo de acción colectiva, que orienta su esfuerzo a la búsqueda de la libertad individual, al progreso de los pueblos y a la resolución de los problemas sociales que éstos enfrentan.

Para el modelo de Economía Social de Mercado no son ni las empresas públicas, ni el control central del Estado fuentes de desa-

rollo. La libertad individual, la libertad de asociación y el pleno funcionamiento de la competencia en el mercado son los ingredientes fundamentales del desarrollo. La Economía Social de Mercado funda su accionar en cinco principios fundamentales:

- a) Funcionamiento del mecanismo de mercado
- b) Estabilidad del valor del dinero
- c) Permanencia de las políticas económicas y sociales
- d) Justicia social y
- e) Equilibrio regional

Por la relevancia de este último para el tema de la ponencia, señalemos que en opinión de los teóricos de esta corriente de pensamiento, *el mecanismo de mercado no asegura la distribución proporcionada y homogénea de la actividad económica entre las diferentes regiones y ámbitos geográficos de un país.*

Es por ello que para conseguir evitar o reducir la aglomeración poblacional en pocos centros –o en la metrópoli– la economía social de mercado necesita una política regional que permita igualar posiciones y condiciones para la actividad económica, en especial en aspectos de infraestructura social y productiva.

2. ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO Y EQUILIBRIO REGIONAL

En nuestro país, el tema de la descentralización ha sido colocado en la agenda pública, más que por razones ideológicas sustentadas en un «modelo de economía social de mercado», por consideraciones netamente de índole administrativo y político. *La carencia de un marco axiológico y doctrinario del proceso de descentralización es sin lugar a dudas la principal debilidad del proceso.*

Procesos de redemocratización, a través de la reestructuración del Estado y de sus funciones, o la relegitimación del Estado han estado más presentes que ninguna otra consideración.

En el imperativo de establecer una nueva relación entre Estado y Sociedad, no se ha avanzado aún suficientemente en las definiciones “sociedad regional - gobierno central”. Existe una inercia que data del período colonial, reimplantada por el Estado *portaliano* y profundizada por la estrategia del *big-push* impulsada en Chile con posterioridad a la Gran Depresión de los años 30.

Dirigismo, proteccionismo e intervencionismo no hicieron otra cosa que profundizar la raíz centralista de nuestro país. La proliferación de estructuras, instituciones, servicios y dependencias capitalinas, responsables del nuevo proceso, volcó a toda la «intelligentsia» de esos años a este esfuerzo.

La denominada “clase política” se amamantó en esa concepción. La provincia fue relegada de la acción y, consecuentemente, de la decisión. Esta situación aún expresa una continuidad histórica en el accionar de los partidos políticos, en la representación parlamentaria y en la actitud del centro respecto de la periferia. *El espíritu centralista de la clase política es quizás el principal modulador del proceso que retarda y entorpece su dinámica.*

Es notable establecer que el centralismo vigente en nuestro país, se ha ido estructurando y perfeccionando en los diferentes momentos de la historia ciudadana. Nuevos esquemas, nuevas concepciones se articulan y se desarrollan conforme a las nuevas necesidades.

La exigencia de la Construcción Nacional privilegió cualquier intento descentralizador propiciado por fuerzas locales.

Producto del esfuerzo industrializador impulsado en Chile en parte importante del siglo XX –de un claro efecto centralizador– se enquistó en el aparato del Estado chileno una estructura burocrática, persistente, difícil de transformar y erradicar. Esa burocracia, crecida en un ambiente centralista, traspasa consuetudinariamente su percepción de lo que es bueno para la Sociedad, a través de un proceso de escasa elaboración teórica. Se trata más bien de una tradición pragmática que, como lo plantea Claudio Véliz, carece de ideología; se trata de un *modus operandi* de exclusivos alcances prácticos.

El modelo de organización social basado en una Economía Social de Mercado, es en esencia un modelo de convivencia democrática no centralista. En consecuencia, una aplicación coherente de sus

alcances debe observar la superación de las contradicciones que afectan su más perfecta operación.

Al Estado de la Economía Social de Mercado, esa entidad que media entre los mercados y la sociedad, le corresponde un rol activo en la generación de condiciones satisfactorias de desarrollo para toda la población de un país. Es el responsable de realizar las correcciones que va produciendo en materia espacial la centralización del funcionamiento económico, tendencia natural que ya advertimos.

Alfred Müller-Armack plantea que el Estado debe velar por el establecimiento en la sociedad de una armonía práctica y de una genuina relación de cooperación en todas las dimensiones de inequidad que afecten a la sociedad. Situaciones de conflicto y tensión conducen a la necesidad de cambio, es por ello que la tarea central del accionar público debe apuntar a una constante armonización de intereses.

La fórmula integradora de la Economía Social de Mercado requiere de conductas irénicas –promotoras de la paz y aplicables a la generalidad de los temas relevantes de una sociedad– con el objetivo de aportar una solución social. De esta manera las fuerzas rupturistas deben ser sumadas al trabajo conjunto que conduce al establecimiento de la «realidad armónica».

La Economía Social de Mercado para Müller-Armack no se agota en los resultados que va alcanzando. Debe poner particular atención a lo que aún no ha realizado o atendido; exige por lo tanto prestar atención en el presente a lo que es el escenario de futuro, para que de esta forma los objetivos del modelo vayan reestructurando una acción de Estado.

Esta última consideración complementa la necesidad de que la sociedad contemporánea desarrolle “estabilizadores” sociales; estructuras, que garantizando una cierta fidelidad al modelo, sean capaces de responder a las inequidades y distorsiones que el proceso va generando. Aplicados a la realidad nacional y en lo que a una política de desarrollo espacial equilibrado los más importantes son:

2.1. La exigencia de desarrollo económico marca una clara tendencia que se orienta a una demanda de trabajo calificado. Desde

los niveles técnicos a los niveles profesionales es menester realizar una importante *inversión en capital humano*, tema en el que las universidades regionales tienen mucho que aportar, en particular aquellos espacios regionales que por razones históricas han construido su sistema de ciencia y tecnología en los últimos años.

2.2. Debe darse a todos los actores de la sociedad, reales oportunidades de realización personal. Ese expediente no puede ser ajustado por la migración interna. Debe revertirse la tendencia que se da en la metrópoli de operar como un centro de refugiados provincianos que buscan un mejor destino. A las oportunidades educacionales y culturales, que requieren las regiones, deben agregarse aquellas propias del crecimiento económico y desarrollo del país, como por ejemplo el acceso a un ingreso justo a una organización laboral y social, a actividades recreativas, y formativas, entre otras.

2.3. Debe promoverse en la sociedad regional la creación de condiciones que estimulen la *capacidad emprendedora individual*. Un tema sobre el cual en los últimos años se ha venido hablando mucho y que es propio de una sociedad libertaria. En el esfuerzo de ampliar este 'derecho' a toda la sociedad civil y a toda la geografía nacional, se deben operar todas las herramientas disponibles por el Estado.

2.4. Finalmente, debe *estructurarse un sistema tecnológico y científico no metropolitano*, que integrando la no despreciable institucionalidad del Estado en esta materia y el sistema de educación superior, sea capaz de aportar los elementos dinámicos del desarrollo económico, cuales son: su capacidad de innovación y ajuste a los nuevos escenarios. El Estado debe asumir en este sentido un rol activo, promoviendo y estableciendo regionalmente verdaderas redes de trabajo conjunto.

Sergio Boisier, en un artículo escrito hace unos siete años, advierte la existencia de cuatro megatendencias que propiciaron en América Latina en la década del 80 y 90 la descentralización, estas dicen relación con: i) la revolución científica y tecnológica, que ha

puesto en escena la existencia de nuevos espacios geográficos productivos, ii) los procesos de reestructuración administrativa y política del Estado, que apuntan a una relegitimación de la democracia, iii) la demanda de grupos de interés por mayores espacios de autonomía y iv) finalmente, la limitación de la actividad estatal y consecuente privatización del quehacer económico, en el ámbito de la producción y servicios.

Aún cuando estas megatendencias pueden no haber determinado medidas concretas de descentralización en los países individualmente, han ido produciendo un cambio estructural y un debate descentralizador que se orienta adecuadamente en un sentido positivo.

3. MODERNIDAD Y CAMBIOS EN LAS RELACIONES CENTRO-REGION

El avance y desarrollo de la sociedad chilena ha traído aparejado inevitablemente nuevas situaciones, roles y desafíos a sus diferentes instituciones e individuos.

Si hay una característica que podemos deducir de la naturaleza de la sociedad moderna: es la de hacer del cambio la condición de su existencia. Permea en nuestros contemporáneos la idea general, que modernización tiene que ver con progreso, con abrirle los nuevos y antiguos espacios al desarrollo. Figurativamente, la acción modernizadora consiste en abrir las ventanas de la intimidad de las estructuras de las instituciones sociales, para que de esta forma la brisa del cambio se introduzca y transforme radicalmente lo que se supone un statu-quo.

Las sociedades tendrían una necesidad profunda de saciar las ansias del desarrollo y cambio, a costa muchas veces de valores y tradiciones muy propias y cuya pérdida es a veces irreparable. Como Marshall Berman lo apuntara tan certeramente hace pocos años: *“ser modernos es encontrarnos en un ambiente que nos promete aventuras, poder, alegría, crecimiento, transformación de nosotros mismos y del mundo; y que al mismo tiempo, amenaza con destruir todo lo que tenemos, todo lo que sabemos, todo lo que somos”*.

El hombre, en su condición más íntima, vive intensamente la contradicción del cambio. El padre de la sociología moderna, el italiano Vilfredo Pareto, analiza las motivaciones humanas recurrentes, en las que diferencia aquéllas que denomina “*el instinto de la combinación*” de las de “*persistencia de los agregados*”. En las primeras se refleja la condición intrínseca del hombre a innovar. Mientras que en las segundas, se hace presente la resistencia al cambio. De esta manera, el conflicto permanente en la vida del hombre responde a incursiones en terreno de lo “incierto” y repliegues a las denominadas “certezas reconfortantes”. Los individuos y sus instituciones se mueven en opciones que van en uno u otro sentido.

Anthony Giddens en esta misma línea argumental, plantea que “*la reflexión en la vida social moderna consiste en el hecho de que las prácticas sociales son examinadas constantemente y reformadas a la luz de nueva información sobre esas mismas prácticas, que de esa manera alteran su carácter constituyente*”. Y continúa: “*nos encontramos en un mundo totalmente constituido a través del conocimiento aplicado reflexivamente, pero en donde al mismo tiempo no podemos estar nunca totalmente seguros de que no será revisado algún elemento dado ese conocimiento*”.

Otro destacado intelectual contemporáneo, Peter Berger, plantea respecto al proceso de cambio e innovación social, que “*es muy difícil tener grados de certidumbres*”, ya que la modernidad ha traído consigo dos fenómenos que aparecen como muy vinculados entre sí: el pluralismo y el relativismo.

Y es precisamente en este punto de la reflexión sobre la modernidad, donde bien *vale la pena preguntarse si la discusión tenida lugar en Chile respecto a la descentralización, la desconcentración, el equilibrio regional y otras, ha tenido que ver con el tema de la modernización del Estado, de la modernización de la sociedad chilena, de un cambio de actitud del centro con respecto a la periferia.*

Mi respuesta a esta consulta no es favorable, ello por cuanto si analizamos en profundidad *los procesos de modernización y de cambio ocurridos en el país en los últimos años, su característica ha sido instrumental sin un trasfondo conceptual.*

Los procesos de Modernidad y de Modernización connotan diferencias importantes que bien vale la pena diferenciar.

Max Weber, refiriéndose al tema del funcionamiento general de las economías, distingue las acciones según la racionalidad que éstas tengan, diferenciando la racionalidad formal de la sustancial. En la primera interesa el ¿cómo? Y en la segunda el ¿para qué? Planteado en otras palabras, Weber establece las diferencias existentes entre modernidad (racionalidad) instrumental, que mueve a la acción y la modernidad sustantiva, que es valórica y testimonial.

En consecuencia, *la descentralización planteada en un esquema de política social, inserta en un esquema político-normativo, requiere de definiciones sustantivas y valóricas, es decir, una discusión que se encuentra inmersa en la Modernidad propiamente tal.* Huelga decir que lo ocurrido hasta el momento en Chile ha sido fundamentalmente instrumental, más vinculada a rutinas de procesos, adaptación de procedimientos, desprovista de una orientación finalista.

José Joaquín Brunner plantea que la Modernidad es un proceso ineludible e inevitable. En opinión de él, se trata más bien de un “encuentro” y no una búsqueda. Algo que inexorablemente sale al camino de las sociedades, por lo que no es una elección; viene de la mano de procesos globalizadores y democratizadores que se dan en todos los ámbitos de la vida ciudadana.

Coincidiendo con este planteamiento, la búsqueda de un proyecto de desarrollo armónico de país, o siguiendo a Brunner, el encuentro con la Modernidad, requiere de definiciones superiores, de modernidad sustantiva. De otro modo corre peligro de ser interpretado como un proceso dogmático, carente de ideología, ética y valores. Un proceso compulsivo e irreflexivo, que se justifica en sí mismo.

La Modernización de la sociedad nacional y regional, de las relaciones centro-sociedad regional sin una profunda y renovada discusión sobre la Modernidad, termina por transformarse en un mero proceso mecánico y tecnológico, carente de finalidad, que conduce inexorablemente a una confrontación de los fines instrumentales. La crisis de sentido de la Modernidad tiene mucho que ver con este proceso.

A esta alturas de la discusión, bien vale la pena preguntarse respecto a los *valores y principios que un proceso de desarrollo ar-*

mónico debe contener. ¿Cuáles son los deseables?, entendidos éstos desde una perspectiva de una organización social de mercado.

3.1 . El primero de ellos, y naturalmente el más clásico, dice relación con *el pleno imperio de la "reciprocidad simétrica"*, entendido éste, como una lógica de funcionamiento en la que no existen exclusiones. Todos los integrantes de la sociedad regional y nacional, en este caso, deben tener la posibilidad de protagonizar el proceso de modernización y desarrollo. Uno de los sociólogos contemporáneos más influyentes, el francés Alain Touraine, en su libro *¿Podemos vivir juntos?*, plantea que: *"el único lugar donde puede realizarse la contracción entre instrumentalidad e identidad, entre lo técnico y lo simbólico, es en el proyecto de vida personal; el deseo de todos y de cada uno, que su existencia no se reduzca a una experiencia caleidoscópica, a un conjunto discontinuo de respuestas a los estímulos del entorno social"*.

3.2. Un segundo elemento tiene que ver con el *establecimiento de un proyecto de modernidad compartida*, entre los integrantes de la sociedad regional y nacional. En este punto, se produce una coincidencia entre los conceptos de armonía práctica, conductas irénicas y vigencia de los estabilizadores anotados como fundamentos del sistema de Economía Social de Mercado. La armonización de los intereses de la sociedad regional, con los de la sociedad nacional, deben expresarse adecuadamente en los grandes objetivos que el país y sus instituciones se han planteado. Paolo Flores D'Arcais nos previene de la dinámica perversa que a veces caracteriza al proceso modernizador, señalando que *"la modernidad es incumplidora. Ha decidido reconocer al individuo como su premisa, como único e irrenunciable fundamento. Pero se sustrae a tal fundamento, pues deja de lado el cumplimiento de la condición prometida: la condición de ciudadano, titular de un poder compartido, en calidad de condición humana compartida, de todos y de cada uno"*

3.3. Un tercer elemento valórico de relevancia tiene que ver con la estabilidad del proyecto de Modernidad y desarrollo de la sociedad nacional y regional. La Modernidad trae consigo la posibilidad concreta de acceso a bienes, servicios y oportunidades. Pero la in-

fluencia de los cambiantes escenarios en los que se desenvuelve la economía y la sociedad conduce inevitablemente a la población a la idea de la reversibilidad o volatilidad, a la idea del cambio permanente y a la inestabilidad. En la Modernidad, tal como lo plantea Berger, se hace muy difícil tener grados de certidumbre. En consecuencia un adecuado volumen y nivel de información se constituye en la llave maestra para que la población pueda tener la certeza, que permite también mantener la motivación y coherencia del proyecto modernizador.

3.4. Finalmente, otro componente valórico del proyecto de Modernidad de la sociedad regional esta referido a los *valores, tradiciones usos y costumbres* que se dan en nuestros espacios geográficos. Este conjunto debe ser considerado como un *patrimonio nacional de identidad que nos pertenece y que no debe ser socavado innecesariamente*. El filósofo norteamericano Joseph Campbell nos ayuda a mejor comprender este aspecto. Campbell señala: “*que existe el hombre civilizado sólo a partir del primer hombre que colocó una piedra encima de la tumba de su padre*”.

Como conclusión de esta presentación quisiera plantear que la discusión en Chile respecto al tema de la Economía Social de Mercado y de la Modernidad es hasta ahora *insuficiente e insatisfactoria*. Se han privilegiado los aspectos relativos al funcionamiento de los mercados en el caso de la economía y a los aspectos instrumentales en el caso de la Modernidad, sin una debida profundización de los aspectos doctrinarios y valóricos que están presentes en ambas.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Berger, Peter. 1997. “El pluralismo y la dialéctica de la incertidumbre”, en: *Estudios Públicos*, N° 67, Invierno, Santiago de Chile.
- Berman, Marshall. 1981. *Todo lo sólido se desvanece en el aire*, Editorial Siglo XXI, México.
- Böhm, Franz. 1933. *Wettbewerb und Monopolkampf*, Berlín.
- Böhm, Franz. 1951. “Das wirtschaftliche Mitbestimmungsrecht der Arbeiter im Betrieb”, en: *Ordo*: Tomo IV.

- Boisier, Sergio. 1989. "La construcción social de las regiones. Una tarea para todos": En: *Desarrollo regional: Tarea nacional*, Ediciones Universidad de la Frontera. Serie Documentos, Temuco, Chile.
- Boisier, Sergio. 1995. "La modernización de l Estado. Una mirada desde las regiones". En: *Estudios Sociales*, N° 85, CPU, Santiago de Chile.
- Brunner, José Joaquín. 1994. *Bienvenidos a la Modernidad*, Editorial Planeta, Santiago de Chile.
- Eucken, Walter. 1956. *Fundamentos de la política económica*, Ediciones RIALP, Madrid.
- Flores D'Arcais, Paolo, et al. 1995: *Modernidad y política*, Ediciones Nueva Sociedad, Caracas.
- Giddens, Anthony. 1994. *Consecuencias de la Modernidad*, Editorial Alianza, Madrid.
- Müller-Armack, Alfred. 1956. "Soziale Marktwirtschaft", en: Erwin von Beckerath (editor): *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Editorial Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen.
- Müller-Armack, Alfred. 1981. *Diagnose unserer Gegenwart*. Verlag Paul Haupt, Berna y Stuttgart.
- Müller-Armack, Alfred. 1981. *Religion und Wirtschaft*, Verlag Paul Haupt, Berna y Stuttgart.
- Pareto, Vilfredo. 1917. *Traité de Sociologie Générale*, Lausanne-Paris.
- Röpke, Wilhelm. 1979. *Die Lehre von der Wirtschaft*, 12ª edición, Verlag Paul Haupt, Berna y Stuttgart.
- Touraine, Alain. 1997. *¿Podemos vivir juntos?*, Editorial PPC, Madrid.
- Tuchtfeldt, Egon. 1983. "Bases y principios antropológicos del orden económico y social", en: *La Economía Social de Mercado. Un proyecto económico y político alternativo*, CIEDLA, Buenos Aires.
- Weber, Max. 1965. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, Charles Scribner's Sons, Nueva York.
- Weber, Max. 1973. *Soziologie. Universalgeschichtliche Analysen, Politik*, Stuttgart, 5ª Edición.
- Weber, Max. 1973. *Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Tübingen 3ª edición.



LAS CUENTAS DE LA DESCENTRALIZACION



Marcelo Schilling Rodríguez*

*Subsecretario de Desarrollo
Regional y Administrativo (SUBDERE)

LA INVERSIÓN PÚBLICA DECIDIDA POR LAS REGIONES ALCANZÓ AL 36,9% DE LA TOTAL

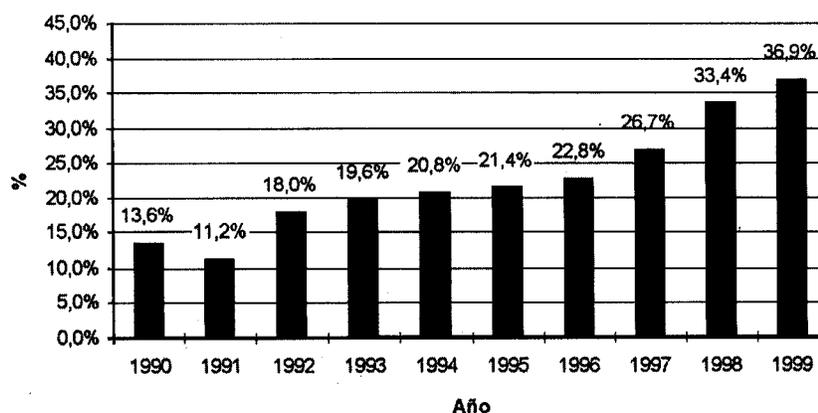
La descentralización del Estado –iniciada en 1992 con las reformas constitucional y legal cuyos contenidos dieron vida a los gobiernos regionales como organismos con personería jurídica y patrimonio propios– exhibe importantes avances.

En primer lugar, existe y funciona a plenitud la institucionalidad consagrada por tales reformas. Esto es: los gobiernos y los consejos regionales, las plantas administrativas de aquéllos, los convenios de programación y las inversiones sectoriales de asignación regional (ISAR). Ello ha significado aumentar los gastos de funcionamiento de los gobiernos regionales de casi 800 millones de pesos en 1993 a 8.800 millones de pesos en 1998, en moneda de este último año. Se trata, sin duda, de un hecho relevante si se recuerda que en la Constitución de 1925 existían nominalmente las Asambleas Provinciales y jamás se constituyó una. Esto refleja la voluntad política del gobierno de impulsar la descentralización.

En segundo lugar, se han incrementado sustantivamente los recursos de inversión decididos por o con la intervención legalmente indispensable de los gobiernos regionales, pasando de aproximadamente 50 mil millones de pesos en 1990 a 388 mil millones de pesos en 1998, lo cual en términos absolutos significa un aumento de 7,76 veces y, en términos relativos, en 1999, la inversión de decisión regional llegó al 36,9% del total de la inversión pública.

El compromiso de llevar la inversión de decisión regional –entendida como la suma del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y sus provisiones, los Convenios de Programación, los ISAR y las inversiones regionales de asignación local– a representar el 42% del total de la inversión pública, a más tardar el año 2000, fue contraído por el Presidente Frei en forma voluntaria y más allá de lo establecido en su programa de gobierno. Esta decisión es una nueva prueba de la voluntad política del gobierno, en especial del propio Presidente, de profundizar la descentralización y busca dotar a las regiones de real capacidad de negociación y concertación de inversiones con los ministerios por lo de, como se dice popularmente, “el que pone la plata pone la música”.

CUADRO 1
INVERSIÓN DE DECISIÓN REGIONAL COMO
PORCENTAJE DE LA INVERSIÓN PÚBLICA



En tercer lugar, este proceso de transferencia de competencias y recursos sobre los cuales decidir, desde el poder central a los gobiernos regionales, se ha producido sin traumas ni conflictos mayores y sin que el sector público haya dejado de prestar a los ciudadanos los servicios a los cuales está obligado. Los gobiernos regionales han fortalecido su gestión, tienen un alto nivel de ejecución presupuestaria, superando el 95% anual en promedio, e invierten en los sectores prioritarios para el desarrollo nacional y social la mayor parte de sus recursos (por ejemplo, sistemáticamente gastan más de un tercio del FNDR en educación).

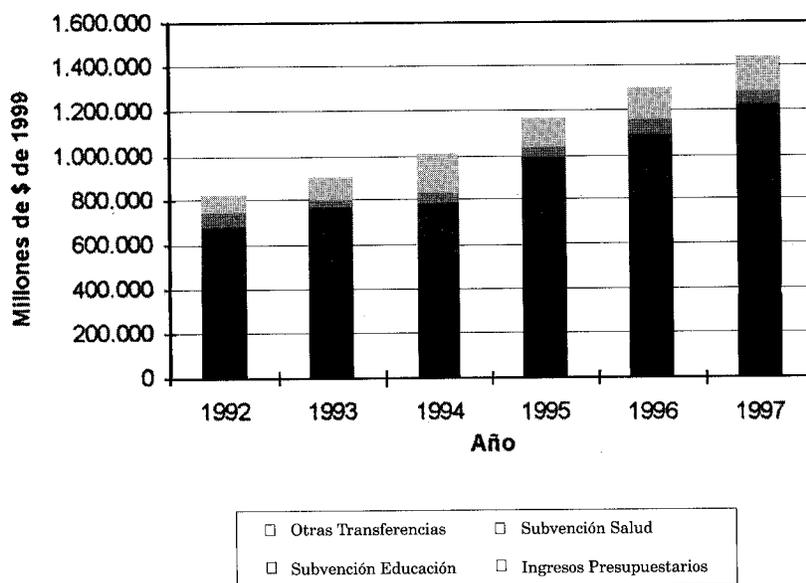
LOS AVANCES EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL

Cumpliendo con lo prometido en el programa de gobierno, se modificó el sistema electoral, eligiéndose ahora directamente a los alcaldes y reforzando con ello su legitimidad y representatividad. Se trasladó del invierno a la primavera la fecha de elección para facilitar la participación electoral en las comunas rurales, que son la gran mayoría. Además, se tramitó una reforma constitucional por la cual se posibilita a los municipios, selectivamente, solicitar nuevas competencias y se les da mayor flexibilidad para determinar su organización interna, así como para el manejo de sus plantas de personal. También se modificó la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades en lo relativo a la gestión, fortaleciendo: al Alcalde como el principal responsable de ella, al Concejo en su rol fiscalizador y normativo, la participación vecinal en la actividad municipal, a las comunas pequeñas y pobres por la vía de nuevas normas de asociativismo, el control interno y la probidad, y la transparencia para el control ciudadano de la gestión pública municipal.

En términos de recursos, los presupuestos municipales se han más que duplicado entre 1990 y 1998, pasando de aproximadamente 500 mil millones de pesos a más de un billón en ese período. Entre 1992 y 1997 sus ingresos propios crecieron un 62% real, de \$ 464.000 millones a \$ 752.000 millones, sólo por concepto de los tributos establecidos en la Ley de Rentas Municipales y por el reavalúo de bienes raíces no agrícolas, con un crecimiento anual siempre superior al del Producto Interno Bruto (PIB). Las transferencias por subvención educacional aumentaron de \$ 230.000 millones en 1992 a \$ 480.000 millones en 1997, con un incremento real de 108%; mientras las transferencias en salud pasaron de \$ 38.000 millones en 1992 a \$ 73.000 millones en 1998, con un aumento real del 91%. En total, considerando ingresos propios y transferencias –incluidas las del FNDR– los municipios manejaron recursos en 1997 por \$1,4 billones, o sea, un 79% más que en 1992. Para una idea de la magnitud de este monto, en el mismo año el presupuesto total del sector público fue de \$7,8 billones.

Por su lado, el Fondo Común Municipal (FCM) experimentó un crecimiento real del 51% en el período 1992-1997, pasando de \$ 142.000 millones a \$ 215.000 millones.

CUADRO 2
EVOLUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS Y TRANSFERENCIAS
MUNICIPALES



En el ámbito de la inversión privada y aunque ello es, más bien, resultado de la política económica y de la reinsertión internacional del país impulsada con fuerza desde 1990, es destacable que de los 23 proyectos de inversión privada previstos para el período 1996-2004 (algunos ya materializados) y cuya cuantía supera los 200 millones de dólares, 20 de ellos están radicados en regiones y sólo 3 en la Metropolitana, y dos de éstos –de la CTC y Entel– son de alcance nacional. Ello revela que el modelo exportador favorece la instalación de las industrias cerca de las materias primas y de la infraestructura caminera, portuaria y aeroportuaria, a diferencia del de sustitución de importaciones volcado al mercado interno. Sin embargo, por el uso extensivo de la mecanización y de la automatización en los procesos productivos, y por la permanencia de las casas matrices en la metrópolis, su impacto es reducido tanto en el empleo como en los impuestos locales. Con todo, la participación de la Región Metropolitana en el ingreso total proporcionalmente bajó de casi el 60% en 1995 al 55% en 1996.

PERO CHILE CONTINÚA SIENDO UN PAÍS ALTAMENTE CONCENTRADO

Ello ocurre con los ingresos de las personas donde el 10% más rico de la población se reparte el 46% del ingreso nacional, mientras el 20% más pobre lo hace respecto del 4,5% del mismo, aunque al verse duplicado el PIB entre 1989 y hoy día ese 4,5% en términos absolutos es el doble de hace 10 años atrás.

También ello sucede entre las regiones y entre los municipios. El 47% del PIB se genera en la Región Metropolitana, localizándose en ésta el 70% de las grandes empresas, al igual que el 50% de la capacidad gerencial del país, el 75% de las colocaciones bancarias, el 40% de la población, alrededor del 55% del ingreso y aproximadamente el 30% de la inversión pública total.

En el caso de los municipios, sin aplicar la redistribución de recursos a través del FCM, en 1997 el 10% más rico captó el 69% de los ingresos propios del sistema, mientras el 10% más pobre sólo tocó el 0,2% de esos recursos. Y en el caso de las patentes comerciales, sólo 4 municipios (Providencia, Vitacura, Santiago y Las Condes) de un total de 341 captan el 36% de todo lo que se recauda por ese concepto. Gracias al FCM esta concentración se atenúa.

CUADRO 3
DESIGUALDAD DEL SISTEMA MUNICIPAL

Distribución de Ingresos Propios Municipales 1997

Decil (1)	Sin FCM	Con FCM
1	69,10%	50,30%
2	14,00%	19,40%
3	5,80%	7,60%
4	3,70%	5,60%
5	2,60%	3,70%
6	1,90%	3,40%
7	1,30%	3,20%
8	0,90%	2,60%
9	0,50%	2,30%
10	0,20%	1,90%

(1) Decil 1 corresponde a los municipios con mayores ingresos y el decil 10 al grupo de menores ingresos

Tal concentración se explica por la historia política y económica de la nación. El Estado centralizado fue condición del afianzamiento de la soberanía y, sobre todo desde mediados de este siglo, del desarrollo de la democracia, de la industria y de la educación, tareas todas cumplidas exitosamente por aquél.

Incluso en nuestros actuales días, el sistema de gobierno presidencialista y el Estado centralizado muestran importantes logros nacionales como el afianzamiento de la democracia y del Estado de derecho; el haber más que duplicado la riqueza nacional, llevando el ingreso per cápita de 2.100 dólares en 1990 a 5.500 dólares en 1997; y el haber disminuido los pobres del 45% de la población en 1989 al 23% en 1997, sacando de esa condición a más de 2 millones de compatriotas en 8 años.

¿POR QUÉ DESCENTRALIZAR EL ESTADO SI AÚN HOY TIENE DINAMISMO Y CONQUISTAS NACIONALES SUSTANTIVAS QUE EXHIBIR?

Existen serios problemas de despoblamiento en pueblos fronterizos de las regiones extremas del país. Hay regiones y provincias, geopolítica y socialmente sensibles, como las de Magallanes, la Araucanía, Arica y más recientemente del Bío Bío, que muestran regresión o estancamiento en el crecimiento y en los ingresos. Pese al progreso citado subsisten 3 millones de chilenos en la pobreza, incluidos 800 mil indigentes, a los cuales no se ha podido sustraer de esa condición con el solo crecimiento económico a tasas del 7% anual y con las políticas sociales gubernamentales que ocupan el 70% del presupuesto nacional. También se dan con frecuencia oportunidades de desarrollo en las regiones no asumidas por el sector privado.

Son estos fenómenos los que hacen necesario descentralizar, ya que obstaculizan el desarrollo armónico, equilibrado y con equidad de los chilenos y de su territorio, y afectan la soberanía nacional.

También, tal vez con mayor urgencia, la pertinencia de la descentralización se desprende de la exigencia de contar con un Estado más dúctil y flexible, apto para responder a realidades heterogéneas

y capaz de acompañar oportunamente un cambio cultural, social y económico cada vez más rápido. Deriva de la demanda de eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos –siempre escasos– mediante una mejor y mayor coordinación entre actores y políticas públicas en territorios más pequeños y con poblaciones más reducidas, focalizando el gasto especialmente en la pobreza. Pero proviene, fundamentalmente, de la necesidad de perfeccionar, profundizar y consolidar la democracia como sistema político y como la forma más civilizada de convivencia humana.

Debido a esta constatación el gobierno cuenta con una agenda descentralizadora a impulsarse en 1999 y persiste en su convicción de que se trata de un proceso de redistribución del poder político del centro a las regiones, gradual mas sin pausas.

En dicha agenda se cuentan:

- a) Cumplir la meta de llevar la inversión pública decidida por las regiones a representar el 42% respecto del total.
- b) Profundizar la democracia y fortalecer los actores regionales, modificando el actual sistema de elección indirecta de los consejeros regionales por uno de elección popular y directo.
- c. Culminar, a más tardar en marzo del 2000, los 503 compromisos de desconcentración de los ministerios y servicios públicos, suscritos solemnemente en junio de 1998.
- d) Establecer leyes especiales para el desarrollo de las regiones o zonas extremas, en especial Arica, Aisén y Magallanes.
- e) Perfeccionar la democracia municipal, separando la elección de alcaldes y concejales, y permitiendo que los primeros se elijan con los mismos requisitos de la del Presidente de la República.
- f) Flexibilizar y perfeccionar la institucionalidad relativa a la administraciones regional y local, convirtiéndolas en ejes de la articulación del desarrollo de sus territorios y poblaciones, a través de modificaciones a sus leyes orgánicas constitucionales.
- g) Aumentar los ingresos municipales y acentuar el carácter redistributivo del Fondo Común Municipal, por medio de una nueva reforma a la Ley de Rentas Municipales.

PRINCIPALES DESAFÍOS FUTUROS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

En definitiva, se trata de erigir a los gobiernos regionales en la institución articuladora de los esfuerzos del conjunto del sector público para impulsar el desarrollo de sus territorios y de las personas que los habitan. Por otro lado, en el caso de las municipalidades se trata de construir una institución capaz de crear condiciones para el desarrollo y de pactar con los vecinos las condiciones de su vida cotidiana y de su calidad de vida, definiendo autónomamente el esfuerzo y los aportes de cada uno a tales objetivos.

Para ello, en un plazo que trasciende el actual período de gobierno, es preciso avanzar en la descentralización fiscal por los ingresos y no sólo por el gasto, como ocurre hoy día, a nivel de los gobiernos regionales. Eso les dará más autonomía y estabilidad en sus decisiones para el desarrollo. Sin embargo, por las agudas desigualdades entre las economías de las regiones, esa descentralización fiscal no puede referirse a “impuestos de clara identificación regional”, como se establece hoy día, pues ello sólo acentuaría la desigualdad en favor de las más ricas. Lo adecuado sería hacerlo a través de la coparticipación en algún impuesto nacional y otorgándoles más flexibilidad, particularmente para su uso con fines de fomento productivo.

En el caso de los municipios, a nivel de la descentralización fiscal, con el objeto de facultarlos a pactar con los vecinos y empresas, se trata de consagrar tasas variables en sus impuestos y tributos, así como facultades para bajar los límites exentos dentro de ciertos rangos. Esto les permitirá definir políticas para la generación de ingresos propios y competir por la localización de industrias, aunque con la limitación a los municipios ricos de aportar al FCM como si aplicaran las tasas más altas. De lo contrario, se acentuarán las distancias entre municipios ricos y pobres, acrecentando la concentración que se desea combatir.

Estas medidas de descentralización fiscal pueden ser más poderosas y dinámicas para la atracción de industrias y negocios, que la siempre solicitada de disminuciones de impuestos en un país donde ya son de suyo bajos, representando sólo el 18% del PIB y de los

cuales 12 puntos provienen del consumo, 3 del impuesto a la renta y 3 de las utilidades de las empresas.

La sociedad civil, los actores políticos y los empresarios tienen un rol relevante en la descentralización. Por lo pronto es un significativo avance el haberse agrupado en el Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile, cuyo natalicio fue la Cumbre de las Regiones efectuada recientemente en Viña del Mar e inaugurada por el Presidente Frei. Ello dota al proceso de un interlocutor articulado con el cual contrastar iniciativas e ideas surgidas tanto de la sociedad civil, como de la sociedad política.

ANEXO I

EL FONDO COMÚN MUNICIPAL

El Fondo Común Municipal –FCM– es un mecanismo de redistribución de los ingresos municipales destinado a equilibrar el sistema financiero municipal de modo tal que se apoye a las municipalidades de menores ingresos. La recaudación y distribución de los recursos del FCM tienen como fundamento la solidaridad en la redistribución de los ingresos propios municipales, de tal forma de apoyar financieramente a las municipalidades de menores recursos del país. Por tanto, a menor capacidad financiera del municipio, éste recibe mayor aporte del Fondo. Entre 1991 y 1996, de los 335 municipios del país existentes hasta 1996 (actualmente son 341), 74 de ellos aportaron recursos al Fondo y 261 fueron receptores de recursos. El efecto del FCM es claro: sin su existencia 98 municipios serían financieramente insolventes, y en la práctica no podrían funcionar.

De acuerdo a lo establecido en la ley, los recursos que conforman el FCM provienen de los permisos de circulación de vehículos, las patentes comerciales o municipales, el impuesto territorial –o contribuciones–, el impuesto a la transferencia de vehículos y el aporte fiscal. Respecto a las patentes comerciales o municipales, sólo se considera a las comunas de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura.

La distribución del 90% del FCM se realiza utilizando las variables y ponderaciones establecidas en la ley: monto base igual (10%), pobreza relativa (10%), población (15%), número de predios exentos del pago de contribuciones (30%) y menor ingreso propio municipal por habitante en relación al promedio nacional (35%).

Del 10% restante, un 5% del se distribuye con el objeto de promover la eficiencia en la gestión municipal y el otro 5% se distribuye para apoyar proyectos de prevención de emergencias o gastos derivados de ellas tales como catástrofes naturales, crecimiento poblacional por factores migratorios, descensos en los recursos municipales por efectos económicos externos, etc.

ANEXO II

LA INVERSIÓN DE DECISIÓN REGIONAL

Por inversión de decisión regional se entienden todos aquellos recursos de inversión que requieren la aprobación del Consejo Regional para su asignación. Los programas o convenios actuales cuyos recursos se consideran de decisión regional son:

Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Programa multisectorial que conforma el presupuesto de inversión del gobierno regional. La distribución entre comunas, la asignación a proyectos específicos y la determinación del organismo técnico que los ejecuta la realiza el Gobierno Regional. Es, sin lugar a dudas, el fondo de la descentralización.

Inversiones sectoriales de asignación regional (ISAR). Son programas de inversión a cargo de un ministerio para apoyar un área o sector específico. El ministerio a cargo distribuye los recursos del programa entre las regiones y posteriormente los gobiernos regionales deciden la asignación a proyectos específicos. Los programas ISAR vigentes son: Caminos Comunales (M. Obras Públicas), Agua Potable Rural (M. Obras Públicas), Pavimentación Urbana (M. de la Vivienda), Salud (M. de Salud), Programa de Mejoramiento de Barrios (M. Interior), Programa de Infraestructura Deportiva (DIGEDER) y programas ISAR-FOSIS.

Inversiones regionales de asignación local (IRAL). Son programas también a cargo de un ministerio para apoyar áreas o sectores específicos. El ministerio a cargo distribuye los recursos del programa entre las regiones. Posteriormente, cada gobierno regional distribuye estos recursos entre sus comunas en base a proyectos postulados y priorizados por las Municipalidades. Los programas IRAL vigentes son: Programa de Mejoramiento Urbano (M. Interior), Programa Pavimentos Participativos (M. de la Vivienda) y programas IRAL-FOSIS.

Convenios de Programación (CP). Son convenios formales entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios para acordar acciones relacionadas con los proyectos de inversión que ellos concuerdan en realizar dentro de un plazo determinado que puede ser superior a un año. Estos convenios comprometen proyectos y recursos del o los ministerios que intervienen. Al mes de julio de 1998 existían 32 convenios de programación firmados.

Programa Chile-Barríos. Por ser una experiencia innovativa no se asimila a ninguno de los tipos de programas anteriores. Sin embargo, el plan de acción regional del Programa que incluye las inversiones a realizar debe ser aprobado por el Consejo Regional, lo que le da la calidad de inversión de decisión regional.



ESTRUCTURAS PARTICIPATIVAS
Y DESCENTRALIZACIÓN:
EL CASO DE LOS CONSEJOS
REGIONALES EN CHILE



Luis Lira C.*
Fernando Marinovic G.

*Asistente de Investigación
DPPR / ILPES.
E-Mail: llira@eclac.cl

1. INTRODUCCION

El Mensaje N° 330-323 del Presidente Patricio Aylwin del 6 de enero de 1992, mediante el cual se inicia el proyecto de ley sobre Gobierno y Administración Regional, señala entre sus fundamentos que “con ello se procura avanzar en el logro de una mayor participación ciudadana como elemento consustancial una descentralización de raíz democrática, si bien en tal sentido las negociaciones que precedieron el acuerdo político en la materia no permitieron arribar, al menos por ahora, a la fórmula de generación directa del órgano colegiado del gobierno regional, como era el propósito de este Ejecutivo”.

Llama la atención, por lo tanto, la falta de evaluaciones de las instancias de participación surgidas en el proceso de descentralización en el marco del proceso de transición a la democracia en Chile¹.

¹Una oportunidad para evaluar el proceso de descentralización chileno desde 1990 en adelante se dio en una serie de tres encuentros organizados conjuntamente por el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior (SUBDERE) con el apoyo del PNUD entre 1997 y 1998, cuyos resultados se encuentran recientemente publicados. No obstante la variedad y la calidad con que el proceso se analiza, las instancias de participación en los Gobiernos Regionales es un tema casi ausente en el debate.

Una evaluación del proceso de Regionalización del Gobierno Militar concluye que éste “es un instrumento de reafirmación del poder autocrático, antes que uno que permita verdaderamente la participación ciudadana” y que “en todo caso, hay aspectos positivos del sistema actual de Gobierno y administración interiores, que pueden aprovecharse en un régimen político democrático y otros modificarse substancialmente”².

La permanente contradicción entre la lógica de un modelo liberal en lo económico y autoritario en lo político, impidió un verdadero proceso de participación ciudadana, tempranamente definido como objetivo de la Regionalización en los decretos leyes 573 y 575 del 12 y 13 de julio de 1974 respectivamente, posteriormente consagrado en la Constitución de 1980 y por último reglamentado en la Ley 18.605 Orgánica Constitucional de los Consejos Regionales de Desarrollo del 6 de abril de 1987. Todos éstos, cuerpos legales surgidos al amparo de las peculiares Comisiones Legislativas que reemplazaron al Congreso Nacional después de septiembre de 1973.

El temor a la participación y a la democracia, en último término, explica la sutil pero vital distinción, entre poder social y poder político que el proceso de Regionalización del Gobierno Militar intentaba crear. Da cuenta, además, de la tardanza en implementar las instancias de participación creadas, especialmente en el nivel regional, y son el trasfondo de su permanente discurso contra la excesiva politización en la toma de decisiones.

Este temor se materializa en la conformación de entidades participativas estamentarias y designadas, antecedentes que permiten afirmar que lo que se buscaba con la Regionalización –mucho más allá de la incorporación de los aspectos espaciales al proceso de desarrollo con el fin de integrar física, económica y socialmente al país– era la transformación de la matriz política del Estado chileno en la cual la sociedad se vincula con éste, principalmente, a través de los partidos políticos.

²Cumplido, Francisco. *La estructura institucional del modelo de descentralización*. Centro de Estudios del Desarrollo, Documento de Trabajo N° 3, 1983.

A partir del año 1990 en adelante surge un vigoroso proceso de descentralización, gatillado en sus orígenes como un complemento de la redemocratización que busca nuevos cauces para la participación ciudadana, limitada en su ejercicio durante un largo período.

En este proceso, los actores fundamentales son los partidos políticos y “las minorías regionales actuantes” –ausentes de la vida nacional durante 17 años– que intentan recuperar su nexo entre la sociedad y el Estado. Los primeros, al cumplir sus roles tanto de socializadores políticos de la ciudadanía como de reclutadores de sus élites, en tanto que los segundos, intentando difundir la preocupación por el desarrollo regional.

La tradición centralista del Estado chileno, de sus partidos políticos e incluso de la propia sociedad civil es bien conocida. En este contexto, el proceso descentralizador chileno surge impulsado simultáneamente por el Estado y por la clase política, ambos centralistas, si bien al interior de los partidos (y también del Estado) existía una fracción cultural disidente proclive a la descentralización, como bien lo señala Palma (1989). La actuación de los partidos políticos desde 1990 en adelante está, por lo tanto, orientada por su rol de reclutadores de las élites de la ciudadanía, por sobre su eventual papel de socializadores políticos dada la situación recién planteada.

El Estado impulsa el proceso motivado por la oportunidad de avanzar en la consecución de una democracia participativa, en tanto que la clase política lo hace visualizando una oportunidad legítima para copar parte del aparato administrativo de los entes territoriales y/o crear nuevos espacios políticos, dependiendo si se trata de adherentes u opositores a los Gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia (1990-1994 y 1994-2000)³.

Es así como en la actualidad los nichos de participación creados al amparo del proceso de descentralización, están ocupados con

³Véase al respecto Boisier, Sergio. *Descentralización en Chile: Antecedentes, situación actual y desafíos futuros*. Documento 93/17, Serie Ensayos Dirección de Políticas y Planificación Regionales ILPES. Santiago de Chile, 1992.

actores pertenecientes a los partidos políticos electos por voto popular en el nivel local y de manera indirecta en el ámbito regional (concejales municipales y consejeros regionales respectivamente), los que han asumido las tareas que en los sesenta y setenta formulaban y ejecutaban funcionarios del Gobierno central dada la baja resonancia que estos temas concitaban en la clase política en ese período y que reemplazan a los delegados estamentarios designados por el aparato de la administración del Gobierno Militar en la década de los ochenta.

El diseño institucional del proceso de descentralización generado en estas condiciones permite plantear, entonces, que “es la clase política la que ha impulsado este proceso creando los espacios y las condiciones de participación”. En ese sentido “...habría una especie de encasillamiento de la participación... Faltaría entonces que la comunidad tuviera una parte del libreto”. (Tobar, 1998).

En este contexto, el objetivo del presente documento explora si la actuación de los consejeros regionales, actores pertenecientes a los partidos políticos, está permeada y, más exactamente, “socializada” por los problemas del desarrollo regional o, si por el contrario, han trasladado al cumplimiento de las funciones y atribuciones de los órganos descentralizados los temas recurrentes de la política nacional.

Para la elaboración del presente documento se hizo una revisión de la literatura disponible y luego se generó una base de datos con información solicitada a los trece Gobiernos Regionales referente a la nómina de Consejeros regionales de los períodos 1993-1997 y 1997-2001 y a algunas de sus características, antecedentes con los cuales se pudo, posteriormente, entrevistar informalmente a consejeros regionales, secretarios ejecutivos de Consejos Regionales y funcionarios de la administración nacional y regional sobre la gestión de los Gobiernos Regionales. De muy valiosa ayuda fue un documento preparado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) del Ministerio del Interior sobre el funcionamiento de los Consejos Regionales en el año 1996.

La primera parte del documento da a conocer algunos antecedentes del proceso de descentralización, que buscan concluir que

el proceso de Regionalización del Gobierno Militar se inscribe en un cambio más profundo de la matriz política del país, telón de fondo del proceso de redemocratización y descentralización iniciado en 1990. Seguidamente, se revisa el itinerario del proceso de descentralización en los primeros años del primer Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia con el fin de develar la actuación de los partidos políticos en su gestación y en el diseño institucional. La tercera parte se dedica a presentar los rasgos fundamentales de la nueva institucionalidad, en función de una revisión selectiva de la Constitución Política del Estado y de las leyes regionales y municipales. En cuarto lugar, se caracteriza la estructura y funcionamiento de los Consejos Regionales en los períodos 1993-1997 y 1997-2001 para, posteriormente, presentar un capítulo final denominado “En lugar de conclusiones”⁴ que reflexiona sobre las características del proceso y sobre sus desafíos más inmediatos.

2. ANTECEDENTES SOBRE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION CHILENO

El largo período 1973-1990 es complejo de evaluar dadas las circunstancias por las que el país atravesó y por las múltiples motivaciones del Gobierno Militar hacia el proceso de descentralización⁵.

No obstante lo anterior, se puede afirmar, sin lugar a dudas, que a medida que se consolida el modelo económico neoliberal la Regionalización concebida en sus orígenes como un proceso de readecuación institucional que buscaba modificar los patrones territoriales del país, caracterizados por desintegración y concentración,

⁴Este capítulo complementa antiguas reflexiones sobre la democratización de la planificación regional presentadas en Lira C. Luis: “The situation of regional planners in present-day in Chile”. Thesis presented to the Institute of Social Studies for obtaining the Degree of Master of Development Studies. 1984.

⁵Es así como el Decreto Ley 573 menciona como objetivos de la Regionalización la integración nacional, la participación de la población, la igualdad de oportunidades y una mejor utilización del territorio y sus recursos.

se transforma cada vez más en un proceso socio-político tendiente a modificar la matriz política tradicional del país en la que el Estado se relacionaba con la sociedad civil, principalmente a través de los partidos políticos y de las minorías regionales actuantes.

Esta afirmación se puede comprobar al tenor de la posición del Gobierno Militar frente al sentido de la Regionalización, como así también respecto a las estructuras de participación contempladas en los Gobiernos y administraciones regionales y comunales: los COREDES (Consejos Regionales de Desarrollo) y los CODECOS (Consejos de Desarrollo Comunal).

El carácter socio-político del proceso de descentralización durante el Gobierno Militar queda manifiesto en la siguiente afirmación de uno de los primeros directores de la CONARA: “La regionalización chilena no es, ni puede ser, sólo una división político-administrativa diferente, ni una nueva redefinición de los ámbitos geográficos de competencia de los servicios públicos, ni el componente territorial de la planificación del desarrollo. La regionalización es, también, un proceso político del Gobierno que se ha materializado en la creación de los Gobiernos y administraciones regionales, en las cuales se han delegado –en el grado que el Supremo Gobierno ha considerado adecuado– poder y potestades administrativas”⁶. En este mismo sentido, un estudio de los primeros años del Gobierno Militar plantea que la Regionalización es “... un proceso de reforma de la Estructura de Gobierno y Administraciones Interiores del Estado, que persigue la descentralización funcional y territorial del poder político y social con la finalidad de avanzar hacia una sociedad tecnificada y de verdadera participación social, que permita la obtención del desarrollo socioeconómico en forma armónica y, en consecuencia, una efectiva integración nacional”⁷.

Según los autores del estudio recién citado, el logro de una so-

⁶Barrientos, Juan. “La situación actual y las perspectivas de la Regionalización”, en: Diario *El Mercurio* del 23 de diciembre de 1975, p. 2.

⁷Borel, Edmundo y Claudio Mergudich. *Algunos aspectos administrativos del Gobierno regional y perspectivas del nuevo municipio chileno*. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Departamento de Administración, 1976, p. 18.

ciudad tecnificada y de verdadera participación social es la consecuencia lógica de la consolidación e institucionalización de un poder social (entendido como la facultad de los cuerpos medios de la sociedad para desarrollarse con legítima autonomía hacia la obtención de sus fines específicos, transformándose en vehículo de límite, a la vez que de enriquecimiento del poder político, entendido éste a su vez como la facultad de decidir en los asuntos de interés general para la nación) con órganos despolitizados capaces de entregar un aporte técnico y de valorar el conocimiento en su justa medida, dentro del contexto de descentralización.

La contradicción entre un Gobierno autoritario y la participación social explica la postura ambivalente frente al tema y la tardanza con la que se implementan las estructuras de participación sobre todo a nivel regional.

Recuérdese al respecto, que el accionar del Gobierno Militar refleja un plan ambicioso de largo alcance, que buscaba la transformación de las estructuras más profundas de la sociedad chilena en los planos económico, social y político-institucional. Así el influyente diario *El Mercurio* editorializaba el día 21 de mayo de 1984 que “es comprensible que la comunidad quiera darse un sistema de Gobierno y administración regional y comunal distinto al imperante anteriormente, atendiendo a las lamentables distorsiones que aquél sufrió como consecuencia de una excesiva politización. De ahí que sea prudente no posponer el ensayo de las nuevas instituciones⁸, pues la evolución política podrá determinar que, a la postre, no llegasen a enraizar en la conciencia cívica y el consiguiente vacío produjese, en el mejor de los casos, una recaída en los mecanismos vigentes hasta 1973, pese a sus deficiencias”. Un planteamiento similar se hace el 25 de agosto del mismo año llegándose a plantear la permanencia de estas estructuras en una administración diferente: “...resulta necesario insistir, una vez más, en la urgente conveniencia de que los mecanismos diseñados por la Carta sean puestos en marcha lo más pronto posible durante el período de transición, sistema que podría ser demolido integralmente por una futura

⁸En especial referencia a los Consejos Regionales de Desarrollo.

Administración. O, todavía peor, esa estructura podría ser desnaturalizada e instrumentalizada con fines totalitarios”⁹.

Finalmente, en este breve recuento y justificando la no puesta en funcionamiento de las estructuras de participación, el mismo editorial del diario recién citado señala que: “sin embargo, no puede olvidarse que el marxismo es hábil en la infiltración de los cuerpos intermedios. Siendo así, será tanto mayor la dificultad que encuentre en su labor de penetración cuanto mayor sea la congruencia entre la estructura de administración regional y comunal y las normas generales de defensa que la Carta establece, cuyo valor real resalta cuando se piensa que, en la práctica, una defectuosa estructuración de los COREDES y CODECOS podría favorecer esa infiltración.”

El triunfo del No en el plebiscito del 5 de octubre de 1988 moviliza rápidamente al régimen militar en el desmantelamiento a través de diversos mecanismos del sistema neopresidencial instaurado con la Constitución de 1980, situación que la Coalición de Partidos por la Democracia intenta controlar a través de los acuerdos constitucionales de 1989, consensuados con el saliente régimen militar. En esta ocasión se acordó, además, que posteriores reformas a la Constitución de 1980 seguirían el camino acordado en esa ocasión.

Este es el contexto en el que el Primer Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, encabezado por el ex-Presidente Patricio Aylwin, asume el Gobierno en el período 1990-1994. Las reglas del juego establecidas en la Constitución Política de 1980, modificada en 1989, definen los márgenes de acción para la gestión de su Gobierno. Tal como lo señala un experto, “estas reformas consensuales fueron el primer paso básico en el proceso de construcción de consensos políticos en el país, puesto que permitieron a la oposición democrática reconocer, aunque modificada, la Constitución de 1980, que ella había previamente rechazado como ilegítima en su origen y antidemocrática en su contenido. De este modo, la primera gran reforma del Estado permitió disponer de reglas del juego políticas aceptadas por todos los sectores. Asimismo, se convino que reformas posteriores a la Constitución se ajustarían al procedimien-

⁹Diario *El Mercurio*, 25 de agosto de 1984.

to entonces acordado, lo que ha sido plenamente respetado. De ese modo se eliminó la incertidumbre política que habría puesto en grave riesgo la estabilidad y el desarrollo del país”¹⁰.

Este es, también, el contexto en el que deben evaluarse las reformas legales vinculadas con el proceso de descentralización, que buscaron también reformar políticamente el Estado desde una perspectiva valórica diferente del régimen anterior.

Las nuevas reformas son parte de un proceso de transición a la Democracia en el que se busca reemplazar la antigua institucionalidad autoritaria por una nueva democrática, en una opción que deja condicionada la transición a la democracia a mecanismos de acuerdo y negociación que incluyen un sistema binominal mayoritario y a la presencia de Senadores institucionales, para sólo nombrar algunas de sus características. En este contexto, surge desde 1990 en adelante un vigoroso proceso de descentralización que tiene como objetivo fundamental profundizar la democracia, pasando de esquemas caracterizados por la elección de representantes de la ciudadanía, cada cierto período, a esquemas que buscan la participación permanente en el diseño, la toma y el seguimiento de las políticas públicas, superando de esta forma la dicotomía entre Estado y sociedad civil. Persigue, desde esta perspectiva, modernizar la administración del Estado haciendo más eficiente y cercana a la población su gestión y posibilitar la transformación de la población de objeto en sujeto del desarrollo.

Este proceso, por lo menos en el período 1990-1994, es más el resultado por una parte del juego político entre la oposición y los partidos de la Concertación por la Democracia¹¹ en el contexto antes definido que el resultado de estudios y concepciones finalistas y, por la otra, el resultado del liderazgo de la SUBDERE en estre-

¹⁰Boeninger, Edgardo. “Reforma y Modernización del Estado en América Latina”, en *Reforma y modernización del Estado*, ILPES-CEPAL, 1994.

¹¹Ver Abalos, José A. “La descentralización en Chile: antecedentes históricos y reformas actuales”, en: *La cuestión regional en la transición a la democracia en el caso de Chile*. Informe de investigación preparado por Carlos de Mattos (coordinador) José A. Abalos, Antonio Daher y Margarita Guerra. Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.

cha colaboración con el Ministerio Secretaría General de Gobierno, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. El Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN (entidad en la cual se transformó la Oficina de Planificación Nacional, ODEPLAN, asesora directa de la Presidencia de la República en el Gobierno Militar), no jugó un rol muy destacado en el proceso, entre otras razones, porque en la reorganización institucional la Subdirección Nacional de ODEPLAN se transformó en una División de Desarrollo Regional con lo cual el tema perdió status internamente.

Esta combinación de intereses determina que al tenor de los discursos oficiales el proceso persiguiera objetivos múltiples relacionados con la redemocratización como ya se señaló, la modernización y reforma del Estado, la búsqueda de una mayor competitividad internacional en los procesos de globalización y apertura externa y un nuevo intento por modificar la configuración territorial del país pero, sin lugar a dudas, el primero de los nombrados comanda el proceso y subsume a los otros objetivos.

El Acuerdo Político suscrito por todos los partidos con representación parlamentaria en 1991 permitió una nueva e importante modificación a la Constitución Política en el Capítulo XIII sobre Gobierno y Administración Interior, además de importantes modificaciones a los artículos 3 del Capítulo I Bases de la Institucionalidad y al artículo 19 número 20 del Capítulo III sobre Deberes y Derechos Constitucionales referente al destino de los tributos. Es importante señalar que el Acuerdo Político se suscribió con el compromiso del Gobierno de modificar –además de la generación de una ley sobre Gobiernos Regionales y modificaciones a la Ley de Municipalidades– la Ley de Rentas Municipales y la Ley sobre el Impuesto Territorial.

3. EL ITINERARIO DE LA DESCENTRALIZACION EN LOS PRIMEROS AÑOS DE LA ADMINISTRACION DEL PRESIDENTE PATRICIO AYLWIN

Objetivo fundamental del Gobierno del ex-Presidente Aylwin fue la transición de un Gobierno autoritario a un Gobierno democrático.

Ante la imposibilidad e inconveniencia de introducir reformas que permitiesen remover los mecanismos que caracterizaban (y aún caracterizan) el marco institucional del país –denominado como “democracia protegida”– se optó, primeramente, por el perfeccionamiento de la Ley de Juntas de Vecinos y, luego, por la democratización de las municipalidades.

Respecto a las Juntas de Vecinos, debe recordarse que en 1974 se dictó el Decreto Ley 349 que facultó a las autoridades comunales a designar a sus dirigentes, terminando con su autonomía. Esta situación se prolongó hasta el 30 de diciembre de 1989 en que se publicó la Ley 18.893 sobre Organizaciones Comunitarias Territoriales y Funcionales, que permitió las primeras elecciones democráticas de directivas de las organizaciones comunitarias desde 1973.

El Gobierno de Patricio Aylwin, para democratizar estas instancias de participación, envió un proyecto de ley que, inicialmente, recibió el acuerdo favorable de la Cámara de Diputados respecto a la idea de legislar, el que luego fue objeto de una presentación durante su trámite ante el Tribunal Constitucional en relación con la propuesta del Mensaje de elegir sólo una Junta de Vecinos por cada Unidad Vecinal y de una Unión Comunal por cada comuna. El Tribunal Constitucional acogió esta presentación, fallando el 22 de abril de 1991 sobre la inconstitucionalidad de la propuesta del Ejecutivo.

Tras 5 años de un trámite legislativo que fue perdiendo paulatinamente interés por parte de todas las fuerzas con representación parlamentaria se publicó en 1996 la Ley 19.418 que, al haber sido objeto de reparos sustantivos por parte del Tribunal Constitucional, referentes al número de personas requeridas para conformar una Junta de Vecinos, fue reemplazada por un texto refundido –la Ley 19.483– que en lo formal subsana esos reparos. Puesto que este texto refundido subsana estos reparos en virtud de disposiciones administrativas que contemplaba la ley original, los Parlamentarios no consideran que este cuerpo legal, en la forma que se promulgó, incentive una real y verdadera participación. A lo anterior se suma un desplazamiento de ésta hacia los Concejos Municipales y en mucho menor medida a los Consejos Económicos y Sociales Comunales (CESCOS). En sus disposiciones, la Ley 19.483 contempla financiamiento para las acciones que pueden rea-

lizar las Juntas de Vecinos provenientes de aportes municipales, aporte fiscal y aportes de los propios vecinos. En la práctica nunca se ha aportado financiamiento fiscal, razón por la que éstas funcionan sólo en algunas comunas.

Con respecto a las municipalidades –porque la mayoría de los alcaldes en funciones en 1990 habían sido nombrados en sus cargos por el Consejo Regional de Desarrollo (COREDE) respectivo, a propuesta en terna del Consejo de Desarrollo Comunal (CODECO), ambos de absoluta carencia de representación democrática y creados como instancias de participación corporativa en sustitución de la participación vía partidos políticos¹². Con un presidente y un Congreso Nacional recientemente electos por voto popular –bajo un sistema binominal que aún está vigente– la permanencia de estas autoridades municipales y de estas instancias de participación resultaba a todas luces contraproducente con la forma y fondo de un Gobierno democrático. No ocurría lo mismo en el plano regional toda vez que los Intendentes al ser de confianza del Presidente de la República habían sido recientemente designados en sus cargos y los COREDES prácticamente no estaban en funciones en ninguna Región del país.

La opción por la democratización en el plano regional estuvo ausente en el primer proyecto de reforma del Gobierno. De esta forma, en una evaluación reciente de la gestión regional en nuestro país se señala que “si bien el Programa de Gobierno de la Concertación planteaba la propuesta más ambiciosa en materia de descentralización, una vez instalado el Gobierno de Aylwin la cuestión regional pareció perder prioridad en favor de la más sentida necesidad de democratizar el ámbito municipal mediante la corres-

¹²El artículo 48 de la ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades promulgada el 29 de marzo de 1988 establecía que “El alcalde respectivo será designado por el consejo regional de desarrollo respectivo, a propuesta en terna del consejo de desarrollo comunal. No obstante, corresponderá al Presidente de la República la designación del alcalde, quien será de su exclusiva confianza en las comunas de Arica, Antofagasta, Valparaíso, Viña del Mar, Santiago, Conchalí, La Florida, Las Condes, Ñuñoa, Concepción, Talcahuano, Temuco, Puerto Montt, Coyhaique y Punta Arenas. El alcalde durará cuatro años en el ejercicio de su cargo y podrá ser designado por nuevos períodos”.

pondiente reforma constitucional. Así, en mayo de 1990, el Ejecutivo presentó a la Cámara un proyecto de reforma constitucional que incidía principalmente en la modalidad de elección de alcaldes, proyecto rechazado en el Senado, fundamentalmente porque los Senadores de oposición consideraron inaceptable la falta de un tratamiento integral de la descentralización, es decir, la falta de una propuesta regional¹³.

Por ello, un año después, el Ejecutivo envía un nuevo proyecto, esta vez de alcance tanto regional como comunal, proyecto transformado en las leyes orgánicas respectivas (Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional 19.175 y Ley Orgánica de Municipalidades 18.695). “Políticamente, la oposición actuó con una lógica impecable. Por un lado, tomó en sus manos una emergente demanda nacional (por restringida que estuviese a ciertos sectores ilustrados, pero con fuerte capacidad de presión) arrebatando la iniciativa al Gobierno y obligándolo a modificar su posición. Por otro, tal como había sucedido en países europeos (Italia, por ejemplo), la oposición hizo cálculos políticos y electorales muy sencillos que permitían prever dificultades de largo plazo para ganar una elección presidencial y dificultades de corto plazo al enfrentar la posibilidad cierta de perder gran parte del control de los municipios (cuestión que la práctica probó muy pronto). De ahí la conveniencia de crear nuevos espacios políticos (las regiones) en donde potenciar su presencia en el aparato del Estado¹⁴.

La insistencia de la oposición por legislar conjuntamente sobre lo regional y lo municipal determina que el ejecutivo envíe un nuevo proyecto de reforma constitucional, esta vez referido a modificaciones regionales, provinciales y comunales al Capítulo XIII de la Constitución Política sobre Gobierno y Administración Interior del Estado. Digno de mención es el hecho de que altos funcionarios del Gobierno expresaron su disconformidad por legislar conjuntamente sobre el nivel nacional y local.

¹³Véase al respecto Boisier, Sergio. *Modernización y gestión regional: El caso chileno*. Documento 94/25 Serie Ensayos Dirección de Políticas y Planificación Regionales del ILPES. Santiago, Chile.

¹⁴Boisier, Sergio. *Modernización y gestión regional: El caso chileno*. Op. cit.

El Mensaje del Ejecutivo del 17 de mayo de 1991 entre sus ideas matrices reafirma el carácter unitario de la estructura del Estado; exceptúa del principio de la no-afectación de tributos a un fin específico a aquellos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación regional y local y no solamente comunal; suprime la existencia de alcaldes designados; establece en el ámbito de la administración comunal los órganos superiores de las municipalidades, el Alcalde que es su máxima autoridad y el Concejo Municipal dotado de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras, consagrando además la generación democrática de ambos, por sufragio universal; establece para el gobierno y la administración regional Gobiernos Regionales concebidos como personas jurídicas de derecho público con patrimonio y presupuesto propio y adecúa las disposiciones sobre Gobierno y administración interior del Estado, entre otras.

4. LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LA LEY ORGANICA CONSTITUCIONAL SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACION REGIONAL

En el contexto anterior, los temas que suscitaron mayor debate durante la reforma constitucional en el nivel regional, guardan relación con el Gobierno y la administración regional, el Consejo Regional, el financiamiento y las gobernaciones.

Con respecto a lo primero, el Mensaje propuso entregarle al Gobierno regional la administración superior de cada Región. Acogiéndose una indicación de Senadores de la oposición, se optó por la redacción actual que señala que el Gobierno de cada Región reside en un intendente que será de la exclusiva confianza del Presidente de la República y que su administración radicará en un Gobierno regional constituido por el Intendente y por el Consejo Regional. Ello porque la función de Gobierno implica la potestad de tomar decisiones y es, por tanto, una facultad que se extiende a todo cuanto tienda a la preservación del orden público y la conservación de la seguridad interna y externa. A su vez, la función de administración supone un conjunto de atribuciones que se orientan a la aplicación de las normas legales para la consecución del

poder público en materias de desarrollo y funcionamiento de los servicios públicos. Otro aspecto del debate referente a este tema giró en torno a otorgarle a la Región personalidad jurídica de derecho público con patrimonio propio, cuestión que, se señaló, es inconveniente porque personifica a la Región en función de un territorio, atenta contra la naturaleza del Estado unitario y complica la determinación del patrimonio regional¹⁵. Por tanto, se estableció la personalidad jurídica del Gobierno Regional.

En este contexto, modificar la actual división político administrativa del país requiere leyes de quórum calificado en los casos de las comunas y provincias, y modificación constitucional en el caso de las regiones. Esta rigidez se explica –adicionalmente– porque en Chile los Senadores se eligen en función de circunscripciones en relación a las trece regiones del país. A este respecto, el artículo 45 señala que “El Senado se compone de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales, en consideración a las trece regiones del país. Cada Región constituirá una circunscripción, excepto seis de ellas que serán divididas, cada una, en dos circunscripciones por la Ley Orgánica Constitucional respectiva. A cada circunscripción corresponde elegir dos Senadores...”.

Consecuentemente con lo anterior, el artículo 99 Constitucional permite sólo modificar los límites regionales pero no crear nuevas regiones al señalar que: “Para el Gobierno y la administración interior del Estado, el territorio de la República se divide en regiones y éstas en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas. La modificación de los límites de las regiones y la creación, modificación y supresión de las provincias y comunas serán materia de ley de quórum calificado, como asimismo, la fijación de las capitales de las regiones y provincias, todo ello a proposición del Presidente de la República”.

En lo referente al Consejo Regional, el Mensaje lo concebía como un órgano normativo, resolutivo y fiscalizador dejando sus atribu-

¹⁵Lo que sigue es una síntesis de los antecedentes contenidos en Constitución Política de la República de Chile (actualizada). Leyes anotadas y concordadas. Edición especial. Diciembre de 1991. *Diario Oficial de la República de Chile*, pp: 9-14 y 90-112.

ciones y su constitución a la ley. Los Senadores de la Concertación de Partidos por la Democracia plantearon que el Consejo Regional debía ser un órgano de participación de la comunidad elegido por sufragio universal. A su vez, los Senadores de la oposición propiciaron conservar la naturaleza estamentaria del Consejo al incluir entre sus miembros a un representante de las Fuerzas Armadas y Carabineros y de las principales organismos privados con actividades relevantes en la Región.

En relación con el financiamiento de los Gobiernos Regionales, el Mensaje contenía un mandato para que la Ley de Presupuestos asignara a los Gobiernos Regionales una proporción del total de los gastos de inversión pública con la denominación de Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), creaba las inversiones sectoriales de asignación regional (ISARES) y facultaba a los Gobiernos Regionales para la celebración de Convenios de Programación. Mediante una indicación de los Senadores de la oposición se propuso que el FNDR debía ser una proporción no inferior al 50% de los gastos de inversión públicas anuales. Sobre este aspecto, el Ejecutivo impuso su criterio respecto a la inconveniencia e imposibilidad de elevar inmediatamente el FNDR al 50% de la inversión pública, concordándose que, sumados los recursos del FNDR, de las ISARES y de los convenios de Programación se llegaría en el futuro cercano a cifras similares.

Con respecto a las gobernaciones, el Mensaje consideraba para cada provincia, con excepción de la correspondiente a la cabecera regional, la Gobernación como un organismo territorialmente desconcentrado del Intendente, a cargo de un gobernador de la confianza exclusiva del Presidente de la República. Mediante una indicación de Senadores de la oposición y de la Concertación se eliminó del texto del Ejecutivo la supresión de la no existencia de gobernaciones en las cabeceras regionales. Así, en la actualidad sólo falta implementar la Gobernación de Santiago, cuestión que requiere aumentar la planta del servicio de Gobierno interior en un cargo de Gobernador y destinar algunos de sus funcionarios del nivel central a esta dependencia. Si ello aún no ocurre se debe en buena medida a la falta de claridad para enfrentar el tema de la gestión urbana, especialmente, en la ciudad capital del país.

En lo referente a las disposiciones sobre Gobierno interior, y en

particular en lo referente a las fórmulas de coordinación establecidas en el artículo 112 constitucional, se debatió la posibilidad de crear Gobiernos Metropolitanos. En definitiva, sobre este tema prevaleció la idea de que nuevas estructuras podrían agregarse a la lista burocrática de la administración del Estado y se dejó abierta la posibilidad de asociaciones municipales para la solución de problemas comunes.

En síntesis, la Ley 19.175 reproduce sin grandes variaciones y en muchos casos literalmente el texto constitucional, el que a su vez reproduce los contenidos del acuerdo político.

La Ley 19.175 avanza con respecto a la reforma constitucional al incorporar al capítulo IV “Sobre la Estructura Administrativa del Gobierno Regional y de otros Organos de la Administración Pública en las Regiones”, la figura del Gabinete Regional, al permitir la existencia en el presupuesto de inversión de recursos distintos al FNDR, incluyendo un Fondo de Inversión Metropolitana para la atención de los problemas de las áreas metropolitanas.

Los retrocesos están dados por la eliminación del Mensaje del capítulo V sobre “Asociaciones Regionales”¹⁶ y por la reglamentación en la ley del artículo 103 Constitucional sobre transferencia de competencias.

La constitución de Asociaciones Regionales permitiría a los Gobiernos Regionales enfrentar conjuntamente con el sector empresarial

¹⁶En el capítulo V del Título Segundo del Mensaje se disponía que “los Gobiernos Regionales podrán asociarse con personas naturales o jurídicas, así como constituir con ellas entidades destinadas a promover actividades o iniciativas sin fines de lucro que contribuyan al desarrollo regional. Estas asociaciones o entidades podrán efectuar estudios, estimular la ejecución de proyectos de inversión, fortalecer la capacidad asociativa de pequeños y medianos productores, promover la innovación tecnológica y llevar a cabo actividades de capacitación”. Dichas asociaciones o entidades, postulaba el Mensaje, se regirían por la legislación común aplicables a los particulares y no podrían contratar en caso alguno empréstitos. Adicionalmente, el Mensaje señalaba que los convenios que celebraran los Gobiernos Regionales deberían especificar las obligaciones de los respectivos asociados y los aportes financieros y demás recursos materiales que los Gobiernos Regionales proporcionarían para el cumplimiento de las acciones concertadas.

los desafíos de la globalización y la competitividad internacional cumpliendo de mejor forma con su función de fomento productivo. No obstante las salvaguardas introducidas en la redacción del capítulo, éste fue eliminado del proyecto del Ejecutivo en el complejo proceso de negociación con un Senado con mayoría opositora al Gobierno por la presencia de senadores institucionales y otros electos en función del sistema binominal presente.

A su vez, la transferencia de competencias según lo dispuesto por el artículo 67 de la Ley 19.175 plantea que los estudios que demuestren la aptitud de los Gobiernos Regionales para asumirlas “serán entregados al Presidente de la República para su consideración sobre la materia”, sin precisar plazos ni procedimientos generales de apelación, restringiendo el alcance del artículo 103 Constitucional antes señalado.

La prevalencia del nivel regional por sobre el nivel comunal queda claramente establecida al tenor del artículo N° 3 de la Constitución Política de la República de Chile señala que: “El Estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones. Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley”.

La Constitución Política consagra así el carácter unitario del estado y la descentralización administrativa de algunos órganos y la desconcentración de otros.

Esto significa que en el caso chileno es necesario distinguir entre el Gobierno y la administración interior del Estado. El gobierno de Chile es presidencial, tiene un carácter nacional, y se proyecta territorialmente a todo el país a través de los Intendentes y Gobernadores. De esta manera todo lo vinculado a la conducción general del Estado, al mantenimiento del orden público, a las relaciones políticas es propio de esas autoridades unipersonales que actúan en representación del Presidente de la República.

Según este espíritu no se desconcentran territorialmente los ministerios de Relaciones Exteriores, del Interior, Defensa y Secretaría General de la Presidencia por estar sus funciones más vinculadas a las de Gobierno del país.

La descentralización, en el ámbito del sector público chileno, significa reconocer funciones y atribuciones a organismos que son

independientes jurídicamente del Estado por cuanto tienen personalidad jurídica propia, patrimonio, presupuesto y normas de funcionamiento autónomas, como es el caso de los Gobiernos Regionales.

La desconcentración es el acto mediante el cual se traspasan capacidades para tomar decisiones desde un nivel más alto a un nivel más bajo en un mismo organismo que realiza sus actividades propias con la personalidad jurídica del organismo del Estado, con su patrimonio, presupuesto y las normas administrativas que regulan esta transferencia de poderes, como es el caso de las Secretarías Regionales Ministeriales y las Direcciones Regionales de Servicios Públicos.

En este esquema, los Gobiernos Regionales pueden ejercer sus funciones y administrar sus recursos sin dependencia de otro órgano, pero siempre dentro de los términos y para los fines que determine la ley, pudiendo, incluso, dictar normas reglamentarias aplicables a la Región en caso que fuera necesario para la práctica de su funcionamiento, sin otra limitante que no sea la de no contradecir las normas reglamentarias y legales de nivel nacional.

El Gobierno Regional en Chile es considerado como un servicio público descentralizado territorialmente, aún cuando está sometido a la supervigilancia del Presidente de la República en los términos consignados en la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado. (Ley 18.575)

La opción por la descentralización en el caso chileno apunta en esta etapa del proceso, esencialmente a la búsqueda de mayor equidad en la distribución del poder en el plano de la toma de decisiones, y la desconcentración procura alcanzar niveles de mayor eficiencia del aparato público. Ambos procesos articulados buscan la consolidación y profundización de la democracia, al compartir las distintas instancias de acción en el terreno de las decisiones y de la operatividad eficiente.

Otro propósito principal de la descentralización es crear condiciones para incrementar la estabilidad política y la unidad nacional al otorgar a los distintos niveles territoriales subnacionales la ca-

pacidad de participar más directamente en las decisiones, sobre todo en materias de desarrollo de las comunas, las provincias, las regiones, en el sentido de articular los diversos intereses que orientan el desarrollo del conjunto del país como unidad nacional.

La Reforma Constitucional de noviembre de 1991 refuerza la idea de Estado Unitario fundamentada en la tradición jurídica y en el sentimiento nacional. En ningún momento se esboza la modalidad de Estado Federal que implica la asociación de estados dentro de un Estado. Por lo tanto, el proceso de descentralización se refiere exclusivamente al ámbito administrativo y existe en el país un único cuerpo normativo y legal que lo rige, independientemente de su división político-administrativa.

En este contexto, la Ley establece las funciones y atribuciones de los Gobiernos Regionales y, separadamente, la de los dos órganos que lo componen: el Intendente y el Consejo Regional.

La gradualidad del proceso permite utilizar las normativas generales –que delimitan en forma amplia el quehacer regional– sobre las cuales los nuevos entes regionales podrán avanzar de acuerdo a su propia capacidad. Para tal objetivo los Gobiernos Regionales disponen, entre otros, de un instrumento jurídico denominado Reglamento, que permite regular el ejercicio de ciertas funciones y atribuciones.

El papel dual del Intendente como autoridad regional es una característica del proceso actual de descentralización. En efecto, en el Intendente están radicadas las funciones de Gobierno Interior, como órgano desconcentrado del Presidente de la República. Además, simultáneamente, es el órgano Ejecutivo del Gobierno Regional y, por lo tanto, es el responsable del cumplimiento de las tareas vinculadas a la administración del desarrollo de la Región.

Las funciones de administración de la Región, como se ha señalado, radican en el Gobierno Regional como tal, es decir, en el Intendente y en el Consejo Regional.

Los Gobiernos Regionales, en el ejercicio de sus funciones y atribuciones de administración superior de la Región, se vinculan directamente con las administraciones locales, las que, a su vez, se relacionan con la Región en cumplimiento de sus propias funciones privativas y compartidas. Un ejemplo de esto último lo contempla

el artículo 7º de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades señalando que «las municipalidades deberán actuar, en todo caso, dentro del marco de los planes nacionales y regionales que regulen la respectiva actividad, inmediato del Presidente de la República en el territorio de su jurisdicción y, por lo tanto, un funcionario de su confianza exclusiva. Ello implica que el Intendente es nombrado por el Presidente de la República y se mantiene en el cargo mientras cuente con su confianza. Respecto a su carácter de ejecutivo del Gobierno Regional y de presidir el Consejo Regional, el Intendente ejercerá sus funciones con arreglo a la Constitución Política de la República, a las leyes, a los reglamentos supremos y a los reglamentos regionales.

El Consejo Regional tiene por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional para lo cual está investido de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras. Está integrado, además del Intendente, por Consejeros que duran cuatro años en sus cargos pudiendo ser reelegidos. El número de Consejeros que conforman el Consejo Regional es variable y se determina de acuerdo a la siguiente distribución: Dos Consejeros por cada provincia, independientemente de su número de habitantes; Diez Consejeros adicionales en las regiones de hasta un millón de habitantes; Catorce Consejeros adicionales en aquellas regiones que superen el millón de habitantes.

La elección de los consejeros regionales se efectúa por parte de los concejales de las comunas de la Región, constituidos para estos efectos en colegios electorales provinciales, para lo cual cada candidatura a Consejero Regional debió ser presentada por a lo menos dos concejales de la respectiva provincia, no pudiendo un mismo concejal patrocinar más de una candidatura. Para la primera y segunda elección se eligieron 244 consejeros regionales.

Adicionalmente a lo anterior, en cada provincia existe un Gobernador –órgano desconcentrado del Intendente, nombrado y removido libremente por el Presidente de la República– y un Consejo Económico y Social Provincial de carácter consultivo y mixto. Este órgano está integrado por el Gobernador, por miembros elegidos y otros que lo son por derecho propio estamentarios, en similitud con los antiguos COREDES.

Otros órganos de la administración pública colaboradores del Gobierno regional son las Secretarías Regionales Ministeriales, el Gabinete Regional y las Direcciones Regionales.

Una mención especial merece el caso de la administración de las áreas metropolitanas en el caso chileno. En el ordenamiento jurídico actual, las áreas metropolitanas se conciben como la extensión territorial formada por dos o más centros de población unidos entre sí por espacios construidos y que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos, en cuyo territorio se concentran las actividades económicas, sociales, políticas y culturales, y en que se asienta un elevado porcentaje de la población a nivel nacional. De acuerdo a la Ley 19.175 en el presupuesto del Gobierno Regional puede existir un Fondo de Inversión Metropolitano, tal como antes se mencionara.

5. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LOS CONSEJOS REGIONALES

5.1. Sobre la estructura de los consejos regionales

Desde el retorno al sistema democrático, se han efectuado dos elecciones de consejeros regionales: la primera en 1993 y la segunda en 1997, terminando su período los actuales consejeros en el año 2001.

Como ya se ha planteado anteriormente, en la actualidad los consejeros regionales son elegidos por los concejales municipales, constituidos para estos efectos en colegios electorales por cada una de las provincias de la misma¹⁷.

A ese respecto, merece mencionarse que –dada la modalidad de conformación de los Consejos Regionales– pesa más en el número de consejeros a elegir el número de provincias que la población regional, enfatizando la territorialidad que caracteriza a la preocupación

¹⁷En el Anexo N°1 se presenta la nómina de Consejeros regionales a elegir en la primera elección y los cuerpos electorales provinciales conformados por los Concejales municipales.

por el desarrollo regional. Ello es particularmente cierto en las regiones de Valparaíso (la que con 1.373.967 habitantes, elige 28 consejeros regionales, dos más que la Región Metropolitana con 5.170.293 habitantes) y de La Araucanía que a pesar de tener 774.959 habitantes, sólo elige 14 consejeros regionales contra 16 de la Región de Aisén con 82.071 habitantes¹⁸.

Las elecciones de alcaldes y concejales municipales definen así tempranamente en 1992, la contienda electoral de los consejeros regionales, dedicándose posteriormente las cúpulas de los partidos sólo a elaborar la nómina de candidatos a consejeros con sus suplentes, actividad que casi sin excepción es realizada centralizadamente con consultas a las estructuras partidarias regionales.

En efecto, en la primera elección de alcaldes y concejales realizada en 1992, la elaboración de un Protocolo de Acuerdo entre todos los partidos con representación parlamentaria –tendiente a reglamentar la elección del alcalde y del concejo que conformaban una sola lista– eliminó la posibilidad de que candidatos independientes tuvieran alguna posibilidad de éxito en ser electos alcaldes o concejales. Esto permitió que los partidos políticos actuaran con el alto grado de centralismo ya mencionado en la conformación de las listas de candidatos a consejeros regionales lo que redundó en un muy bajo perfil de su elección.

Los primeros Consejos Regionales (CORES) asumen sus funciones así en 1993. Entre marzo de 1990 y esa fecha en las regiones del país funcionaron los COREDES conformados según la Ley 18.605 Orgánica Constitucional de los Consejos Regionales de Desarrollo del 6 de abril de 1987, los que por carecer de toda legitimidad aprobaron sin discusión –luego de un período inicial de confrontación– las propuestas de los Intendentes Regionales, que en su gran mayoría se referían a la incorporación caso a caso de proyectos de inversión tendientes a copar la cuota del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que se les asignó durante la discusión presupuestaria de 1989.

Debe recordarse a este respecto, que el futuro Director de Presupuestos del Primer Gobierno de la Concertación de Partidos por

¹⁸Fuente: Anexo N° 1.

la Democracia se incorporó a fines de 1989 a esta entidad con el fin de asegurar una correcta ejecución presupuestaria durante el año siguiente, cuestión que en el caso del FNDR no fue nada de fácil dada la situación antes descrita, la falta de experiencia de los nuevos encargados de inversión regional, una explosión de demanda en infraestructura social y un nuevo Reglamento Operativo que regía al contrato de préstamo BID 578/OC-CH que financió el 90% del FNDR entre 1990 y 1994 y el Gobierno Militar suscribió con el BID el 2 de marzo de 1990, pese a las peticiones formales de las futuras autoridades a retrasar tal operación¹⁹.

Una prueba de lo anterior es que en el mes de junio de 1990, el Ministro de Hacienda conjuntamente con el Ministro de Planificación hicieron saber al Presidente de la República que a esa fecha sólo se habían comprometido el 26% del FNDR a nivel nacional, teniendo como rangos entre 50% y 10% en las regiones del país. Este último antecedente, desconocido para muchos de los expertos que analizan el proceso, motivó que el nivel nacional, comandado por la SUBDERE y por el Ministerio de Hacienda con la ayuda de MIDEPLAN, desplegara un enorme esfuerzo de capacitación tendiente a resolver tal situación que, sin lugar a dudas, se convertiría en uno de los argumentos contra el proceso de descentralización por parte de políticos y funcionarios moldeados en la cultura centralista.

La actuación de los primeros Consejos Regionales estuvo así marcada en lo sustantivo por el cumplimiento de su función general de resolver la inversión de los recursos que a la Región le correspondieron en la distribución del FNDR (y en mucho menor medida, con la de destinar a proyectos específicos los programas de inversión sectorial de asignación regional que la ley de presupuestos contemplaba) y por el estudio e interpretación de la Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regio-

¹⁹La transición de la administración regional del Gobierno Militar al Gobierno democrático estuvo signada por hechos tales como la firma de este contrato de préstamo, la caducación irrevocable el día 30 de marzo del contrato de arrendamiento de las dependencias en las que funcionaba la SUBDERE, una carencia de proyectos de inversión con recomendación favorable según el Sistema Nacional de Estadísticas Básicas de Inversión y otros.

nal y otras leyes atingentes al cumplimiento de sus funciones y atribuciones. El cumplimiento de esta función no estuvo exenta de dificultades entre el Consejo Regional y el Intendente, dada la conformación por parte de este último de equipos técnicos muy afiatados pero poco proclives al diálogo y la concertación que la democratización requiere y dada la prevalencia de un estilo de planificación que privilegia la visión individual y atomizada del proyecto de inversión por sobre la interrelación entre planes, estrategias y proyectos. En una primera etapa, se tuvo una visión marcadamente provincial por parte de los consejeros regionales en la asignación de recursos de inversión, lo que motivó que incluso el Presidente Aylwin insistiera públicamente en el carácter regional y no provincial de su mandato. En lo formal, su actuación se remitió a resolver cuestiones vinculadas con la conformación institucional de los Consejos Regionales (Secretaría del Consejo, Reglamento de Sala, Comisiones de Trabajo, salas, equipamiento, etc.) y por una lucha permanente con el Ministerio de Relaciones Exteriores para ser incorporados al decreto de ceremonial público y protocolo de este ministerio.

No obstante lo anterior, el proceso de aprendizaje de los primeros Consejos Regionales fue rápido. Es así como en junio de 1994 se realizan en Valparaíso el Primer Congreso Nacional de Consejeros Regionales, convocado por la recién creada Asociación Nacional de Consejeros Regionales²⁰, con una agenda que incluía comisiones de trabajo con documentos de base preparados en consulta a todos los Consejos Regionales sobre: 1) Planes de desarrollo y presupuestos regionales, 2) Ordenamiento y desarrollo territorial y urbano, 3) Inversión pública regional 4) Facultades normativas y fiscalizadoras del Consejo Regional, 5) Evaluación de los Gobiernos Regionales y 6) Aspectos gremiales de los consejeros regionales. Dada la dificultad de extraer conclusiones generales sobre la evaluación de los Gobiernos Regionales, la Comisión Organizadora del Congreso Nacional presentó una guía para la discusión relativa a su funcio-

²⁰Debe señalarse a este respecto, que esta Asociación a pesar de no contar con una institucionalidad de derecho no ha tenido problemas serios de funcionamiento, que tiene una alta convocatoria y que es reconocida como tal en todas las instancias públicas y privadas.

namiento interno, a la relación y coordinación del Consejo Regional con otros órganos y autoridades y con la comunidad regional y a su consolidación institucional.

Una lectura de esta guía, a la luz del conocimiento de la discusión sostenida durante este congreso, permite afirmar que la preocupación fundamental de los organizadores se relacionaba con el nivel de inserción del Gobierno Regional (y, principalmente, del Consejo Regional) ante la comunidad regional, los Parlamentarios, los órganos desconcentrados y descentralizados de la administración y con el Gobierno y la administración nacional.

En este contexto, el carácter de las deliberaciones de este Primer Congreso Nacional movilizó rápidamente a las directivas nacionales de los partidos políticos a hacerse presentes en Valparaíso para inducir a los consejeros regionales a reafirmar el carácter político de los Consejos Regionales, toda vez que las decisiones que ellos realizan se inscriben en una cierta visión de la sociedad por sobre los particularismos regionales y/o locales.

Así, la incidencia de las decisiones partidistas que era uno de los temas a analizar en la comisión correspondiente a la evaluación de los Gobiernos Regionales, se legitimó a partir de esta fecha, dándose la conformación de bancadas partidarias –además de las comisiones de trabajo y de las alianzas provinciales– al interior de los Consejos Regionales.

La validación de la política al interior de los Consejos Regionales rompe así con la artificial separación entre poder social y poder político que el Gobierno Militar delineó y que algunos de los Consejeros de la oposición al primer Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia intentaron validar en el Gobierno democrático.

Aunque sólo se han llevado a cabo dos elecciones de consejeros ya está en trámite legislativo la modificación de las instancias en que éstos deben ser elegidos, pasando de una elección indirecta a través de los concejales municipales reunidos en cuerpo electoral provincial, a una elección directa en manos de la ciudadanía. Esto ha generado una intensa discusión sobre sus implicancias al interior del Gobierno, entre el Gobierno y la oposición, entre los partidos políticos y entre los propios consejeros que ven en esta elección la

posibilidad de alterar la matriz política del Estado sin despolitizar las decisiones, sino que, por el contrario, obligando a los partidos políticos, al aparato estatal y la propia ciudadanía a asumir roles más activos en pro del desarrollo regional. Se está en presencia entonces de la gestación de un nuevo “acuerdo político”, al estilo del suscrito en 1991.

Se ha zanjado así la discusión sobre la composición mixta de los Consejos Regionales (una fracción electa y otra fracción estamentaria delegada) que había incluso permeado a la Asociación Nacional de Municipalidades, toda vez que éstos deciden sobre importantes recursos de inversión para las comunas canalizados a través del FNDR, los ISARES, los IRALES y los Convenios de Programación. En este sentido, la Asociación Nacional de Municipalidades manifestaba que “está la preocupación de los Alcaldes de una interrelación fluida y directa con los Gobiernos Regionales y en esa perspectiva se había propuesto que Alcaldes y concejales integran los Consejos Regionales. Propuesta que la Asociación (de Consejeros) ha rechazado de plano por cuanto significaría desarticular y fragmentar el nivel regional”²¹.

Putnam fue visionario en su estudio sobre los Consejos Regionales italianos²² en el sentido de que existe una fuerte interacción entre el cambio institucional y la élite política. Esto quiere decir que es posible hablar de un proceso de “socialización institucional” dado que los propios Gobiernos Regionales hayan llevado a sus protagonistas a transformar sus perspectivas de acción y, específicamente en el caso italiano, a modificar su postura dogmática-ideológica en una pragmática consensual. En definitiva el Gobierno Regional transformó la cultura política de la élite.

La gestión de los Consejos Regionales en el caso chileno tiene una evolución similar a la italiana. La preocupación de los conseje-

²¹Ver “Propuesta de la Directiva y del Consejo Nacional sobre la reforma a la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional N° 19.175”. En “Congreso Extraordinario de Consejeros regionales”. Documento preliminar, s/f.

²²Putnam, Robert. *Making Democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton U. Press, 1993.

ros regionales por imbricar la técnica y la política queda claramente demostrada en el segundo Congreso Nacional de Consejeros Regionales celebrado en Puyehue en el cual se propició un acuerdo con los partidos políticos con representación parlamentaria y se suscribió un acuerdo con los presidentes de estos partidos para impulsar una agenda de la regionalización que incluye, entre otros puntos, la formación de un comité entre los partidos y la Asociación Nacional de Consejeros Regionales. En este breve recuento no puede dejar de mencionarse el impulso al proyecto “Chile Armónico” del Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización, entidad conformada en Chile a partir de una propuesta inicial de la Corporación para la Regionalización de Chile, la Agrupación de Universidades Regionales y la Asociación Nacional de Consejeros Regionales, entidad que hoy conforman, además de los nombrados, la Bancada de Diputados Regionalistas, la Bancada de Senadores Regionalistas, la Asociación Chilena de Municipalidades, la Confederación de la Producción y el Comercio, y la Confederación del Comercio Detallista y Turismo de Chile.

En términos de las estructuras operacionales de los Consejos, éstas son variables de Región en Región, aunque las que predominan y están siempre presentes son las de Inversión, Desarrollo Social e Infraestructura (que se hacen cargo de las respectivas funciones y atribuciones de inversión, desarrollo social y cultural y ordenamiento del territorio), además una Comisión de Régimen Interno. Informalmente, pero con una gran legitimidad los consejeros regionales conforman bancadas por partido político en las que discuten y concuerdan posiciones que luego se expresan en las resoluciones de las comisiones de trabajo antes citadas. También informalmente se da la existencia de alianzas provinciales que en algunas regiones son muy fuertes dado el sesgo centralista intraregional de las propuestas de los Intendentes Regionales.

Con base en los datos solicitados a cada uno de los Gobiernos Regionales²³ (Anexo N° 2) se puede señalar que comparando los

²³Con el fin de describir la composición de los Consejos se optó por diseñar una tabla de doble entrada (una para cada período), la cual se envió a cada Consejo Regional, con la idea de que se llenase con datos relevantes para entender

dos períodos se aprecia que no hay mayores cambios en la distribución de los consejeros con respecto a sus profesiones y actividades. En ambos períodos hay más profesionales vinculados a las Ciencias Sociales y en segundo lugar, muy de cerca en términos de porcentajes, profesionales vinculados a las Ciencias Físicas o a la Ingeniería. Entre 1993 y el 2001 se aprecia, eso sí, un leve aumento en el porcentaje de consejeros con profesiones vinculadas a alguna de las áreas consideradas en la categorización (60,3% en el período 93-97 y un 64,7% en el período 97-2001). En este breve recuento debe mencionarse además que en el segundo período se renovó el 67% de los consejeros regionales, lo que revela que un tercio de ellos permaneció en su cargo.

En los dos períodos las tres actividades a las que se dedican cotidianamente los consejeros son en orden decreciente Servicios, Área Comercial y Agricultura. En el segundo período los Consejeros que se desenvuelven en actividades vinculadas al área Servicios aumentan, en desmedro de aquellos que se relacionan con el Comercio. El sector agrícola mantiene su porcentaje relativo en el segundo período.

La edad promedio de los consejeros disminuye en cuatro años en el segundo período, de 51 a 47 años respectivamente. Asimismo disminuye el número de mujeres presentes en los Consejos: del 6% que representaban en el período 93-97, bajan a un 4% en el período actual.

En términos de adscripción partidaria, los partidos de la Concertación tienen actualmente una representación en los Consejos de un 61,5% en el nivel nacional; RN más la UDI suman un 34,5% de representación; los Independientes un 2,8%, la UCCP un 0,8% y el Partido Comunista un 0,4%. En el período anterior la Concerta-

mejor quiénes son los Consejeros regionales. Las variables que se pedían eran: Región, Provincia, Nombre, Apellido paterno, Apellido materno, Comisión(es) en la(s) que participa, Cargo en la(s) comisión(es), Profesión, Actividad, Partido político, Género y Edad., antecedentes que no son de gran complejidad. Sin embargo la recopilación de ellos no estuvo exenta de problemas relacionados con el largo tiempo que demoraron los distintos Gobiernos Regionales en entregar la información solicitada (alrededor de 3 meses y medio) y una cierta desconfianza de los secretarios de los Consejos Regionales hacia este tipo de consultas.

ción tenía un 56,2% de representación, RN más la UDI un 32,8%, los Independientes un 7,3%, la UCCP un 0,4% y el Partido Humanista un 0,4%. En este sentido, el sistema de partidos se reproduce casi idénticamente en el nivel nacional y regional, lo que supone una dependencia y una instancia de centralización con respecto a su designación por parte de las cúpulas de los mismos²⁴.

5.2. Sobre el funcionamiento de los consejos regionales

El estudio titulado “Funcionamiento de los Consejos Regionales año 1996”²⁵ intenta evaluar el funcionamiento de los Consejos Regionales a través del seguimiento de los acuerdos adoptados por éstos, de manera de analizar la forma en que se están desarrollando las funciones y atribuciones que les ha asignado la normativa vigente y su grado de cumplimiento²⁶.

El citado estudio comprende un conteo de los acuerdos adoptados en relación con las atribuciones que la ley asigna a los CORES y con los objetivos establecidos en las Estrategia de Desarrollo Regional elaboradas por cada Región (Ver Anexo 3). Para ello, analiza las actas de las sesiones, tanto ordinarias como extraordinarias que realizaron los Consejos Regionales, tomando como período de análisis el año 1996. Los aspectos centrales analizados en estas actas fueron: 1) temas tratados, 2) acuerdos adoptados y 3) cumplimiento de esos acuerdos.

Con el fin de analizar el funcionamiento de los Consejos se consideraron los siguientes indicadores:

1. Número de acuerdos adoptados clasificados por áreas temáticas:
 - a) Fomento Productivo; b) Desarrollo Social y Cultural y c) Ordenamiento Territorial.

²⁴RN: Partido Renovación Nacional; UDI: Partido Demócrata Independiente; UCC: Partido Unión Centro Centro Progresista.

²⁵Olivas, Ester. “Funcionamiento de los Consejos Regionales año 1996”. División de Modernización Administrativa, Departamento de Gestión, SUBDERE, 1997.

²⁶Si bien el grado de cumplimiento se incorpora en primera instancia como objetivo del estudio, luego es desechado para asumirlo como una “recomendación”.

2. Número de acuerdos adoptados clasificados por tipo de facultades asignadas a los Consejos: a) Normativas; b) Resolutivas; c) Fiscalizadoras.
3. Número de acuerdos adoptados clasificados por tipo de objetivo estratégico.

Respecto a las funciones:

Existe una tendencia en el nivel nacional a preocuparse por los temas vinculados al Desarrollo Social (60% de todos los acuerdos adoptados en el nivel nacional). El Fomento Productivo se observa con un bajo porcentaje de presencia en los acuerdos (7,1%). Según el estudio de la SUBDERE esto podría deberse a "... que ésta es una responsabilidad de reciente competencia de los Gobiernos Regionales, por lo que no habría mayor experiencia sobre el particular". La función de ordenamiento territorial estuvo presente en los acuerdos en un 31,8%.

En términos regionales, se aprecia un porcentaje extremadamente alto de decisiones relacionadas con la función Desarrollo Social y Cultural (82.8%) en Coquimbo y en la Región del Bío-Bío (71.1%).

Con relación a las facultades:

Si bien existe una distribución relativamente equitativa en el tipo de facultades ejercidas por los Consejos Regionales, *las facultades resolutivas* son las que predominan, configurando una actuación más de ejecutores que de fiscalizadores o formuladores de política. A juicio de SUBDERE esta última situación se justifica dada "... la asignación de recursos que debe realizar el Consejo Regional y que tiene una gran incidencia en el desarrollo de las áreas funcionales de competencia del Gobierno Regional".. Uno de los casos más llamativos es el de la Región XI, en la cual el 84% de los acuerdos fue de carácter resolutivo. El Consejo Regional de la Región de Atacama tomó un 56% de acuerdos de carácter normativo.

Respecto a los objetivos estratégicos:

En términos generales, los Consejos Regionales tuvieron la tendencia de aprobar más acuerdos desvinculados de los objetivos contenidos en las Estrategias de Desarrollo Regional (53.8%). Ello se debe en buena medida a que la elaboración de las Estrategias de Desarrollo Regional fue responsabilidad de las SERPLAC's (Secretarías Regionales Ministeriales de Planificación y Coordinación) bajo la égida del MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación) y en ellas *el rol de los Consejos Regionales no fue el que la ley les asigna*. En el primer período (1993-1997) las estrategias fueron elaboradas antes de que los Consejos Regionales y en el segundo –forzando la argumentación al extremo– a una interpretación del proceso de descentralización que –más allá de lo que plantea la Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional que asigna la responsabilidad de la elaboración y la aprobación de planes y programas al Gobierno regional –hace recaer esta función en la ley orgánica del MIDEPLAN, que intenta recuperar un rol más activo en el proceso descentralizador por esta vía.

El caso extremo, a este respecto, es el de la Región de Copiapó, en la que se observa un 85% de acuerdos que están desvinculados a los objetivos de la Estrategia de Desarrollo Regional. En sentido contrario, se presenta la Región XI, en la que el 78% de los acuerdos están vinculados con los objetivos estratégicos. En esta Región se observa una tendencia a preocuparse de todas aquellas materias que están relacionadas de manera directa con el desarrollo social y cultural, lo cual es concordante con el interés otorgado a los objetivos estratégicos que se refieren a este ámbito.

El tema descentralización y modernización del aparato público, aunque está presente en varias regiones en términos de objetivo estratégico, no recibió gran cantidad de acuerdos.

Un aspecto interesante de mencionar sobre el funcionamiento de los Consejos se refiere a que, especialmente en el período de 1997 en adelante, se comenzaron a tomar posiciones corporativas sobre temas importantes, algunos de ellos ni siquiera considerados en las Estrategias de Desarrollo Regional, tales como la integración fronteriza en el norte y sur del país y la gestión de áreas metropolitanas, especialmente en Santiago y Valparaíso. Sobre este

último punto actualmente existe un germen de conflicto entre el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y el Consejo Regional, dado que la realización del estudio “Descentralización y Gestión de Areas Metropolitanas” omite la participación del Gobierno Regional.

6. EN LUGAR DE CONCLUSIONES

La participación implica, en última instancia, el acceso colectivo al poder. Sin duda alguna que el proceso de descentralización chileno apunta, por una parte, a un reforzamiento de las instancias que acogen a los representantes de la comunidad organizada y, por otra, a que el referente político-institucional –es decir, el régimen y los partidos como referentes fundamentales de la sociedad– no se agote en instancias cupulares y no se adscriba a un juego que margine a la sociedad. Por último, busca crear circunstancias favorables para que la sociedad civil participe y se integre eficientemente en los procesos de desarrollo.

En este sentido, una de las ideas clave en la elaboración del presente documento es determinar la importancia de los Gobiernos Regionales, y más específicamente de los Consejos Regionales, en una nueva perspectiva relacional entre el Estado y la sociedad civil.

Esta relación se ha analizado desde dos perspectivas simultáneas: 1) lo referente a su rol de hacer efectiva la participación de la comunidad, y 2) la situación actual en la que se encuentran los Gobiernos Regionales en cuanto a su inserción en el proceso de toma de decisiones.

Los consejeros regionales, conscientes de sus limitaciones en cuanto a hacer efectiva la participación de la comunidad organizada, han optado por involucrarse en la gestión del desarrollo regional. En esta misión varios de ellos han logrado altos niveles de profesionalismo y dedican mucho más tiempo a estas actividades que las que contempla la legislación. En varias regiones del país y en diversas áreas temáticas, existen algunos consejeros regionales que manejan un marco conceptual y que exhiben una experiencia en gestión del desarrollo regional que no se encuentra en funcionarios de las plantas administrativas de los gobiernos regionales ni en funcionarios de la administración desconcentrada. Se da inclu-

so el caso en que consejeros regionales han asumido el rol de Intendentes Regionales.

La dificultad para hacer efectiva la participación de la comunidad organizada se extiende también a los Consejos Económicos y Sociales Provinciales (CESPROS) que funcionan sólo en algunas regiones del país.

Consecuentemente con lo anterior, al interior de cada Consejo ha prevalecido un proceso de toma de decisiones que, respetando las funciones y atribuciones de los Gobiernos Regionales, ha tecnificado la política, por cuanto la ha subsumido en un proceso de gestión y resolución de problemas regionales dejando de lado otras dimensiones. No obstante ello, la conformación de alianzas provinciales es un síntoma que revela la poca legitimidad de las propuestas de los Intendentes y un sesgo marcadamente local de la inversión.

La politización de la técnica, los consejeros la han llevado a la Asociación Nacional de Consejeros Regionales que dedica todo su tiempo a crear o a fortalecer referentes nacionales que amplían los grados de libertad de estas instancias de participación con el fin de contribuir en forma más decisiva al desarrollo regional. Ello porque existe el convencimiento de que si bien la Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional ofrece muchos grados de libertad para contribuir al desarrollo regional, la modalidad de elección indirecta los deslegitima ante la comunidad regional y ante los funcionarios regionales.

Han sido recurrentes las dificultades en el relacionamiento entre los Consejos Regionales y los funcionarios de la administración regional desconcentrada. En el período 1993-1997 existió una tendencia a actuar como consejeros individuales o en bloques agrupados por distintos intereses, entre los cuales los gremiales fueron importantes, contraviniendo las disposiciones legales referentes a las atribuciones del Consejo. En el período actual los Consejos Regionales actúan corporativamente y, dado que tienen a su haber mayor conocimiento y experiencia en un marco con funciones amplias pero con atribuciones limitadas, se reproducen los roces con los funcionarios antes mencionados. En un intento por controlar el proceso decisivo, muchos funcionarios exageran la cuestión reglamentaria y encasillan a los Consejos Regionales

Adhiriéndose al análisis de Garretón, se está en presencia de un cambio fundamental en la matriz de relación entre el Estado, los actores políticos o el sistema de partidos y la sociedad civil. Un cambio en definitiva de la cultura política, de las imágenes y sentidos sobre la acción colectiva que hay en una sociedad y a las imágenes, estilos y lenguaje de la acción política²⁷.

En este marco analítico, y sin lugar a dudas, la elección directa de los consejeros regionales conllevará una clara reconfiguración de las estructuras de poder y del mismo sistema presidencialista, al mismo tiempo que se posibilita una nueva estructura orgánica de los Gobiernos Regionales.

Además, la creación y entrada en funcionamiento del nuevo cargo de Presidente del Consejo Regional, junto con la eventual elección popular de los Intendentes, son dos alternativas que actualmente se están barajando en las reuniones entre la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y la Asociación Nacional de Consejeros Regionales.

La primera aparece como la más factible y entre las atribuciones que debería tener el Presidente del Consejo Regional se contemplan las siguientes: tener derecho a voz y voto, firmar las resoluciones que emanen de los Consejos, promulgar los planes reguladores comunales e intercomunales, representar judicial y extrajudicialmente al Consejo, nombrar y remover los trabajadores adscritos al Consejo Regional, coordinar el trabajo de las comisiones técnicas del Consejo, convocar al Intendente como a otros miembros del ejecutivo para informar al Consejo sobre el desarrollo de sus competencias, fijar con el ejecutivo una agenda de trabajo conjunto con el Consejo Regional, determinar las urgencias de las diferentes proposiciones del ejecutivo regional, así como dirigir la Secretaría del Consejo Regional²⁸.

La justificación del cargo de Presidente del Consejo Regional es en palabras del actual Intendente Regional de Atacama necesaria

²⁷Garretón, Manuel Antonio. *La faz sumergida del iceberg*. Ediciones CESOCLOM. Santiago de Chile, 1994.

²⁸"Propuesta de la Directiva...". *Op. cit.* p. 12.

porque “El artículo 102 de la Constitución Política de la República encarga al Consejo la facultad de hacer efectiva la participación de la ciudadanía en la administración superior de la región, pero la enorme gravitación del Intendente en el ejercicio de las facultades propias del órgano colegiado limita el pleno ejercicio de esa función representativa. Así, por ejemplo, la Contraloría General de la República ha debido dictaminar que “no es posible que el mencionado órgano sesione sin la asistencia de la autoridad” declarando sin efecto los acuerdos adoptados en ausencia del Intendente, aunque éstos versen materias que la ley ha sometido a la competencia del órgano representativo”²⁹.

No obstante las actuales dificultades que se presentan con la figura del Intendente Regional como presidente del Consejo Regional no existe pleno respaldo de la Asociación Nacional de Consejeros Regionales a la propuesta mencionada, por cuanto desdibujaría la figura del órgano colegiado, el que se ha logrado cohesionar durante estos años y no contribuiría en nada a recuperar la confianza de la gente en el sistema político y en los partidos tan negativamente afectada en los últimos años.

Se encuentra también sobre el tapete el tema de la elección directa de los Intendentes. A este respecto, se plantea que “el hecho de que el Intendente no sea elegido directamente, al igual que los Consejos, pudiese ser un síntoma más de la insuficiente base política con la que cuenta la realidad regional. Esta situación deriva además en cuotas equivalentes de insuficiencia de legitimidad y autonomía política”³⁰.

¿Es ésta una asimetría necesaria en las actuales circunstancias?

El presidencialismo chileno –calificado como antes se mencionara como neopresidencialismo– debe ser atemperado, pero ello requiere, primero que nada, una discusión sobre el régimen de go-

²⁹Morales, Eduardo. *Intendente III Región de Atacama. “Aspectos político-institucionales de la descentralización”*, en: Reflexión y análisis sobre el proceso de descentralización en Chile. Op. cit.

³⁰Gutiérrez Bermedo, Hernán y Claudio Rojas Miño. “La institucionalidad pública y su contribución al desarrollo regional en el marco de la globalización”. Documento preliminar s/f.

bierno y las atribuciones del Congreso, cuestiones que necesariamente deben ser precedidas por una reforma a la Constitución que permita avanzar hacia la consolidación de una democracia plena. En tal sentido, la gradualidad y selectividad del proceso de descentralización aconsejan resguardar, por ahora, el sistema presidencial y el régimen de Estado unitario, para que la autoridad del Presidente de la República, como gobernante y administrador del Estado, se ejerza en todo el país, sin perjuicio de precisar los ámbitos y materias de competencia de los Gobiernos Regionales, tal como afirman Aylwin (1994) y Lira (1994).

El nuevo escenario debiera tender a fortalecer dentro de esta matriz antes mencionada no sólo a cada elemento en particular, sino además al vínculo que pueda establecerse entre ellos. Esto significa a lo menos lo siguiente. Un Estado fuerte, inteligente e innovativo, que tienda a reformarse paulatinamente en el marco un proceso de modernización y de descentralización. Un sistema de partidos caracterizado por su inclusividad, democratización interna, capacidad de negociación y concertación. Una densificación de la sociedad civil, es decir, de los actores sociales autónomos tanto del Estado como del sistema partidario, en términos de aumentar los niveles de participación a través de procesos reales de redistribución del poder y de reasignación de responsabilidades en la toma de decisiones.

Esta nueva matriz reforzada daría paso o posibilitaría una relación equilibrada entre las administraciones y las instancias de participación de nivel regional y local. Respecto al tema específico de la descentralización en el ámbito regional, el argumento más poderoso a su favor apunta a que es la Región el espacio sociocultural idóneo para que confluyan en él tanto los intereses y perspectivas de “lo nacional”, como los intereses de tipo “local”. La Región, que en el proceso chileno ha sido vista separadamente del proceso más visible de respaldo a los Municipios, se tornaría clave para el manejo adecuado de la descentralización. La Región es el único espacio territorial en que se pueden promover las decisiones básicas del desarrollo integral (económico, político y social) teniendo presente los grandes objetivos nacionales, al tiempo que se reconocen y valoran los intereses y realidades locales.

Por su parte, la descentralización a nivel local supone el recono-

cimiento de la existencia de un sujeto (sociedad local) que es capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y que está dotado de personalidad sociocultural y político-administrativa; supone, además, la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos que no posee y que podrá gestionar autónomamente.

Pero lo más fundamental, y que avala el discurso descentralista a escala local, está dado porque es en el ámbito local (una comunidad específica o una comuna directamente) en donde se aprecia con mayor claridad la importancia de la vida cotidiana, lo que las personas ven y perciben todos los días. En esta escala se posibilita considerar no sólo al individuo aislado, sino también a las interacciones sociales que se conforman día a día y que dan cuenta de la trama social y de la acción colectiva. Es en este ámbito además donde actúan y se desarrolla la mayoría de las organizaciones sociales y en el cual se gesta un sinnúmero de movimientos sociales que buscan la superación de sus problemas específicos. La postura localista argumenta que se debe reconocer clara y explícitamente que en el ámbito local es donde se deben expresar las transferencias del poder institucional que le dan sentido a la profundización democrática (Galilea, 1987).

La descentralización y la participación pueden configurarse así como conceptos eje para entender la dinámica y las ambigüedades del proceso reciente.

En el ámbito regional la descentralización se da hoy en términos de desconcentración. Esta apunta a traspasar funciones a organismos subordinados ya existentes en la estructura administrativa. De esta forma, la desconcentración se conformaría como una manera de crear “brazos operativos” de políticas y programas decididos y orientados nacionalmente, sin significar dicha transferencia una verdadera independencia del nuevo órgano, o de aquel que ha sido designado. Se trata entonces de una descentralización administrativa referida a asignar funciones específicas a las unidades subnacionales, manteniendo gran parte de las responsabilidades en manos centrales. La desconcentración es entonces “...sólo una técnica física y geográfica para alcanzar más eficazmente a la población susceptible de ser beneficiaria de alguna política pública, sin requerir necesariamente la participación activa de esa población. Por el contrario, las compensaciones por

canales descentralizados pueden fortalecer el desarrollo de instituciones o movimientos locales” (Guerra, 1998).

La escala “meso” de las regiones las hace configurarse como una instancia intermediaria entre el Estado, concebido como aparato de gestión, y la sociedad civil. Este último concepto, ambiguo per se, es particularmente complejo en el plano regional. Analíticamente se lo tiende a homologar con el concepto de sociedad civil que se maneja a nivel local y a homologar consiguientemente el vínculo entre dicho sector y los representantes del poder estatal. La administración local insta una relación cara a cara con las personas y las organizaciones, es una relación directa. En este sentido se puede hablar de una participación directa en los procesos de toma de decisiones.

En el nivel regional la sociedad civil no se configura como un interlocutor claro y definitivo del aparato gubernamental y de gestión. La sociedad civil se organiza mediatizada por intereses que la sobrepasan, sean éstos económicos o políticos. El Gobierno Regional debe pactar con estos intereses que van más allá de demandas específicas y peticiones locales. Por esta razón los Gobiernos Regionales deben relacionarse con distintas agrupaciones, empresas u organizaciones que cuentan con poderosos equipos técnicos y con un gran peso socio-político. El caso del ordenamiento territorial en la RM es sintomático. La participación entonces se debe vislumbrar como una manera de integrar a las distintas organizaciones con intereses regionales a un proceso de gestión conducente a la elaboración de proyectos colectivos de desarrollo.

La elección directa de los Consejeros involucra además la consideración de algunos puntos específicos. Primero, esta elección supone una reforma constitucional, comenzando por el artículo 15 de la Constitución Política del Estado, ya que esa disposición establece que “sólo podrá convocarse a votación popular para las elecciones y plebiscitos expresamente previstos en esta Constitución”³¹.

Aparentemente existe un acuerdo entre los consejeros regiona-

³¹Ver “Propuesta de la Directiva y el Consejo Nacional de la Asociación sobre la reforma a la ley orgánica constitucional N° 19.175” en *Congreso Extraordinario de Consejeros Regionales*, 1998, p. 12.

les y otras autoridades de los Gobiernos Regionales en respaldar la propuesta del Gobierno respecto a la elección directa de los consejeros, dado que se estima conveniente por otorgar a los consejeros mayor representatividad y respaldo ciudadano. Sin embargo, existen ciertas dudas; entre ellas el tema del financiamiento de las campañas, en términos de que en algunos casos los candidatos deberán abarcar zonas más amplias que los distritos de diputados, y el monto de las dietas³². En este sentido existe amplio consenso que se debe apoyar esta moción siempre y cuando efectivamente el nuevo texto legal les otorgue a los consejeros mayores facultades y atribuciones y cree las condiciones necesarias para ejercerlas. Entre ellas: la inviolabilidad de las opiniones de los consejeros, y el derecho a asociarse y tener personalidad jurídica.

Segundo, y como antes se señaló, ello implica transformaciones en la matriz socio-política del país. En este sentido implica renovar las instancias de interacción entre el Estado y la sociedad civil. La comunidad, pasiva en términos de elegir a sus autoridades regionales, ahora sería parte y voz en el proceso. Ante esta situación específica habría que conjugar analíticamente tres conceptos fundamentales: legitimidad, prestigio y autonomía.

La legitimidad está vinculada a la elección popular y a procesos socio-políticos que van más allá de la emisión de un voto o de la implantación de un decreto. La legitimidad de los consejeros regionales sólo será posible en el marco de un modelo de gestión que conjugue tanto elementos tecnocráticos como democráticos, superando la simple priorización de proyectos de inversión y enriqueciendo la elaboración de estrategias de desarrollo regional al transformarlas en proyectos políticos regionales³³.

La participación es un objeto en sí, en tanto es una necesidad básica en el ámbito de la calidad de vida no satisfecha para importantes mayorías sociales; pero también es un medio, un estadio requerido por la propia planificación tecnocrática (dominante en

³²Ver Diario *El Mercurio*, Lunes 17 de Noviembre de 1997.

³³Tal como lo plantea Sergio Boisier en diversos documentos de la Dirección de Políticas y Planificación Regionales (DPPR) del ILPES.

nuestros días, guiada por una racionalidad de la obtención de una maximización y optimización de los beneficios), donde la participación se considera una característica técnicamente necesaria y generadora de mayor eficiencia. En la actualidad, el tecnócrata aprovecha la cultura democrática para reforzar la dominante: incluso la acción política se subordina a este modelo, el poder político se encuentra directamente determinado por el económico.

El concepto de legitimidad como idea que refuerza una situación dada de “apoyo político”³⁴ se complementa con otras dos nociones, a saber: eficacia y confianza. La legitimidad existe en el momento que los ciudadanos estiman que los principios que rigen a las autoridades y al régimen político están de acuerdo con los que ellos consideran correctos y apropiados. En última instancia, es una convicción moral acerca de la validez de aquéllos, que lleva a los ciudadanos a considerar obligatorias las decisiones que emanan de las autoridades. La eficacia atribuida a las autoridades y al régimen está determinada por la satisfacción que los ciudadanos perciben que los mismos brindan a sus demandas. La confianza en las autoridades y en el régimen político se presenta cuando los ciudadanos sienten que no necesitan vigilar las actividades de las autoridades de las instituciones políticas ya que sus derechos e intereses serán bien cuidados por ellas: la confianza no se refiere al resultado sino a la forma en que funcionan las instituciones.

¿Pero el apoyo político y consiguientemente la legitimidad dependen sólo de la elección popular?

Podría plantearse que si se da un proceso de politización a priori se estaría ante una eventual deslegitimación del sistema de elección popular de los consejeros. El rol que los partidos juegan en el nuevo escenario reconfigurado va a ser fundamental para frenar o incentivar un posible proceso de politización y partidización. Esto

³⁴Esta idea es citada por el ILPES en su libro *Reflexiones sobre el desarrollo y la responsabilidad del Estado*, pp. 66, 1998, haciendo referencia a D. Easton, “A re-assessment of the concept of political support”, *British Journal of Political Science*, Vol. 5, 1975, y H.D. Klingemann y D. Fuchs (comps.), *Citizens and the State*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

es así considerando que “los partidos políticos tienen un pie en la sociedad civil y el otro en las instituciones, tanto así que ha sido propuesto enriquecer el esquema conceptual dicotómico y de intercalar entre los dos conceptos de sociedad civil y de Estado el de sociedad política orientado a abarcar precisamente el fenómeno de los partidos que de hecho no pertenecen ni a la sociedad civil ni al Estado”³⁵.

Respecto a este punto es pertinente acotar que aunque los Consejos son elegidos indirectamente por los concejales, los Consejos presentan una distribución partidista acorde con el peso político que los partidos tienen en la realidad política nacional (Ver Anexo N° 2).

El mayor prestigio derivado de una actuación legitimada por una elección popular se vincula a la situación profesional e intelectual de los Consejeros, es otra cuestión digna de destacar dado que la calificación de los Consejeros ha aumentado en los períodos 1993-1997 y 1997-2001. Ahora bien, dada una elección directa de los Consejos, éstos se convierten en entidades cuyos miembros se encuentran inmersos en el mundo “público” y dejarían de ser agentes casi anónimos para la mayoría de la población. Esto eventualmente haría aumentar los niveles de profesionalización de los Consejeros, en suma, su carta de presentación ante la ciudadanía votante³⁶.

Respecto a una mayor independencia decisoria frente a los niveles local y nacional (central), ello sólo será posible si los Consejos Regionales cuentan con más poder, una cuestión que dependerá si el proceso descentralizador va a la par del proceso de desconcentración que hoy prevalece. Ello lleva a reconocer que “... lo que existe es una gran necesidad de ampliar sustantivamente el conocimiento y el manejo de metodologías a nivel central y regional sobre cómo arbitrar la relación Estado-sociedad para estimular el desarrollo e inserción internacional endógena de las sociedades regionales”³⁷.

³⁵Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad*, Fondo de Cultura Económica. 1996.

³⁶El estudio de Putnam revela que en el caso italiano los Consejeros regionales fueron desde sus inicios políticos en ascenso, altamente profesionalizados y con vasta experiencia partidista.

³⁷Gutiérrez Bermedo, Hernán y Claudio Rojas Miño. *Op. cit.*

Poder también significa mayor número y mejor calidad de las atribuciones con las que cuentan o contarían los consejeros. Sobre este punto específico se debatió en el último Congreso Extraordinario de los Consejeros Regionales de Chile³⁸ y existió consenso entre los pre-candidatos presidenciales que en esa ocasión expusieron en el sentido que se trata de apostar a una capacidad de gestión de los distintos Consejos Regionales, lo que no depende tanto de su elección directa sino más bien de las atribuciones y los recursos necesarios para enfrentar los nuevos desafíos que imponga el proceso de descentralización.

Sobre este aspecto particular existe una cierta disconformidad de la Asociación Nacional de los Consejeros de Gobiernos Regionales a la proposición del gobierno por cuanto “analizando los contenidos de la reforma se genera de inmediato la pregunta hacia dónde se va con el proceso. ¿Fundamentalmente, si en el marco de un Estado Unitario se mantiene sólo una descentralización administrativa o si se avanza hacia una descentralización caracterizada por mayores grados de autonomía con una efectiva representación de la comunidad regional? Para ello tiene que formularse, con urgencia, un horizonte que dé la pauta para configurar una agenda de la descentralización. Para la SUBDERE es mejor ir avanzando en la medida que las instituciones vayan teniendo éxito en la gestión de sus competencias y se consolide la descentralización. Pero eso no le da orden al proceso. El proceso debe tener una orientación global...”³⁹.

Este disenso respecto a un avance del proceso en concordancia con el grado de éxito de los Gobiernos Regionales –una cuestión a todas luces recomendable dada la cultura centralista existente en el país– parece develar el convencimiento de que poco se avanzará por esta vía.

³⁸Congreso realizado en el mes de diciembre en Santiago, que apuntó específicamente al análisis detallado de la Reforma Regional que el Gobierno tiene como prioridad legislativa para el resto de su mandato.

³⁹Intervención de Manuel Tobar, Presidente de la Asociación Nacional de Consejeros de Gobiernos Regionales de Chile, en el Congreso Extraordinario de Consejeros Regionales de Chile, Diciembre 1998. (Aún no publicada).

La complejidad de la gestión regional en escenarios globalizados y descentralizados requiere un nuevo cuerpo cognitivo en el que las regiones se conciben como cuasi-Estados y como cuasi-empresas y se manejen adecuadamente los factores exógenos y endógenos que hacen a un desarrollo regional acorde con los tiempos⁴⁰. En este nuevo marco cognitivo se puede avanzar simultáneamente tanto sobre el alcance del proceso, como sobre cuestiones netamente operacionales.

Esta inquietud ya ha sido señalada por el Presidente de la Asociación Nacional de Consejeros de los Gobiernos Regionales: “en suma hay dos grandes desafíos del proceso: a) avanzar en los conceptos teóricos que sustentan el proceso, de esta manera ponernos de acuerdo en el tipo de descentralización que se desea, y b) mejorar o establecer metodologías de evaluación que ayuden al seguimiento de los avances de la institucionalidad”⁴¹.

Podría al respecto afirmarse que se requiere con urgencia actos sustantivos productores de confianza entre la Asociación Nacional de Consejeros Regionales y el Gobierno, comenzando por la discusión y la adopción de una actitud constante de autoevaluación y de capacitación sistemática, con lo cual podrán sostenerse conversaciones estructuradas sobre cómo alcanzar mayores niveles de desarrollo regional.

Esta insatisfacción se extiende también a la propuesta del Gobierno sobre reformulación de la estructura orgánica de los Gobiernos Regionales. A este respecto, el Presidente de la Asociación Nacional de Consejeros Regionales ya citado señala lo siguiente: “Es contradictorio, se señala, plantear la elección directa de los consejeros y al mismo tiempo quitarles atribuciones fundamentales al cuerpo colegiado, tales como el decidir los proyectos específicos de inversión, aprobar los planes seccionales y reguladores comunales y aprobar la estructura de organización de los servicios administra-

⁴⁰Una síntesis de esta proposición se encuentra en Boisier, Sergio: *El vuelo de la cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial*. Documento 97/37, Dirección de Políticas y Planificación Regionales ILPES. Santiago de Chile.

⁴¹Intervención de Manuel Tobar, Presidente de la Asociación Nacional de Consejeros de Gobiernos Regionales de Chile, en el Congreso Extraordinario de Consejeros Regionales de Chile, *Op. cit.*

tivos del Gobierno Regional. Dicha propuesta, dicho sea de paso, no incorpora ninguna atribución nueva para los consejeros, salvo la de elegir el nuevo cargo de Presidente del Consejo. De otra parte se le aumentan las atribuciones al Intendente y se le tipifica como el agente fundamental del desarrollo regional, rol que sin duda sería más apropiado atribuirlo al Gobierno Regional”.

En este sentido no es conveniente dotar a los órganos de representatividad sin antes otorgarles poder real, puesto que tienen una alta probabilidad de desacreditarse ante la comunidad. Con estas medidas en que se fortalece exclusivamente a los representantes del Gobierno nacional por sobre la comunidad regional, no habrá interlocución válida ni un ambiente propicio para un real fortalecimiento de las regiones como actores sociales. Tampoco se ayuda, como antes se mencionara, a recuperar la confianza de la ciudadanía en el sistema político.

ANEXO N° 1

CONSEJEROS REGIONALES Y CONCEJALES MUNICIPALES

El número de Consejeros Regionales se obtiene a partir de lo estipulado en la Disposición Sexta Transitoria de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, en su texto refundido.

REGION/ PROVINCIA	Población Censo 92	Inscritos (Diario Oficial 20.03.92)	Total N° Consejeros	Total Concejales Mun.
REGION TARAPACA	341.112	186.833	16	64
Arica	170.064	97.274	7	14
Parinacota	3.805	2.416	2	12
Iquique	167.243	87.143	7	38
REGION ANTOFAGASTA	407.409	230.608	16	56
Tocopilla	38.443	26.231	3	12
El Loa	123.863	70.784	5	18
Antofagasta	245.103	133.593	8	26
REGION ATACAMA	230.786	123.627	16	54
Chañaral	41.595	23.879	4	12
Copiapó	124.726	61.578	7	18
Huasco	64.465	38.170	5	24
REGION COQUIMBO	502.460	268.676	16	90
Elqui	283.744	147.431	8	36
Limarí	141.333	77.785	5	30
Choapa	77.393	43.460	3	24
REGION VALPARAISO	1.373.967	814.416	28	230
Petorca	62.337	34.957	2	30
Los Andes	77.159	46.020	2	24
San Felipe	116.403	64.554	3	36
Quillota	204.622	117.488	4	42
Valparaíso	798.979	484.926	12	56
San Antonio	111.697	65.056	3	36
Isla de Pascua	2.770	1.415	2	6
REGION O'HIGGINS	688.385	390.567	16	200
Cachapoal	473.521	265.000	9	104
Colchagua	178.025	102.032	5	60
Cardenal Caro	36.839	23.535	2	36
REGION DEL MAULE	834.063	472.331	19	176
Curicó	220.287	124.858	5	54
Talca	313.725	171.326	6	56
Linares	244.767	140.974	5	48
Cauquenes	55.274	35.173	2	18

Continúa

REGION/ PROVINCIA	Población Censo 92	Inscritos (Diario Oficial 20.03.92)	Total N° Consejeros	Total Concejales Mun.
REGION BIO-BIO	1.729.920	966.399	22	304
Nuble	415.383	237.284	5	122
Concepción	837.375	472.239	9	60
Bío-Bío	326.368	180.196	5	50
Arauco	150.794	76.680	3	42
REGION DE LA ARAUCANIA	774.959	435.548	14	182
Malleco	202.463	116.290	4	66
Cautín	572.496	319.258	10	116
REGION DE LOS LAGOS	953.330	525.767	20	256
Valdivia	331.199	187.767	6	74
Osorno	207.386	121.722	4	44
Llanquihue	263.229	136.472	5	54
Chiloé	130.680	70.178	3	60
Palena	20.836	9.628	2	24
REGION AISEN	82.071	43.894	18	60
Coyhaique	44.304	25.086	8	12
Aysén	27.504	12.307	6	18
General Carrera	6.480	4.588	2	12
Capitán Prat	3.783	1.913	2	18
REGION MAGALLANES	143.058	93.879	18	62
Última Esperanza	17.330	12.816	3	12
Magallanes	116.480	75.111	11	26
Tierra del Fuego	7.269	4.707	2	18
Antártica Chilena	1.979	1.245	2	6
REGION METROPOLITANA	5.170.293	2.957.973	26	348
Chacabuco	89.951	43.359	2	18
Santiago	4.233.060	2.489.849	16	230
Cordillera	277.401	110.467	2	20
Maipo	290.173	158.667	2	26
Melipilla	118.273	67.611	2	30
Talagante	161.435	88.020	2	24
TOTAL PAIS	13.231.803	7.510.518	244	2082

ANEXO N° 2

DATOS RELEVANTES DE INFORMACION SOLICITADA A LOS CONSEJOS REGIONALES⁴²

PERIODO 93-97	PERIODO 97-2001
A nivel Nacional:	
Respecto a las Profesiones⁴³	
<ul style="list-style-type: none"> • El 27.9% de los Consejeros tienen alguna profesión vinculada a las Ciencias Sociales. • El 27% se vincula a las Ciencias Físicas y a la Ingeniería. • A la categoría "Otros" (responden con actividad, Empresarios por ejemplo) se vincula el 18.9%. • Sólo un 5,3% se relaciona a Ciencias de la Salud. • Los casos sin respuesta son 51, con el 20.9%. 	<ul style="list-style-type: none"> • El 31.1% de los profesionales lo son en Ciencias Sociales. • Con un 26.6% se representa a las Ciencias Físicas. • Los "Otros" 27,3 (en donde se ubicaron a los que respondieron con actividades). • Sólo con un 7% se presentan las Ciencias de la Salud. • Los casos sin respuesta son 21, con un 8.6%.
Comisiones de Trabajo:	
<ul style="list-style-type: none"> • El 24,6% de los Consejeros participa en alguna de las Comisiones vinculadas al Desarrollo Social. • El 19,3% participa en alguna de Infraestructura. • El 10,2% lo hace en alguna vinculada al Fomento Productivo. 	<ul style="list-style-type: none"> • El 19,7% de los Consejeros participa en alguna Comisión de Infraestructura. • El 19,3% en alguna vinculada al Desarrollo Social. • El 17,2% se vincula a alguna Comisión de Presupuesto y Proyectos de Inversión.

⁴²Los datos fueron ordenados y categorizados a través del programa estadístico SPSS.

⁴³Las profesiones de los Consejeros regionales fueron clasificadas según pertenezcan al área de las Ciencias Sociales, Ciencias Físicas e Ingeniería y Ciencias de la Salud. En "otros" se categorizaron a todos los datos que no entran en estas áreas o que simplemente no corresponden a información respecto a la profesión (por ejemplo, actividades).

JDO 93-97	PERIODO 97-2001
<p>Respecto a las Actividades⁴⁴</p> <ul style="list-style-type: none"> • El 26,4% de los Consejeros está vinculado al sector Servicios. • El 18% al área Comercial. • La Agricultura es la tercera con un 8,6%. • El sector Financiero está representado con un 7,8%. • Cabe mencionar el alto porcentaje de casos sin respuesta: 33,6%. 	<ul style="list-style-type: none"> • El 32% está vinculado al área de Servicios. • Le sigue con un 13,5% el área Comercio. • En tercer lugar se encuentra la Agricultura con un 7,4%. • El sector Financiero está en cuarto lugar con un 6,6%. • Porcentaje casos sin información: 30%.
<p>Partidos Políticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Democracia Cristiana es el partido con mayor representación a nivel nacional con un 33,6%. • Renovación Nacional tiene un 25,8%. • El PRSD y el Partido Socialista tienen un 7,8% de presencia cada uno. • Los Independientes suman un 7,3%. • La UDI y el PPD tienen un 7% cada uno. • La UCCP y el Partido Humanista están representados en un 0,4%. • Los casos sin información suman un 2,9%. 	<ul style="list-style-type: none"> • La DC tiene un 28,3% de representación. • Renovación Nacional le sigue con un 23,4%. • El Partido Socialista tiene un 13,9% de presencia en los Consejos. • El PPD un 12,3%. • La UDI aparece con un 11,1%. • El PRSD tiene un 7% de representación. • Los Independientes suman un 2,8%. • La UCCP se presenta con un 0,8%. • El Partido Comunista tiene un 0,4%.
<p>Género:</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • 6,1% de mujeres. • 1,2% de casos sin información. 	<ul style="list-style-type: none"> • 3,7% de mujeres.
<p>Edad :</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Promedio de edad: 51 años (sobre 120 casos con respuesta). 	<ul style="list-style-type: none"> • Promedio de edad: 47 años (sobre 170 casos con respuesta).

⁴⁴Las actividades fueron clasificadas según los criterios de Naciones Unidas, específicamente de la "Clasificación Código Actividad Económica" (cuatro dígitos).

PERIODO 93-97	PERIODO 97-2001
Cruces de Variables:	
<p>Cruce Región-Profesión:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La mitad de los Consejeros de la Región de Atacama y el 44,4% de los de la Región de Magallanes, es profesional dentro del Área de las Ciencias Físicas e Ingeniería. 	<ul style="list-style-type: none"> • La mitad de los Consejeros de la Región de los Lagos y el 44% de los de la V Región de Tarapacá tienen profesiones relacionadas a las Ciencias Físicas y a la Ingeniería.
<ul style="list-style-type: none"> • El 55,6% del Consejo de la VI Región de Tarapacá está conformado por profesionales vinculados a las Ciencias Sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> • El 67% de los Consejeros de la VI Región de Tarapacá se vincula a las Ciencias Sociales en cuanto a su profesión.
<p>Cruce Región-Actividad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En los Consejos de las Regiones: I, II, III, XI, XII y Metropolitana, dentro de los Consejeros cuyas actividades se conocen, priman aquellos cuyas actividades se vinculan al área Servicios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los Consejeros cuyas actividades se dan en el ámbito de los Servicios son mayoría en las Regiones: I, II, III, IV, VI, IX, XI, XII y Metropolitana.
<ul style="list-style-type: none"> • En la Región de Coquimbo el 50% de los Consejeros se relaciona al área Comercial. 	<ul style="list-style-type: none"> • En la Región de Valparaíso el 25% de los Consejeros se desenvuelve en el área Comercial.
<ul style="list-style-type: none"> • Casi el 45% de los Consejeros de la Región de Aisén del General Carlos Ibáñez del Campo realiza alguna actividad dentro del ámbito de los Servicios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Casi tres cuartas partes de los Consejeros de la Región de Aisén del General Carlos Ibáñez del Campo y más del 60% de los de la Duodécima, realizan actividades dentro del área Servicios.

PERIODO 93-97	PERIODO 97-2001
<ul style="list-style-type: none"> • Así mismo el 81,3% del Consejo de la II Región de Tarapacá está compuesto por Consejeros vinculados a los Servicios. • Casos especiales los constituyen la Región de O'Higgins en donde las actividades vinculadas a la Agricultura, el Comercio, el sector Financiero y los Servicios se distribuyen de manera casi idéntica; la Región del Maule en donde casi un 40% de los Consejeros se relaciona al área Financiera, siendo la actividad más importante de la Región; y la Región de la Araucanía en donde las actividades del área Agrícola comparten la primera mayoría junto al sector Servicios (35,7% cada una). 	<ul style="list-style-type: none"> • La Agricultura y el sector Financiero ocupan el segundo lugar como áreas de actividades más frecuentes en la Región de la Araucanía (21,4% para cada una).
Cruce Región-Comisión:	
<ul style="list-style-type: none"> • El 50% de los Consejeros de la Región de Tarapacá participa en la Comisión de Desarrollo Social. 	<ul style="list-style-type: none"> • El 72,7% de los Consejeros de la Región del Bío-Bío participa en la Comisión de Presupuesto y Proyectos de Inversión
<ul style="list-style-type: none"> • El 50% de los Consejeros de la Región de Valparaíso participa en las Comisiones «Internacional» y de Inversiones. • En la Región Metropolitana es posible diferenciar veinte Comisiones y Subcomisiones en las cuales participan los Consejeros. El 34,6% de los Consejeros de esta Región participa en la Comisión de Coordinación y en la Comisión de Economía y Medio Ambiente. 	<ul style="list-style-type: none"> • El 50% de los Consejeros de la Región de Valparaíso participa en la Comisión de Presupuesto y Proyectos de Inversión.

PERIODO 93-97	PERIODO 97-2001
Cruce Región-Partido Político:	
<ul style="list-style-type: none"> • La Democracia Cristiana tiene mayoría en los Consejos de las Regiones: I, II, V, VI, VII, VIII, IX, X, XII y Metropolitana. • Renovación Nacional tiene mayoría en las Regiones: III, IV y XI. • La DC y RN tienen la misma representación en el Consejo de la Región de O'Higgins. • Un caso especial lo constituye la Región de la Araucanía en donde un 28,6% de los Consejeros dice ser Independientes de Derecha. 	<ul style="list-style-type: none"> • La Democracia Cristiana tiene mayoría en las Regiones: II, V, VII, VIII, IX, XII y Metropolitana. • Renovación Nacional tiene mayoría en las Regiones: I, III, VI y XI. • La DC y RN tienen la misma representación en la Región de Los Lagos, con un 30% cada uno. • Un caso relevante es que en la Región del Maule tanto la DC como la UDI comparten la primera mayoría, con un 27,8% de representación cada uno.
Cruce Región-Género:	
<ul style="list-style-type: none"> • El 100% de los consejeros de las Regiones I, III y X son hombres. 	<ul style="list-style-type: none"> • En las Regiones I, III, IV, VI, VIII, X y XI los Consejos están compuestos en un 100% por hombres.
<ul style="list-style-type: none"> • El 15,4% de los consejeros de la Región Metropolitana son mujeres. 	<ul style="list-style-type: none"> • En la Región de la Araucanía el 21,4% de los Consejeros son mujeres.
Cruce Región-Edad:	
<ul style="list-style-type: none"> • La Región con promedio de edad más bajo es la de Magallanes, con 49 años. • La Región con promedio más alto es la O'Higgins con 55 años. 	<ul style="list-style-type: none"> • La Región de Tarapacá tiene un promedio de 41 años siendo el promedio más bajo. • 55 años es el promedio más alto y pertenece a la Región de Atacama.

PERIODO 93-97	PERIODO 97-2001
Cruce Comisión-Profesión:	
<ul style="list-style-type: none"> • A nivel nacional los Consejeros profesionales del área de las Ciencias Físicas tienen mayor presencia en las Comisiones vinculadas a la Infraestructura (25,7 %). 	<ul style="list-style-type: none"> • El 30,8 de los profesionales del área de las Ciencias Físicas e Ingeniería participa en la Comisión de Infraestructura.
<ul style="list-style-type: none"> • El 38,5% de los profesionales vinculados a las Ciencias de la Salud participa en la Comisión de Desarrollo Social. 	<ul style="list-style-type: none"> • El 35,3% de los profesionales relacionados a las Ciencias de la Salud está presente en las Comisiones de Fiscalización.
<ul style="list-style-type: none"> • En la Comisión de Desarrollo Social participa, además, el 41,3% de los profesionales del área de las Ciencias Sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> • En la Comisión de Desarrollo Social, el 30,3% de los Consejeros que participan son profesionales del área de las Ciencias Sociales.

ANEXO N° 3

CUADRO RESUMEN DE LOS ACUERDOS ADOPTADOS CON RELACIÓN A LAS FUNCIONES (valores absolutos)

FUNCIONES GENERALES/REGIONES	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	TOTAL
A. FOMENTO PRODUCTIVO	5	12	1	1	8	2	2	1	8	-	3	4	2	49
B. DESARROLLO SOCIAL Y CULTURAL	50	39	16	48	66	26	18	32	37	-	20	34	38	424
C. ORDENAMIENTO TERRITORIAL	18	12	8	9	35	31	14	12	13	-	15	26	28	221
TOTAL	73	63	25	58	109	59	34	45	58	-	38	64	68	694

PORCENTAJES POR REGIÓN

FUNCIONES GENERALES/REGIONES	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	TOTAL
A. FOMENTO PRODUCTIVO	6,8	19,0	4,0	1,7	7,3	3,4	5,9	2,2	3,4	-	7,9	6,3	2,9	7,1
B. DESARROLLO SOCIAL Y CULTURAL	68,5	61,9	64,0	82,8	60,5	44,0	52,9	71,1	63,8	-	52,6	53,1	55,9	61,1
C. ORDENAMIENTO TERRITORIAL	24,7	19,0	32,0	15,5	32,1	52,5	41,1	26,7	22,4	-	39,5	40,6	41,1	31,8
TOTAL	100	-	100	100	100	100								

CUADRO RESUMEN DE LOS ACUERDOS ADOPTADOS EN RELACION CON LAS FACULTADES (VALORES ABSOLUTOS).

FACULTADES/ REGIONES	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	TOTAL
A. NORMATIVAS	6	13	37	14	67	25	17	34	43	-	3	43	42	344
B. RESOLUTIVAS	36	29	18	40	60	25	36	40	42	-	37	27	40	430
C. FISCALIZADORAS	32	29	11	6	35	46	8	27	20	-	4	50	47	315
TOTAL	74	71	66	60	162	96	61	101	105	-	44	120	129	1.089

PORCENTAJES POR REGIÓN Y TOTAL NACIONAL.

FACULTADES/ REGIONES	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	TOTAL
A. NORMATIVAS	8,1	18,3	56,0	23,3	41,3	26,0	27,9	33,7	40,9	-	6,8	35,8	32,5	31,6
B. RESOLUTIVAS	48,6	40,8	27,2	66,6	37,0	26,0	59,0	39,6	40,0	-	84,0	22,5	31,0	39,5
C. FISCALIZADORAS	43,2	40,8	16,6	10,0	21,6	47,9	13,1	26,7	19,0	-	9,0	41,6	36,4	28,9
TOTAL	100	-	100	100	100	100								

ACUERDOS ADOPTADOS EN RELACIÓN A LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS (VALORES ABSOLUTOS).

TIPO DE ACUERDO/ REGIÓN	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	TOTAL
VINCULADOS	50	39	13	54	61	61	48	58	77	-	36	88	121	701
DESINCULADOS	48	46	75	28	176	66	82	85	63	-	10	73	64	816
TOTAL	98	85	88	82	237	127	125	143	140	-	46	161	185	1.517

PORCENTAJES POR REGIÓN Y TOTAL NACIONAL.

TIPO DE ACUERDO/ REGIÓN	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	TOTAL
VINCULADOS	51,0	45,8	14,7	65,8	25,7	48,0	34,4	40,5	55,0	-	78,2	54,6	65,4	46,2
DESINCULADOS	48,9	54,1	85,2	34,1	74,2	51,9	65,6	59,4	45,0	-	21,7	45,3	34,5	53,8
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	-	100	100	100	100

BIBLIOGRAFIA

- Abalos, José A. "La descentralización en Chile: antecedentes históricos y reformas actuales". En: *La cuestión regional en la transición a la democracia en el caso de Chile*. Informe de investigación preparado por Carlos de Mattos (coordinador), José A. Abalos, Antonio Daher y Margarita Guerra. Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile
- Aylwin, Arturo (Contralor General de la República). "Minuta sobre algunos aspectos político-institucionales del proceso de descentralización". En: Ministerio de Planificación y Cooperación, Ministerio del Interior (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Reflexión y Análisis sobre el Proceso de Descentralización en Chile*. 1998, pp. 36-44.
- Barrientos, Juan. "La situación actual y las perspectivas de la Regionalización". En: Diario *El Mercurio* del 23 de diciembre de 1975, p. 2.
- Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad*. Fondo de Cultura Económica. 1996.
- Boisier, Sergio. *El vuelo de la cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial*. Documento 97/37, Dirección de Políticas y Planificación Regionales, ILPES. Santiago de Chile, 1997.
- Boisier, Sergio. *Modernización y gestión regional: El caso chileno*, Doc. 94/25, ILPES-CEPAL, 1994.
- Boisier, Sergio. *Descentralización en Chile: Antecedentes, situación actual y desafíos futuros*. Documento 93/17, Serie Ensayos, Dirección de Políticas y Planificación Regionales, ILPES. Santiago de Chile, 1992.
- Boeninger, Edgardo. "Reforma y Modernización del Estado en América Latina". En *Reforma y modernización del Estado*, ILPES-CEPAL, 1994.
- Borel, Edmundo y Claudio Mergudich. *Algunos aspectos administrativos del Gobierno regional y perspectivas del nuevo municipio chileno*. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Departamento de Administración, 1976.
- Cumplido, Francisco. "La estructura institucional del modelo de descentralización". Centro de Estudios del Desarrollo, Documento de Trabajo N° 3, 1983. *El Mercurio*, 25 de agosto de 1984.
- Galilea, Sergio. "La Planificación local: nuevas orientaciones metodológicas". EURE, N 41, Santiago de Chile, 1987.
- Garretón, Manuel Antonio. *La faz sumergida del iceberg*. Ediciones CESOC-LOM. Santiago de Chile, 1994.
- Guerra, Carlos. *Nueva estrategia neoliberal: la participación ciudadana en Chile*. UNAM, CRIM, México, 1998.
- Gutiérrez, Bermedo Hernán y Claudio Rojas Miño. "La institucionalidad pública y su contribución al desarrollo regional en el marco de la globalización". Documento preliminar s/f.

- Consejo Regional de Planificación (CRP) e Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). *Reflexiones sobre el desarrollo y la responsabilidad del Estado*. Santiago de Chile. Dolmen Ediciones, 1998.
- Lira, Luis. "Comentarios sobre algunos aspectos político-institucionales del proceso de descentralización". En: Ministerio de Planificación y Cooperación, Ministerio del Interior (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Reflexión y análisis sobre el proceso de descentralización en Chile*. 1998, pp. 67-77.
- Olivas, Ester. *Funcionamiento de los Consejos Regionales año 1996*. División de Modernización Administrativa, Departamento de Gestión, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Ministerio del Interior, 1997.
- Palma, Eduardo. "El tema de descentralización en la transición hacia la Democracia". En *La descentralización en el discurso político de la transición en Chile*. Doc. 89/03, Área de Planificación y Política Regional, ILPES-CEPAL, 1989.
- Asociación Nacional de Consejeros de los Gobiernos Regionales. "Propuesta de la Directiva y del Consejo Nacional sobre la Reforma a la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional N°19.175". En: Congreso Extraordinario de Consejeros Regionales". Documento preliminar, s/f.
- Putnam, Robert. *Making Democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton U. Press, 1993.
- Tobar, Manuel. "Intervención en el Congreso Extraordinario de Consejeros Regionales de Chile", Diciembre, 1998. (Aún no publicada).

Segunda Parte

POLÍTICAS PÚBLICAS, INSTITUCIONES Y ACTORES ECONÓMICOS: ESTUDIOS TERRITORIALES



- Instituciones para la economía política del desarrollo territorial en el contexto de la globalización

C. ROJAS

- Desarrollo de la competitividad en la Región del Maule

G. ECHECOPAR y J.A. ROCK

- Rol del sector privado en el proceso de globalización

A. SÁNCHEZ

INSTITUCIONES PARA LA
ECONOMÍA POLÍTICA DEL
DESARROLLO TERRITORIAL
EN EL CONTEXTO DE LA
GLOBALIZACIÓN

UNA APROXIMACIÓN DESDE EL
CASO DE LA REGIÓN DEL MAULE*

Claudio Rojas Miño**

*Documento elaborado en el marco de la investigación "Globalización y Desarrollo Regional: Las Políticas Públicas para una Inserción Internacional Endógena de la Región del Maule", financiada por el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondecyt, Proyecto N° 1980013) .

**Profesor de la Universidad del Bío-Bío.
E-Mail: crojasm@ubiobio.cl

I. INTRODUCCION

Los escenarios del desarrollo contemporáneo otorgan importancia fundamental a las sociedades locales, a sus actores y su capacidad de crear y asimilar la complejidad de los mercados globales y de plasmarlos en proyectos (políticos) colectivos. Una evolución del análisis a una concepción sistémica de la competitividad, que debe incorporar el rol de la institucionalidad pública en cuanto estimuladora de los comportamientos de los actores económicos en sus actuaciones empresariales y de asignación de recursos

En el caso chileno, existe ya una larga discusión sobre los rasgos característicos de su estrategia de desarrollo en el contexto de la globalización –economía de mercado, abierta al comercio internacional, políticas públicas de promoción horizontales y una inserción externa basada principalmente en cadenas exportadoras de recursos naturales y commodities– y de los efectos territoriales y sociales de esta inserción externa –polarización social y territorial de los beneficios de la internacionalización.

En esta perspectiva, el objetivo de este trabajo es discutir los desafíos y oportunidades que abre la internacionalización de la economía chilena, y examinar las alternativas estratégicas para insertarse en los flujos globales. Específicamente, se discute para el caso de la Región del Maule, diversos niveles de articulación entre Estado y sociedad –instituciones e instrumentos de políticas– que estimulen un entorno regional con capacidad sistémica de producir aglomeraciones (clusters) alrededor de las cadenas

exportadoras regionales (vitivinícola y maderera), que contengan una mayor capacidad de distribución territorial y social de los beneficios de la internacionalización.

En función de ello se evalúa el entorno territorial en su capacidad de aprendizaje colectivo (capacidad de innovación en procesos y productos), lo que se traduce, en primer lugar, en conocer la densidad de las interacciones entre los actores locales involucrados en el desempeño de las cadenas productivas, sus racionalidades y brechas de información. En segundo lugar, se busca determinar la actuación de la institucionalidad pública asociada a la operación de las cadenas exportadoras regionales, en tres dimensiones de su actuación necesarias para estimular un entorno local con capacidad de aprendizaje competitivo: i) la capacidad de coordinación de los procesos regionales; ii) la capacidad de reflexión estratégica regional y, iii) la capacidad de asumir y trasladar competencias desde el nivel central.

Por último, a modo de reflexiones conclusivas, se propondrá un diseño de articulación institucional que dé cuenta de los registros encontrados y que estimule la actuación colectiva regional en función de los desafíos que abre la internacionalización de las cadenas productivas bajo estudio.

II. LOS NUEVOS ESCENARIOS DEL DESARROLLO

La globalización e internacionalización de los flujos económicos, culturales y políticos constituyen fenómenos que están contribuyendo poderosamente a redefinir los espacios públicos y privados, el papel del Estado y sus formas de actuación, el rol de la sociedad civil. Constituyen procesos que están gatillando importantes modificaciones en las estructuras productivas y en el encadenamiento de los sistemas económicos domésticos, así como en las estructuras sociales¹.

¹James Rosenau llega a conceptualizar un nuevo orden post-internacional en relaciones internacionales, precisamente porque cambia su parámetro estructural, esto es, las interacciones que sostienen la política mundial se desarrollan sin el involucramiento directo de las naciones o los Estados. En la nueva cartografía

Transformaciones en las estructuras productivas y de competencia fuertemente estimuladas por la revolución microelectrónica y de las telecomunicaciones, que han dado cauce a la superación de las insuficiencias del paradigma tecnológico de la *producción en masa* y socavado su espacio privilegiado de regulación, el Estado-Nación. El nuevo paradigma tecnológico surgido a partir de esta crisis, de *acumulación flexible*, reconoce sus bases de acumulación en la capacidad de establecer redes y estructuras productivas con capacidad de adaptación a las intensidades variables de la demanda, así como en estructuras de producción planetarizadas que recojan las diferenciales de costo y conflictividad social presentes a través del globo.

De esta forma, la globalización², por su impacto en la reorganización de las cadenas productivas, la integración de los mercados y de los flujos financieros³, ha estimulado la internacionalización de los intercambios a través de mercados globales cada vez más segmentados y diferenciados, que llevan a valorar cada vez más la capacidad de innovación y de gestión como factores relevantes de competitividad ante entornos difusos y complejos.

Es por ello que la globalización constituye un fenómeno que, además de los espacios globales, rescata también los espacios loca-

del poder mundial, se ha consolidado, junto al sistema estado-céntrico, un sistema multicéntrico, dominado por empresas multinacionales, organismos no gubernamentales y otras redes de actores civiles, que no está sujeto a la autoridad de los Estados-Nación, poseen estructuras muy flexibles y descentralizadas y una buena cantidad de recursos de poder a su disposición. James Rosenau, *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Princeton University Press, Nueva Jersey, Princeton, 1990, págs. 3-20.

²En este trabajo conceptualizamos la globalización como el conjunto de los procesos de creciente interacción e interdependencia –que incluyen la ampliación del espacio geográfico y de los ámbitos de acción– que se generan entre las distintas unidades constitutivas del sistema mundial. Es por tanto esencialmente un fenómeno constituido por procesos multidimensionales (económico, cognitivo, político, social y territorial).

³Gary Gereffi, “Global Production Systems and Third World Development”, en Barbara Stallings (ed.), *Global Change, Regional Responses. The New International Context of Development*, Cambridge University Press, Nueva York, 1995, pp. 100-142.

les y regionales (subnacionales) como nuevos ámbitos de regulación⁴, ya que se les considera los espacios donde se conforman la capacidad de innovación y de concertación de proyectos colectivos, aspectos cruciales en la capacidad de inserción en los flujos globales.

Esto habla de la *dialéctica global-local* que atraviesa los nuevos escenarios del desarrollo: intercambios y competencia globalizados, pero con capacidades competitivas que se construyen localmente. Esto así porque en la medida que los flujos globales implican cadenas productivas y de valor más complejos, la organización flexible del trabajo y la capacidad de innovación y su difusión son factores importantes en la capacidad competitiva, y que implican estructuras organizacionales que deben estimular las relaciones directas y “cara a cara”, las únicas funcionales a la “lógica difusa”⁵ y baja estructuración de las relaciones propias de las actividades de innovación. Esto señala la necesidad de proximidad espacial entre los actores involucrados en la cadena de valor, la importancia del territorio y de la calidad de las relaciones de los actores locales⁶.

En esta perspectiva, cuando Porter se refiere a la competitividad internacional, sostiene que las empresas deben trabajar activamente para mejorar su sede central perfeccionando el *diamante*⁷ nacional. Las capacidades competitivas y de innovación de las empresas, según Porter, se encuentran en directa relación con

⁴En parte para disimular las insuficiencias del Estado nacional ante las demandas a que se ve enfrentado.

⁵Referencia a la complejidad y poca ‘algoritmización’ de los procesos decisionales que ocurren en los ámbitos de innovación, afectados normalmente por fuertes dosis de ‘caos’ e incertidumbre (Veáse Morin, E. *Introducción al pensamiento complejo*. Gedisa, 1ª ed. Barcelona, 1994).

⁶Calidad de relaciones del territorio que será menos importante cuando las cadenas de valor estén basadas en productos o procesos productivos maduros, estandarizados o ligados a un uso intensivo de los recursos naturales y la mano de obra barata. En tales casos –estructuras productivas menos complejas, del tipo neotaylorista– tienden a constituir enclaves donde los flujos de innovación son escasos y de baja difusión en el entorno, por lo que es menos crucial la fluidez de las interacciones locales.

⁷El concepto de ‘diamante’ porteriano estipula que la ventaja nacional sostenida en un sector es el reflejo de una interacción estrecha entre los siguientes determinantes: i) la estrategia, estructura y rivalidad de la empresa; ii) condiciones de los factores; iii) los sectores conexos y de apoyo; y iv) las condiciones de

el tipo de entorno al que se exponen, de la presión competitiva local, de la calidad de los proveedores y distribuidores cercanos, de las fuentes de información que se consulta, y de los tipos de retos que se decide abordar

Mientras más complejos sean los productos, las empresas deben buscar localizar sus sedes centrales en zonas ricas en interacciones entre los sujetos que sustentan la competitividad (“diamante porteriano”: condiciones de factores, de demanda, sectores conexos y estructura y rivalidades de la empresa), que aseguren la capacidad de innovación y de difusión de sus resultados.

Este último enfoque es un aporte importante en la comprensión de los determinantes de la competitividad de una empresa. Sin embargo, como lo señala H. Mintzberg⁸, se le critica que consideraría sólo la dimensión económica de la competitividad, haciendo abstracción de las condicionantes políticas y sociales que la afectan. Además, pecaría de un cierto determinismo que genera sesgos para aceptar estrategias emergentes no pretendidas. Ello ha hecho evolucionar el análisis hacia los “modelos porterianos corregidos”⁹, donde se incorpora en el modelo del *diamante* el papel de las actividades empresariales internacionales, cuando la demanda interna es pequeña o poco exigente y, sobre todo, el rol de las políticas públicas para reforzar las “fuerzas” interactivas del entorno del diamante¹⁰, y la disminución de los costos de transacción entre los actores locales.

la demanda. Al desarrollarse las ventajas en diversas partes del diamante, y sobre todo al empezar a tener lugar y acumularse los reforzamientos dentro de éste, un sector nacional puede alcanzar ritmos notables de mejora e innovación durante un período de años o décadas (véase: Porter, M. *La ventaja competitiva de las naciones*, Vergara, 1991, pp. 220-226).

⁸Véase H. Mintzberg. “Strategy Formation, Schools of thought”, *Perspectives on Strategic Management*, Harper and Row, 1990.

⁹Véase G. Stumpo. “Encadenamientos, articulaciones y procesos de desarrollo industrial”, *Desarrollo Productivo* N° 36, CEPAL/NU, 1996.

¹⁰No obstante las correcciones, el enfoque de Porter sigue conduciendo el análisis de los factores que llevan a la competitividad sistémica de los entornos locales, y sus tesis han tenido una especial corroboración para el caso chileno en la Región del Bio-Bío. Los trabajos de C. Rojas (“El desarrollo después de la crisis del Estado de Bienestar. El caso de Concepción, Chile”, *Cuadernos del ILPES* N° 41, 1995) y de H. Gutiérrez y C. Rojas (“Globalización y Desarrollo Regional: La

Son por tanto escenarios que otorgan importancia fundamental a las sociedades locales, a sus actores y su capacidad de crear y asimilar la complejidad de los mercados globales y de plasmarlos en proyectos (políticos) colectivos, pero que reconocen una evolución a una concepción sistémica de la competitividad que incorpora el rol de la institucionalidad pública en cuanto estimuladora de los comportamientos de los actores económicos en sus actuaciones empresariales y de asignación de recursos.

Es la necesidad de la endogeneidad para insertarse en los flujos globales: ...Saber quiénes somos, qué nos caracteriza, cuáles son los marcos de incentivos y sanciones que conducen nuestras actuaciones, y los desafíos y contradicciones que se derivan... Aspectos no sólo importantes desde una perspectiva ética, si no también porque tienen un fuerte correlato en la capacidad de innovación y su difusión, factores cruciales de competitividad en los escenarios que arroja la globalización.

III. NUEVOS ESCENARIOS Y REQUERIMIENTOS PARA LA LEGITIMIDAD DEL ESTADO

Los anteriores son antecedentes que cuestionan el tipo de intervenciones y tramados institucionales que se trazan en pos del desarrollo. Se consideran superados los instrumentos propios de un paradigma “modernizante” (polos de desarrollo y otros) y los requerimientos institucionales propios del “gran gobierno” socialdemócrata, o del Estado de Compromiso formado alrededor de coaliciones desarrollistas, y más bien se propugnan mecanismos flexibles, “catalizadores” del desarrollo, con entornos institucionales que estimulen respuestas adaptativas a las intensidades variables de la demanda, y que fomenten la capacidad de innovación y su difusión en las cadenas de valor insertas en el territorio.

inserción de la Región del Bío-Bío en Asia Pacífico”, *Estudios Regionales* N°4, 1996) muestran que la inserción de una región en los flujos globales en base a productos naturales, estandarizados, ‘commodities’, refleja un diamante en general precario, con muchos costos de transacción que se manifiestan en un bajo grado de articulación de los actores regionales, escasos flujos de innovación local y enajenación de las decisiones estratégicas.

Son elementos que señalan los rumbos por donde camina la nueva legitimidad del Estado. En el caso latinoamericano, y chileno en particular, bajo el modelo de desarrollo industrial sustituidor de importaciones, el Estado debía básicamente establecer, por una parte, las condiciones macroeconómicas que viabilizaran un modelo de desarrollo basado en las premisas del paradigma tecnológico de la *producción en masa* y, por otra parte, crear las condiciones políticas y sociales que permitieran integrar a los diferentes actores que fueron emergiendo como producto de la movilización social que desencadenó la modernización productiva. Las condiciones macroeconómicas debían asegurarse mediante la aplicación de políticas keynesianas de estímulo a la demanda agregada y el desarrollo de consensos –institucionales e interactores– que permitieran asentar los horizontes de planificación necesarios para amortizar las grandes inversiones en capital fijo. El pacto social integrador, por su parte, debía alcanzarse mediante programas sociales que permitieran legitimar el modelo de desarrollo y ampliar sustantivamente las escalas de los mercados domésticos.

Pero los nuevos requerimientos del desarrollo proveen un nuevo escenario para la legitimidad del Estado: proveer las condiciones que estimulen las interacciones capaces de gestar las dinámicas sociales y políticas que mejoren sustantivamente la capacidad de innovación y su difusión, así como incrementar la complejidad de la organización del trabajo de los procesos productivos. Ello así por sus incidencias como factores propulsores de la competitividad, pero también como piedra angular de un régimen de crecimiento (acumulación) con equidad. Las nuevas condiciones apuntan hacia nuevas formas de actuación del Estado–“inteligente”, catalizadora, descentralizada– pero también hacia nuevas formas de interacción con la sociedad.

Es, por tanto, el requerimiento de nuevos actores, pero también de nuevas instituciones y, en este marco, la pregunta que motiva este trabajo es la siguiente: ¿Cuál es el papel de la institucionalidad chilena, nacional y regional, para estimular el desarrollo socio-productivo en las regiones en el contexto de la globalización? Un *desarrollo territorial endógeno*, entendido como el incremento de las oportunidades y opciones regionales a través de una inserción en los mercados y espacios internacionales, crecientemente genera-

das y conducidas *desde* la región. El problema, por consiguiente, apunta directamente hacia la necesidad de construir una institucionalidad que contribuya a una organización del trabajo en el entorno regional que internalice las oportunidades de la globalización estimulando a su vez la distribución (equidad) social y territorial de los beneficios de la inserción internacional.

(Nuevos) aspectos importantes a evaluar en la institucionalidad

En esta perspectiva, el objetivo de este trabajo es evaluar –para el caso de la Región del Maule y dos de sus principales cadenas productivas, vitivinícola y maderera de partes y piezas y muebles– la capacidad de la institucionalidad pública (nacional y regional) de estimular un entorno regional con capacidad sistémica de producir innovación y difusión de sus resultados. Innovación como capacidad de aprendizaje constante que lleve a la internalización de los requerimientos de los mercados extranjeros y, en general, a la internacionalización de las cadenas productivas locales.

Lo anterior significa evaluar, en primer lugar, la densidad de las interacciones entre los actores locales involucrados en el desempeño de las cadenas productivas, conocer sus racionalidades y brechas de información, con el objeto de determinar sus capacidades actuales para gestar proyectos y aprendizajes colectivos. En segundo lugar, implica conocer la actuación de la institucionalidad pública asociada a la operación de estas cadenas en tres dimensiones de su actuación consideradas hoy en día importantes para estimular un entorno local con capacidad de aprendizaje competitivo: i) la capacidad de coordinación de los procesos regionales; ii) la capacidad de reflexión estratégica regional y, iii) la capacidad de asumir y trasladar competencias desde el nivel central. En términos muy resumidos, esta segunda fase de la evaluación implica determinar los siguientes aspectos:

i) *La capacidad de coordinación de los procesos regionales* (productivos, sociales, políticos) es una dimensión que tiene que ver con los aspectos que condicionan la capacidad de coordinación y

gobierno en el marco de la institucionalidad actual (sectorialismo, asimetrías en descentralización/centralización, control de recursos y niveles de resolución de problemas), así como con la *forma de hacer gobierno regional*, asunto de índole tanto cognoscitiva como epistemológica (región como “escala menor” de la nacional, estrategias como agregados de proyectos, etc.).

ii) *La capacidad de reflexión estratégica regional*, tópico en el cual también se distinguen dos dimensiones: primero, el grado de presencia institucional de los agentes encargados de promover la inserción económico-productiva en los mercados internacionales, y en qué medida estos agentes están condicionados en su capacidad de reflexión estratégica; segundo, como en el caso anterior también de orden epistemológico, se refiere a los temas sobre los que se discute e investiga, y que determinan los niveles de acción estratégica que se realizan.

iii) Por último, *la capacidad de asumir (y trasladar) competencias desde el nivel central*. Aspecto importante en el caso chileno dado el proceso políticamente expreso en la Ley Orgánica Regional (LOR) de 1991. Entre otros, se distinguen aquí las “racionalidades” de los poderes centrales, las capacidades técnicas existentes en las regiones, la resistencia al cambio en la burocracia central, presiones de los sistemas políticos nacional y regional y de sus operadores de políticas.

En suma, un conjunto de dimensiones que den cuenta de la economía política –actores e instituciones– de la inserción de un territorio en la globalización y que, entre otros aspectos, arrojen luces sobre las posibilidades de la institucionalidad pública de contribuir a un entorno regional capaz de internalizar los requerimientos de los mercados extranjeros y de sustentar un aprendizaje sostenido en las cadenas productivas que atraviesan el territorio.

IV. ESTRATEGIA DE DESARROLLO CHILENA: UNA (NUEVA) ECONOMIA POLITICA PARA LA INTERNACIONALIZACION

Ahora bien, una evaluación y eventual proposición de rediseño institucional debe recoger los lineamientos que rigen la estrategia de desarrollo (chilena) y, en base a ello, discutir las acciones y estrategias institucionales que lleven a un incremento de las opciones y posibilidades de crecimiento con equidad que se advierten a partir de la inserción internacional.

Hemos discutido en anteriores trabajos que la actual estrategia chilena de desarrollo está caracterizada por una economía de mercado, abierta y descentralizada¹¹, con políticas públicas en general caracterizadas por la *horizontalidad*, inhibitorias de la creación de ventajas competitivas artificiales. En sus orígenes, la crisis de la deuda externa de comienzos de los años ochenta le imprimió a la estrategia de desarrollo chilena una orientación exportadora como forma de generar los recursos necesarios para superar la crisis de la deuda¹², caracterizándose por una primera etapa “fácil”, entre 1984 y 1989, de penetración de los mercados internacionales¹³. Etapa favorecida por la abundancia de recursos naturales y el bajo costo de la mano de obra, en conjunción con una estrategia de diversificación y expansión de fuentes de abastecimiento de materias primas por parte de las economías asiáticas. La segunda etapa, a partir de 1990, ha sido una fase más proactiva de búsqueda de una inserción

¹¹Descentralización entendida en sus dimensiones de privatización y desregulación de los procesos productivos y mercantiles. No así en su dimensión territorial.

¹²Estimulada estratégicamente por el control de la relación [tipo de cambio/salarios], manteniéndola alta de manera de promover, al decir de Uribe-Echavarría, una “orientación exportadora intensiva en recursos domésticos de bajo costo”, en “El Desarrollo Regional en los Años Noventa. Tendencias y Perspectivas en Latinoamérica”, *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: Impactos y desafíos territoriales*, F. Alburquerque, C. de Mattos y R. Jordan (comps.) (Buenos Aires: GEL, 1990).

¹³Madrid, R. y R. Muga. *Lineamientos estratégicos para la inserción de Chile en Asia-Pacífico* (Santiago: Centro Latinoamericano de Economía y Política Internacional, CLEPI, 1992).

equilibrada en los cuatro grandes polos del comercio internacional (Unión Europea, NAFTA, Mercosur, Este Asiático)¹⁴.

Habiéndose logrado a la fecha una notable diversificación por bloques y mercados de destino, y una base de productos exportados que ha aumentado significativamente y que denota una cierta presencia de políticas de competitividad industrial¹⁵, la estrategia de internacionalización sigue señalada aún por la exportación de materias primas y 'commodities', con un fuerte componente de internacionalización de los activos de las empresas involucradas. Las inversiones chilenas en el exterior, mayoritariamente gestadas por los grupos económicos nacionales, se han concentrado en sectores emergentes (como el de generación y distribución eléctrica), en el marco de una lógica de expansión horizontal y del volumen de las operaciones, aprovechando el *know how* adquirido, y no de integración vertical de actividades. Las formas de asociación con capitales de los países de destino de las inversiones, por otra parte, han sido más bien limitadas¹⁶.

Estos antecedentes señalan un tipo de reestructuración productiva y de inserción internacional que aún sigue caracterizada por una lógica marcadamente *neotaylorista*, con una distribución espacial del ingreso polarizada entre un 'centro' dinámico y regiones especializadas en las actividades de ejecución de los procesos internacionalizados, enajenadas de las actividades estratégicas, intensivas en conocimiento y con mayor carga tecnológica¹⁷. Lógica cuya superación pone de manifiesto la necesidad de una mayor articulación de los procesos productivos en la economía chilena, en

¹⁴Muñoz G., O., *op. cit.*, 1992.

¹⁵Ha habido un esfuerzo de reposicionamiento de las políticas de competitividad industrial, pero que no ha constituido un afán sistémico, sino más bien, en la mayoría de los casos, recursos que han sido destinados a políticas de corto plazo para mejorar la posición competitiva de ciertos *productos nacionales*. Labarca, G. "Las políticas de desarrollo productivo en Chile", en *Políticas de competitividad industrial, América Latina y el Caribe en los años noventa* (México: Siglo XXI, 1997).

¹⁶Informes de la Cámara de Comercio de Santiago y del Comité de Inversiones Extranjeras.

¹⁷Reestructuración neotaylorista que contribuye, además, a una concentración en la distribución social del ingreso, al implicar un tipo de organización del trabajo que polariza las ocupaciones entre un pequeño número de participantes altamente calificados y una gran mayoría de baja calificación.

especial los referidos a la innovación y adaptación tecnológica, de manera de posibilitar la evolución a sistemas productivos más complejos –tanto en productos como procesos– con mayor capacidad de “derrame y enganche” territorial.

Las opciones estratégicas para el modelo chileno de desarrollo

La trayectoria señalada marca ya fuertemente la inserción internacional chilena, y define las opciones estratégicas que le caben en su derrotero próximo. Una primera alternativa, quizás la más probable, es una profundización de la inserción en los mercados externos con la misma estructura exportadora actual (inserción *horizontal*), sin plantearse una integración vertical en las estructuras productivas que acelere el aprendizaje tecnológico y que, por tanto no, quebraría las disparidades territoriales y sociales a que lleva esta inserción nacional.

No obstante, existe una estrategia alternativa que, como lo plantea J. Ramos¹⁸, busca desarrollar una inserción “... no tanto a base de la extracción de recursos naturales, como ahora, sino a partir de los recursos naturales y las actividades que naturalmente tienden a formarse y aglutinarse (los *clusters*) en torno a ellos”¹⁹. Es una perspectiva que asume el potencial de aprendizaje tecnológico y productivo existente en torno a las principales cadenas exportadoras chilenas (minera, forestal, pesquera y frutícola), para desarrollar a partir de éstas un conjunto de actividades productivas (*clusters*) a través de encadenamientos “hacia adelante” (procesamiento de productos de mayor valor agregado), encadenamientos “hacia atrás” (insumos, bienes de equipo, servicios especializados) y “hacia el lado” (actividades relacionadas que aprovechan las inversiones y “know how” desarrollados a partir de la actividad principal)²⁰.

¹⁸Ramos, J. *Una estrategia de desarrollo a partir de los complejos productivos (clusters) en torno a los recursos naturales* (Santiago: CEPAL, 1997).

¹⁹Ramos, *op. cit.* 1997, p. 1, en referencia a la estrategia de industrialización también conocida como modelo nórdico.

²⁰Otra estrategia de desarrollo capitalista semiperiférico exitoso lo constituye el modelo asiático. El proceso de desarrollo experimentado por los países de Asia-Pacífico constituye un modelo muy estudiado de industrialización orientado a los mercados externos. Mediante políticas industriales diseñadas por agen-

Esta estrategia implica una organización del trabajo con mayor calificación de las tareas y requerimientos de mayor proximidad espacial entre los sujetos participantes, por lo que es una opción que sugiere un interesante “derrame” social y territorial de los beneficios de la inserción exportadora²¹, y que no iría contra las fuerzas del mercado, sino que las aprovecha. Pero también constituye una estrategia que requiere estimular las interacciones de los diferentes agentes y actores que existen tras el desarrollo de los *clusters* (universidades, empresas, centros de investigación y transferencia tecnológica, agencias públicas de promoción), así como la difusión de experiencias e información sobre los requerimientos de los mercados externos y sus mecanismos de comercialización y financiamiento.

Son interacciones cuyos espacios o puntos de contacto se han multiplicado y ensanchado considerablemente con la globalización

cias estratégicas del Estado, pero implementadas por el sector privado -en particular, por los grandes conglomerados- los países asiáticos se especializaron, primero, en la producción de bienes intensivos en mano de obra (alimentos, vestuario, calzado), en una primera fase para el mercado interno y posteriormente para los mercados de exportación. En una segunda etapa, especializaron su estructura industrial en bienes intensivos en capital (astilleros navales, bienes de consumo durable, industria química y metalúrgica), y finalmente, en la producción de bienes intensivos en tecnología y conocimiento.

Ha sido una estrategia liderada por Japón que ha dado origen al modelo de desarrollo también conocido como *Flying Geese* (“Bandada de Gansos”, en castellano), donde el líder de la bandada, Japón (con la capacidad de mantener mejoras en la productividad en el largo plazo), abre el camino para que detrás de él surjan los países asiáticos de industrialización reciente, ocupando en olas sucesivas los espacios que deja el líder.

Constituye un modelo muy estudiado, sobre todo en lo que se refiere a la trayectoria que sugiere de aprendizaje tecnológico y productivo, pero que no se ve aplicable en sus lineamientos básicos a una economía latinoamericana como la chilena, donde los procesos de “ajuste estructural”, a raíz de la crisis de la deuda externa de los años 80, presionaron una inserción exportadora intensiva en recursos naturales y materias primas, recursos abundantes en el momento de la crisis y que constituyeron su principal ventaja comparativa en el proceso de ajuste.

²¹Como opción industrializadora plantea una mayor calificación del trabajo, lo que conlleva a una distribución social del ingreso menos dispar; y al constituirse a través de *clusters* a partir de las principales cadenas exportadoras nacionales, implica una complejización de los procesos productivos que tienden a una organización del trabajo más difusa, y por tanto con mayores requerimientos de proximidad espacial de las diferentes actividades; de allí su potencial de una mejor distribución espacial del ingreso.

y que potencian las posibilidades de las regiones como *sujetos* de su desarrollo. Pero que constituyen articulaciones que no crecen espontáneamente, que deben ser construidas, y que dicen relación con la labor pública –instituciones e instrumentos de políticas– en el desarrollo de las condiciones que promueven una inserción internacional con productividad sostenida y una distribución inclusiva del ingreso, tanto social como territorial.

Instituciones y políticas para el desarrollo (socio) productivo regional

Como ya se señaló en la primera sección de este trabajo, el aprovechamiento de las oportunidades que abre la internacionalización de los flujos económicos apela a una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil, a través de una reformulación de la acción pública a nivel regional, tanto en sus competencias como en sus estilos de intervención. Una actuación que debe buscar estimular, a través de una acción pública anclada en los sectores “ganadores” de la inserción chilena en los mercados externos, la conformación de los entornos regionales que favorecen el desarrollo de *clusters*, y que para potenciar la inserción regional en los mercados internacional, desde nuestra perspectiva²², reconoce tres niveles acumulativos de mediación (instituciones e instrumentos de políticas) entre Estado y sociedad. Los dos primeros para el desarrollo mismo de los *clusters*, con una lógica de actuación “desde arriba”, pero que simultáneamente contribuyen a generar las condiciones de una mayor endogeneidad de los sistemas productivos regionales (desarrollo “desde abajo”), que altere la dinámica del régimen de acumulación vigente en las regiones, y que explícitamente se busca articular en el tercer nivel.

Estos tres niveles son los siguientes:

i) *Reforzar el desempeño de la Región como “punto de salida”*, donde más que aumentar la endogeneidad del desempeño regional se busca

²²Véase de Gutiérrez y Rojas C. (1998). “Institucionalidad para el Desarrollo Regional en el Marco de la Globalización”, en *Revista de Ciencia Política* (P.U.C.), Diciembre de 1998, Santiago de Chile, en prensa.

incrementar la escala de operación (expansión de infraestructura) y en términos de gestión pública, desarrollar reglamentos y procedimientos de control más acordes con una economía abierta y extrovertida.

Es un nivel que requiere la intervención de instituciones centralizadas (Ministerios de Obras Públicas, Vivienda, Salud) que garanticen pautas nacionales en la asignación de recursos, pero con criterios de desconcentración en la gestión y ejecución de los proyectos.

ii) *Desarrollo de “plataformas de servicios”* que, basándose en el aprendizaje tecnológico y productivo efectuado alrededor de las cadenas exportadoras regionales, signifique potenciar el concepto de “punto de salida” al de *servicios* (ingeniería, financieros, comerciales), permitiendo una mayor maduración de las políticas industriales y una ampliación de la cobertura de las cadenas de valor que atraviesan las regiones. En esta medida estas plataformas de servicios tendrían una triple misión: i) proporcionar una mejor asimilación de los requerimientos externos sobre las cadenas exportadoras regionales, ii) promover la exportación de la experiencia productiva y tecnológica asociada a esas cadenas, y iii) estimular los encadenamientos entre las grandes empresas exportadoras y las empresas medianas regionales.

Es el nivel donde se busca generar las presiones y escalas que sustenten las innovaciones y aprendizaje acumulativo en función de los requerimientos de la internacionalización de las cadenas productivas regionales. Significa estimular la circulación de información estratégica que facilite los comportamientos pioneros entre los empresarios regionales más dinámicos y capitalizados. Así como potenciar el papel de “nodo de inteligencia social” que pueden cumplir las universidades regionales, y que los Servicios Regionales de Planificación (Serplacs) asuman el liderazgo de la “inteligencia” pública en el desarrollo de las opciones estratégicas regionales.

En términos generales, se trata de construir un *capital social* en materia de información y de conocimiento en la región que posibilite tanto la profundización del intercambio comercial, como la innovación y captación de tecnologías y capitales adecuados a la inserción regional en cada bloque.

iii) *Potenciar la endogeneidad del sistema productivo-exporta-*

dor regional. Es el nivel de intervención más estructural y donde le cabe un papel estratégico al Estado, en el que se observan dos dimensiones: a) como constructor de una institucionalidad –regional y central– que facilite la generación de negocios, la capacidad de innovación y su difusión, y b) como activador de la sociedad civil, de forma que a través de ella se posibiliten las opciones de acción colectiva regional.

a) La primera dimensión dice relación con la creación de las bases de una economía política regional que controle una adecuada vinculación entre la institucionalidad política y la institucionalidad productiva regional, de manera de estimular el desarrollo de actividades más complejas y “nobles” en la región, y la modernización de las condiciones de transformación productiva en general.

Esto tiene que ver con el papel ya señalado de las Serplacs, y con su dependencia y articulación orgánica. También con la legitimidad y capacidad de actuación política del ejecutivo regional, tanto en sus fuentes (a quiénes debe responder por su actuación) y en sus atribuciones de dirección política. Con las formas en que se constituye el Consejo Regional y los criterios con que se asignan los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)²³. Tiene que ver, también, con el desarrollo de instituciones *ad-hoc* de fomento productivo, con recursos y competencias que reconozcan problemas específicos regionales, entre otros, por las diferentes especializaciones productivas regionales (*clusters* específicos por cada región).

Así también una reformulación de las estructuras y formas de financiamiento universitarias. Direcciones de investigación y asistencia técnica mejor conectadas con el entorno, y recursos destinados explícitamente a desarrollar masas críticas y estudios e investigaciones de impacto regional²⁴.

²³La mayoría de las regiones chilenas están conformadas por una mayoría de municipio rurales –a pesar que en población son minoritarios–. Ello incide en que la mayor cantidad de electores de los consejales regionales –los concejales municipales– son por tanto también de origen rural.

²⁴En buena medida esto requiere de instrumentos financieros focalizados, más que horizontales (Fondecyt, aporte fiscal indirecto), porque es sabido que éstos premian a las capacidades ya existentes, largamente concentradas en la región metropolitana.

b) En segundo término, el papel del Estado como agente activador de la sociedad civil dice relación con las dificultades de articulación de los actores regionales, dadas las diversas racionalidades y expectativas que suelen caracterizarlos²⁵. Para superar estos problemas, se requiere una actuación focalizada del Estado que busque intervenir en los “intersticios” y trabas de la articulación de la sociedad civil. Ello implica una reformulación de la intervención según una racionalidad “comprensiva”, es decir, una acción que busque definir “espacios de experiencias y aprendizajes compartidos” de manera de generar relaciones de confianza entre los actores estratégicos y de facilitar las opciones de acción colectiva regional²⁶.

En síntesis, un conjunto de intervenciones que reconocen diversos niveles de actuación alrededor los sectores “ganadores” de la inserción internacional chilena, destacando la conformación de las *plataformas de servicios* (segundo nivel), donde se acoplan las institucionalidades públicas con las estructuras de comando²⁷ regionales de los holdings exportadores²⁸, y el estímulo de la capacidad de actuación de las sociedades regionales (tercer nivel), que cautele la endogeneidad de sus sistemas productivos y su gobernabilidad futura.

²⁵Provenientes de los distintos “espacios de poder y aprendizaje” a que han tenido acceso los actores locales, condicionados en ello por sus diversas raíces históricas, culturales y políticas (Rojas, *op. cit.*, 1995).

²⁶O en términos de Boisier, *proyectos políticos regionales*, con la participación activa de la sociedad civil regional, “donde intervienen multiplicidad de agentes, con diversas racionalidades, con intersubjetividades,... donde el lenguaje, las conversaciones y las formas de comunicación superen los cálculos de porcentajes, tasas, coeficientes, etc.”, Boisier, S. *Conocimiento y gestión territorial en la globalización* (Santiago: ILPES, 1997).

²⁷Díaz, A. En entrevista del 22 de Diciembre de 1998.

²⁸Uno de los puntos centrales de la economía política nacional, y que a nuestro juicio pone un punto de interrogación sobre las capacidades regulatorias del Estado chileno, a nivel nacional, por lo menos, es la enorme autonomía de actuación de los grandes grupos económicos –nacionales y extranjeros– que controlan las grandes cadenas exportadoras (con la única excepción del de la gran minería del cobre –Codelco– en manos del Estado). Autonomía muy potenciada, por lo demás, por la misma globalización de los flujos económicos.

V. ESTUDIO EN TERRENO: EVALUACION DEL ENTORNO PRODUCTIVO REGIONAL (DEL MAULE)

El objetivo de esta sección es evaluar la capacidad del entorno regional del Maule y la institucionalidad que lo apoya de internalizar las oportunidades y desafíos que abre la internacionalización. En esta perspectiva, en primera instancia se analizarán las relaciones entre los principales actores locales (universidades, sector públicos, empresas), a fin de apreciar la densidad del entorno regional respecto de las actividades vitivinícolas y de madera y muebles, y las condiciones de operación de estas industrias. El objetivo es determinar la capacidad sistémica local de producir innovación y su difusión, de internalizar los requerimientos de los mercados extranjeros y, en general, la capacidad de internacionalizar las cadenas productivas locales.

En segundo término se evaluará el desempeño de la institucionalidad pública que, como ya se señaló, se realizará en tres dimensiones de su actuación: i) la capacidad de coordinación de los procesos regionales (productivos, sociales y políticos), ii) el estímulo de la reflexión estratégica regional, y iii) la capacidad de asumir (y de trasladar) competencias desde el nivel central.

La información proviene de entrevistas abiertas, principalmente de personeros de instituciones públicas regionales y empresas locales pertenecientes a las industrias vitivinícola y maderera, e información secundaria, todas recabadas entre los meses de Mayo de 1998 y Enero de 1999.

ANALISIS DEL ENTORNO REGIONAL

1.1. Relación Universidad-Empresa

La evidencia disponible mostraría que es una interacción que recién se está iniciando, y que muestra diferentes puntos de contacto. En el sector vitivinícola esperarían información fitosanitaria y en general sobre técnicas de producción, aunque no confían en algunas iniciativas técnicas de la universidad (“espalderas”). Y tampoco la ven en los procesos de comercialización y fabricación del vino. No ven a la universidad en ese campo.

De hecho, el Centro Vid y Vino de la Universidad de Talca en su génesis se planteó con un objetivo interesante en términos estratégicos: generar información que le preocupara a los productores y empresas vitivinícolas. Pero la evidencia mostraría que esto no es apreciado completamente por los productores, sólo les interesaría información referente a los procesos de producción vitícolas, no sobre los vinícolas ni de comercialización, ni referida a procesos que sean muy innovadores en el ambiente viticultor.

Más aún, la labor de proveedor de bienes públicos (información) a través de la universidad no sería entendida ni valorada por las empresas del sector, al punto que habría costado mucho comprometerlas en un proyecto como el Centro de la Vid y el Vino, y en ese sentido es sugerente la justificación que daba una de las empresas²⁹ para disminuir su aporte bajo el convenio: "... era un proyecto de impacto amplio, que no debe ser cargado solamente a nosotros".

Diferencias de ritmo y desconfianzas sobre las capacidades mutuas constituyen declaraciones que no escasean. Se señalan quejas de los empresarios-productores respecto de la universidad, que trabaja sólo con empresas grandes, y que su gente es muy "académica".

Por otra parte, en el sector maderero regional tienen una relación indirecta con la Universidad del Bío-Bío (extrarregional) que sería la única que forma profesionales en el ámbito de procesamiento de la madera en el país. Pero señalan que en las empresas están tecnológicamente mucho más adelantadas que en esta universidad. En ese sentido realizan una crítica a los profesionales recién egresados que contratan de allí: demoran un tiempo considerable en asimilar los requerimientos tecnológicos que les plantea la planta.

No obstante ello, la principal universidad regional (Universidad de Talca) muestra una voluntad clara de relacionarse con el sector empresarial, para lo cual ha creado dos Centros, el ya referido de la Vid y el Vino en el sector Vitivinícola³⁰, y el CERTIM, en el sector madera y muebles.

²⁹ChileVid, un grupo emergente del tipo "boutique.

³⁰Del cual varios productores regionales (no talquinos) dicen aún no tener referencias.

En el caso del CERTIM, éste se plantea el mejoramiento tecnológico, principalmente de empresas medianas. El objetivo de la relación Certim-Pyme es llevarlas desde producción artesanal a producción exportable. Pero quedan dudas de la efectividad y legitimidad del Centro con las empresas cuando la mayor parte de los estudios se realizan a través de alumnos tesistas. Se cuestiona también que en el Certim tienen recursos limitados y hacen lo que deben hacer las empresas (laminado, servicios)”... Más bien deberían “culturizar”, se critica³¹.

Se constata también que existiría un escaso contacto entre la universidad y la Pymes, no hay iniciativas de acercamiento. El Certim se sabe que existe, pero no se sabe para qué. Se aceptaría la conveniencia de que la universidad deba invertir recursos en mecanismos de transferencia tecnológica, pero no en maquinaria, que es el negocio propio de la empresa.

No obstante, en ambos sectores, maderero y vitivinícola, uno de los problemas principales lo constituye la carga académica de los académicos involucrados en la relación de consultoría y/o asistencia técnica. En el caso del Centro de la Vid y el Vino, declaran “... para los desafíos actuales tenemos una masa crítica que logra responder, pero no es suficiente para un volumen mayor de actividades, y para ello incide decisivamente la carga académica de las personas involucradas”. En el caso de CERTIM, se hicieron declaraciones parecidas.

1.2. Relaciones Universidad-Sector Público

Es una relación más débil que entre universidad y empresas, si bien no exenta de controversias. Desde el ámbito de la gestión política regional, si bien se reconoce un rol importante de la universidad en el desarrollo de la región³², pero no existiría una relación que

³¹Con temas como el corte radial de los troncos, que exigiría una mayor apreciación de la calidad.

³²Se señala un rol muy fuerte de la universidad en la estimulación del empresariado local, porque el Estado no tendría la capacidad para hacerlo. Así asumiría la incapacidad en el gobierno regional para asumir estos desafíos.

hubiera alcanzado un cierto grado de institucionalización, dándose más bien una interpelación crítica de la actuación del sector público regional.

Por otra parte, desde el ámbito de las agencias preocupadas del desarrollo productivo, Corfo reconoce no tener relación con la universidad, si bien declara que esto es así por que tenían otras preocupaciones estratégicas (conocimiento del sector empresarial local) y que en un futuro próximo pretenden cultivar explícitamente la relación.

En Certim declaran una relación donde se han vendido algunos estudios al sector público (diagnósticos del sector madera y muebles). Pero desconocen la evaluación de la contraparte, y no se evidencia el desarrollo de una relación más fluida a partir de estos diagnósticos.

1.3. Relaciones Sector Público-Empresas

Esta es una relación que muestra mayor densidad de interacciones, principalmente producto de una voluntad política del Estado y los últimos gobiernos. No obstante, no muestra el mismo nivel en todos los ámbitos.

Con la gran empresa forestal no existen alianzas permanentes. De hecho, el lazo más permanente se agotó hace dos años, cuando terminó la vigencia del DL 701. Pero tradicionalmente en este ámbito ha sido difícil para el sector público intervenir con sus instrumentos de promoción, a lo más acciones conjuntas en el ámbito de prevención y mantención del patrimonio forestal³³.

El punto de discusión hoy día sería qué modelo se va a impulsar, con qué actores, qué incentivos. No existe aún un acuerdo de lo que se quiere para el sector, no obstante se plantean iniciativas de diseño institucional que contempla la securitización del bosque nativo, el fortalecimiento del rol fiscalizador (Superintendencia -leyes de

³³Que con las empresas medianas no se desarrollan productos de una supuesta menor visión estratégica que estas empresas tendrían.

bosques nativos), la Subsecretaría de Desarrollo Forestal, que genere representación política del sector forestal en el Gobierno.

En el ámbito de la relación con las empresas y productores medianos, la interacción es mucho más fuerte, y destaca la actuación de agencias nacionales como Corfo y, en menor medida, de ProChile. Desde las instancias del gobierno regional, el principal foco de relación lo ha constituido el Foro Regional de Desarrollo Productivo, pero que no ha tenido mayor proyección por la falta de difusión de sus resultados en el mundo empresarial local, por la escasa convocatoria que tendrían las organizaciones empresariales regionales.

En el caso de Corfo, sus instrumentos están orientados a la demanda y enfocados a las Pymes³⁴. Sus principales instrumentos los constituyen los Fondef (innovación tecnológica), Proyectos de Fomento (Profos, asociatividad de integración hacia delante para medianos productores), Desarrollo de Proveedores (DP, para pequeñas y medianas empresas), y Fondos de Asistencia Técnica (FAT, de asesoría y consultoría para pequeñas y medianas empresas). La forma genérica de canalización de los recursos es a través de una institucionalidad intermedia de carácter privado, con la *horizontalidad* como principal criterio de asignación (calidad del proyecto en términos de la mejora de la competitividad de la empresa o el grupo)

Respecto de los instrumentos, a juicio de algunos entrevistados, el Desarrollo de Proveedores (DP) es más conveniente que los Profos porque los recursos se articularían mejor a través de la cadena productiva³⁵. Más aún, en el caso vitivinícola se tendrían dudas sobre la efectividad de los Profos, que se estimaría chocan con la falta de capacidad empresarial de la región. En el fondo, se refieren a una cultura rural con productores de edad e hijos escasamente interesados en el negocio.

Se señala que la experiencia de los GTT (Grupos de Transferencia Tecnológica), que tenían ya más de 12 años, habría sido útil

³⁴En el caso de la microempresa y pequeña empresa, se tiene a Sercotec cuya misión es articular proyectos con Fosis y FNDR.

³⁵En todo caso, no se desconoce que el Desarrollo de Proveedores tiene el riesgo de convertirse en un subsidio a las grandes empresas.

para conformar Profos agrícolas con posibilidades de desarrollo, y de allí se desprende que los FAT en la producción son los instrumentos más utilizados en este sector³⁶.

Sobre este último, se señala también que la operatoria de los Fat³⁷ se presta para distorsiones. Se vendería el Fat, más que la consultoría como tal. Asimismo, los consultores utilizados son principalmente extraregionales; se tendría poca confianza en los consultores locales.

Respecto del funcionamiento de la institucionalidad “intermedia” (principalmente asociaciones gremiales que canalizan los recursos entre sus afiliados), se señala que en general habría funcionado bien. Por la capacidad de control que otorga una escala de operación regional no demasiado grande, que permite el control directo y cara-a-cara. En la selección de los proyectos existe el criterio de cuánto difunden posteriormente la innovación (tanto horizontal como verticalmente), pero es un criterio entre otros.

Actuación de ProChile

ProChile ha tenido una presencia significativa en la promoción internacional del vino chileno. A nivel regional, su relación con la estructura central (Santiago) es con las gerencias de áreas geográficas (según mercado internacional), con las que se coordina las misiones de promoción. Pero tendría autonomía local para decidir la gestión específica a realizar con las empresas locales.

Una experiencia interesante lo ha constituido ChileVid, un Profo entre productores vitivinícolas “emergentes” que han visto fuertemente estimulada su internacionalización por ProChile. El Profo les ha constituido circulación de información, apoyo para misiones comerciales y la defensa de controversias que afectan al vino chileno

³⁶Una experiencia interesante, y que ha significado una relación entre el sector público, universidad y empresa, a través de un Fat, para producir vinos orgánicos (sin sulfatos, ecológicos) con doce cooperados de Lomas de Cauquenes, apoyados con agrónomos de la U. de Talca.

³⁷Su principal criterio radica en proyectos que aumenten la competitividad de las empresas.

No obstante, el perfil regional de ProChile es menor, y desde las empresas locales lo encontrarían “cerrado” (centralizado), en comparación a la experiencia que se tiene con Corfo. También se critica que ProChile sólo articularía vendedores de vino, pero no se preocupa de aspectos productivos, que tendría relación sólo con empresas grandes, poca relación con empresas medianas y pequeñas. Finalmente, se le cuestiona su eventual retiro de ChileVid (“esta guagua creció harto, y dejó que siga sola”), porque se considera que ProChile puede hacer aún mucho por el grupo. La situación del vino chileno no está consolidada aún, faltaría aún promocionarlo más como marca, y ello no sería función de los productores individuales, según lo que señalan los mismos productores³⁸.

Relación con el subsector maderero

Desde el subsector maderero, la interacción con el sector público es mucho menos logrado, incluso en lo que se refiere a las pequeñas y medianas empresas. Son más reiteradas las críticas de burocracia, papeleos y trámites, ya sea en Corfo, Sercotec, o Sence. Por otra parte, los Profos mostrarían un menor nivel de eficacia, por falta de homogeneidad y falta de confianzas para hacer alianzas (proyectos comunes) y estimular la especialización. Asimismo, la crisis reciente ha abortado intentos de integración hacia delante –un Profo para proveerse de servicios de secado– por la falta de demanda producto de la reciente “crisis asiática”.

No obstante ello, algunos empresarios estiman que un Profo sería muy útil si estimulara un Centro de la Madera, que permitiera abastecimiento de mayor calidad

³⁸Existe una fuerte preocupación en el sector público por la normativa antidumping y restrictiva de la OMC y en tal sentido se tiende al desarrollo de los instrumentos “OMC compatibles” dentro de los cuales se cuenta Fondo de Promoción Agropecuario (forma de financiamiento actual para la promoción pública del vino. La idea es que los aportes sean decrecientes en el tiempo, en forma porcentual).

1. 4. Características de las industrias y del sector empresarial

1.4.1. Industria vitivinícola

La industria vitivinícola nacional ha experimentado un notable crecimiento en los últimos cinco años, por un conjunto de factores, algunos externos al país y otros propios: i) un fuerte desarrollo tecnológico, inducido por proyectos extranjeros que han provocado un significativo efecto demostración sobre los productores chilenos; ii) factores afortunados como la disminución, a comienzos de los noventa, de la producción en California y Europa, y el boicot asiático a Francia por Mururoa, que estimularon la internacionalización del vino chileno en un momento en que estaba comenzando a ser promocionado y posicionado internacionalmente; iii) la apertura de nuevos mercados (Escandinavia y otros) por el recambio democrático a partir de los noventa.

Todo lo anterior ha causado un crecimiento significativo del vino chileno colocado en los mercados internacionales, caracterizado por una buena relación calidad/precio. En 1998 se espera un nivel de exportaciones de aproximadamente US\$ 500 millones, más de un 20 % de crecimiento respecto del año anterior.

Pero no obstante este crecimiento y posicionamiento, existe consenso en que el mercado internacional del vino tenderá a ser más “apretado” en márgenes para los años venideros, por una recuperación de la oferta competidora y la aparición de nuevos oferentes internacionales, por lo que el posicionamiento chileno, “tironeado” desde el exterior en buena medida, se verá tensionado en sus capacidades de innovación organizacionales y de procesos si desea mantener un crecimiento que sea significativo.

La industria vitivinícola regional

En este contexto nacional, se distinguen a grandes rasgos tres segmentos en los productores de vinos regionales en el Maule, que definen sus posicionamientos y estrategias competitivas.

i) *Grandes empresas/productores*. Normalmente de origen na-

cional, pero también de origen externo que han estimulado importantes innovaciones tecnológicas en los procesos, especialmente vinícolas³⁹. Han evolucionado hacia el vino etiquetado como norma general, pero que no implica que estén dispuestos a asumir sin más la *denominación de origen*, ya que ello complica la estrategia de mezclar vinos con lo que logran los volúmenes que permiten rebajar en forma sustantiva los costos.

Por otra parte, las grandes empresas nacionales están tendiendo a realizar *joint ventures* con productores norteamericanos (californianos) y franceses, a través de los cuales canalizan sus mejoramientos tecnológicos y las posibilidades de acceder a nuevos mercados. Asimismo, son productores que se abastecen de producción propia en porcentajes importantes, pero también de terceros, de pequeños y medianos vitícolas. La tendencia observada es que se estaría privilegiando la primera forma de producción en desmedro de la segunda (comprando los viñedos de pequeños agricultores), por la necesidad de control de predios cuando se evoluciona a la producción de vinos de mayor calidad, por lo crítico que es la calidad de la uva que se procesa.

ii) *Productores medianos*. Es un segmento donde convive un grupo heterogéneo de productores. Desde los que venden y exportan principalmente a granel, y sólo una pequeña fracción de vino envasado y etiquetado, hasta otros, los menos, como el denominado grupo de viñas “emergentes” (ChileVid)⁴⁰, que han evolucionado a vinos de calidad con un posicionamiento que busca la denominación de origen. Este segundo grupo ha aprovechado la internacionalización como una oportunidad que les permite identificar nichos de mercado que premian la variedad y que localmente (nacionalmente) no podrían obtener, por la necesidad de volumen para satisfacer un mercado local caracterizado por fuertes lealtades de marcas.

El primer grupo, de productores tradicionales, si bien habría utilizado la reciente bonanza para invertir recursos en asistencia

³⁹Fudres de acero inoxidable, que permiten un mejor control de la temperatura.

⁴⁰Profo estimulado por Corfo y muy apoyado por ProChile.

técnica a sus asociados (enología, viticultura, etc.), difícilmente evoluciona hacia el embotellado y menos al etiquetado propio en sus ventas al exterior. La tónica es a la venta a granel a importadores mayoristas, que controlan la distribución en los mercados externos locales.

Entre ellos se encuentran muchas cooperativas que detentan una estructura de propiedad y de gestión que complica las acciones necesarias para innovar y evolucionar hacia producciones de mejor calidad, al inhibir los tarifados por los factores valorados en los mercados internacionales (limpieza, carácter, sanidad), valorándose sólo aquellos factores tradicionales como cantidad y grado alcohólico. Asimismo, son cooperativas que suelen producir aún grados de asambleísmo que hacen lentas las decisiones, y que inciden en que sean consideradas aún “poco progresistas” y que les dificulta el acceso al financiamiento.

El grupo de las viñas “emergentes”, en cambio, concentra en forma importante a familias productoras con un componente profesional-empresarial importante, y otras empresas que constituyen proyectos locales de inversionistas internacionales. Han aprovechado las buenas condiciones del mercado internacional durante el último quinquenio y utilizado el apoyo de Prochile y Corfo a través de ChileVid.

En general, el problema de los productores medianos es que no tienen el tamaño necesario para competir por volumen y no tienen la calidad necesaria para producir vino fino, pero ello mismo enfatiza que sus posibilidades de sobrevivir es evolucionar (aprendizaje) hacia el vino de calidad⁴¹. Situación que es complicada si se acepta que este subsector es el mayoritario en términos del número de productores que lo integran, y que muestra una degradación en su capacidad empresarial e innovadora en la medida que los viñedos se alejan el Valle del Maipo hacia el sur.

⁴¹Se señala, asimismo, que ha ido aumentando el volumen de punto de equilibrio para la producción de vino. Actualmente se estima en 1,5 millón de litros, con un costo de vinificación de US\$ 0,90-1,00 por litro para el vino a granel de exportación. El proceso es cada vez más intensivo en capital y menos en mano de obra.

iii) *Pequeños productores*. Principalmente vitícolas, que progresivamente se van especializando en producir para las grandes empresas, y donde habría muchas carencias de capacidades profesionales y poca tendencia en las estructuras familiares propietarias a re-crear capacidades de gestión que internalicen condiciones de producción más competitivas. De hecho, como ya se señaló, las grandes empresas están tendiendo a internalizar estas producciones, comprando los viñedos y transformándolos en “gestión propia”.

Son este último segmento, y parte del segundo referido más arriba, quienes reflejan organizaciones empresariales débiles y con poca capacidad de difusión de sus planteamientos hacia sus afiliados. En muchos casos caracterizados por una visión espúrea de la competitividad: comprar barato y vender caro (rentista).

Si bien existe conciencia, sobre todo en ambientes académicos, de la necesidad de innovar en los procesos productivos y de distribución, en la práctica se observa que en la mayoría de estos productores existe nulo grado de innovación, un grupo menor que lo hace por imitación y algunos que contratan asesorías. Solo las grandes empresas y emergentes tienen sus propios equipos técnicos.

1.4.2. Sector Forestal: Estructura de producción y competitividad

La industria forestal de la Región del Maule posee aproximadamente 450 mil hectáreas. De ellas un 53% pertenece a las grandes empresas, y un 47% a pequeños propietarios. En general, la región no consume el total de la producción forestal, las plantas de celulosa utilizan 1,75 mill. m³ al año y los aserraderos 0,25 mill. m³ al año⁴². El excedente se envía a las regiones VIII y VI. Dependiendo del tamaño, las empresas regionales se caracterizan por lo siguiente:

i) *Empresa pequeñas*. Aserraderos fijos de proceso industrial básico, con 100% de ventas al mercado nacional, de abastecimiento

⁴²Fuente: Corma Región del Maule.

propio o de vecinos, propietarios-operarios y atrasados tecnológicamente en 20 y 30 años.

ii) *Empresas medianas*. Generalmente de propietarios-administradores y una producción inferior a los 5000 m³ año. Más avanzadas tecnológicamente que las primeras, y se observaría un proceso incipiente de instalación de secadores. Se ubican principalmente en la carretera 5 Sur, en Talca, y en Curicó.

Se abastecen de terceros (Celco) en casi un 50%. Una parte de ellas estaría visualizando la necesidad de realizar un proceso de integración hacia delante, a la remanufactura (molduras, finger, puertas y ventanas). Algunos exportan en forma independiente o en consorcios (40% de sus ventas son externas), pero enfrentan una demanda internacional que suele ser muy fluctuante

Este es un segmento donde reiteradamente se ha señalado que no es claro operar con la última tecnología (por volúmenes escasos, mano de obra barata ante tecnología cara). “Llave en mano” no necesariamente es lo mejor (la relación capital-trabajo local no lo aconseja). Si bien en el subsector partes y piezas de mueble se indica que una planta pequeña, bien administrada, puede ser rentable, pero se requiere un elevado nivel de inversión en máquinas y herramientas, y una empresa pequeña debiera especializarse para reducir la inversión.

Este constituye un segmento donde varios entrevistados señalaron como una inserción internacional posible para su empresa el mercado de muebles rústicos, y partes y piezas. En cambio se ve dificultades para el desarrollo del mercado del mueble fino en la región. No existe un nivel suficiente de demanda sofisticada (baja proporción de ABC1). Más bien se observa el mueble barato. No existirían las condiciones de un “diamante” local que estimule el sector del mueble de calidad, por la ausencia de demanda calificada y también por carencia de proveedores competentes de partes y piezas.

iii) *Grandes empresas*. Se caracterizan por un volumen de producción sobre 120.000 m³ al año. Sus principales productos son molduras, revestimientos, partes y piezas de muebles, ventanas y

puertas (Copihue e Inmavi de Arauco), y prácticamente el 100% de la producción se exporta a los mercados externos

A excepción de la gerencia general, presentan la administración radicadas en las plantas. Existe la tendencia a efectuar desde allí los negocios, que son todos de carácter internacional. Y ello no por voluntarismo, sino porque es necesario por el negocio; más valor agregado implica más complejidad, cercanía física entre los involucrados⁴³.

La decisión de entrar en la integración hacia adelante se habría tomado cuando se enfrentaron a la escasez del recurso forestal, e “invertirían mucho en mercados”: visitas frecuentes a Estados Unidos, Europa y Asia, para conocer sus requerimientos, tendencias, etc. Y señalan que el aspecto estratégico fundamental para conducir la empresa es optimizar toda la cadena de márgenes, más que la cadena de valor como tal.

Reconocen al diseño como una fase crítica en el negocio, y señalan pocas alternativas existentes en la formación de especialistas. El aprendizaje es vía copia, catálogos, visitas a ferias.

La capacitación la realizan internamente, pero con personas ya “alfabetizadas” (colegios industriales y otros). Le dan importancia a la buena formación aunque sea generalista: da más elementos para resolver problemas. Al respecto se considera que los colegios están mejorando la calidad de formación a los alumnos que están entregando, pero indican también que a los profesores les faltan pasantías en las empresas.

Una institución importante en este aspecto lo constituye la Corma (Corporación de la Madera), institución empresarial que tiene un papel importante en la capacitación a empleados y empresarios, en la realización de seminarios y encuentros y difusión de información tecnológica, promoción de convenios de protección de bosques, recepción de misiones comerciales extranjeras, etc. Pero Corma no entra en negocios específicos, sólo realiza una labor promocional

⁴³O como lo planteaba el gerente de Ventas, para vender partes y piezas necesita saber interpretar planos, y ello lo logró al estar cotidianamente cerca de los ingenieros de la planta.

asociativa, si bien su efectividad tiene límites por recelos entre empresarios para realizar programas comunes.

Factores de competitividad e innovación en la industria maderera

Los tipos de negocios, según el grado de innovación en los procesos, en la industria forestal-maderera se dividirían en tres grandes tipos:

- Commodities, de bajo grado de innovación en productos
- De gran innovación, acelerada y frecuente
- Innovación intermedia, donde se ubica a los muebles industriales, que implican un cultivo intenso de relaciones interpersonales con los clientes.

En este último sector, una empresa manufacturera no debería vender menos de un millón de dólares al mes si pretende tener la escala necesaria para competir internacionalmente.

La transferencia tecnológica se efectúa por traslado de personal especializado, y por apertura de empresas pioneras en el desarrollo de know how. Un ámbito importante de aprendizaje está en el *lay out* de producción, donde radica en forma significativa la capacidad competitiva. Ello explica la reticencia de las empresas a mostrar sus procesos, y por qué una forma de copia y transferencia tecnológica es “levantar gente”.

Un aspecto que ha revolucionado la dinámica comercial y abierto muchas oportunidades para pequeñas y medianas empresas es la *containerización*, que permite que empresas con pequeños lotes puedan llegar a todos los puntos del planeta. Pero ello significa también la necesidad de internalizar los requerimientos de calidad de los mercados internacionales en la Pymes chilenas.

En este contexto la competitividad de la industria chilena ha radicado en forma importante en las buenas condiciones de producción del pino radiata, que posee una gran ventaja competitiva,

con mucha flexibilidad en transformación mecánica y química de la madera, así como en la disponibilidad de un trabajador fácilmente entrenable, capacitable, y un “management” capacitado.

2. DESEMPEÑO DE LA INSTITUCIONALIDAD PUBLICA

Como ya se ha señalado, este apartado tiene que ver con tres aspectos: capacidad de coordinación de los procesos regionales, su capacidad de establecer una reflexión estratégica endógena y, por último, los factores que inciden en el traspaso de competencias.

2.1. La capacidad de coordinación de la institucionalidad pública regional

En primer lugar, tiene que ver con los aspectos que condicionan la capacidad de coordinación en el marco de las institucionalidad actual y, en segundo, con la forma de efectuar esa coordinación, asunto tanto de índole cognoscitiva como epistemológica.

i. Capacidad de coordinación en el tramado institucional actual.

En este ámbito se detectan asimetrías en las transferencias de recursos y responsabilidades efectuadas, que generan capacidades dispares entre los diferentes organismos públicos regionales, manejos de recursos divergentes y distintos niveles de resolución de problemas.

Esto sería claro en las malas relaciones que se observarían entre la Seremi de Economía (supuestamente encargada de pensar y promocionar la región, actividad estratégica “inteligente”) y la Corfo, encargada del fomento productivo. Se denotan celos y descoordinaciones en sus comportamientos, que en buena parte provienen del status profesional diferenciado que caracteriza a Corfo⁴⁴, en general superior al promedio de la administración pública

⁴⁴Se critica desde la Seremi de Economía a Corfo “no hicieron el lobby requerido cuando no se trata de sus proyectos (por proyectos de Economía ante el FNDR),”.. “no se ubican que ya no tienen rango de ministerio”.

Asimismo, el bajo grado de dominio de recursos que detentan las Seremías afecta el ámbito de control y la capacidad de conducir procesos regionales. De hecho, dentro del “cuoteo” propio de un gobierno de coalición, los partidos no suelen pedir la Seremi de Agricultura, sino al INDAP (Instituto de Desarrollo Agropecuario) que posee muchos más recursos.

Por otra parte, no obstante que existiría la voluntad de fortalecer la institucionalidad pública, como en el sector forestal⁴⁵, las mutaciones que se han planteado para la institucionalidad forestal adolecería de indefiniciones o deja muchas responsabilidades en tierra de nadie..., ¿cuál debiera ser el nuevo diseño de la institucionalidad pública ligada al sector forestal?, ¿cómo se fortalece el rol fiscalizador (Superintendencia -leyes de bosques nativos)?

También complica las posibilidades de coordinación pública el sectorialismo que caracteriza y afecta la acción de los brazos ministeriales en regiones, que incide en la menguada interacción regional entre Obras Públicas y Serplac, o entre Vivienda y estas dos últimas. Asimismo, la actuación centralizada de varias agencias públicas especializadas en desarrollo productivo. En el ámbito vitivinícola, por ejemplo, no tienen conexión con ProChile local. El Profo Vitivinícola se atiende desde Santiago, en una campaña centralizada que busca posicionar una imagen internacional del “vino chileno”.

Pero ello a costa de una imagen de ProChile, y otras agencias como el Comité de Inversiones Extranjeras, de que no dan cuenta de los intereses regionales; y de que no existirían organismos que tengan experiencia en la promoción regional de inversiones.

En otro ámbito, respecto de la institucionalidad política local, la Intendente Regional, si bien es la Jefa del Gobierno Regional, también es el representante del Ejecutivo en la Región, y tiene un papel que marca fuertemente su actuación institucional, y define signifi-

⁴⁵-Conaf, como Corporación dedicada al desarrollo y protección del patrimonio forestal.

-Subsecretaría de Desarrollo Forestal., de manera de generar representación política del sector forestal en el gobierno.

-INFOR, Instituto de fomento del desarrollo del sector primario, se incorporaría al Ministerio de Agricultura.

cativamente la economía política regional. El ejecutivo regional asume que debe conducir la planificación estratégica, pero se le cuestiona su eficacia. Centralista, poco proclive a conflictuarse con el centro político. Asimismo, no habría mostrado capacidad para coordinar el aparato del Gobierno Regional con el del Ejecutivo⁴⁶.

Por otra parte, en el proceso descentralizador puesto en marcha por la LOR (Ley Orgánica Regional), se observaría a los Seremis contrarios al proceso ya que pierden poder negociador, porque los que tienen los recursos públicos son las agencias ministeriales. Por otra parte, salvo en el caso del FNDR, los Seremis actúan con una lógica marcadamente sectorial; no así el gobierno regional que tiende a ser transversal⁴⁷. Asimismo, la relación del Gobierno Regional con las Direcciones de Servicios Públicos sería lejana, sobre todo porque estos últimos son muy verticales y jerárquicos.

ii. *Las formas de hacer Gobierno Regional.* La visión de la región como una “escala” menor al espacio nacional, pero que contiene los mismos problemas que ese espacio mayor, y con procedimientos similares de resolución, constituye una visión muy arraigada del hacer Gobierno Regional. De ello han resultado instituciones públicas que se desconcentran en su accionar, pero que pecan de fuerte sectorialismo, y la elaboración de numerosas estrategias y/o planes de desarrollo que en su mayor parte no serían más que agregados de proyectos de inversión, y que les cuesta mucho superar el “hay que hacer ...”, cuando lo que importa es el cómo se realizan los procesos, quiénes los realizan, en qué plazos, con qué compromisos, etc.

⁴⁶En la actuación del gobierno regional se formó una alianza entre los consejeros regionales y los funcionarios profesionales del gobierno regional. Ello significó una modificación del centro de poder que produjo conflicto con las seremías. Estas presionaron a la Intendenta para que no permitiera reunirse a los profesionales con los miembros del Core, y que se remitieran sólo a la función de ejecutar el presupuesto del FNDR.

⁴⁷El grupo de profesionales del gobierno regional sería un equipo de mucha iniciativa que se formó casi por casualidad, que se entusiasmó con el proceso, pero que entró en conflicto con otras áreas. Muchas de sus iniciativas fueron luego asumidas por Serplac. No obstante que según la LOR es el Gobierno Regional el que hace la planificación, y el que debe definir sus funciones.

Ejemplo claro de esto lo constituiría la estrategia de desarrollo regional, donde la Serplac ha asumido la gestión y “administración” de la estrategia. No obstante, en esta misma repartición acotan que le falta un buen “tren de aterrizaje” (*cómo, quién cuándo* se implementan las actividades y programas). Reconocen, asimismo, que una buena estrategia, actualizada, debe tener como insumo proyecciones adecuadas en los ámbitos de la educación, tercera edad, salud y saneamientos de títulos, de los que en general carecen. Se asume también que debiera ser la Seremi de Economía la “inteligente”, encargada de promover la región y de descubrir nuevas potencialidades; no obstante ésta tendría una actuación muy reductiva, y bastante voluntarista, sin tener claro cómo lograr tales objetivos.

Muchas quejas van en la dirección de encontrar ineficaz el Foro Regional de Desarrollo Productivo, que no genera resultados porque las organizaciones empresariales tienen poca capacidad de convocatoria, o porque los ejecutivos de las empresas regionales “no cortan nada”. Pero ello también significaría que los ejecutivos públicos regionales no reconocen que deben entrar además en una interlocución con los empresarios en otros niveles. Con directivos de las grandes empresas instalados en Santiago, buscando conocer sus lineamientos estratégicos, sobre todo aquellos que afectan a la región, e interactuando con empresarios en un nivel micro, alrededor de proyectos concretos y proporcionando instrumentos que los estimulen a asociarse.

Es un problema de fundamentos epistemológicos en los que se debe basar la acción pública regional, ya que los problemas regionales no constituyen una mera escala de los problemas nacionales; son multiescalares, y en una dimensión sistémica mucho más abierta que el sistema nacional.

2.2. Capacidad de reflexión estratégica regional

En este tópico también distinguimos dos dimensiones: la primera, referida a la presencia institucional de los agentes encargados de promover la inserción económico-productiva de la región en los flujos globales, y en qué medida estos agentes están condicionados en su capacidad de reflexión estratégica. La segunda dimensión, como en el

caso anterior, también de orden epistemológico, tiene que ver con cuáles son los temas sobre los que se discute y se indaga en el Maule, y que determinan el tipo de acción estratégica que en definitiva se realiza.

i. *Desempeño de las agencias e instituciones que promueven la inserción económico-productiva regional.* En este ámbito destacan agencias como Corfo, que presentan una solvencia profesional y conocimiento de mercados de exportación que es interesante. Otras agencias públicas, como ProChile, son recientes y trabajan principalmente al amparo de Corfo, y la Serplac se ve muy agobiada por la gestión del Sistema Nacional de Inversiones (SNI).

Es de destacar que tanto ProChile como Corfo, dentro de las instituciones públicas que han surgido o se han renovado al alero del nuevo modelo de desarrollo, forman parte del reducido número de aquéllas que tienen una articulación territorial. El principal problema, sin embargo, es que no están presentes en todas las regiones en el mismo nivel, lo que es muy evidente en el Maule en el caso de ProChile, acusando una falta de masa crítica que impide la especialización y el abordamiento de los problemas estratégicos (estrategias de desarrollo, apertura de nuevos mercados, etc.). A ello se une las fuertes asimetrías que se observan en la circulación de información en el aparato regional de estas instituciones. La circulación de información calificada está muy influida por las dinámicas sectoriales y las lógicas no necesariamente convergentes de los diversos operadores y diseñadores de política (bajas relaciones entre Corfo, Seremi de Economía, Serplac, Gobierno Regional).

Otro aspecto que afectaría el diseño de los Gobiernos Regionales y su Consejo es su fuerte “ruralidad”⁴⁸ y que le complicaría sus funciones de sintetizar el desarrollo con el fomento productivo, con otras nuevas, como la elaboración y gestión de las estrategias de desarrollo regional.

⁴⁸La mayoría de las regiones chilenas están conformadas por una mayoría de municipios rurales –a pesar de que en población son minoritarios–. Ello incide en que la mayor cantidad de electores de los concejales regionales –los concejales municipales– son por tanto también de origen rural

Si bien se justifica el diseño de los gobiernos regionales porque generaría una conexión clara con las comunas y sus intereses y problemas, también es posible verlo como un diseño criticable, porque significa mucha presión local autorreferenciada que sólo legitima la atención de carencias sociales (escuelas, policlínicos, caminos rurales). No legitima, en cambio, el destinar recursos a desarrollar capacidades técnicas locales, o a estudios económicos y de prospección de mercados, o a otros usos estratégicos en el ámbito de un proyecto regional.

ii. *Tópicos que concentran la reflexión estratégica.* En el entorno de los asuntos que ocupan la reflexión de los aparatos públicos regionales, la crítica más recurrente es que esta reflexión es escasa, y aquella que se realiza tiene que ver principalmente con los factores que inciden en la dinámica del crecimiento económico, de naturaleza normalmente exógena a la región, y menos con los factores que estimulan el desarrollo (endógeno), entendido éste como el incremento de las opciones y oportunidades que inciden en el bienestar de los habitantes y de la comunidad regional.

La Región del Maule no escapa a este diagnóstico y, más aún, en su órgano privilegiado, la Serplac, no realiza estudios ni investigaciones sobre las posibilidades de desarrollo productivo regionales, si bien en un pasado no lejano sí las realizaba. Actualmente todas sus energías las copa la gestión del Sistema Nacional de Inversiones (SNI). A juicio de la Secretaría Ministerial, el SNI consumió todas sus energías a Mideplan y le quitó la capacidad de “pensar”, estimulando mucha autorreferenciación en la determinación de sectores a estudiar y en la evaluación de los proyectos. Reconocen en la Serplac que falla la información estadística y falta mucha información.

Por otra parte, Mideplan ha tenido que hacerse cargo de una serie de problemas transversales (Comisión Nacional Indígena, Discapacitados, Fosis), como “flecós” que le cuelgan más propios de dinámicas políticas que de una racionalidad planificadora.

Una de las pocas iniciativas prospectivas la tendría la Seremía de Economía, a través de la instauración de una agencia regional de cooperación internacional que, en primera medida, buscaría explorar la cooperación con países europeos intermedios (Grecia,

Portugal y los más adelantados de Europa del Este, Hungría, Chequia, Eslovaquia) y, en segunda instancia, captar inversión extranjera destinada a las Pymes. Sin embargo no se precisó qué acciones estratégicas y recursos se cuentan para estas actividades, ni su conexión con la Comisión de Inversiones Extranjeras, dependiente de la Cancillería, muy celosa en estas materias.

Se denota un cierto voluntarismo en algunos personeros respecto de las posibilidades de la región. Su visión política regional radicaría, según algunos de ellos, en "... pensar en cosas grandes" (Paso Pehuenche para el 2004, Puerto, Servicios corredor bioceánico), visión muy influida por el discurso nacional, pero sin denotar una elaboración estratégica de su implementación⁴⁹. Asimismo, desde la Serplac se han promovido varios Convenios de Colaboración con otras regiones (País Vasco, Quebec, Aguas Calientes, México), pero no se denota una postura regional sobre una Secretaría Regional de Relaciones Internacionales, ni en cómo profundizar estas relaciones incipientes.

Llamó la atención que el entrevistado con mejor formación y con mejor visión estratégica de los problemas públicos regionales (...“el punto de discusión hoy día es qué modelo se va a impulsar, con qué actores, qué incentivos. De hecho no existe aún un acuerdo de lo que se quiere para el sector”...), no se le observe integrado a la “intelligentsia” regional, más bien se le observó algo francotirador. Su mayor preocupación es el, a su juicio, *agotamiento del uso de los recursos públicos asociado a la existencia de inequidades*, y que debiera constituir un insumo importante para una discusión que no se observa.

Lo anterior es el tipo de consideración que debiera entrar en el examen de las opciones y posibilidades del desarrollo de la región y que, en términos amplios, están determinados por factores econó-

⁴⁹Se observa también algo de voluntarismo (e ingenuidad) en sus apreciaciones, “ falta mucha solidaridad en las grandes empresas”... “las utilidades que se generan acá, no se quedan, se van...”.

Asimismo, respecto de la Capacitación, estima que falta autoridades y directivos públicos con posgrados. No visualiza, eso sí, la necesidad de la capacitación permanente, y a través de los diferentes ciclos profesionales y de gestión.

micos (capacidad de retención del excedente, organización del trabajo que implican los procesos productivos regionales, etc.), pero que también están en íntima relación con factores políticos (capacidad de diseñar políticas locales y de legitimidad de esas políticas), aspectos tecnocientíficos (capacidad de generar impulsos autosustentados de cambio) y factores sociales y culturales (identidad y arraigo regional, dinámica de los medios de comunicación, etc.).

2.3. Aspectos que influyen las competencias presentes en el nivel regional y en la posibilidad de transferencia desde los niveles centrales

En esta última dimensión se hipotetizan varios factores que condicionarían el traslado de competencias desde los niveles centrales de los organismos públicos involucrados en la gestión regional (del Maule). Entre ellos, destacamos los siguientes.

i. *Un proceso homogéneo de transferencias.* Que no considera la realidad social específica de la región (capacidad técnica en su aparato público, nivel de desarrollo industrial y de aprendizaje empresarial) y su peculiar proyección hacia los bloques económicos internacionales, dadas por las industrias vitivinícola y forestal-maderera.

ii. *Las menores capacidades técnicas existentes en las regiones.* Que en la Región del Maule, así como en otras, condicionan el impulso y legitimación del proceso de transferencias. Situación reforzada, en el caso de la VII Región, por una cuota de ignorancia del proceso de descentralización que resultó en un proceso muy “arriba-abajo” y que, según varios entrevistados, en el caso de Talca, la capital regional, toma características muy severas⁵⁰. No constituiría una sociedad reactiva, como otras (Valparaíso, Concepción, Valdivia).

⁵⁰Algunos entrevistados hacían ver una tendencia del sector público local de ver a Santiago como el “patrón”.

iii. *Las racionalidades de los poderes centrales.* Se encuentran trabas a la transferencia de competencias y recursos a las regiones en la preocupación por los equilibrios macroeconómicos, que hace mirar con desconfianza procesos como la descentralización fiscal (Hacienda). Trabas que se potencian con las dificultades para actuar descentralizadamente en el conjunto de los ministerios “inversionistas” (Obras Públicas y Vivienda) que, con su acentuado verticalismo histórico y su protagonismo en la estrategia sustituidora de importaciones, han dejado muchos “nichos” de poder abiertos a la acción de los operadores políticos. Asimismo, el Ministerio de Relaciones Exteriores (excluido de la reforma de los Seremis) y la Agencia de Cooperación Internacional (Agci), que tienen una fuerte incidencia en la internacionalización de la economía chilena, constituyen también entidades estatales en donde hay una natural tendencia a darle mayor importancia a las políticas de Estado y en donde no hay una articulación o implantación física regional.

iv. *Resistencia al cambio en parte de la burocracia central.* Que dificulta el proceso de transferencias, en una compleja condición de juez y parte del proceso.

v. *Dificultades de coordinación en el nivel central.* En anteriores trabajos⁵¹ se ha señalado que existe una baja coordinación entre los criterios y actividades de la Subdere (Subsecretaría de Desarrollo Regional, del Ministerio del Interior), encargada de la institucionalidad política y administrativa regional, con las actuaciones de Corfo, preocupada del fomento productivo, y de Mideplan, concentrado en políticas sociales y desarrollo estratégico. La baja sincronía observada entre estas instituciones estaría detrás de la escasa vinculación de la institucionalidad política con la institucionalidad productiva regionales que se manifiesta también en la Región del Maule, sobre todo en la precaria relación que se observa entre Serplac, Corfo, y el Gobierno Regional.

vi. *Insuficiente base política regional.* La base política maulina

⁵¹Gutiérrez, H. y Rojas C., *op. cit.*

no evidencia la densidad y legitimidad suficientes para enfrentar las resistencias al cambio de la burocracia del ejecutivo que permita acelerar el traspaso de competencias

vii. *Presiones del sistema político regional y de sus operadores de políticas.* Este aspecto se refiere a los efectos en la Región del Maule de las presiones del sistema político local en la designación de los ejecutores de los instrumentos de políticas y la dirección de los organismos encargados (directores regionales de las agencias involucradas, Seremías con incidencia en el desarrollo productivo social). En este sentido destacan los recelos que diversas Seremías muestran frente al proceso descentralizador, dado que éste les hace perder poder negociador por la concentración de los recursos públicos en las agencias ministeriales.

Son presiones de los operadores regionales de políticas, que en parte son consecuencia de una falta de imbricación entre el diseño descentralizador y la institucionalidad política local. Falta de sincronía que explica las presiones contra las alianzas de hecho que se gestaron en el proceso descentralizador de la LOR, por ejemplo entre los consejeros regionales y los funcionarios profesionales del Gobierno Regional, dado que ello significó una modificación del centro de poder en desmedro de las Seremías⁵².

viii. *Presiones del sistema político nacional y de sus operadores de políticas.* La implementación y operación de los instrumentos de desarrollo regional estarían también fuertemente influidas por los intereses particulares de los operadores políticos que intervienen en la conducción estratégica del Estado y su articulación política en las regiones, que en el caso regional muestran también evidencias en la conformación de los equipos técnicos del ejecutivo regional.

En suma, comportamientos de los actores políticos regionales que al estar conducidos sólo por intereses locales no referenciados

⁵²Estas habrían presionado al ejecutivo regional para que no permitiera reunirse a los profesionales con los miembros del Core, y que se remitieran sólo a la función de ejecutar el presupuesto del FNDR.

por las necesidades de inserción en espacios (económicos, culturales) más amplios, afectan la efectividad de las políticas regionales y no garantizarían la excelencia técnica de los aparatos regionales.

VI. A MODO REFLEXIONES CONCLUSIVAS

Los desafíos de la internacionalización sobre las cadenas vitivinícola y maderera no son simples. El fuerte “tironeo” sobre la primera, producido por las favorables condiciones en los mercados internacionales, no ocultan los desafíos y dificultades que enfrenta la industria para mantener su posicionamiento actual, más aún si se pretende que este posicionamiento se traduzca en un mayor aprovechamiento regional de los beneficios de la internacionalización. En el caso de la cadena forestal-maderera, la crisis actual ha puesto de manifiesto la heterogeneidad de la industria, y los distintos grados de maniobra que disponen las empresas del sector para enfrentar las pruebas que les deparan los mercados internacionales.

En un intento de síntesis, las principales tareas de ambas industrias regionales para enfrentar las exigencias de la internacionalización son las siguientes:

i. *Industria vitivinícola*. Industria heterogénea, que requiere imperiosamente planificar a dónde quiere ir y dentro de ello se debe estimular el abordamiento de diversos aspectos:

i. Mejorar tecnología, I+D

ii. Diversificar mercados y oferta exportable⁵³, abordando el conjunto de la cadena de distribución. (Comprador ----> importador ----> distribuidor ----> detallistas ----> Consumidor)⁵⁴.

⁵³A juicio de sectorialistas de ProChile, especializarse en carmenet, y no parecer sólo que vinos chilenos son similares a los franceses.

⁵⁴Ello comprende incluso la sensibilización de los líderes de opinión de la industria. Un caso emblemático lo constituyen los comentaristas especializados, que cuidan mucho su imagen, y por tanto suelen no aceptar invitaciones de productores individuales. Se propone que sea el Estado de Chile quien los invite.

iii. Intensificar y complejizar la promoción, por ejemplo, desarrollando el vino con el turismo.

iv. Aumentar número de enólogos (hay buenos pero pocos, y por tanto caros). Rol importante de la universidad en ello.

v. Intensificar la asistencia técnica a pequeños productores.

vi. Fomentar la integración entre las grandes empresas y los pequeños y medianos productores.

vii. Desarrollo de valles con variedades específicas.

viii. Aumentar las pruebas piloto y fomentar las fuentes de capitales riesgo

Conjunto de cometidos que requieren la provisión de bienes públicos: i) Para la innovación en gestión (producción, distribución), que deben significar acciones en busca de fomentar un fuerte cambio cultural de los productores; ii) Mecanismos de acuerdo y aprendizaje tecnológico que disminuyan las desconfianzas entre las grandes empresas y las medianas; mecanismos horizontales entre las asociaciones de exportadores de vinos y empresas medianas como ChileVid, y verticales, para posibilitar encadenamientos con los medianos y pequeños productores (exigencias fitosanitarias y acuerdos sobre condiciones de producción y resultados de las vides) y, iii) Para los pequeños productores, estimular la asociatividad, que disminuya la autorreferencia y abra cursos de acción para mejoras de gestión y de producción.

ii. *Factores que inciden en el desarrollo de la industria maderera secundaria regional.*

–Conocimiento de los mercados internacionales y sus requerimientos.

–Necesidad de certeza de abastecimiento de madera (mercado menos imperfecto de abastecimiento).

–Superar comportamiento oportunista de proveedores.

–Entorno adecuado: Desarrollar capacidad empresarial y una demanda local más exigente.

En el caso específico del sector muebles y partes y piezas, se tendrían tres requerimientos para desarrollar la industria:

- Provisión de madera, seca, bien tratada.
- Servicios intermedios: subcontratación, pymes especializadas.
- Diseño y mercado (superación de la lógica del “maestro” que marca la actuación de la oferta del mercado regional).

En el caso de las grandes empresas, buena parte de estas condiciones están en curso de superación, sobre todo las que se refieren a la conocimiento de mercados y desarrollo tecnológico, no así los aspectos que se refieren a los encadenamientos con las Pymes. Tampoco están logrados los mecanismos en que las pequeñas y medianas empresas internalizarían los requerimientos de los mercados extranjeros y la forma de que puedan desarrollar una oferta exportable. Son aspectos que hablan de la necesidad de bienes públicos referidos a mecanismos de aprendizaje y de integración vertical y horizontal en la industria.

En general, existen notables costos de transacción entre los actores asociados a ambas cadenas productivas bajo examen. Costos de transacción que dificultan el aprendizaje colectivo en la asimilación de los requerimientos de los mercados extranjeros, de desarrollar encadenamientos locales y, en definitiva, de realizar innovaciones y sus difusiones.

Las economías de escala se logran sólo parcialmente, sin una adecuada integración horizontal y vertical entre las empresas regionales que facilite la especialización y la transmisión de información, condicionadas por el carácter periférico de la mayor parte de las redes empresariales y productivas locales, y en el caso de los productores medianos y pequeños, muy autorreferidas, con poco contacto con los flujos comerciales globales.

En esta perspectiva, y en términos de nuestra visión de la mediación Estado–sociedad requerida para enfrentar la globalización de la economía y la cultura, los desafíos de articulación institucional que enfrentamos reconocen, al menos, los siguientes tipos de acciones:

i. *Desarrollo de la Región como punto de salida.* Que en el ámbito de infraestructura caminera y de telecomunicaciones ha recibido un notable impulso en los últimos años, si bien se reconoce que la materialización del Paso Pehuenche hacia Argentina debiera cons-

tituir una mejora de sus posibilidades de integración hacia un mercado interesante, sobre todo en el ámbito vitivinícola. Asimismo, una ruta costera entre Constitución, en la Región del Maule, y Talcahuano, en la Región del Bío-Bío, para una mayor expedición en la exportación de los productos forestales.

El desarrollo y perfeccionamiento de los caminos rurales, como parte de los programas de Obras Públicas, deben seguir teniendo el impulso que muestran en la actualidad, pero en ello debe intervenir una gestión del aparato regional en función de un apoyo efectivo a los clusters vitivinícola y forestal.

ii. *Desarrollo de plataforma de servicios.* Basándose en el aprendizaje tecnológico y productivo gestado alrededor de las industrias vitivinícola y maderera, en este nivel se debe construir un *capital social* en materia de información y conocimiento que estimule los encadenamientos y la innovación alrededor de las industrias vitivinícolas y maderera. En este sentido, se debe desarrollar un conjunto de instrumentos y actividades que tendrían una triple misión: a) que las industrias locales internalicen los requerimientos externos sobre sus procesos productivos; b) promover la exportación de sus experiencias tecnológicas y productivas, y c) estimular los encadenamientos entre los grandes exportadores y las Pymes.

En esta medida se distinguen diversas dimensiones de acciones que reconocen políticas e instrumentos como los que se señalan:

–Medidas y acciones tendientes a eliminar la autorreferencia y fomentar la calidad (denominación de origen en el caso del vino, pruebas de calidad a través de terceros, y organización y participación de ferias y exposiciones). Es la importancia de los “efectos demostración” (visitas a Italia, por ej.) para estimular comportamientos innovadores, y la necesidad de entornos locales exigentes, de manera que presionen a cubrir localmente en mayor medida la cadena de valor de la industria⁵⁵.

⁵⁵Y que por ejemplo permitiría rentabilizar procesos técnicos más caros como el corte radial.

–Instrumentos de fomento que estimulen nuevas prácticas de producción, que permitan mejorar la calidad de la materia prima e incentiven procedimientos asociativos de control de calidad. Asimismo, instrumentos de desarrollo de proveedores asignados según criterios que tomen en cuenta el potencial de difusión de las innovaciones a través de la cadena productiva⁵⁶.

–Medidas e instrumentos que estimulen una mayor sintonía de los centros universitarios con los requerimientos de la economía regional⁵⁷, y focalización de los fondos públicos concursables para investigación hacia aquellos sectores con potencial exportador, vitivinícola y maderero, en este caso⁵⁸.

–Desarrollo de *joint ventures* y capital de riesgo asociados a las necesidades de innovación y transferencia tecnológica.

–Bancos de datos sobre mercados, procesos productivos, métodos de innovación vitivinícolas y madereros.

⁵⁶En este marco es interesante la sugerencia de varios empresarios madereros de instaurar Profos que estimulen nuevas prácticas de producción, de abastecimiento de maderas de mayor calidad en el caso forestal y, en el caso vitivinícola, Profos que contengan procedimiento de control de calidad asociativos. Asimismo, es importante estimular el Desarrollo de Proveedores por su potencial de integración vertical, pero con criterios de selección de proyectos en base al potencial de difusión de las innovaciones a través de la cadena productiva.

⁵⁷El comportamiento de la principal universidad regional es muy lúcido y debe ser apoyado. No deja de ser interesante su visión estratégica al crear dos centros universitarios –el Centro de la Vid y el Vino y el Certim– asociados específicamente a la transferencia tecnológica en estas dos cadenas. Se debe estimular, sin embargo, una mayor masa crítica en el caso de la Vid y el Vino, en lo que cabe una reformulación de la carga y formas de evaluación docente, donde constituyan mérito académico la labor de asistencia y transferencia tecnológica y, en el caso del Certim, probablemente cabe una redefinición de su papel, de productor y estimulador de Pymes, a uno generador de información y “culturizador” (en nuevas técnicas de organización y producción).

⁵⁸Los fondos públicos concursables para investigación y desarrollo (I+D) deben reconocer una focalización hacia aquellos sectores con potencial exportador y posibilidades de generar aglomeraciones (clusters) alrededor de sus cadenas productivas, de manera que estimulen las escalas necesarias para sustentar las masas críticas capaces de realizar innovaciones y aprendizaje acumulativo.

Asimismo, y en paralelo a estas acciones, se debe sensibilizar a la administración pública regional, tanto del ejecutivo como de aquella encargada del desarrollo productivo, sobre la necesidad de priorizar las acciones que tiendan a la conformación de clusters alrededor de las industrias vitivinícola y forestal-maderera, como forma de generar las dinámicas de interacciones y escalas que sustenten las innovaciones y aprendizaje acumulativo asociados a estos sectores. Priorización que surge del hecho de que constituyen las industrias con performance exportador y potencial de “derrame” territorial.

iii. *Potenciar la endogeneidad del sistema productivo-exportador regional.* En su primera dimensión, se debe procurar la construcción de una institucionalidad regional y nacional que facilite la generación de actividades productivas internacionalizadas, y que fomente sus fases de innovación y difusión de sus resultados.

Un primer aspecto tiene que ver con el perfeccionamiento de la institucionalidad forestal (securitización de bosques, posesión efectiva de pequeños predios, delimitación de bosques productivos, recreativos, etc.) que permita definir actores e incentivos de la industria.

Una segunda dimensión dice relación con la reformulación de la Constitución y designación de los consejeros de los Gobiernos Regionales, de manera de superar la “ruralidad” que los afecta, por otro diseño que entregue las señales adecuadas a las necesidades de la internacionalización: elección proporcional de los consejeros, o sea, “urbanizar” las decisiones y, más aún, incorporar sin derecho a voto a los representantes de los actores sociales y otros agentes que interese tener presentes (empresarios, sindicatos, universidades, etc.).

Un tercer aspecto tiene que ver con devolverle y exigirle a las Serplacs sus prerrogativas de planificación técnico-política y prospectiva, con un fuerte componente de articulación de los actores sociales, y fomentar una mayor coordinación con el aparato del gobierno regional.

Por último, desarrollar Agencias Públicas de derecho privado de desarrollo vitivinícola y forestal-maderero, con financiamiento

compartido, público y privado, y con recursos y competencias con cobertura territorial del conjunto de las cadenas productivas, dirigidas a satisfacer las necesidades de integración y aprendizajes regionales específicas.

La segunda dimensión tiene que ver con el rol del Estado como agente articulador de la sociedad civil, en este caso asociado a la articulación social y cultural presentes tras estas cadenas. Ello tiene relación en cómo fomentar la cultura empresarial regional vitivinícola y maderera, cómo superar sus autorreferencias productivas y tecnológicas y eliminar las desconfianzas que marcan el accionar los agentes económicos, que inhiben sus capacidades de asociatividad y de gestación de proyectos colectivos.

Hemos discutido en anteriores trabajos⁵⁹ la necesidad de generar espacios “de experiencias y aprendizajes compartidos” como forma práctica de desarrollar redes sociales y empresariales. Para ello se debe estimular en el caso regional las misiones compartidas al exterior (empresarios y ejecutivos del sector público) con objetivos claros y posibles de medir, de manera de obligar a la interacción entre los sujetos participante en pos de una meta concordada; fomentar las experiencias de asociatividad y de evaluación compartida en el caso de pequeños productores vitivinícolas; promover pasantías de profesores de escuelas técnicas en las empresas, asimismo de los académicos involucrados en los centros de transferencia tecnológicas. Todo ello en forma decidida y persistente a través del tiempo. Por sobre todo, persistente.

En síntesis, es superar la perspectiva de la globalización como causante de sólo “efectos” en las regiones, del cual se ve muy tributarios a los actores regionales, a una visión preocupada de detectar las oportunidades que los nuevos espacios de flujos pueden ofrecer⁶⁰.

⁵⁹Gutiérrez, H. y Rojas, C. (1998). *op. cit.*

⁶⁰El reemplazo de la sola visión de los efectos del Mercosur en la Agricultura, por ejemplo, a una perspectiva de las oportunidades que tal integración también provoca.



DESARROLLO DE LA COMPETITIVIDAD EN LA REGIÓN DEL MAULE*



German Eche copar**
Juan Antonio Rock***

*Trabajo realizado en el marco del proyecto FONDECYT "Globalización y Desarrollo Regional: Las Políticas Públicas para una Inserción Internacional Endógena de la Región del Maule".

**Departamento de Economía y Finanzas, Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad de Talca.

E-Mail: gehecopar@pehuenche.secom.otalca.cl

***Departamento de Administración, Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad de Talca.

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo espera contribuir a proponer políticas públicas que promuevan el desarrollo de la Región del Maule. El enfoque en esta región se justifica en parte por el interés de los autores en la región, pero una motivación más profunda parte del hecho que ésta es una de las regiones más pobres de Chile¹. Sin embargo, la región no es pobre en recursos, contando con claras ventajas comparativas en los sectores agrícola, vitivinícola y forestal. Esta riqueza de recursos permitió un crecimiento bastante rápido de la región durante la década de los ochenta y principios de los noventa, básicamente, como veremos en la sección 2, a través de la exportación de productos commodities. En la segunda mitad de esta década el crecimiento se ha desacelerado sugiriendo que el modelo de exportar más de lo mismo estaría encontrando límites a la expansión. Como argumentamos a continuación, pensamos que un crecimiento sostenido debe pasar por la continua agregación de valor a los productos y esto requiere de un sistema de innovación dinámico.

Hoy en día es poco discutido que para crecer rápidamente los países pequeños, como Chile, deben tener una orientación exportadora.

¹En términos del PIB per capita, dependiendo de la fuente de datos, la Región del Maule se ubica entre la segunda y cuarta más pobre. Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Central y el "Informe Sobre Chile 1998", Publicaciones Editorial Gestión.

La necesidad de especialización en la producción para aprovechar ventajas comparativas existentes y crear nuevas hace necesario el intercambio para balancear el consumo. Chile ha seguido con bastante éxito esta estrategia durante los últimos 25 años.

El extraordinario desempeño exportador de Chile ha sido liderado por la exportación de commodities (Cepal, 1990; Díaz, 1996; Echecopar, 1995). Este proceso no difiere mucho de la experiencia de desarrollo en América Latina antes de la Gran Depresión, y no está demás recordar las limitaciones al crecimiento encontradas en ese periodo, como la inestabilidad producida por grandes fluctuaciones en los precios de commodities y la desigualdad en la distribución del ingreso exacerbada por la característica de producción intensiva en capital de los commodities (Mamalakis, 1976; Bertram y Thorp, 1978). Katz y Stumpo (1996) sostienen que los commodities de este nuevo proceso exportador también muestran bajo valor agregado, fuerte intensidad en uso de capital, y un sistema de producción continuo con baja demanda de mano de obra.

El uso de procesos cada vez más intensivos en capital es natural en una economía que se desarrolla y que va acumulando riqueza. Sin embargo, si este cambio en uso de factores no va acompañado de sostenidas mejoras en productividad, a través de reducción de costos o aumento de valor agregado, que den espacios para aumentos salariales, el proceso puede exacerbar las desigualdades económicas y hacerse políticamente insostenible en el largo plazo. Las mejoras sostenidas en productividad a su vez requieren de un sistema industrial capaz de producir continuas innovaciones en productos y procesos. La concreción de este sistema industrial innovador requiere la existencia de un entorno que motive a las empresas a enfocarse en innovaciones en lugar de un estricto énfasis en reducción de costos.

Aun si no se atendieran las necesidades de redistribución del ingreso, el crecimiento económico basado en la internacionalización requiere una industria competitiva. La competitividad, entendida aquí como la capacidad de insertarse exitosamente en un mercado internacional, depende de la habilidad para producir una percepción de valor en los consumidores por encima de los costos de producción, un “diferencial de valor”. La percepción de valor normalmente se manifiesta en el precio del producto, pero no necesariamente siempre es así. Por ejemplo, en los Estados Unidos se

ha acusado a empresas japonesas de hacer “dumping de calidad” vendiendo productos de mayor calidad que la competencia norteamericana a precios similares. De esta forma las empresas japonesas aumentan la percepción de valor de sus productos y mejoran su competitividad. Estas empresas escogieron que ese aumento de competitividad se manifieste en participación de mercado en lugar de beneficios económicos de corto plazo.

La competitividad, o “diferencial de valor”, en un momento cualquiera está determinado por las condiciones locales de factores (recursos naturales, mano de obra, capital), la tecnología de los procesos productivos, las habilidades de marketing para posicionar los productos, y variables macroeconómicas como el tipo de cambio y la tasa de interés. Sin embargo, este diferencial de valor es un concepto dinámico por cuanto continuamente esta siendo afectado por la actuación de competidores y otras fuerzas externas e internas a las empresas. Nuevamente, es el sistema de innovación industrial el que permite, a través de mejoras en percepciones de productos o eficiencia de procesos, la continua expansión de este diferencial y la mejora de la competitividad de la industria local. Nuestra principal preocupación es con las variables que afectan la dinámica competitiva, las fuerzas que mueven el sistema de innovación industrial.

Un análisis completo de las variables que afectan la competitividad requiere un enfoque sistémico, como el sugerido por Esser, Hillebrand, Messner y Meyer-Stamer (1996). Según estos autores, la competitividad se define en cuatro niveles: meta, meso, macro y micro. El nivel meta se refiere a factores socioculturales ligados a las capacidades estratégica y de organización. El nivel macro está definido por las variables macroeconómicas que influyen en la competitividad. El nivel meso es el ámbito de las instituciones y políticas públicas que definen el entorno competitivo. Finalmente el nivel micro se refiere a las capacidades internas de las empresas para innovar y a las redes de difusión entre ellas. Este enfoque es bastante completo, pero no es fácil de usar para evaluar la capacidad de generar competitividad de una sociedad y sugerir prioridades en cuanto a acciones de política pública para mejorar el sistema generador de competitividad.

Otros autores han optado por enfocarse en aspectos específicos de este modelo general. Rojas y Gutiérrez (1998) resaltan la impor-

tancia de la calidad, o “densidad”, de la relación entre instituciones públicas, universidades y empresas de un ámbito geográfico localizado para la formación de clusters dinámicos capaces de generar competitividad en forma sostenida (niveles meta y meso). Este dinamismo dependerá en gran medida de la endogeneidad del cluster, es decir, de la capacidad de las instituciones locales mencionadas para asumir decisiones de acumulación, aprendizaje, e innovación. Sin esta endogeneidad, las actividades de mayor valor agregado, que están unidas a los procesos de decisión, se localizan fuera de la región y limitan seriamente la capacidad regional de lograr un desarrollo económico autosostenido y equilibrado en términos de distribución del ingreso.

Porter (1990) considera variables de los cuatro niveles, pero prioriza las de orden económico y tecnológico. Entre las económicas menciona la estructura y rivalidad de la industria, las condiciones de factores y el apoyo de los sectores conexos, pero también considera algunas culturales como la sofisticación de los consumidores. Estas dimensiones son la base del sistema de innovación, o “diamante”, local que determina la competitividad de la industria.

Los trabajos mencionados hacen hincapié en la importancia del entorno local para producir innovación. Por otro lado, Dunning (1993) propone que en economías pequeñas las actividades económicas internacionales pueden jugar un papel sumamente importante, y añade esta fuerza al diamante de Porter (ver también Stumpo, 1996). Estudios empíricos en países de menor desarrollo económico muestran que condiciones externas de rivalidad y demanda efectivamente contribuyen a generar competitividad local (Nelson, 1993). El actual proceso de globalización posibilita aún más a las empresas a seguir diferentes estrategias de internacionalización, tales como multinacionales, globales simples y transnacionales o globales complejas (Keegan, 1995) que permiten superar las restricciones nacionales del diamante. En consecuencia, elementos del diamante de las naciones de destino de las exportaciones de un país, se pueden incorporar al diamante observado por la industria local. La experiencia de los sectores vitivinícola y forestal-maderero en Chile muestra cómo las exigencias de los consumidores, la rivalidad competitiva, y los sectores conexos de

los países-mercados de destino influyeron decisivamente en la innovación y mejoramiento de la capacidad competitiva local.

Los estudios de Nelson también muestran que en sistemas de innovación exitosos las empresas son competentes en las actividades centrales de la industria y el grueso de la innovación proviene de las mismas empresas, resaltando el papel principal que cumplen las propias empresas en el sistema de innovación. Estos resultados coinciden con el enfoque de competitividad basado en los recursos, que enfatiza el mejoramiento de la competitividad mediante el desarrollo de “competencias” para realizar actividades empresariales que aportan valor a los compradores de los productos (Hamel y Prahalad, 1994). Teece, Pisano y Shuen (1997) resaltan que en sectores donde el entorno cambia rápidamente, la competitividad depende en forma fundamental de las “capacidades dinámicas”. Estas se entienden como la habilidad de las empresas para adecuar sus “competencias” a los cambios del entorno.

Por otro lado, Nelson (1993) también muestra que en sistemas exitosos se observaron sistemas de educación y entrenamiento laboral capaces de satisfacer las necesidades de la industria, y que políticas de investigación y desarrollo en áreas tecnológicas han tenido mayor impacto cuando los fondos del gobierno y los laboratorios han trabajado en coordinación estrecha con las empresas. Esto último resalta la importancia de las redes de comunicación y apoyo en la generación de un cluster dinámico, como los distritos industriales italianos.

Considerando la interdependencia posible entre diamantes nacionales y extranjeros, el papel preponderante de las capacidades de innovación internas a la empresa, y la necesidad de analizar la densidad del tramado institucional local para el desarrollo endógeno de un cluster, proponemos un modelo enfocado en incentivos, apoyos, capacidades y enlaces para explicar el proceso de innovación tecnológica en un ámbito regional (ver Anexo). Este modelo considera tres tipos de actividades relacionadas a la innovación: los procesos de innovación internos a las empresas que constituyen el centro de gravedad del sistema de innovación, los mecanismos de apoyo a la innovación (efecto push), y los mecanismos de estímulo a la innovación (efecto pull). La capacidad de generar innovación de estos elementos dependerá en gran medida de las líneas de co-

municación que permiten que estas capacidades se difundan entre las empresas, y que los incentivos y apoyos logren comunicarse claramente a las empresas que deben realizar las innovaciones. Desde esta perspectiva no todas las capacidades, incentivos y apoyos necesitan ser locales. Un sector industrial con un pobre diamante local puede suplir esta deficiencia a través de intensas líneas de comunicación con diamantes extranjeros. Así, se abre una variedad de posibilidades de interacción entre instituciones para crear clusters dinámicos. A través de alianzas estratégicas claramente diseñadas, una industria local puede diseñar una estrategia propia de internacionalización que pase por la asociación con instituciones de uno o más países foráneos y que en conjunto represente un diamante eficiente para competir con otros clusters internacionales. Por ejemplo, un grupo de pequeñas y medianas empresas chilenas de muebles de madera podría considerar asociarse y establecer una alianza estratégica con una casa de diseño italiana y con distribuidores mexicanos para competir en el mercado norteamericano. Este diamante probablemente sería menos efectivo que un diamante completamente local, pero si existen pocas bases para este último, una estrategia de internacionalización del diamante debe ser considerada como una alternativa para el desarrollo regional en el corto a mediano plazo.

El proyecto de investigación que estamos realizando tiene como objetivo contribuir a un mejor entendimiento de las condiciones de competitividad de los sectores productivos de la Región del Maule que sirva como base para el diseño de políticas públicas que promuevan el desarrollo económico equilibrado de la región. Las condiciones de competitividad y las acciones que puedan recomendarse para mejorarlas son intrínsecas a cada sector productivo y mercado de destino; esto hace necesario un estudio profundo de las estructuras de producción y de consumo. Por esta razón el proyecto se circunscribe a los dos sectores productivos de la región con mayor potencial para liderar el desarrollo de la región a través de la internacionalización y al mercado de destino con mayores perspectivas en el largo plazo. Como se justificará en la próxima sección, los sectores productivos escogidos son el forestal-maderero y el vitivinícola, y el mercado de destino el de los Estados Unidos.

Para alcanzar el objetivo del proyecto, se ha dividido el trabajo en tres etapas: primero se estudiarán las cadenas productivas re-

gionales forestal-maderero y vitivinícola. En segundo lugar, se describirá el sistema de innovación local de estas cadenas productivas. Por último, se describirán los sistemas de innovación de las regiones de los Estados Unidos que compiten con las cadenas productivas de la VII Región identificadas y se compararán los sistemas de innovación local y norteamericano para proponer una priorización de las capacidades y relaciones locales que deben ser mejoradas.

Dentro de este marco, el presente trabajo resume la primera etapa del proyecto y presenta algunos avances en cuanto a los incentivos percibidos por las empresas dentro del sistema de innovación local. La próxima sección resumirá brevemente la estructura exportadora de la región y su evolución reciente para identificar sectores productivos con potencial para ser motores del desarrollo. Las dos siguientes secciones presentarán en detalle la estructura productiva de dos sectores con gran potencial para liderar el desarrollo regional: el sector forestal-maderero y el sector vitivinícola. Finalmente concluiremos cómo la estructura productiva actual genera incentivos para la innovación.

2. LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE LA REGIÓN DEL MAULE 1993-1997²

El análisis de las exportaciones regionales de los años 1993 a 1997 permite concluir que, en comparación con el resto del país, la Región del Maule aparece relativamente poco insertada internacionalmente. La Región del Maule aporta algo más del 2% a las exportaciones nacionales, mientras que contribuye en algo más del 4% al PNB. Cabe destacar que el grado de inserción internacional relativa de la Región mostrado por los datos podría estar algo exagerado a la baja por el hecho de que la Región es intensiva en la producción de materias primas e insumos intermedios, con lo cual una parte de la producción regional es utilizada como insumos por empresas de exportación ubicadas fuera de la Región.

²Trabajo realizado en el marco del proyecto FONDECYT "Globalización y Desarrollo Regional: Las Políticas Públicas para una Inserción Internacional Endógena de la Región del Maule".

También podremos observar que su estructura exportadora muestra una alta concentración en términos de sectores productivos, empresas exportadoras y países de destino.

2.1. Análisis de las Exportaciones Regionales por Sector Productivo

Las exportaciones regionales están fuertemente concentradas en los sectores Agrícola y Forestal. En 1997, el 82,5% de las exportaciones regionales correspondieron a estos sectores. Si añadimos el sector vitivinícola prácticamente la totalidad de las exportaciones de la Región (94,1%) están vinculadas al sector silvo-agropecuario (ver Cuadro 1). Después de crecer fuertemente hasta 1995, las exportaciones totales se estancaron en los últimos dos años, mientras que en la participación de las exportaciones, los sectores forestal-maderero y calzado perdieron importancia, la misma que fue ganada principalmente por el sector vitivinícola.

CUADRO 1

EXPORTACIONES REGIONALES SEGÚN SECTOR PRODUCTIVO 1993-1997
(CIFRAS ANUALES EN MILLONES DE US\$ FOB)

Sector Productivo	1993	%	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	97/95 ¹
Forestal-Maderero	75	36,9	115	43,5	208	53,6	138	34,2	93	27,7	-55,1
Frutícola	62	30,5	68	25,6	82	21,0	127	31,4	117	34,7	43,2
Agrícola	45	22,1	63	23,9	65	16,8	85	21,1	68	20,1	3,8
Vinicola	6	2,8	7	2,7	14	3,6	31	7,6	39	11,6	179,0
Calzado	11	5,6	8	3,1	5	1,4	4	0,9	4	1,1	-32,7
Otros	4	2,0	3	1,0	14	3,7	20	4,9	16	4,8	13,7
Total Exportado	202	100	265	100	389	100	405	100	337	100	-13,3

¹Tasa de crecimiento del monto exportado entre 1995 y 1997.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial de ProChile.

El Cuadro 2 muestra los productos con mayor participación en las exportaciones regionales. Entre los más importantes cabe destacar: la pasta química de madera (19,2%), las manzanas frescas

CUADRO 2
EXPORTACIONES REGIONALES SEGÚN PRODUCTO 1993-1997
(CIFRAS ANUALES EN MILLONES DE US\$ FOB)

Producto	1993	%	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%
Pasta química de madera cruda de coníferas	55,8	27,6	80,5	30,4	136,7	35,2	83,9	20,7	39,7	11,8
Pasta química de madera de coníferas semiblanqueadas o blanqueadas	5,5	2,7	15,2	5,7	50,2	12,9	31,6	7,8	25,1	7,4
Manzanas frescas	19,4	9,6	20,7	7,8	30,7	7,9	39,7	9,8	37,8	11,2
Jugo de manzanas	7,3	3,6	3,0	1,1	1,2	0,3	17,0	4,2	14,5	4,3
Purés y jugos de tomates	17,9	8,9	17,9	6,7	23,5	6,0	38,9	9,6	32,1	9,5
Los demás mostos de uvas con alguna fermentación	1,7	0,9	2,0	0,8	6,4	1,6	17,6	4,3	23,9	7,1
Vinos con denominación de origen	2,1	1,0	2,5	0,9	3,7	1,0	6,7	1,7	12,6	3,7
Tabaco total o parcialmente desvenado	13,3	6,6	20,7	7,8	12,6	3,2	18,1	4,5	11,9	3,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial de ProChile.

(11,2%), los mostos de uvas y vinos (10,8%), y los purés y jugos de tomates (9,5%). El restante 49,3% de las exportaciones se distribuye entre productos de baja participación relativa (menor de 3%). Además, el Cuadro 2 muestra que la gran mayoría de las exportaciones de la Región se caracteriza por ser materias primas del tipo commodity.

La contracción en las exportaciones de celulosa, el principal producto de exportación, se explica en alguna medida por el efecto precio, pues el precio promedio anual por tonelada de celulosa subió de \$US 334 en 1993 a \$US 808 en 1995, para luego descender a \$US 453 en 1997 (Fuente: Banco Central de Chile). Por el lado de los productos agrícolas, la caída en las exportaciones de los purés y jugos de tomate y de la coseta de remolacha explican la mayor parte de la caída en las exportaciones agrícolas.

2.2. Análisis de las exportaciones según destino

Las exportaciones regionales se encuentran fuertemente concentradas por países. El Cuadro 3 muestra que más de dos tercios de las exportaciones regionales tuvo como destino sólo nueve países, y sólo tres países: Estados Unidos, Japón y Brasil concentraron el 42% de las exportaciones en 1997. Cabe destacar que entre los países fronterizos, sólo Argentina tiene alguna importancia como receptor de las exportaciones de la Región del Maule. Analizando las exportaciones por bloques económicos, en 1997 un 31% de las exportaciones tuvo como destino el Nafta; le siguen en importancia, Asia con 21%, la Unión Europea con 19% y el Mercosur con 13%. Comparando las zonas de destino de las exportaciones nacionales con las regionales³, el Nafta y el Mercosur son más importantes para la Región del Maule, mientras que el Asia y la Unión Europea son más importantes para el resto del país.

CUADRO 3
EXPORTACIONES REGIONALES POR PAÍS DE DESTINO 1993-1997
(CIFRAS ANUALES EN MILLONES DE US\$ FOB)

PAIS	1993	%	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%
U.S.A.	46,1	22,8	52,4	19,8	50,1	12,9	76,8	19,0	84,4	25,1
Japón	23,3	11,5	30,2	11,4	44,3	11,4	46,4	11,5	30,9	9,2
Brasil	13,7	6,8	12,7	4,8	24,6	6,3	31,6	7,8	27,1	8,0
Colombia	4,5	2,2	8,5	3,2	12,0	3,1	17,5	4,3	16,6	4,9
Taiwan	6,0	3,0	10,7	4,0	20,8	5,4	18,8	4,6	15,9	4,7
Argentina	12,2	6,0	9,3	3,5	7,6	2,0	14,0	3,5	15,4	4,6
Canadá	2,9	1,4	3,0	1,1	8,0	2,1	9,9	2,4	14,5	4,3
Reino Unido	4,1	2,0	5,3	2,0	8,2	2,1	11,5	2,8	12,9	3,8
Alemania	5,4	2,7	10,8	4,1	14,8	3,8	14,5	3,6	10,7	3,2
Suiza	0,2	0,1	0,1	0,0	23,9	6,2	9,3	2,3	10,4	3,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial de ProChile.

³Rock y Etchecopar (1998).

Del análisis de la evolución de las exportaciones en la región se desprende que los principales sectores que hay que tomar en cuenta para explicar la evolución pasada y las posibilidades futuras de internacionalización son: forestal-maderero, frutícola y vitivinícola. En este trabajo se describirán en detalle los sectores forestal-maderero y vitivinícola porque son los que están menos desarrollados en la región con respecto al potencial que tienen. El sector frutícola regional es un sector maduro que ya es líder a nivel nacional y que ha mostrado una clara capacidad de insertarse en la economía global. Por otro lado, la VII Región produce la mitad del vino nacional y muestra exportaciones que son menos del 20% de las exportaciones nacionales. Si a esto agregamos que la VII Región tiene amplias oportunidades de recursos para incrementar la oferta vitivinícola, llegamos a la conclusión que las exportaciones de vino de la región podrían bordear los 300 millones de dólares en un período corto utilizando la tecnología ya existente en Chile. Esta cifra representa ocho veces lo que exportó la región por concepto de vinos en 1997 y el 90% de la exportación total de la región en ese mismo año. Estas cifras muestran el potencial del sector para apoyar la internacionalización de la región. El vino tiene la ventaja adicional de no ser un commodity y estar menos expuesto a fuertes variaciones de precios.

El sector forestal-maderero regional exporta entre 100 y 200 millones de dólares anuales, dependiendo del precio de la celulosa. Sin embargo, la región posee cerca de un cuarto de las plantaciones maderables nacionales, mientras que las exportaciones regionales del sector representaron el 4,9% de las exportaciones nacionales del sector en 1997; aun en 1995, el año de mejor precio de la celulosa, las exportaciones regionales fueron apenas el 8,5% de las exportaciones nacionales. Si el sector forestal-maderero regional exportara la misma proporción que tiene de plantaciones, las exportaciones del sector bordearían los 440 millones de dólares, más de cuatro veces lo que se exportó por ese rubro en 1997 y 30% más que todas las exportaciones de la VII Región en ese mismo año. Estas cifras sugieren que la internacionalización pasa en primer lugar por aprovechar las ventajas que existen en la región y que aún son subutilizadas, principalmente en los sectores forestal-maderero y vitivinícola. A continuación explicaremos las estructuras productivas y las causas de la evolución de las exportaciones de estos dos sectores productivos.

3. LA INDUSTRIA PROCESADORA DE LA MADERA EN CHILE Y LOS ESTADOS UNIDOS

3.1. El sistema de valor forestal-maderero chileno

El sector forestal-maderero incluye la actividad silvícola y las industrias primaria y secundaria de la madera. La actividad silvícola incluye el manejo y la extracción de bosques. La industria forestal primaria está formada por las industrias de pulpa, de aserrío y de otros productos de madera de bajo procesamiento. La industria forestal secundaria la integran las industrias de papel y cartón y la elaboración de madera (tableros, piezas y partes de madera y muebles).

Chile es un país de gran aptitud forestal. Cuenta con una superficie de 34,1 millones de Ha de terrenos aptos para forestación, lo cual representa el 45% de su superficie continental⁴. Según el catastro de 1997, 15,6 millones de hectáreas corresponden a bosques, de los cuales 1,8 millones de ha son plantaciones forestales, y el resto son bosques nativos⁵.

El recurso nativo representa el 88% de la superficie de bosques, sin embargo, estos bosques aportaron sólo un 13% del requerimiento industrial de madera en 1996, mientras que las plantaciones de pino radiata aportaron alrededor del 75% de la madera de uso industrial⁶. Así, el desarrollo forestal de las últimas décadas y las grandes inversiones industriales para el procesamiento de la madera han sido orientadas al pino. Por esta razón, aún cuando se solucionen los actuales problemas legales para la explotación de bosques nativos, el grueso de la explotación forestal y la industrialización de la madera en los próximos años seguirá siendo en base al pino radiata.

⁴Instituto Forestal-Corporación de Fomento de la Producción, "Estadísticas forestales", en *Boletín estadístico*, N° 21, 1990.

⁵La mayoría de las cifras del sector forestal chileno se han obtenido de Stumpo (1998).

⁶INFOR, 1997.

Además de amplias extensiones para plantaciones de bosques, Chile posee una ventaja comparativa en el clima que permite un crecimiento muy rápido de ciertas especies maderables como pino radiata y eucalipto. En Chile, el pino radiata produce más de 20 m³ de madera por Ha al año, mientras que en Estados Unidos sólo se producen 7m³ por Ha por año, en Suecia 5 m³ y en Rusia y Canadá alrededor de 1,6 m³. Cabe mencionar que esta ventaja comparativa es compartida con otros países del hemisferio sur como Argentina, Uruguay y Brasil. Sin embargo, en estos países la conífera mejor adaptada es el pino amarillo, que no posee tan buenas características mecánicas como el pino radiata, y esto mantiene una ventaja comparativa para Chile en los productos que requieren de este procesamiento, fundamentalmente piezas y partes y muebles de madera. Por otro lado, Chile lleva una cierta delantera en las técnicas de manejo silvícola sobre los países vecinos y esto le da un liderazgo en costos inclusive en los ámbitos de procesamiento químico de la madera.

El rápido desarrollo forestal en Chile durante las últimas décadas es un reflejo de las ventajas mencionadas. Los inicios de este desarrollo se originan en los esfuerzos de CORFO. A partir de una misión forestal de Estados Unidos en 1942 se diseñó un plan de desarrollo forestal que condujo a inversiones en aserraderos permanentes, plantas de celulosa y fábricas de tableros. El esfuerzo de plantaciones también recayó inicialmente en el estado, a través de la CONAF, que en 1973 era dueña del 91% de las plantaciones de pino. Este esfuerzo del sector público fue positivo en generar una base crítica de recursos y capacidades industriales. El efecto más importante de este impulso parece haber sido el efecto demostración en el sector privado de la existencia de ventajas comparativas claras para Chile en este sector. A partir de 1974 empieza la aceleración del desarrollo forestal. La apertura económica, el proceso de privatizaciones, y el Decreto Ley 701 que contemplaba un subsidio de hasta el 75% de los costos de forestación y manejo de plantaciones, fueron determinantes en producir el entusiasmo del sector privado por esta actividad. En efecto, mientras que en 1973 se plantaron 30 mil Ha nuevas, en 1976 se plantaron 108 mil nuevas Ha. La tasa anual de plantaciones ha permanecido en alrededor de 90 mil Ha anuales desde 1976 y eso ha permitido que hasta la actualidad se produzcan importantes

excedentes de crecimiento sobre corta, lo que asegura el abastecimiento de materia prima para nuevas inversiones en el uso industrial de la madera. En 1996 el excedente crecimiento-corta fue de 6,7 millones de m³.

La fuerte inversión en plantaciones ha hecho posible que el sector forestal crezca en importancia dentro de la estructura productiva chilena. El conjunto forestal representaba el 1,3% del PIB chileno en 1970 y el 2,9% en 1996. Dentro del conjunto forestal, en 1996 un 11% del valor agregado correspondió a la actividad silvícola, 31% a la elaboración de la madera y 58% a celulosa y papel.

Las ventajas comparativas en costos y la disponibilidad de grandes excedentes de madera con respecto a la demanda local ha hecho que el desarrollo forestal tenga un claro perfil exportador. Las exportaciones forestales pasaron de representar un 3,7% de las exportaciones totales chilenas en 1970 a ser el 15,1% en 1995. En 1997, el 21% de las exportaciones forestales correspondieron a madera sin industrializar (trozas y astillas), el 31% a madera con algún grado de elaboración y un 48% a celulosa y papel. El subsector de celulosa y papel tiene una mayor orientación exportadora, el 53% de la producción nacional de 1995 de ese sector se exportó, mientras que sólo el 22,5 de la producción de madera elaborada de ese mismo año fue exportada.

El rápido desarrollo del sector en las últimas dos décadas y las posibilidades futuras están condicionado por la alta concentración de la actividad forestal en cuatro grupos económicos: Matte, Angelini, Pathfinder, y Terranova. En particular, los grupos Matte, a través de CMPC, y Angelini, a través de COPEC, controlan algo más del 45% de las plantaciones de pino del país, casi el 100% de la producción de celulosa y más del 60% de las exportaciones de madera aserrada y cepillada. El grupo Pathfinder (MASISA) controla casi la totalidad de la producción de tableros aglomerados (98% de la capacidad en 1994 y 76% de las ventas internas en 1996), mientras que los grupos Angelini (Cholguán y Trupán), Terranova (Fibranova) y recientemente y en menor grado Pathfinder (MASISA) controlan completamente el mercado de tableros de MDF (Medium Fiber Density) (Stumpo, 1998 y Oyarzun y Saes, 1999). Estas cifras muestran una alta concentración en la actividad silvícola y en la industria primaria de la madera.

La industria secundaria de la madera muestra actualmente una mayor fragmentación en su estructura productiva. Por ejemplo, en muebles de madera las cuatro empresas más grandes apenas controlan el 20% de la producción nacional. El desarrollo futuro de una industria secundaria, independiente de los cuatro principales grupos económicos del sector forestal, no es clara dada la concentración de propiedad en la materia prima. Sin embargo, los cada vez mayores excedentes de madera en el mercado local están permitiendo a terceros el acceso a madera a precios internacionalmente competitivos. En el largo plazo, una industria secundaria de la madera independiente de los grupos mencionados requiere del desarrollo de un mercado local de madera más competitivo y por lo tanto de una estructura de propiedad de los bosques más diversificada.

3.2. Evolución reciente del sector forestal-maderero en Chile

La evolución de las exportaciones dependerá en gran medida de la competitividad de los productos, por lo tanto los sectores más competitivos deben estar alcanzando cuotas cada vez mayores de mercados extranjeros. En el mercado de la OCDE los productos chilenos que han aumentado fuertemente su participación del mercado en el período 90-95 son madera para pulpa, celulosa y madera con baja elaboración (ver Cuadro 4). Algunos productos con mayor elaboración, como tableros y muebles, también han mostrado una evolución positiva pero aún no representan una presencia fuerte en esos mercados. Las perspectivas futuras son interesantes en cuanto que Chile sólo ha logrado una participación significativa del mercado de madera para pulpa, el de menor valor agregado, los demás mercados se encuentran bastante abiertos para los productos chilenos. Entre éstos, el rubro de muebles tiene un potencial interesante. Chile está empezando a mostrar cierta ventaja competitiva en este rubro que es uno de los de mayor peso en las importaciones de la OCDE, al mismo tiempo que la importancia de este rubro dentro de las importaciones de la OCDE está aumentando (ver Cuadro 4).

CUADRO 4
PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO DE LA OCDE DE LOS PRINCIPALES
RUBROS FORESTALES CHILENOS Y PESO DE ESTOS RUBROS EN LAS
IMPORTACIONES TOTALES DE LA OCDE 1985 – 1995
(CIFRAS EN PORCENTAJES)

Rubro				Peso del rubro en importaciones totales de OCDE	
	1985	1990	1995	1990	1995
Madera para pulpa	0,44	9,36	11,99	0,08	0,08
Otras maderas en bruto	0,48	1,09	0,46	0,31	0,28
Maderada trabajada simplemente	0,27	0,92	1,07	0,68	0,74
Pulpa y desperdicios de papel	0,98	1,23	3,15	0,60	0,55
Chapas, maderas terciadas, tableros	0,05	0,09	0,15	0,29	0,31
Papel y cartón	0,07	0,04	0,06	1,65	1,57
Cajas, envases de papel y cartón	-	-	-	0,41	0,43
Muebles	0,01	0,05	0,08	1,08	1,12
Total				5,35	5,40

Fuente: Stumpo, 1998.

En los últimos años el intercambio de muebles entre Chile y el resto del mundo ha aumentado sustancialmente. En el período 1994-97 las exportaciones de muebles crecieron a un ritmo de 17% por año, pero más significativamente, las importaciones de muebles han crecido en un 60% anual. La alta tasa de crecimiento de las importaciones se debe a la acción combinada de un aumento en el ingreso real de los chilenos, junto a una apreciación real del peso chileno que ha reorientado las preferencias domésticas hacia los productos importados. Los segmentos que han mostrado mayor dinamismo son muebles de estilo fabricados con maderas nobles, importados principalmente de países europeos, y muebles de buena calidad a precios relativamente bajos importados de Sudamérica, principalmente de Argentina y Brasil. A estos efectos hay que añadir el boom inversionista en Chile que ha hecho que muchas empresas extranjeras instalen oficinas en Chile y soliciten mobiliario importado. Se desprende de estas explicaciones que los productos importados tienden a ser de mayor valor agregado que los locales y pone de manifiesto que

para capturar los segmentos de más rápida expansión en el mercado de muebles chilenos, los productores nacionales necesitan poner más énfasis en variables de diferenciación como calidad y estilo.

3.3. El Sector Forestal en la Región del Maule

El sector forestal-maderero en la VII Región incluye la actividad silvícola, la fabricación de celulosa y la industria de procesamiento mecánico de la madera. A su vez, la industria de procesamiento mecánico de la madera está subdividida en tres subsectores: aserraderos⁷, envases y embalajes, y muebles. El sector impresiones tiene poca importancia en la región y normalmente no es considerado parte del sector industrial forestal-maderero.

La actividad silvícola ha evolucionado en forma similar a la nacional y por lo tanto no es necesario volverla a mencionar. La industria regional de la madera está concentrada en empresas grandes. Entre 1984 y 1995, más del 92% del valor agregado de la industria forestal-maderera fue producida por empresas con más de 50 trabajadores. El único subsector donde las empresas pequeñas han mantenido una cierta presencia es en el de aserraderos. Como mencionamos en el análisis de las exportaciones, el subsector dominante es el de celulosa, que produce alrededor del 60% del valor agregado sectorial de la región. El otro subsector de importancia regional es el de aserraderos que en total produce alrededor del 30% del valor agregado del sector. Las empresas de envases y embalajes contribuyen con alrededor del 6% y los de muebles e impresiones con apenas alrededor de 1% del valor agregado del sector forestal-maderero (ver Cuadro 5)⁸.

⁷En realidad, este sector incluye todas las empresas que producen madera con poca elaboración, e incluye a algunas empresas que también fabrican partes y piezas de madera.

⁸Las cifras de producción y exportaciones son aproximadas pues los datos actualmente disponibles en el INE y ProChile no desagregan claramente entre los tres sectores de procesamiento mecánico de la madera. Por un lado, las empresas de partes y piezas no aparecen en forma independiente y pueden estar incluidas dentro de los aserraderos o en muebles. Por otro lado, las empresas que producen envases y embalajes generalmente también son aserraderos y esa información a veces se incluye dentro del rubro aserraderos.

CUADRO 5
PARTICIPACIÓN EN EL VALOR AGREGADO DEL SECTOR FORESTAL-
MADERERO REGIONAL
POR SUBSECTORES Y NÚMERO DE TRABAJADORES
1984-1995

Sector	1984			1993			1995		
	Menos de 49	Más de 50	Total	Menos de 49	Más de 50	Total	Menos de 49	Más de 49	Total
Aserraderos	2,9	24,7	27,6	5,2	31,5	36,7	4,0	21,2	25,2
Embalajes	0,7	2,0	2,7	1,3	7,7	9,0	0,1	3,2	3,3
Muebles	0,1	-	0,1	0,8	0,4	1,2	0,1	0,5	0,6
Celulosa	1,5	68,1	69,6	-	53,1	53,1	-	70,8	70,8
TOTAL	5,2	94,8	100	7,3	92,7	100	4,2	95,7	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE

La evolución de los diferentes subsectores en los últimos quince años ha sido bastante variable. Las empresas grandes, en general, mostraron un mejor desempeño que las pequeñas a lo largo de todo el período. Los subsectores más importantes, aserraderos y celulosa, crecieron en forma sostenida y pareja a tasas de 8,0% y 10,3%, respectivamente, durante todo el periodo en consideración (ver Cuadro 6). Dada la poca importancia de las empresas pequeñas en el sector aserraderos y de la inexistencia de empresas pequeñas en celulosa, casi todo el crecimiento industrial forestal-maderero se explica por el dinamismo de las empresas grandes de estos subsectores.

Debido a los altos costos de inversión de una planta mínima eficiente, el sector celulosa es controlado por grandes empresas de orientación exportadora y la evolución del sector regional ha sido hasta ahora muy similar al nacional. El sector creció rápidamente en volumen producido y monto vendido hasta fines de la década de los ochenta. A partir de 1989 la producción se estabilizó y las variaciones del monto vendido corresponden en gran medida a variaciones en el precio internacional de la celulosa. A futuro no se espera mayor crecimiento en este rubro por cuanto las grandes inversiones en celulosa se están proyectando fuera de la región.

En el sector aserraderos las empresas pequeñas han crecido más que las grandes en la década de los noventa, sin embargo, aún persiste una fuerte concentración en el sector tomando en cuenta que según datos del INE, las dos empresas más grandes del rubro aserraderos concentran alrededor de 50% de la producción regional.

En el subsector de envases y embalajes se evidencia una tendencia a la concentración, las empresas grandes crecen más que las pequeñas en el periodo 84-89 y se contraen menos en 1990-95. La contracción de este sector durante la presente década se podría explicar por una mayor competencia de los fabricantes locales de envases de cartón, material que aporta una mejor calidad de presentación al producto final, y por la introducción de bins plásticos.

CUADRO 6
TASAS DE CRECIMIENTO DEL VALOR AGREGADO EN LOS
SECTORES MADEREROS DE LA VII REGIÓN POR
TAMAÑO DE EMPRESAS 1981-1995

Sector	81-83	84-89	90-95	81-95
Menos de 49				
Aserraderos	-25,5	9,2	26,2	7,2
Embalajes	-15,1	8,2	-23,9	-10,5
Muebles	-73,4	71,8	-9,6	3,6
Mas de 50				
Aserraderos	10,9	8,0	7,0	8,2
Embalajes	122,6	41,0	-9,4	29,4
Muebles	-52,0	55,5	43,6	27,1
Celulosa	9,5	12,8	8,3	10,3
Total				
Aserraderos	6,1	8,1	8,9	8,0
Embalajes	31,7	36,4	-10,0	14,7
Muebles	-62,7	63,7	13,3	15,0
Celulosa	9,5	12,8	8,3	10,3
Promedio	8,5	12,7	7,3	9,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

El subsector de muebles, tras casi desaparecer durante la crisis 1982-83, reaparece con marcado dinamismo; en este sector también ocurre un proceso de consolidación durante la década de los 90, cuando las empresas grandes desplazan a las pequeñas en el liderazgo del sector.

Las exportaciones regionales del sector forestal-maderero también han sido dominadas por la celulosa; este producto representó el 90% de las exportaciones regionales del sector en 1995 y el 68% en 1997. Estos cambios en la estructura de las exportaciones en tan corto tiempo reflejan la fuerte dependencia del valor exportado regional con el precio de la celulosa. En efecto, el precio promedio por tonelada de celulosa, se situó en \$US 334 en 1993, en \$US 808 en 1995 y en \$US 453 en 1997. Sin nuevos proyectos de celulosa en la región, a parte de variaciones en el precio de la celulosa, la evolución futura de las exportaciones forestales regionales dependerá fundamentalmente del comportamiento de las exportaciones de los demás sectores de la industria forestal-maderera.

En el subsector aserraderos existen tres plantas elaboradoras importantes que exportan casi la totalidad de su producción. En el subsector de envases y embalajes también hay tres empresas exportadoras, pero éstas son de menor tamaño y mantienen como principal mercado el interno. El éxito logrado hasta ahora por las empresas exportadoras se sustenta en los bajos costos de producción de la madera. Sin embargo, en los casos de las empresas de envases y embalajes y de los aserraderos con baja elaboración, el valor agregado a estos productos es pequeño y los costos de transporte representan una parte significativa del valor del producto final. Para estas empresas el estrecho margen económico con el que hay que trabajar hace muy inseguro el potencial exportador en el largo plazo.

Entre los sectores forestal-maderero con mayor potencial exportador están las piezas y partes y los muebles de madera. Este sector es el de mayor crecimiento en la OCDE y además corresponde a productos de alto valor agregado, presentando interesantes oportunidades para el crecimiento del producto per capita a largo plazo. Además la madera del pino radiata es fácil de mecanizar y tiene propiedades visuales atractivas. En la VII Región hay evidencia de este potencial: después de las exportadoras de celulosa (Celulosa Arauco y Constitución y Licancel S.A.), la empresa del rubro fores-

tal con mayores exportaciones en 1997 fue Forestal Copihue, exportadora de madera aserrada, molduras, puertas, y partes de madera para muebles⁹. Las exportaciones de Forestal Copihue han tenido como principal destino el mercado de Estados Unidos, aunque previo a la crisis reciente, el mercado asiático tuvo gran importancia, especialmente para productos de poca elaboración.

Según la experiencia de esta y otras empresas, los mercados de madera aserrada son muy sensibles a precios y debido a los altos costos de transporte, representan mercados volátiles para un país como Chile que debe cubrir grandes distancias para llegar a los mercados externos. Las partes y piezas de madera, en cambio, son productos con mayor valor agregado y por lo tanto menos sensibles a precios y donde el costo de transporte juega un papel menos importante, si se empaca apropiadamente.

El hecho de que empresas regionales de piezas y partes de madera hayan podido permanecer competitivas internacionalmente permitiría ser optimista sobre el futuro desarrollo del sector. Sin embargo, las posibilidades de expansión futura de las exportaciones por otras empresas existentes están limitadas por la existencia de economías de escala, que hacen que se necesite exportar cerca de \$US 1 millón mensuales¹⁰, las exigencias de calidad que aún no han sido asimiladas por otras empresas regionales, y la necesidad de constituir canales de comercialización en los mercados de destino. La limitación que aparece como más importante en el corto plazo es la falta de capacidad tecnológica y administrativa para producir productos de calidad exportable. Sin capacidad para fabricar productos que se puedan vender en el exterior es difícil pensar en conseguir financiamiento para expansiones y establecer canales de comercialización en los mercados de destino. Este último punto resalta la importancia de la existencia de mecanismos que contribuyan a la innovación tecnológica y administrativa para promover una industria regional competitiva.

⁹Las exportaciones de Forestal Copihue sumaron US\$ 25 millones. Como las exportaciones se registran a través de su casa central en Santiago, esta cifra incluye todas las exportaciones de la empresa, incluyendo las de su planta en Coronel, VIII Región.

¹⁰Para poder ingresar a ese mercado en forma individual. Fuente: Entrevista personal con Guillermo Güell, Gerente General de Forestal Copihue.

Según el marco teórico presentado en la sección 1, la innovación dentro de las empresas responde a incentivos de competencia, de demanda y de acciones gubernamentales, y es apoyada por capacidades de innovación de personas, instituciones de investigación y desarrollo y sectores conexos. Como una primera aproximación a la caracterización del sistema de innovación industrial del sector forestal-maderero de la VII Región, a continuación se analizará la estructura competitiva del sector utilizando las categorías definidas en los modelos de Porter (1980, 1990). Luego se observará cómo esta estructura competitiva afecta la capacidad de innovación a través de variables de incentivos (nivel de competencia y condiciones de demanda) y variables de apoyo (condiciones de sectores conexos). En trabajos posteriores se estudiarán las demás variables que afectan el sistema de innovación local y se propondrán políticas que contribuyan a dinamizar el cluster de piezas y partes y muebles de madera.

3.4. Las Industrias de Piezas y Partes y Muebles de Madera en la VII Región

Para describir el nivel de competencia local a través de un análisis de la estructura de la industria regional elaboradora de madera se ha utilizado una variante del modelo de las cinco fuerzas de Porter (1980) que también incluye algunas variables resaltadas en el modelo del diamante de Porter (1990). Se ha recurrido a este modelo híbrido pues el modelo original de las cinco fuerzas tenía por objetivo medir atractividad de la industria y no medir competitividad. Por otro lado, el modelo del diamante si está orientado a medir competitividad pero no tiene una metodología clara para medir el nivel de competencia local, la que se encuentra mejor detallada en el modelo de las cinco fuerzas. En este modelo híbrido las variables relevantes para determinar el grado de competencia local son: la estructura y rivalidad de la industria, la presencia de sustitutos, los potenciales competidores, las condiciones de la demanda y las condiciones de los sectores conexos. Del modelo del diamante no se incorpora la variable condición de factores, pues ésta no corresponde a una descripción de la estructura de la industria. Esta variable será incorporada al análisis en un trabajo posterior.

Según el modelo, mientras más intensas sean estas fuerzas, mayor será la competencia y la presión por innovar. La aplicación del modelo nos debe sugerir el dinamismo innovador de la industria, así como su actual atractividad y su potencial como receptora de inversiones. La información necesaria fue obtenida por Mazuela y Tapia (1999) y Oyarzún y Sáez (1999) a través de encuestas personales con directivos de la mayoría de las empresas medianas y grandes de la región. A continuación se presenta un breve resumen de las conclusiones de este análisis para los sectores de aserraderos y muebles. El sector aserraderos fue incluido porque las empresas fabricantes de piezas y partes de madera frecuentemente están clasificadas dentro del rubro aserraderos.

3.4.1. Intensidad de la Rivalidad de Competidores

- *Estructura Competitiva*

Según los datos de la Encuesta Industrial Anual (ENIA) en la VII Región del INE, las dos principales empresas del subsector aserraderos controlan el 50% de la producción, lo que muestra una alta concentración. Según Mazuela y Tapia (1999), las tres empresas más grandes tienen orientación exportadora, mientras que todas las demás venden el 100% de su producción en el mercado local. Los aserraderos orientados al mercado local se especializan principalmente en piezas y partes para la construcción: madera aserrada, puertas, ventanas y molduras.

En el sector de muebles sólo hay una empresa grande con una clara orientación exportadora, mientras que el resto de empresas son pequeñas y producen principalmente para el mercado local (Oyarzún y Sáez, 1999). Las empresas pequeñas son generalmente de origen familiar y cuentan con muy poco personal profesional¹¹. Esta circunstancia permite presumir cierta resistencia al cambio

¹¹Apenas un 5% de los trabajadores son profesionales, y éstos están concentrados en las empresas medianas.

que dificulten el proceso de innovación¹². Podemos afirmar entonces que existe un dualismo productivo en este subsector: alta concentración en la producción para el mercado de exportación (que, sin embargo, encuentra un mercado de destino muy competitivo) y fragmentación en la producción para el mercado local.

- *Crecimiento de la industria*

Como mencionamos anteriormente, según datos de la ENIA regional, el sector aserraderos ha mostrado un sostenido crecimiento en el periodo 1981-1995. Las empresas encuestadas por Mazuela y Tapia que reportaron montos de ventas (55% de las encuestadas) manifestaron haber crecido a una tasa de 11% en promedio en términos reales durante los últimos tres años. Las utilidades han tendido a mejorar en los últimos cinco años y las expectativas futuras de dos tercios de las empresas encuestadas es que el sector siga creciendo rápidamente en los próximos cinco años.

El subsector de muebles de madera es probablemente el más dinámico del sector maderero en la presente década. Los datos de la ENIA indican que el sector ha crecido a una tasa de 13,3% anual durante 1990-95, y según las encuestas de Oyarzún y Sáez, los empresarios regionales se muestran optimistas que el sector seguirá creciendo al mismo ritmo.

- *Barreras de salida*

En los dos sectores, aproximadamente un cuarto de los encuestados por Mazuela y Tapia y Oyarzún y Sáez afirmó que la principal barrera de salida era la existencia de activos difíciles de liquidar. Otras barreras de salida mencionadas fueron la lealtad a los empleados, el apego a la industria, y el desconocimiento de otros negocios. De los encuestados, sólo un 13% en muebles y un 22% en aserraderos manifestó que no encontraban barreras de salida.

¹²Lorca y Monreal (1998) en su tesis "Estudio sobre el uso y conocimiento de técnicas modernas de gestión en empresas manufactureras de la Región del Maule" encontraron que más del 50% de las empresas encuestadas por ellas mencionaron la resistencia al cambio como el principal impedimento a la implementación de nuevas técnicas de gestión.

- *Estrategia*

Según las encuestas mencionadas, la mayoría de las empresas nacionales del sector aserraderos manifestaron que la estrategia para el mercado doméstico también es de menores costos (75%), pero para el mercado externo la estrategia apunta a la diferenciación del producto (75%). En el sector de muebles casi la totalidad (90%) de las empresas optan por una estrategia de diferenciación.

En resumen, el sector aserraderos muestra una alta concentración y alto crecimiento, lo que indica baja rivalidad en el mercado local. La presencia de algunas barreras de salida y una orientación de bajos costos para el mercado doméstico tienden a atenuar la conclusión anterior. Las empresas exportadoras han enfrentado la aguda competencia en los mercados de destino a través de la diferenciación de sus productos. El rápido crecimiento experimentado hasta el año 97 se ha visto interrumpido el año pasado con la crisis asiática y esto permite pensar que la competencia en el mercado doméstico aumentará en los próximos años.

El sector muebles orientado al mercado doméstico es una industria fragmentada, tanto a nivel regional como nacional, pero con una orientación hacia la diferenciación que permite esperar márgenes de rentabilidad atractivos para las empresas eficientes. Como veremos más adelante, las empresas regionales han sido poco exitosas en diferenciar sus productos por prestigio o calidad, pero han logrado evadir la competencia al enfocarse en nichos de productos a pedido. Sin embargo, esta misma estrategia limita seriamente las posibilidades de crecimiento de la industria local.

3.4.2. Amenaza de Nuevos Participantes

El ingreso de nuevos participantes se ve restringido por la presencia de barreras de entrada. Entre estas podemos mencionar:

- *Economías de escala*

Las empresas entrevistadas por Oyarzún, Sáez, Mazuela y Tapia confirmaron la existencia de significativas economías de escala.

Según éstas, al duplicar el volumen producido, los costos totales unitarios disminuyen en aproximadamente 16% para el sector de muebles de madera y 26% para el de barracas. Los encuestados también mencionan que estas reducciones en costos tardan algunos años en lograrse, constituyéndose entonces en importantes barreras de entrada para nuevos participantes.

- *Lealtad a la marca*

En el sector aserraderos no existen empresas claramente reconocidas por su marca. Sin embargo, casi todas las empresas mencionaron que la calidad de sus productos y el cumplimiento de los plazos de entrega crea cierta lealtad en sus compradores. Estos resultados sugieren que nuevas empresas con gestión de producción y comercialización eficientes no deberían enfrentar significativas barreras de entrada por concepto de marca en este sector.

En el sector muebles de madera tampoco hay empresas regionales claramente consolidadas con marcas propias. La mayoría de las empresas afirma seguir una estrategia de diferenciación por calidad, sin embargo, otras respuestas, como el énfasis en la necesidad de capacitación en control de calidad, armado y acabado, así como la percepción en casi la mitad de las empresas encuestadas de que los clientes no son muy leales, permiten inferir que las empresas regionales aún no logran diferenciar sus productos a través de la calidad y que la lealtad de los compradores es aún baja.

- *Acceso a canales de distribución*

En el sector aserraderos existe poca dependencia en canales de distribución de terceros por cuanto casi dos tercios de las empresas del sector aserraderos venden directamente sus productos a empresas no distribuidoras o a través de canales propios de distribución. Más aún, la mayoría de las empresas que poseían canales propios de distribución manifestaron que no encontraron dificultades para desarrollar sus propios canales de distribución. Esta información sugiere que para el tipo de empresas predominantes en el sector de aserraderos de la VII Región no existen barreras de entrada significativas para la comercialización de sus productos.

En el sector de muebles sólo un 11% de las empresas vende a través de distribuidores. La mayoría de las empresas venden directamente sus productos a través de vendedores o en sus propios locales. En este sector la falta de acceso a distribuidores o cadenas propias de distribución representa una mayor limitación al crecimiento que en los otros sectores porque los productos del sector están orientados al consumidor final.

- *Requerimientos de capital*

En aserraderos la gran mayoría de las empresas declararon que para formar una empresa competitiva en esta industria se requiere una inversión inicial de entre US\$ 3 y 5 millones. En el sector de muebles una empresa competitiva internacionalmente debe vender cerca de un millón de dólares mensuales. Estas cifras indican la existencia de importantes barreras de entrada por concepto de inversión inicial en ambos sectores.

En síntesis, las nuevas empresas que desean ingresar a estas industrias enfrentarían significativas barreras de entrada por el lado de la inversión inicial y las economías de escala en costos, pero no así por el lado de lealtad a la marca y la accesibilidad a canales de distribución en el mercado local. En los mercados de exportación, el acceso a los canales de comercialización constituye una barrera de entrada principalmente por la inversión necesaria para producir la cantidad y calidad mínimas requeridas.

3.4.3. Amenaza de Sustitutos

En el sector aserraderos el material sustituto depende del producto final. En madera para la construcción los principales sustitutos son el ladrillo y el hormigón, que actualmente son los materiales más usados en construcción. Otros sustitutos importantes en la construcción y las piezas y partes para muebles son el metal y el plástico. Las principales ventajas de la madera son la calidez y estética del material, así como sus propiedades aislantes. Aún los empresarios de productos de madera tienden a percibir los materiales sustitutos como de mejores características, algunos porque

los materiales sustitutos son de mejor calidad y otros porque son de menor precio. Sin embargo, la experiencia de construcción intensiva en madera de los países desarrollados permite pensar que la industria de madera para la construcción tiene perspectivas interesantes en Chile en el largo plazo, cuando las percepciones y los hábitos de consumo puedan cambiar¹³.

En el sector de muebles el principal sustituto es el mueble de madera importado y en segundo lugar, dependiendo del tipo de mueble, el de metal o de plástico. Esta situación se pone claramente de manifiesto cuando se analiza la evolución de las importaciones de muebles de madera, que han crecido a un ritmo de 60% anual (en US\$) entre los años 1994 a 1997, mientras que en el mismo periodo la producción nacional ha caído 3% por año y durante el periodo 1990/95 la producción de muebles de madera en la VII Región ha crecido a una tasa de aproximadamente 13% anual real, muy por debajo del crecimiento de las importaciones¹⁴.

3.4.4. Condiciones de los Sectores Conexos

En ambos sectores, el principal insumo es la madera y esto asigna una extraordinaria relevancia a los proveedores de madera sólida y tableros en la atractividad y competitividad de los sectores de aserraderos y muebles de madera. En el sector aserraderos, la madera sólida representa el 72% de los insumos, y un 90% de esta madera corresponde a pino. En el sector de muebles, la incidencia de la madera depende en gran medida del tipo de producto, pero en promedio la madera representa el 55% de los insumos. Un 82% de las empresas regionales utiliza madera sólida y todas utilizan tableros de madera. Las empresas usan una variedad de maderas, las más utilizadas provienen del bosque nativo, pero eucalipto y pino también son de uso frecuente. La gran empresa de muebles utiliza pino como su principal materia prima.

¹³Esta es la opinión del gerente de la empresa regional más grande del sector.

¹⁴Fuentes: Banco Central e INE.

• *Número de proveedores de importancia*

A nivel nacional existe una alta concentración de propiedad en el sector forestal: los dos grupos económicos más grandes, ligados a CMPC y Forestal Celco, controlan aproximadamente el 45% de las plantaciones de pino. Estos dos grupos también controlan el 82% de las exportaciones de celulosa, el 60% de las de madera aserrada y el 63% de las de trozas para aserrar (Stumpo, 1998). No existen datos regionales de propiedad por grupos económicos, pero la importante presencia de CMPC y Celco en la región hacen prever que la concentración en estos insumos debe también reflejarse e nivel regional. En el sector de tableros la concentración es aún mayor: en 1996 MASISA controló el 76% de las ventas nacionales de tableros aglomerados. Por otro lado, en 1994, Manufacturas de Fibropaneles (Trupan) y Fibranova controlaban más del 80% de la producción nacional de MDFs.

Los proveedores de madera sólida para las empresas regionales de aserraderos y muebles son casi todos de la VII Región. En el sector de aserraderos, Mazuela y Tapia mencionan que el 67% de las empresas que identificaron a su proveedor mencionaron a Forestal Celco. La concentración de los recursos forestales disponibles a terceros en la región en Forestal Celco y el relativamente alto costo de transporte de la madera hace que resulte muy difícil cambiar al proveedor de madera sólida. Esta situación se ve reforzada por el hecho que los empresarios de piezas y partes de madera sienten desconfianza de otros proveedores, que quizás no puedan garantizar el abastecimiento en forma continuada como Forestal Celco.

Los proveedores de maquinaria son generalmente extranjeros, siendo España el principal país proveedor de la industria. Las empresas encuestadas por Mazuela y Tapia mencionaron que España ofrece maquinaria de alta calidad y con un nivel tecnológico acorde a los requerimientos de la industria regional. El costo de cambio del proveedor de maquinaria es bajo debido a que existen diversos proveedores que ofrecen equipos y maquinarias con similar calidad y prestigio.

• *Contribución de los proveedores a la calidad del producto*

El 78% de los encuestados respondió que tanto los proveedores de madera sólida como los de maquinaria contribuyen positivamente a la calidad del producto final. La principal contribución es a tra-

vés de la satisfacción de estándares de calidad internacional y otorgando atención oportuna. Los proveedores de maquinaria además contribuyen a través de la colaboración en el diseño final del producto y proporcionando información técnica nueva.

- *Amenaza de la industria de integración hacia atrás*

En el sector de aserraderos la gran mayoría abastece el 100% de sus necesidades de madera de proveedores, sólo una empresa se abastece completamente de bosques propios. Esto muestra la alta dependencia del sector aserraderos con respecto a los proveedores de madera sólida. La principal limitación a la integración hacia atrás mencionada por los encuestados es la alta inversión requerida y el largo tiempo necesario para abastecerse de plantaciones propias.

En el sector de muebles de madera, la gran empresa cuenta con plantaciones propias de pino, mientras que las pequeñas se abastecen completamente de madera a través de proveedores. A diferencia de la gran empresa, la pequeña y mediana empresa utiliza principalmente tableros y cuando usa madera, ésta tiende a ser del bosque nativo. La alta dependencia de los fabricantes de muebles en el insumo tablero otorga un alto poder de negociación a los proveedores, aún cuando los proveedores de madera nativa se encuentran fragmentados.

En síntesis, el poder de los proveedores de madera en el sector de aserraderos es alto pues éstos se encuentran concentrados en una empresa y es altamente costoso, a la vez que toma un tiempo largo integrarse hacia atrás. En el sector de muebles el poder de los proveedores es bajo en la gran empresa pues ésta se encuentra integrada hacia atrás. En la pequeña y mediana empresa el poder de los proveedores es alto, básicamente por la importancia de los tableros en el proceso productivo regional de muebles de madera.

3.4.5. Condiciones de la Demanda

En el sector aserraderos la principal demanda proviene del mercado interno, pero el mercado externo también es de importancia, representando el 35% de las ventas. Las dos empresas exportadores

que dieron información del número de empresas al que venden mencionaron exportar a entre 30 y 40 empresas. Esto sugiere que los compradores externos se encuentran fragmentados.

Casi todas las empresas del sector aserraderos venden localmente a través de varios canales, siendo los más importantes las empresas distribuidoras (28%), las constructoras (15%), y otras empresas (21%). Cabe destacar que la mitad de las empresas entrevistadas por Mazuela y Tapia poseen canales propios de distribución. De las que no poseen canales propios de distribución, la mitad se enfoca en la venta a través de distribuidores y las demás tienen diversificado sus canales de distribución. Las empresas que respondieron el número de empresas al que venden mencionaron vender a entre 12 y 38 empresas, denotando diversificación en las ventas.

En el sector muebles de madera, el 91% de las empresas encuestadas por Oyarzún y Sáez tienen como principal cliente las personas. Sólo una empresa vende a través de distribuidores y, en este caso, fue el distribuidor el que se integró hacia atrás. Por otro lado, los productos producidos son principalmente a pedido, lo que implica una diferenciación de producto y costos de cambio para los clientes, que restan poder de negociación a los compradores. La diferenciación de producto no implica sofisticación, es así que, según las empresas, los consumidores locales ponen más importancia en el precio que en la calidad. Esta circunstancia se pone en evidencia en la calidad de los muebles regionales, donde por simple inspección de los autores se pudo observar problemas de calidad, especialmente en uniones y acabado.

De lo anterior se puede deducir que en general las empresas del sector aserraderos o tienen canales propios de distribución o venden a una variedad de compradores, lo que sugiere que el poder de negociación de los compradores es bajo. En el sector de muebles la fragmentación de los compradores también sugiere bajo poder de negociación.

Por otro lado, la poca sofisticación de los consumidores locales, la segmentación geográfica de los mercados de productos a pedido que aísla parcialmente la competencia, y el bajo poder de negociación que tienen los consumidores crean un entorno que no contribuye a fomentar la innovación, ni en productos ni en procesos.

3.5. Industria de Muebles de Madera en Estados Unidos

El mercado norteamericano de muebles de madera es atendido fundamentalmente por producción interna, pero las importaciones han ido ganando importancia, especialmente en la última década. En 1997 las importaciones representaron cerca del 15% del consumo de muebles en Estados Unidos. A futuro se espera que el comercio de muebles con Estados Unidos y con mercados importantes como la Unión Europea, Canadá, Japón, Corea y otros continúe aumentando sostenidamente gracias al acuerdo de la Ronda Uruguay del GATT donde estos países acordaron una tarifa de importación de 0% para el rubro muebles a entrar en efecto plenamente el año 2001.

La industria de muebles en Estados Unidos está concentrada alrededor del estado de Carolina del Norte. Los estados con mayor producción en 1994 fueron: Carolina del Norte (23%), Mississippi (10%), Tennessee (7%), Virginia (6%) y California (5%).

Dentro de la industria se pueden distinguir tres segmentos importantes: muebles de casa, muebles de oficina y muebles destinados a edificios públicos, como hospitales, colegios, iglesias, etc. La producción de muebles en 1996 fue de un poco más de US\$ 30 mil millones, considerando sólo muebles de casa y oficina. Sobre el 60% de la producción corresponde a muebles de casa, y de éstos, un 49% corresponde a muebles de madera, principalmente dormitorios y comedores, y un 40% a muebles tapizados, principalmente sillones y sofás. Si se consideran también los muebles destinados a edificios públicos, la producción total llega a US\$ 50 mil millones. El valor total de la producción del sector no incluye los muebles de cocina (o gabinetes), ya que en las estadísticas de Estados Unidos éstos están considerados como insumos para el sector construcción.

Los Estados Unidos registran un gran déficit en el comercio internacional de muebles. En 1996 las importaciones totalizaron US\$ 7,5 billones, mientras que las exportaciones fueron sólo US\$ 1,8 billones. El mercado de productos importados es dominado por Canadá y los países asiáticos, quienes en 1996 fueron responsables de prácticamente el 70% de todas las importaciones norteamericanas. Los principales países importadores en 1996 fueron Canadá (27%), China (14%) y Taiwan (13%). Otros países de importancia son Italia, México, Malasia, Indonesia, Filipinas y Tailandia.

El análisis que sigue tiene como referencia principal Barrios y Reyes (1999).

3.5.1. Estructura y Rivalidad en la Industria de Muebles de Estados Unidos

La industria de muebles en Estados Unidos es fragmentada pero ha experimentado un proceso de consolidación en las últimas dos décadas. El censo más reciente de 1992 muestra que, en la mayoría de subsectores, los ocho productores más grandes eran responsables de menos del 36% del total de producción doméstica. El área de distribución también se mantiene claramente fragmentada. Las veinticinco mayores tiendas minoristas fueron responsables por sólo el 23% de las ventas en 1995. Sin embargo, se ha observado un proceso de consolidación en años recientes donde las tiendas familiares progresivamente han ido saliendo del mercado, por quiebras o adquisiciones, mientras que las grandes tiendas se han extendido cada vez más en áreas locales que antes no atendían.

Las ventas del sector crecieron en un promedio de 2% por año durante 1990-1994. En los últimos años el crecimiento de las ventas ha sido mayor, siendo 5,4% en 1997 y 4,6% en 1998. Parte de la explicación de la baja en 1998 se debe al aumento de la relación deuda/ingreso de los consumidores, que ha elevado en 26% el número de quiebras personales en el año fiscal 1997/98 y ha contribuido a disminuir el consumo de bienes durables.

3.5.2. Amenaza de Nuevos Participantes

La creciente presión competitiva en la industria que se manifiesta a través de una mayor penetración de importaciones y de una tendencia hacia la consolidación de la industria ha obligado a las empresas a tratar de diferenciar sus productos. Esto se ha puesto de manifiesto en la creación de canales de distribución propios, como las galerías propiedad de empresas productoras. Sin embargo, los esfuerzos de posicionamiento de marca de las empresas productoras ha estado limitado a los rangos de precios altos y no se observa una barrera de entrada significativa en los rangos de precios medios y bajos.

Las economías de escala no fueron una barrera de entrada importante en el pasado, pero la creciente presión competitiva ha obligado a mejoras de eficiencia que han implicado un mejor aprovechamiento de las economías de escala. La progresiva tendencia hacia la consolidación hace prever que las economías de escala serán cada vez más una barrera importante al ingreso.

El gobierno a través de una serie de regulaciones ambientales impone algunas barreras de entrada¹⁵. Cabe mencionar que estas regulaciones no discriminan el ingreso a nuevas empresas pues todas las empresas deben satisfacer las regulaciones.

3.5.3. Amenaza de Sustitutos

Para el segmento de muebles de madera, que es el que más nos interesa, el principal sustituto está dado por el material de fabricación. En este caso esto incluye a los muebles tapizados, así como los muebles de metal y plástico. Los muebles tapizados representan el producto más importante en el segmento de sofás, pero su presencia es casi nula en los demás segmentos. Así mismo, los muebles de metal y otros poseen una participación que apenas alcanza el 6% del mercado, denotando bajo grado de sustitución con la madera.

La clara segmentación de los mercados de muebles tapizados y la baja incidencia de otros materiales permite concluir que la amenaza de productos sustitutos es baja.

3.5.4. Condiciones de los Sectores Conexos

Los principales insumos en las empresas productoras de muebles en Estados Unidos son los materiales (43%) y la mano de obra (30%). Dentro de materiales el principal insumo es la madera sólida y los

¹⁵Entre éstas: The Clear Air Act, The Resource Conservation and Recovery Act, The Federal Water Pollution Control Act, y The Comprehensive Environmental, Response, Compensation and Liability Act.

tableros. La producción de bosques presenta una estructura fragmentada que se puede caracterizar como de alta competencia, por lo que el poder de negociación de estos proveedores es bajo. Los proveedores de tableros se encuentran más consolidados: los cuatro principales productores controlan el 31% del mercado de tableros de Estados Unidos, sin embargo, este grado de consolidación es aún bajo y permite asegurar que la industria es competitiva. La mano de obra tampoco presenta un grado alto de sindicalización, por lo que la apreciación general es de que en esta industria el poder de negociación de los proveedores es bajo.

3.5.5. Condiciones de la Demanda

A continuación se presentará las características del sistema de distribución de muebles en Estados Unidos, así como el perfil del consumidor final norteamericano.

3.5.5.1 Canales de Distribución

Los canales de distribución son de dos tipos: especializados, aquellos que sólo venden muebles, y no especializados, que también venden otros productos. Alrededor del 70% de las ventas de muebles se realiza aún a través de tiendas especializadas. Entre éstas, los canales preferidos son las tiendas independientes y las cadenas de distribución tradicionales especializadas, aunque han perdido terreno en los últimos años. Se ha observado un aumento de ventas en otros canales especializados, como las galerías y los minoristas especialistas. Dentro de los canales no especialistas sólo las tiendas de descuento aumentaron su participación de mercado; a pesar de esto, la participación de este canal no es más del 5% del total vendido.

En los últimos años se ha notado un cambio en los hábitos de compra en Estados Unidos. La elección final del consumidor está siendo afectada cada vez más por factores tales como el precio y el tiempo de entrega más que por la calidad del producto o el servicio ofrecido junto con la compra, factores que benefician a las tiendas de descuento. Otra ventaja de las tiendas de descuento es que ge-

neralmente venden piezas de muebles por separado, los cuales no requieren un fuerte desembolso y usualmente se reemplazan más prontamente que un juego completo de dormitorio o comedor.

La tendencia general anterior es acompañada por un cambio demográfico. La generación del “baby boom” está alcanzando la cima de sus ingresos personales y esto hace que el segmento de mercado de mayor crecimiento actual sea el de muebles de alto precio, donde la calidad juega un papel crítico. En estos segmentos no se observa aún una presión fuerte sobre los precios. En los rangos de precios bajos a medios la tendencia hacia un mayor énfasis en precio y tiempo de entrega prevalece.

Dentro de los canales de distribución no especializados también se pueden encontrar los catálogos de las salas de exhibición, que tienen un considerable volumen de muebles listos para ensamblar. Otro canal que ha aumentado su importancia es la compra desde el hogar, donde las ventas se realizan a través del correo o la televisión.

Durante las últimas dos décadas se ha observado una concentración en los minoristas distribuidores. Aún así, la distribución de muebles se encuentra fuertemente fragmentada, es así que la compañía que lidera este sector participa con sólo un 2% de las ventas totales.

Otro cambio importante en la distribución ha sido el crecimiento de ventas minoristas a través del concepto de galerías de muebles. Bajo este concepto, el vendedor minorista entrega al fabricante un espacio físico para mostrar sus muebles. A cambio el fabricante entrega al minorista líneas de producto, fuerza de venta entrenada, exhibiciones promocionales y asistencia de marketing. Como una táctica diferenciadora, los fabricantes proveen a los vendedores minoristas con líneas exclusivas.

El sistema de distribución en Estados Unidos es bastante complejo con una serie de canales posibles de venta de acuerdo al tipo de productor, los productos que fabrica, y cobertura del mercado. Esta complejidad hace difícil el cambio de distribuidor por cuanto normalmente las características del productor limitan significativamente el número de distribuidores al que puede tener acceso, y esto contribuye a que el poder de negociación de la mayoría de distribuidores sea alto.

3.5.5.2 Proyecciones del Mercado Norteamericano

Con una población de más de 260 millones de habitantes, los Estados Unidos representan el mercado más grande del mundo en capacidad de gasto. Durante el periodo comprendido entre 1970 a 1996 los consumidores han cambiado sus hábitos de gastos. En la década de los '70 las familias gastaron cerca del 40% de su ingreso disponible en servicios, mientras que en los últimos años los gastos en servicios se han estabilizado alrededor de un 53%, reflejando un aumento en los gastos destinados a entretenimiento, educación y actividades de recreación. El gasto en bienes durables (automóviles, muebles) ha permanecido más o menos estable, constituyendo cerca del 11% del ingreso disponible entre 1970 y 1996. Las familias que gastaron más en muebles en 1996 fueron aquellas cuyo jefe de familia tenía una edad entre 35 y 44 años.

Los factores que más inciden en el incremento de la demanda por muebles son: el crecimiento del ingreso disponible, la construcción de casas nuevas, y las remodelaciones o ampliaciones de casas. En el futuro cercano un aumento de la demanda puede provenir de un mayor uso de tecnología y de los muebles necesarios para acondicionar esta tecnología. La llegada de televisores de alta definición debería aumentar la demanda por "centros de entretenimiento" que acomoden pantallas más anchas y equipos de sonido integrados, así como los sofás y sillones acondicionados para mejor gozar de estas mejoras en video y sonido.

Actualmente los centros de entretenimiento son mayormente del tipo "listo para armar" (Ready to Assemble o, simplemente, RTA). Este tipo de muebles tenía hasta hace poco un límite de precio de \$US 199 pues los consumidores tenían un concepto de estos muebles como "baratos" y no estaban dispuestos ni a ponerlos en lugares visibles del hogar ni a pagar más dinero por ellos. Sin embargo, los fabricantes de RTA, especialmente asiáticos, han mejorado las características del producto y ya se evidencia un cambio de percepción en los consumidores que permite pensar que muebles más sofisticados RTA puede ser un segmento de rápido crecimiento a futuro.

Otra área con potencial interesante de crecimiento son los muebles de oficina para el hogar. La cada vez mayor descentralización

del trabajo está generando una demanda para amoblar las oficinas del hogar con más equipo y, por ende, más mobiliario. En 1996 más de 51 millones de norteamericanos trabajaban al menos parte de su tiempo en el hogar y 43,5 millones de éstos tenían una oficina en el hogar. Sin embargo, a pesar de representar personas con ingresos cercanos a los \$US 60.000 anuales, estos consumidores tienden a amoblar sus oficinas con muebles usados y, si son nuevos, tienden a ser muy conscientes del costo. Por eso, generalmente compran los muebles en tiendas de descuento (tipo Office Depot). Estas tiendas tienden a ofrecer muebles del tipo RTA de bajo precio, pero últimamente también han empezado a incorporar muebles RTA más sofisticados.

Para los próximos cinco años se estima un crecimiento algo mayor al 2% anual, mientras que se espera que los precios se mantengan estables. Las importaciones se esperan que continúen creciendo a una tasa de 10% aproximadamente, similar a la tasa que ha evidenciado en la presente década.

En los próximos cinco años el grupo etéreo de 35 a 44 años, históricamente el que más gasta en muebles en los Estados Unidos, se expandirá en términos absolutos. También se expandirán los grupos etéreos de 45 a 54 años y 55 a 64 años, segundo y cuarto respectivamente en términos de compras de muebles. Como la gente mayor tiende a mejorar la calidad de los muebles que compra, se espera que aumente la demanda relativa por muebles de mayor calidad.

Por otro lado, los segmentos de muebles de oficina y de centros de entretenimiento también tienen potencial de crecimiento. Estos segmentos tradicionalmente orientados a muebles RTA tienen la oportunidad de crecer especialmente en muebles de mayor valor agregado.

Una tendencia reciente es el aumento de las consideraciones y regulaciones medioambientales que afectarán la competitividad y la posible localización geográfica de las fábricas. Los fabricantes de muebles continuarán experimentando un aumento en las regulaciones diseñadas para proteger a los trabajadores y al medio ambiente. Por ejemplo, las regulaciones destinadas a proteger los recursos naturales promueven el uso de sustitutos de la madera.

Muchos fabricantes de muebles están ya reaccionando a las pre-

siones medioambientales. El “movimiento verde” es aparente hasta en las estrategias de marketing de algunos. Algunas compañías están contratando grupos de certificación independientes, tales como “Green Cross” y “Green Seal”, para promover entre sus clientes que los productos que ellos usan no son contaminantes. Otros están involucrados en programas en los cuales plantan un árbol por cada mueble vendido o imprimir sus catálogos en papeles especiales.

Como conclusión del análisis de la industria de muebles en Estados Unidos podemos decir que hay dos factores cuya importancia ha ido en aumento en los últimos años: la distribución y las economías de escala. El alto poder de negociación de los distribuidores, junto a la presión hacia la disminución de precios, producto del mayor aprovechamiento de las economías de escala, hace que esta industria se vea como poco atractiva. Por el lado positivo, el crecimiento previsto para esta industria en los próximos años, producto de un mayor ingreso disponible, hace prever la presencia de espacios para nuevos competidores, especialmente en los segmentos de precios más altos.

4. LA INDUSTRIA VITIVINÍCOLA EN CHILE Y ESTADOS UNIDOS

En esta parte caracterizaremos el contexto competitivo industrial en el cual se desenvuelven las empresas vinícolas de Chile y Estados Unidos. Este contexto competitivo explicará la competencia, las condiciones de la demanda y las condiciones de los proveedores, local y externa, para la industria vinícola nacional y regional. Las características de la competencia local y externa serán identificadas por la rivalidad de las empresas, las barreras existentes para nuevos entrantes, y las amenazas de sustitutos, en Chile y Estados Unidos (Porter, 1985). Las condiciones de la demanda local y extranjera serán explicadas por la caracterización de los compradores, considerando como tales a distribuidores y consumidores (Porter, 1985). Finalmente, estudiaremos las condiciones de los sectores conexos ó proveedores, tanto en la industria de Chile como en Estados Unidos, para explicar la relación entre éstos y las empresas vinícolas (Porter, 1985 y 1990). Esta relación determina la adecua-

ción de las innovaciones de los proveedores a los requerimientos de la industria vinícola.

4.1. La Industria Vitivinícola en Chile

4.1.1. Antecedentes Generales

Chile contaba en 1997 con 63,6 mil hectáreas plantadas de uvas viníferas, de las cuáles 28,9 mil hectáreas, un 45,4 %, se encontraban en la Región del Maule (SAG, 1997). Por otro lado, la producción de vinos de Chile en 1998 fue de 686,1 millones de litros (Odepa), como punto de referencia, esta producción representa un 34,4 % de la producción de Estados Unidos.

En 1986, la industria vitivinícola chilena inicia un fuerte proceso de internacionalización, vía exportaciones. Ese año la relación entre las exportaciones y la producción total, medidas en litros, fue de 3,3%. Desde 1986 en adelante las exportaciones continúan un sostenido proceso de crecimiento hasta representar, en 1996, un 22,1% de la producción total (SAG, Prochile). La participación chilena en el mercado mundial también crece, así en 1987 Chile participaba del 0,3% de las exportaciones mundiales, calculadas en dólares norteamericanos (US\$), mientras que para 1998 su participación subió al 4% de las exportaciones mundiales (F.A.O. 1989 y Corporación Chilena del Vino).

Cabe destacar que este dinamismo exportador se inicia en 1986, fecha tardía en relación al resto de los sectores productivos del país poseedores de ventajas comparativas naturales, los cuales registran vigorosos crecimientos de sus exportaciones en la segunda mitad de la década de los setenta.

Este acelerado crecimiento de las exportaciones vinícolas en la última década se debió a varios factores:

1. Una fuerte contracción de la demanda interna

Desde la década de los sesenta se inicia una tendencia sostenida a la reducción del consumo per cápita en Chile. En los inicios de la década el consumo llegó a superar los 60 litros per cápita, para

luego caer sostenidamente hasta alcanzar 29,5 litros/per cápita en 1990, y 14,0 litros/per cápita en 1997 (Agroeconómico, 1992 y 1998).

Esta caída en la demanda interna, explicada hipotéticamente por el aumento del consumo de las bebidas gaseosas y la cerveza, y el establecimiento de la jornada única laboral, generó ajustes iniciales vía reducción de precios y, posteriormente, reducciones de producción. Las reducciones de producción fueron adicionalmente estimuladas por la elevada rentabilidad del kiwi, la que indujo a sustituir viñedos por plantaciones de esta fruta en tierras de riego. En consecuencia, la producción se reduce de 586 millones de litros, en 1980, a 350 millones de litros, en 1986 (ODEPA, Ministerio de Agricultura).

Este ajuste vía precios y reducción de la oferta, no fue suficiente para alcanzar el equilibrio del mercado puesto que el consumo continuó disminuyendo. En consecuencia, las empresas vinícolas líderes del mercado nacional no pudieron seguir sosteniendo su crecimiento en base a estrategias de ventas masivas orientadas al mercado interno y, por tanto, debieron seguir estrategias tendientes a desarrollar los mercados externos.

Cabe destacar que para las empresas líderes nacionales los mercados externos eran menos atractivos que el mercado nacional, puesto que, como veremos más adelante, en el mercado local tenían una posición competitiva muy ventajosa. Esto explica el retraso con que las empresas vinícolas aprovecharon las condiciones naturales y macroeconómicas que facilitaron las exportaciones del país en la década de los setenta.

2. Modificaciones de la Ley de Alcoholes

La Ley Orgánica de Alcoholes de 1938 prohibió las nuevas plantaciones y trasplantes de viñedos, y fijó un máximo de producción de 6 mil litros por hectárea. Esta barrera de entrada a la industria de carácter legal limitó la oferta y generó una elevada rentabilidad a las empresas del sector, a pesar de los elevados impuestos que afectaban las ventas de vino.

Las restricciones de la oferta se pueden observar a través de la evolución de las plantaciones. En 1938 se registraron 102 mil hectáreas plantadas, mientras que en 1974, 36 años después, habían

107 mil hectáreas plantadas. Entre ambos años la población chilena pasó de cinco millones a once millones de habitantes. La casi totalidad de la producción se destinaba al consumo interno, en parte por estas restricciones a la producción, pero también en gran medida porque la política de sustitución de importaciones desalentaba las exportaciones.

Estas limitaciones de oferta, aunadas a las bajas exigencias de los consumidores domésticos, y a la elevada rentabilidad de las empresas, desalentaron los procesos de innovación tecnológica (Cruz y otros, 1992). Finalmente los decretos D.L. 271 de 1974 y D.L. 2753 de 1978 desregularon la industria induciendo los siguientes cambios:

- La restricción a la oferta de vinos es eliminada.
- Las plantaciones de diferentes variedades son permitidas.
- La comercialización de vinos de menos de once grados es permitida.
- La venta de vinos nacionales mezclados con vinos importados es autorizada.
- Se permite la vinificación de uva de mesa.

Todas estas medidas incrementaron la oferta de vinos, lo que, sumado a las reducciones del consumo antes comentadas, provocaron reducciones de precios en el mercado nacional presionando a las empresas a basar sus estrategias de crecimiento en el desarrollo de los mercados externos.

3. Condiciones macroeconómicas

La política económica de apertura de la economía nacional facilitó el crecimiento de las exportaciones. En particular, luego de la crisis de la deuda externa del año 1982, el Banco Central incentivó las exportaciones a través de un tipo de cambio real elevado, el que estimuló el crecimiento de las exportaciones vitivinícolas desde 1986 a 1993.

Posteriormente, el sector pudo seguir aumentando sus exportaciones, a pesar de las sucesivas reducciones del tipo de cambio real,

basado en las ventajas comparativas naturales y en las innovaciones tecnológicas inducidas por los compradores externos.

4. Efecto demostración Miguel Torres

En 1979, la empresa española Miguel Torres realizó una inversión en Curicó, comprando las viñas e instalaciones de una empresa vitivinícola local, con el propósito de exportar vinos producidos en Chile al resto de los países americanos. Esta empresa introduce nuevas tecnologías de producción y demuestra que existen oportunidades para las empresas chilenas del rubro en el extranjero.

5. Apreciación de monedas europeas

Desde 1992 a 1995, tiene lugar una revalorización de las monedas de Italia, Francia y España, principales países exportadores de vinos, en relación al dólar de Estados Unidos, la que ayudó a las empresas chilenas vinícolas a penetrar los mercados atendidos por las empresas de esos países, aprovechando su mejor relación precio/calidad.

6. Otros factores recientes

En opinión del Presidente de la Corporación Chilena del Vino, Roberto Echeverría, varios hechos, de reciente ocurrencia, han afectado favorablemente las exportaciones de vino:

–La asunción del gobierno democrático, en 1990, abrió el mercado escandinavo.

–La filoxera, una plaga que afecta las raíces de las vides, reduce la producción de Estados Unidos facilitando el acceso a los mercados de Norte América.

–En 1997 y 1998, la crisis asiática genera una nueva oportunidad para los vinos chilenos. Los vinos chilenos son demandados, principalmente en Japón, para sustituir vinos franceses de mayores precios.

–En los últimos años se han hecho públicos estudios científicos que demuestran las bondades del vino tinto, en especial el cabernet sauvignon de Chile, para la salud por sus elevados contenidos de antioxidantes. Estos estudios han impactado favorablemente la demanda de vinos tintos varietales.

4.2. Análisis de la Industria Chilena

4.2.1. Sistema de Valor de la Industria

El cuadro 7 muestra la distribución de valor agregado en el sistema de valor de la industria vitivinícola. Esta distribución del valor agregado indicaría que los proveedores captarían la mayor proporción. Sin embargo, del 60,1% obtenido por los proveedores, un 44,1% es captado por la industria de envases, el 15,7% por la industria vitícola, y el 0,3% por las demás industrias proveedoras.

CUADRO 7

DISTRIBUCIÓN DEL VALOR AGREGADO
SISTEMA DE VALOR VITIVINÍCOLA

Proveedores	Vinificadores	Minoristas	Consumidor
60.1%	18,2%	21,7%	100%

Fuente : Rock J. y M Bustamante, 1989.

4.2.2. Rivalidad Competitiva

- *Economías de Escala*

La tecnología utilizada por la industria chilena es similar a la utilizada por la industria de Estados Unidos. Por tanto, considerando los acuciosos estudios realizados por Castaldi (1985) y Cooke (1977) acerca de las economías de escala en la industria vinícola de Estados Unidos, podemos concluir que la industria de Chile también presenta importantes economías de escala.

- *Estructura*

La industria vinícola chilena es concentrada, puesto que las tres principales compañías concentran el 68% del mercado nacional (Rock y Bustamante, 1989). Las exportaciones en 1993 también estaban bastante concentradas en un pequeño número de empre-

sas. Las cinco empresas líderes controlaban el 60,5% del total, y las más pequeñas, cada una con menos del 2% de participación en las exportaciones totales, controlaban sólo un 18,6% del total exportado (Avendaño, 1993).

Sin embargo, el surgimiento de un segmento de pequeñas empresas, tipo boutique, que logran exportar vinos finos a diferentes mercados, aprovechando los segmentos sensibles a calidad y las facilidades de acceso a los canales de distribución de los países desarrollados, ha reducido la concentración observada en las primeras etapas del auge exportador. En efecto, en 1998, según datos de la asociación chilena de exportadores de vinos, las cinco empresas líderes alcanzan el 50,2% de las exportaciones, y las más pequeñas, cuya participación individual es inferior a 2 %, obtienen un 27,8 % del total exportado.

- *Ciclo de vida*

La industria vinícola chilena ha tenido una prolongada fase de declinación, desde los inicios de los sesenta (ver cuadro 8). La etapa de mayor declinación del consumo per cápita se observa entre 1979 y 1990. Sin embargo, en opinión de expertos del sector, se observa actualmente la emergencia de un segmento de consumidores de vinos de calidad, que iniciaría una renovada etapa de crecimiento del consumo per cápita.

CUADRO 8

CONSUMO POR PERSONA (LTRS./HAB.)

1969	1979	1990	1996	1997
46,7	46,5	29,5	21,0	14,0

Fuente : Agroeconómico, 1992 y 1998.

- *Diferenciación del producto*

El vino es un producto diferenciable por cepa, origen agroecológico de la producción, proceso agrovitícola, proceso de vinificación, en-

vasado, etiquetado y gestión de mercadeo. Sin embargo, en Chile las empresas han seguido estrategias de liderazgo de costos en el mercado nacional dándole al producto un posicionamiento correspondiente a un commodity. Recién en los últimos años se observa una tendencia a seguir estrategias de diferenciación. En un estudio de las estrategias competitivas de las principales empresas vinícolas chilenas, a través de analizar sus actividades de valor, Avendaño (1993) observa una tendencia a definir unidades de negocios seguidoras de estrategias de diferenciación.

Estas estrategias de diferenciación se adecuan a los cambios que están ocurriendo en las condiciones de la demanda. En primer lugar, el incremento del ingreso per capita ocurrido en la década del noventa ha generado un consumidor más sensible a calidad. En segundo lugar, las empresas han aprendido, de su experiencia reciente en los mercados externos, a satisfacer los requerimientos de clientes exigentes, muy sensibles a la calidad.

Las economías de escala, las características de commodity que aún tiene el vino en el mercado doméstico y las restricciones legales a la oferta por un periodo tan prolongado, explican la elevada concentración de la estructura productiva de la industria.

La concentración de la industria explica, a su vez, la baja rivalidad competitiva que se observa hasta fines de la década de los setenta. Posteriormente, la declinación más acelerada del consumo per capita, generó una mayor rivalidad competitiva en el mercado nacional, que se expresó a través de un incremento de la publicidad de las empresas líderes en los medios de consumo masivo, tales como televisión y diarios de circulación nacional.

4.2.3. Condiciones de los Sectores Conexos

- *Estructura*

Los principales proveedores son los de vid vinífera y envases. La industria de envases de vidrio está constituida por un monopolio, Cristalerías Chile, la que posee, en consecuencia, un alto poder de negociación que se manifiesta en la elevada participación en el valor agregado del sistema. Debe considerarse, que dada la relación

costo de transporte/precio del producto, no resulta conveniente importar botellas para envasar vinos de bajo precio.

La industria vitícola tiene una estructura fragmentada. Según el Catastro Vitícola Nacional (SAG, 1997), existen 11.054 títulos de propiedad de predios productores de vid vinífera, entre la Quinta y Octava regiones en 1997. Las propiedades menores a 10 hectáreas constituyen el 58% de los títulos de la Región del Libertador B. O'Higgins; el 83,7% de la Región del Maule; y el 97,6% de la Región del Bío-Bío. Es necesario considerar que una empresa puede poseer varios títulos de propiedad. No obstante, estas cifras nos permiten tener una aproximación de la fragmentación de la industria vitícola.

- *Integración hacia atrás de empresas vinícolas*

Las empresas vinícolas de mayor participación de mercado han estado poco integradas en la viticultura. Han optado por comprar externamente la mayor proporción de su abastecimiento. Sin embargo, en los últimos cinco años, se observa que las empresas vinícolas mayores están realizando inversiones en plantaciones de cepas varietales nobles (Avendaño, 1993). Por otro lado, las viñas pequeñas tipo boutique están totalmente integradas hacia atrás.

Esta integración hacia atrás es crucial para las estrategias de diferenciación que privilegian la calidad. En opinión generalizada de los enólogos, la vid influye en un 90% de la calidad del vino y por lo tanto, para producir vino de calidad se requiere controlar el proceso agrovitícola.

- *Denominación de origen*

La denominación de origen aún no ha adquirido importancia para los consumidores chilenos. Por tanto, no influye en las negociaciones entre viticultores y empresas vinícolas, en opinión de las empresas entrevistadas.

En síntesis, los viticultores poseen una estructura productiva fragmentada, mientras que enfrentan a compradores concentrados, poseedores de mayor acceso al mercado financiero, y de una

elevada capacidad de almacenamiento, calculada en un 80% de la producción anual, que les permite afectar los precios. Estas condiciones hacen que el mayor poder de negociación lo posean los vinificadores. La integración vertical de los vinificadores y la carencia de denominaciones de origen, que reduce el costo de cambio para el comprador, acentúan el poder de negociación de las empresas vinícolas.

4.2.4. Amenaza de Nuevos Entrantes

Las amenazas de nuevos entrantes al mercado nacional, en general son bajas. Las principales barreras son las economías de escala y el acceso a los canales de distribución al por menor. Sin embargo, en el segmento de las viñas boutique, los productores enfrentan a consumidores que privilegian la calidad en mayor medida que el precio. En este segmento las economías de escala pierden importancia y las barreras de entrada son bajas. Tampoco se requiere de acceso a canales masivos de distribución ni a gastos importantes en publicidad. No obstante su rápido crecimiento, este segmento de vinos de calidad todavía no es importante en Chile.

Como veremos más adelante, las barreras de entrada al mercado norteamericano para vinos boutique también son bajas y eso ha motivado que últimamente se observe una fuerte entrada de viñas extranjeras, generalmente de países productores de vino, que están realizando inversiones en el sector con miras al mercado exportador.

4.2.5. Sustitutos

El sustituto más importante del vino corriente, estandarizado, ha sido la cerveza. El consumo per cápita de la cerveza se ha incrementado, en detrimento del vino, producto de las agresivas campañas publicitarias originadas con la entrada de Cervecerías Chile a la industria, dominada aún por Cervecerías Unidas.

4.2.6. Condiciones de la Demanda

- *Distribuidores Mayoristas*

Las empresas vinícolas mayores están integradas hacia la industria distribuidora al por mayor, lo que les permite un mayor control del canal de ventas y, también, generar una barrera de entrada al mercado.

- *Distribuidores Minoristas*

La distribución minorista se realiza a través de botillerías, supermercados, bares y restaurantes, y subdistribuidores. Los supermercados están experimentando un proceso de consolidación a través del establecimiento de cadenas nacionales y puntos de venta de gran tamaño. Esto ha producido una sostenida sustitución del canal de las botillerías por los supermercados (Acevedo y Toledo, 1995). Actualmente el poder de negociación de los supermercados es alto, mientras que el poder de negociación de las botillerías es bajo, principalmente, por el bajo volumen de compra que estas últimas realizan.

- *Consumidores*

Existen dos segmentos de consumidores: un segmento masivo, de ingresos medios a bajos, muy sensible a precios, y un segmento elite, de ingresos altos, más sensible a calidad y marca (Acevedo y Toledo, 1995). Ambos segmentos de consumidores se encuentran fragmentados.

4.3. La Industria Vitivinícola de Estados Unidos

4.3.1. Antecedentes Generales

La producción total de vinos en 1997 alcanzó la cifra de 1991,7 millones de litros, un 26% menos que el año anterior. En los últimos años, la producción ha disminuido a una tasa promedio anual de un 1,8% (Adams/Jobson's, 1998).

La industria del vino aportó US\$ 32 mil millones a la economía de los Estados Unidos en 1987 y empleó alrededor de medio millón de personas. La industria reportó, además, ingresos superiores a los US \$ 2,6 mil millones en impuestos estatales y federales (Sims, 1995).

El vino de mesa representó el 85,7% del consumo total de vino de la industria en 1997, en comparación con el 61,2% en 1987. La mayor participación del vino de mesa ocurre en desmedro de los vinos tipo coolers, sparkling y champagnes, y vinos dulces. La producción del vino de mesa se compone de cuatro categorías: blanco, un 41,8%; tinto, un 30,5%; rosado, un 6,1%, y colorado (blush), un 21,6%.

En 1997, la oferta total de vinos en Estados Unidos fue producida en un 71,3% por el Estado de California, en un 11,6% por otros estados, y en un 17,1% por otros países (Adams/Jobson's, 1998). El 61,6% de las importaciones consisten en vino tinto, producido en menor proporción dentro de Estados Unidos, y un 38,4%, corresponden a vino blanco, producido en mayor proporción internamente. Los principales países exportadores de vinos a Estados Unidos se pueden ver en el cuadro 9.

CUADRO 9

IMPORTACIONES DE VINO DE ESTADOS UNIDOS SEGÚN PAÍS DE PROCEDENCIA 1997

País	Cantidad Total (miles de galones)	Porcentaje de Participación
Italia	29.676	36,1
Francia	22.877	27,8
Chile	11.621	14,1
Australia	6.602	8,0
Alemania	2.639	3,2
Otros	8.805	10,7
Total	82.222	100

Fuente: Wine Handbook, 1998.

Del cuadro anterior observamos que Chile es el tercer país exportador a Estados Unidos, al participar del 14,1 % de las importaciones de ese país, sin embargo, Italia y Francia exhiben participaciones muy superiores. No obstante, en 1997, la tasa de crecimiento del vino importado desde Chile fue de 87,5%, en comparación con un 49,6% del vino importado desde Francia, y un 85,6 % del vino procedente de Australia. Estos antecedentes justifican las proyecciones realizadas en 1998 por los empresarios de la industria acerca de los países de mayor potencial de crecimiento en sus exportaciones a Estados Unidos. En efecto, un 33% de los empresarios identifica a Chile; un 24%, a Australia; un 18%, a Francia; un 10%, a Argentina; y un 9%, a Italia.

4.3.2. Análisis de la Industria

4.3.2.1. Rivalidad Competitiva

La rivalidad competitiva está determinada por las economías de escala, la estructura y comportamiento competitivo, la etapa del ciclo de vida de la industria, las características del producto y sus principales dinámicas.

- *Economías de Escala*

La industria está afectada por economías de escala en el proceso de producción. Cook (1997) analiza una muestra de vinerías de diferentes tamaños de la zona costera de California y encuentra que el costo promedio por galón, sin considerar costo de tierra y viña, de una vinería con capacidad de producción de 24 mil galones es de US\$57, de una vinería con capacidad de 420 mil galones es de US\$15, y alcanza sólo US\$3 para una vinería de capacidad de 12 millones de galones. Estas economías de escala se explican principalmente por los activos fijos requeridos para realizar el proceso de vinificación.

Castaldi y otros (1985) realizan un estudio de costos variables y fijos, asociados a un rango de variación del volumen de operación de 10 mil a 900 mil galones, para vinerías del Estado de Washing-

ton, productoras sólo de vinos premium. Los costos medios variables, al cambiar el nivel de producción de diez mil a novecientos mil galones, disminuyen desde US\$ 2,71 a US\$ 1,73 por botella, y los costos medios fijos desde US\$ 0,613 a US\$ 0,325 por botella.

También existen importantes economías de escala en el proceso de distribución y marketing. De todo el esfuerzo publicitario, el 51,6 % se realiza por televisión, el 33,9% por medios impresos y el 14,6% por medios radiales (Adams/Jobson's, 1998). Los tres medios señalados requieren elevados volúmenes de ventas para diluir los costos fijos, en términos unitarios. El gasto total en medios en 1997, fue de 77,4 millones de dólares, de los cuales un 85% fueron destinados a publicidad en medios de broadcast (diferentes tipos de TV y radio).

Las economías de escala identificadas en la industria contribuyen a incrementar la rivalidad competitiva, puesto que las empresas seguirán estrategias competitivas para alcanzar una mayor participación de mercado con el propósito de lograr reducciones de costos.

• *Estructura de la Industria*

La estructura se encuentra concentrada. Sólo cinco empresas, E. & J. Gallo Winery, The Wine Group, Canandaigua Wine, Sutter Home Winery y Robert Mondavi Winery, acumulan el 68,7% de participación de mercado en las ventas de vino doméstico. Cada una de las empresas restantes no superan el 3,8% de participación.

En el caso de los vinos importados, Banfi Vintners controla un 16,5% del total vendido, el 83,5% restante se distribuye en muchas compañías que, individualmente, no superan el 3,9% de participación. Concha y Toro de Chile es representada por Banfi Vitners, y tiene un 6,47 % de participación en las ventas de vino importado, alcanzando el segundo lugar después de la marca Rinuit de Italia, representada por la misma empresa (Adams/Jobson's, 1998).

Podemos concluir que las ventas de vino doméstico están concentradas, pero las ventas de vinos importados se encuentran fragmentadas en muchas empresas. Esta circunstancia facilita el acceso de empresas extranjeras, de diferentes tamaños, al mercado de Estados Unidos. En términos generales, podríamos concluir que la estructura concentrada disminuye la rivalidad competitiva.

Dentro de esta estructura general debemos reconocer la existencia de segmentos de mercado, definidos por rangos de precios (ver cuadro 10). El 70,9 % del vino doméstico se vende en los dos segmentos de más bajos precios, el segmento Lowest de precios inferiores a 2,75 dólares, alcanza el 53 % de las ventas, mientras que el segmento Economy que comprende el rango entre 2,76 y 4,25 dólares, registra el 17,2 % de las ventas. Esos mismos segmentos dan cuenta del 46 % del vino importado. Por tanto, la mayor proporción (54%) del vino importado se vende en los segmentos de mayor precio y calidad.

CUADRO 10

CLASIFICACIÓN DE LOS VINOS DE MESA SEGÚN SU PRECIO

Clase de Precio	US\$ Equivalente 750ml	Doméstico %	Importado %	Total %
Lowest	Bajo US\$ 2.75	53.7	18.2	47.6
Economy	US\$ 2.76 - US\$ 4.25	17.2	27.8	19.0
Popular	US\$ 4.26 - US\$ 5.75	9.2	23.8	11.7
Premium	US\$ 5.76 - US\$ 7.50	7.8	19.7	9.8
Super-premium	US\$ 7.51 - US\$ 10.0	6.6	6.2	6.5
Ultra-premium	US\$ 10.01 & Sobre	5.5	4.3	5.3

Fuente: Adams/Jobson's Wine Handbook 1998.

La elevada participación en las ventas de vinos domésticos de los segmentos de más bajo precio y calidad, tiende a elevar la rivalidad en éstos, reduciendo la rivalidad en los cuatro segmentos siguientes de mayor calidad y precios. Esto explica que no obstante existir grandes economías de escala, pueden coexistir grandes empresas con pequeñas empresas del tipo boutique, las primeras operando en los segmentos de bajos precios, las últimas operando en los segmentos de mayores precios (Sims, 1995).

• *Ciclo de vida de la industria*

El análisis realizado por Sepúlveda y Muñoz (1998) utilizando los datos del Wine Institute (Wine Institute, 1998), identifica las siguientes cinco etapas en los últimos 57 años:

-*Emergencia (1940-1966)*: El consumo per capita fluctúa entre 2,5 y 3,8 litros por persona, siendo la tasa media de crecimiento 3,7%.

-*Crecimiento (1967-1981)*: El consumo per capita alcanza los 8,3 litros y la tasa de crecimiento media del consumo per capita fue de 5,6 %.

-*Transición a la madurez (1982-1985)*: El consumo per capita alcanza los 9,1 litros y la tasa media de crecimiento del mismo es de 2,5%.

-*Declinación (1986-1995)*: El consumo per capita decrece a una tasa media de 4,6% anual.

-*Reiniciación del crecimiento (1996-1997)*: En estos últimos años se observa una tasa de crecimiento anual de 4,7 % en el consumo per capita. Una posible explicación sería la demostración científica de los beneficios que tiene para la salud un consumo moderado de vino.

Siguiendo el argumento de Porter (1980), el bajo consumo per cápita, y los períodos de bajo crecimiento y crecimiento negativo, han agudizado la rivalidad competitiva, reduciendo fuertemente la rentabilidad de la industria y generando una mayor consolidación de la industria a través de quiebras y adquisiciones (Sims, 1995). La tasa media de crecimiento del consumo proyectada para el período 1998-2002, es de 3,3% (Adams/Jobson's, 1998), lo que probablemente reducirá la rivalidad competitiva.

• *Características del producto*

El producto es potencialmente diferenciable por cepaje, denominación de origen, por el proceso de producción de la vid y del vino. No obstante, Sims (1985) concluye que existe poco esfuerzo de las vinerías en Estados Unidos por diferenciar sus productos. Esto se demuestra porque, siendo la publicidad un importante medio para comunicar diferenciación, se observa que el gasto publicitario es una proporción baja de las ventas de la industria. En efecto, en 1991 representa apenas un 0,92 % de las ventas de la industria, lo que resulta menor que la tasa de gasto publicitario incluso de muchos productos commodities, tales como cobre, cemento, rayón y acero.

Los consumidores más exigentes, se informan acerca de los ti-

pos de vinos por publicaciones especializadas, que realizan ranking de vinos, como The Wine Advocate, de Robert Parker, la cual no acepta publicidad de las vinerías, y The Wine Spectator. También existen numerosos certámenes, que a través de degustaciones ciegas realizan evaluaciones de calidad, otorgan medallas según calidad y elaboran ranking, los cuales influyen en los consumidores más sensibles a calidad.

Las empresas que operan en los segmentos de precios, tales como premium (US\$ 5,76 - 7,5), super-premium (US\$ 7,51 - 10) y ultra-premium (sobre US\$ 10), tratan de aprovechar las potencialidades de diferenciación del producto que se comunican a través de las revistas especializadas. En los segmentos mencionados, los bajos niveles de publicidad masiva y la baja rivalidad generada por la mayor diferenciación de productos, han posibilitado que empresas extranjeras de baja escala de operación puedan competir con éxito en este mercado.

Podemos concluir que las economías de escala y la baja diferenciación alcanzada del producto, explican una mayor rivalidad competitiva en los segmentos de precios más bajos, la que es atenuada por la estructura concentrada. En los segmentos de mayor calidad, el crecimiento observado en el consumo del producto en los últimos años, 1996 y 1997, y la mayor diferenciación del producto han generado una baja rivalidad.

4.3.2.2. Condiciones de los Sectores Conexos (Proveedores)

- *Estructura de la industria vitícola*

La estructura de la industria vitícola está compuesta por 5.588 productores. El 58,3%, es decir, 3.258 productores, poseen menos de 10 hectáreas y aportan el 7 % de la producción. El 14,2% de los productores, es decir 793, tienen 40 ó más hectáreas y aportan el 80,3 % de la producción (Moulton, 1989). En consecuencia, la estructura de los productores vitícolas es concentrada en relación a la producción, pero fragmentada en relación a la posesión de tierras.

El 58% de las viñas son de propiedad familiar, un 38% son de propiedad individual y un 4% son de propiedad de grupos de inversión.

- *Integración vertical*

La integración de las vinerías hacia las viñas es muy baja. Los viticultores independientes aportan el 88% de las uvas y sólo un 3,2% son aportadas por vinerías integradas hacia atrás. Los bajos costos de transacción podrían explicar esta situación. No obstante, recientemente se está generando una tendencia a una mayor integración hacia atrás de las vinerías (Sims, 1995). Tal vez esta tendencia se explica por las proyecciones de una mayor proporción de vides destinadas a producir vinos premium. En efecto, en 1998 se destinaron un 42% de las uvas a producir vinos super y ultrapremium. En el año 2002, se espera que un 76% de la producción de uva tendrá como destino la producción de vinos de estas categorías (Wine Industry Financial Survey, 1998).

Los vinos de mayor calidad requieren una relación más estrecha entre viticultores y vinerías. La calidad del vino, en opinión de los expertos depende en un 90% de la calidad de las uvas, esto incrementa el costo de cambio de las vinerías, reduciendo su poder de negociación. Esto explicaría la tendencia de integración vertical que se observa en las vinerías.

- *Denominación de origen*

Existen denominaciones de origen desde 1981. En opinión del 93 % de los viticultores de California, éstas le han favorecido en las negociaciones con las vinerías (Wine Industry Financial Survey, 1998). Esto se explica porque la denominación de origen permite una mayor diferenciación del producto uva vinífera, aumentando el costo de cambio del vinificador.

- *Forma de negociación*

En general, los viticultores de cepas premium venden su producción a más de una vinería. En cambio, los productores de vides no-premium venden en un 51% su producción a una vinería (Moulton, 1989). Esto permite ejercer un mayor poder de negociación. También, Moulton detecta que las vinerías encargan a sus dueños ó directivos, con facultades para modificar los precios, el proceso de negociación de las vides premium.

Tanto en las viñas pequeñas, menores de 30 hectáreas, como en las más grandes, en un 61% de los casos se determinan los precios basados en un precio promedio de años anteriores más un porcentaje, o en un precio base negociado más una prima anual. En general, tienden a primar los contratos de mediano y largo plazo.

• *Poder de negociación de viticultores*

Las variedades de los productos, la concentración de los productores, las denominaciones de origen, y los tipos de contratos contribuyen a incrementar el poder de negociación de los proveedores.

En California se observa una fuerte tendencia a aumentar la producción de vides de cepas nobles o finas, tanto en vinos blancos como tintos. Esta tendencia se explica por la rentabilidad que estas cepas generan, así en 1997 y 1998 las viñas californianas fueron rentables, según una muestra de ejecutivos consultados (Wine Industry Financial Survey, 1998).

4.3.2.3. Amenaza de Nuevos Entrantes

Las barreras de ingreso a la industria son bajas en los segmentos de mayores precios y calidad. En los segmentos de más bajos precios, las economías de escala se transforman en la principal barrera de entrada. En cuanto al ingreso de competidores extranjeros, el mercado de Estados Unidos no presenta mayores barreras de entrada. Las economías de escala no son importantes en los segmentos de precios en que, principalmente, buscan posicionarse las empresas extranjeras. Los aranceles son bajos y poco significativos en relación a los precios alcanzados en los segmentos metas. Los canales de distribución tampoco representan una barrera, puesto que son accesibles para las empresas extranjeras.

La mayor barrera que deben enfrentar las empresas extranjeras es alcanzar los niveles de calidad exigidos en cada segmento, los cuales son evaluados por los distribuidores. Los rankings realizados por las revistas especializadas influyen en las decisiones de distribuidores y consumidores (Sepúlveda y Muñoz, 1998).

4.3.2.4. Amenaza de Sustitutos

La distribución del consumo por tipo de bebidas en Estados Unidos nos indica que el consumo del vino fue apenas un 1,15% en 1997. En comparación, las bebidas gaseosas alcanzan un 33,91 % del mercado de bebidas, el café un 17,9 %, la cerveza un 13,5% y el licor destilado un 0,76% (Sepúlveda y Muñoz, 1998). Por tanto, el vino, a futuro, podría aumentar su participación en el consumo de bebidas en desmedro de la cerveza, considerada un sustituto cercano. El licor destilado también puede ser considerado, en algunas ocasiones, un sustituto.

El consumo de cerveza se distribuye uniformemente en las diferentes categorías de ingreso por pareja, mientras que el consumo de vino se concentra en un 40,5 % en las parejas cuyo ingreso supera los sesenta mil dólares. Sólo el 21,2% de la cerveza es consumida en el mismo segmento de ingreso (Sepúlveda y Muñoz, 1998). Estos antecedentes permiten pensar que la mayor amenaza de sustitución de la cerveza se daría en los segmentos de mayores ingresos.

El mismo estudio nos indica que el consumo de vino tiende a concentrarse en los segmentos de población de mayor edad, mientras que el consumo de cerveza en los segmentos de menor edad. En efecto, el 50,5% del consumo de vino se da en los segmentos etarios superiores a 50 años, mientras que sólo se consume el 26,5% de la cerveza en el mismo segmento. También, el consumo del vino es mayor, 54,4 %, en el momento de la cena, mientras que el de cerveza es mayor, 42,3%, en los momentos de esparcimiento.

4.3.2.5. Condiciones de la Demanda

- *Los Distribuidores*

La distribución del vino tiene un canal bien definido, conformado por importadores, mayoristas y minoristas.

En muchos estados la distribución mayorista es realizada, total o parcialmente por el estado. En todos los estados se requiere tener

licencia para realizar actividades de distribución. La mayoría de los estados no otorga a una misma empresa licencias de mayorista y minorista. El margen promedio de los distribuidores mayoristas es de alrededor de un 20% de las ventas. En el caso de los minoristas on-premise (consumo en el lugar de venta) es de alrededor de un 47% y en los off-premise (compra para llevar), es de 25%. Estos elevados márgenes expresan, a su vez, el elevado poder de negociación de los distribuidores (Sepúlveda y Muñoz, 1998). Los distribuidores mayoristas manejan una cartera de aproximadamente 150 marcas diferentes, los minoristas off-premise pueden llegar a manejar sobre mil marcas, y los minoristas on-premise, alrededor de 170 marcas.

La elección de una nueva marca por parte de los distribuidores, depende de la relación precio/calidad, la evaluación personal del distribuidor, la popularidad del varietal y de las relaciones personales con el productor del vino. Joshua Green, un especialista, opina que se producirá a futuro una mayor concentración de los distribuidores, y muchas cadenas mayoristas se expandirán operando en la distribución minorista.

• *Los Consumidores*

El mercado de Estados Unidos es de 13 mil millones de dólares en ventas y de 185 millones de personas en edad legal de beber. En mayor proporción, el vino es consumido por el segmento femenino, un 52,9 %, que por el segmento masculino, un 47,1 % (Adams/Jobson's, 1998). Los segmentos etarios de mayor consumo son los comprendidos entre 35 y 54 años, representando un 47,5% del consumo para los vinos domésticos y un 51,5 % para los vinos importados.

El vino es consumido por los segmentos de mayor nivel de ingresos. El 55,5% de los consumidores de vino doméstico y el 60% de los consumidores de vino importado se encuentran en los segmentos de ingresos superiores a 50 mil dólares al año. En cuanto a la segmentación basada en el empleo, el 31,5 % de los consumidores de vino doméstico, y el 35,7 % del vino importado, son profesionales y gerentes. El otro segmento significativo es el de los no-empleados que constituyen el 30% de los consumidores, los cua-

les representan el 36,6 % de la población adulta. El 49,3 % de los consumidores de vino son graduados universitarios.

Podemos concluir que el consumidor es experimentado, con elevado nivel de formación, de alto nivel de ingresos y se desempeña en cargos de liderazgo. Estas características le hacen ser muy exigente de la calidad y precio. Su decisión de compra está determinada por los siguientes factores en orden de importancia: la cepa varietal, la calidad, la reputación de la empresa productora, las recomendaciones de revistas especializadas, la marca, la denominación de origen y, finalmente, los atributos de salud del producto (Wine Financial Survey, 1998). Las publicaciones especializadas consideran que en el futuro el consumidor será cada vez más experimentado y exigente.

4.3.3. Políticas Públicas Relativas al Sector

El vino, junto a las demás bebidas alcohólicas, en los Estados Unidos es concebido como materia de salud pública antes que bien de consumo. Por esta razón, la Oficina de Alcoholes, Tabaco y Armas de Fuego (BATF) es la encargada de controlar las regulaciones federales, aplicables al sector. El vino no está sujeto a las leyes de comercio interestatal que evitan que los estados establezcan barreras al movimiento de bienes entre ellos, generándose una fragmentación en la producción y distribución. Se considera que éste es uno de los efectos que aún permanecen de la época de la prohibición.

Luego de la derogación de la prohibición del consumo de alcoholes, Acta Volstead (1919-1933) de profundo impacto en el sector por sus efectos negativos en la producción y la calidad, se delegó a los estados la facultad de regular la venta y distribución. La única regulación que se aplica a todos los estados, controlada por el BATF, es la de etiquetado. Esta regulación obliga a identificar origen geográfico de producción, productor, variedad de la uva y advertencias de salud. Las denominaciones de origen están establecidas por zona geográfica (AVA, American Viticultural Area). Las regulaciones de etiquetas afectan a los costos de distribución.

Todos los estados regulan la distribución del vino. Existen dos sistemas: el monopolio estatal, que son aplicados en 14 estados, y el otorgamiento de licencias, que es practicado por 37 estados.

En general, la industria ha tenido baja capacidad de lobby por las connotaciones asociadas al vino, derivada de las prácticas de la prohibición. En 1983, los grupos de interés de la industria fracasaron en lograr la aprobación del Acta de Equidad en el Vino. Esta pretendía proteger a la industria de las exportaciones de excedentes europeos, equivalente a la producción completa de California¹⁶.

Estos antecedentes permiten pensar que, a pesar del impacto económico de la industria, culturalmente habría resistencia a aplicar restricciones proteccionistas en esta industria. No obstante, la industria en los últimos años ha recibido aportes del Departamento de Agricultura para promover las exportaciones, fondos que han sido administrados por el Instituto del Vino. Se estima que la industria ha recibido US\$55 millones entre 1987 y 1991 (Sims, 1995).

5. CONCLUSIONES

5.1. El Sistema de Innovación

Dentro de un contexto de globalización creciente de los mercados, el desarrollo de una región está estrechamente vinculado a la capacidad de la región de insertarse en los flujos de comercio internacionales. Esta inserción requiere que la región alcance y mantenga competitividad internacional en algunos sectores productivos. La continua innovación que se aprecia en todos los sectores productivos que se comercian internacionalmente obliga a que cada región cree un sistema de innovación propio que le permita mantener su competitividad en los productos en los que se especializa. La sección 1 del presente trabajo ha presentado un modelo que permite caracterizar en forma simplificada los elementos que creemos más importantes dentro de un sistema de innovación industrial.

¹⁶Baxenis (1992), p. 74.

5.2. Sectores en la VII Región con potencial de liderar desarrollo exportador

En la VII Región de Chile la actual estructura productiva y de exportaciones permite concluir que los sectores vitivinícola y forestal-maderero tienen un potencial de competitividad y de desarrollo bastante mayor que el actualmente alcanzado y, por lo tanto, los esfuerzos de desarrollo de la VII Región de Chile debieran enfocarse en el desarrollo de estos sectores. En particular, en el sector forestal-maderero hay dos subsectores relacionados que presentan especial potencial: los de piezas y partes y muebles de madera.

5.3. Competitividad de los sectores de piezas y partes y muebles de madera

El análisis de la industria de piezas y partes y muebles de madera en la VII Región permite concluir que la estructura de la industria presenta muy pocos incentivos y apoyos locales a la innovación. En el sector de aserraderos, ligado a la industria de piezas y partes de madera, se observan dos segmentos industriales: por un lado, un pequeño grupo de grandes empresas orientadas a la exportación y, por otro lado, un gran grupo de pequeñas y medianas empresas orientadas al mercado local. Las grandes empresas están integradas hacia atrás con los bosques y reciben incentivos a la innovación de la competencia en los mercados extranjeros y las exigencias de calidad de esos consumidores.

Las pequeñas y medianas empresas orientadas al mercado local enfrentan pocos incentivos a innovar debido a que el mercado local es buscador de precios y las condiciones de abastecimiento de madera son inseguras. De esta forma, existen poca intensidad de comunicación con compradores y proveedores. Por otro lado, el nivel de competencia interno no ha sido tan intenso gracias al rápido crecimiento de la economía chilena que ha permitido acomodar la producción de empresas poco eficientes. La presente disminución del ritmo de crecimiento de la economía nacional y la presencia cada vez más fuerte de muebles extranjeros debe aumentar la presión por eficiencia dentro de las empresas del sector.

El sector de muebles de madera está casi completamente orientado al mercado regional y enfrenta aún menos incentivos a innovar que el sector de aserraderos. Las empresas son casi todas pequeñas, con pocos recursos para inversiones. El mercado regional es muy poco sofisticado y orientado principalmente a precio, mientras que los proveedores de madera son en gran medida de madera nativa, y por lo tanto variables de año a año. Los proveedores de tableros colaboran en cierta medida con apoyo técnico, pero dada la posición cuasi monopólica de estos productores, la ayuda es descompensada a través de mayores precios. La fragmentación de la industria local es algo engañosa dado que el alto costo de transporte de los muebles y el tipo de trabajo muy orientado a pedidos permite aislar en alguna medida a los productores de cada localidad de la competencia externa a esa área geográfica.

El mercado de muebles norteamericano ofrece una oportunidad interesante para los productores locales. La alta fragmentación de la industria permite concluir que la rivalidad competitiva es alta, aunque ésta ha sido parcialmente atenuada en los dos últimos años por el rápido crecimiento de la demanda. Sin embargo, la presencia cada vez más fuerte de competidores extranjeros y la desaceleración del crecimiento que se espera para los próximos años permiten esperar que la rivalidad continúe aumentando. Aún en esta circunstancia, Chile presenta ventajas comparativas importantes con respecto a los principales competidores del mercado norteamericano en la productividad del proceso productivo del bosque y el bajo costo de mano de obra. Esta ventaja le permitiría mantenerse competitivo en este mercado en el mediano y largo plazo. Esta es una oportunidad que aún no se ha comenzado a aprovechar en todo su potencial dentro de los productores de la región.

El mercado norteamericano se está expandiendo fuertemente en dos tipos de productos: los muebles finos y los RTA. Los primeros están por ahora fuera del alcance de los productores regionales debido a la falta de capacidad técnica para elaborar este tipo de productos. Los muebles RTA podrían convertirse en un segmento interesante para los productores regionales, pero es un segmento de grandes volúmenes y márgenes estrechos. Un segmento grande que, aunque no está en franco crecimiento en Estados Unidos, representa una oportunidad interesante es el de muebles de madera

sólida desarmados (“knock down”). Para participar de este mercado las empresas locales deben lograr capacidades técnicas y economías de escala que le permitan competir en términos de calidad y precio en este mercado sofisticado. Las empresas pequeñas o medianas deben especializarse en pocos productos y debe haber un proceso de transferencia de tecnología especialmente en los procesos productivos de acabado. En el largo plazo, la competitividad del sector dependerá de que existan mecanismos eficientes para una continua incorporación de nuevas tecnologías y procesos del exterior, así como de su difusión dentro de las empresas productivas de la región.

5.4. Competitividad del Vino en la VII Región

El auge exportador de la industria vinícola chilena se inicia en 1986, con un rezago de una década respecto del resto de los sectores poseedores de ventajas comparativas naturales, tales como el frutícola y forestal-maderero. Esto se debió a las diferentes situaciones que caracterizaban a los respectivos mercados locales.

Las contracciones de demanda y las desregulaciones vinícola son los catalizadores más relevantes del proceso de internacionalización de la industria vinícola. Otros factores, tales como las condicionantes macroeconómicas y algunos coyunturales, como la revalorización de las monedas de los principales países productores europeos y crisis asiática, facilitaron e intensificaron la penetración de mercados externos.

El proceso de internacionalización ha modificado profundamente las condiciones de la demanda, generando un segmento industrial productor de vinos varietales capaz de responder a las elevadas exigencias de calidad de los mercados externos. Para este segmento la competencia relevante es la que tiene lugar en los mercados destino de los productos que genera. La demanda local está recién emergiendo.

El dinamismo innovador de este segmento se explica exclusivamente por las condiciones de la demanda externa. En la medida que se incremente la participación de Chile en los mercados externos, y que crezca el segmento de mercado local de vinos finos, mayores serán las necesidades de innovar en productos, y en tecnologías de proceso y gestión.

Se observa en las empresas del segmento industrial de vinos finos una alto grado de integración hacia los proveedores vitícolas. Esto se debe a que las condiciones del sector proveedor vitícola no garantizan a las empresas vinícolas alcanzar los niveles de calidad requeridos por los compradores externos.

El segmento industrial de vinos corrientes sólo satisface las demandas de los consumidores locales con productos más estandarizados, de menor calidad y bajo precio. La rivalidad competitiva es reducida por la estructura concentrada del segmento, la que se explica por las barreras de entrada que han prevalecido, generadas, principalmente, por las economías de escala y acceso a los canales de distribución. Sin embargo, el segmento enfrenta una sostenida declinación en sus ventas como consecuencia del auge del consumo de cerveza, su sustituto más cercano, lo que ha incrementado la rivalidad competitiva a través del mayor uso de medios publicitarios y reducciones de precios.

Las empresas del segmento industrial de vinos corrientes compran la mayor parte de la vid vinífera, producen internamente sólo el 20% de sus requerimientos. Las condiciones de los proveedores garantizan a los productores vinícolas de este segmento alcanzar los niveles de calidad demandados por los compradores.

La innovación tecnológica es inducida, en el segmento industrial de vinos corrientes, por la necesidad de reducir costos para enfrentar la mayor rivalidad competitiva que enfrenta el segmento. Es probable que el énfasis innovador esté puesto en los procesos de producción, más que en el desarrollo de productos.

La industria vinícola de Estados Unidos se encuentra más segmentada que la chilena, y produce cerca de tres veces la producción nacional. En efecto, podemos distinguir seis segmentos, en una gradación de aquellos de menor precio y calidad hasta los de máxima calidad y precios. Un 70% de las ventas totales corresponde a los dos segmentos de menor calidad, y un 30%, a los segmentos de mayor calidad. La tendencia, a futuro, es que los segmentos de más calidad incrementen su participación en las ventas totales. Los segmentos de mayor calidad son los que en mayor proporción han sido abastecidos por las empresas extranjeras.

La estructura de la industria es concentrada, y presenta impor-

tantes economías de escala en las actividades de producción y marketing. La industria, en general, se encuentra en la etapa de declinación dentro del ciclo de vida del producto. La rivalidad competitiva en los segmentos de bajos precios es baja por la elevada concentración de la industria. No obstante, ésta ha tendido a incrementarse por la aguda declinación del consumo per cápita.

Las regulaciones de la industria son determinadas por cada estado y varían desde los estancos encargados de la distribución, existentes en catorce estados, al otorgamiento de licencias de distribución en los restantes. Estas regulaciones han permitido la existencia de un gran número distribuidores mayoristas y minoristas, lo que ha facilitado el acceso a los canales de distribución de empresas domésticas y extranjeras. En general, las empresas vitícolas tienen baja integración en la producción de vid, sólo producen un 3% de la vid requerida. No obstante, se observa una tendencia a una mayor integración en los segmentos productores de vinos de alta calidad.

Los productores vitícolas se encuentran fragmentados, pero poseen un mayor poder de negociación que sus homólogos chilenos por la mayor importancia de la denominación de origen. Este mayor poder de negociación se manifiesta en la elevada proporción de las ventas realizadas con contratos de largo plazo.

Los consumidores pertenecen, en mayor proporción, al segmento etario de 35-54 años, de mayores ingresos, profesionales y graduados universitarios, que consume en los momentos de esparcimiento y descanso en el hogar. Estos consumidores son muy exigentes de calidad y precio.

Podemos concluir que los segmentos sensibles a calidad en Estados Unidos son muy atractivos por su participación en el consumo total, un 30% en la actualidad, y por su gran potencial de crecimiento en el futuro, pues se considera que alcanzarán el 70% del mercado. Estos segmentos presentan, actualmente, bajas barreras de entrada y además el país tiene una tradición de no restringir las importaciones.

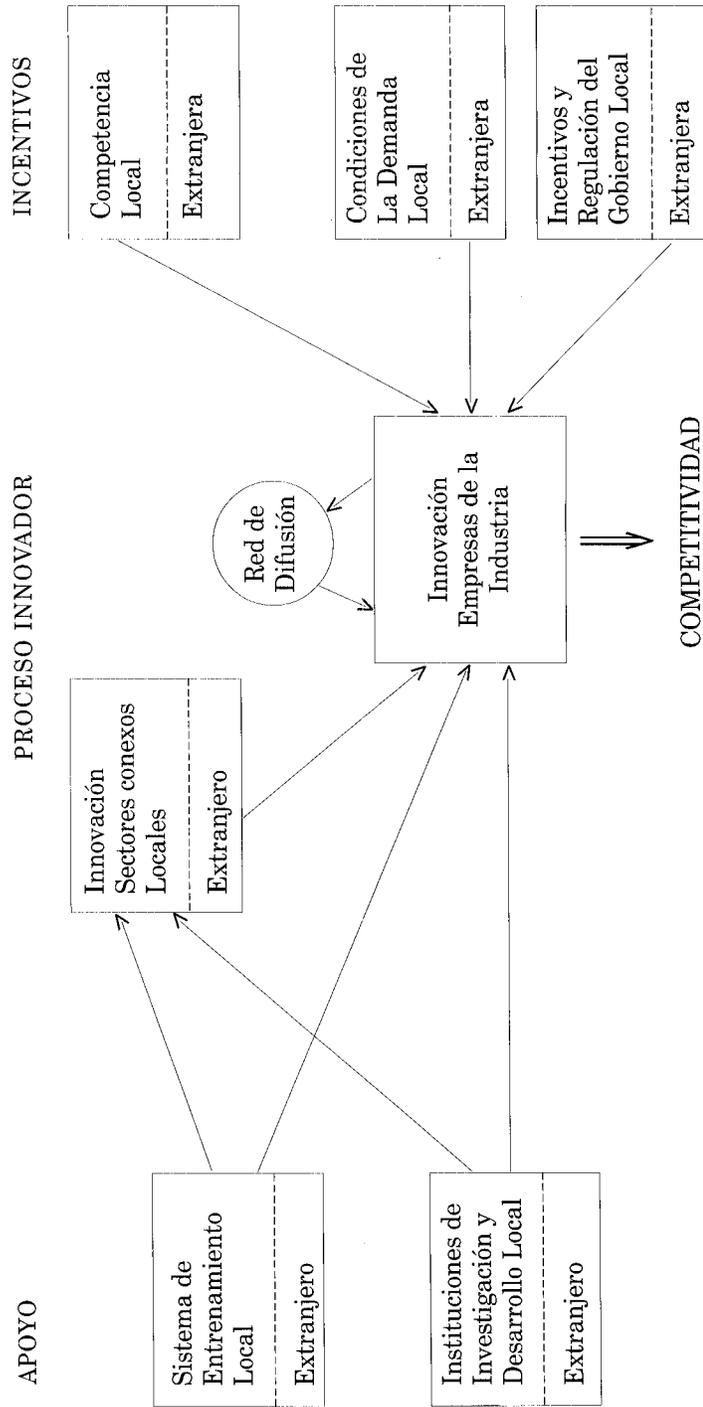
El éxito en la atención a estos segmentos depende de la calidad y eficiencia con que las empresas chilenas respondan a las condiciones de la demanda, lo cual requerirá de innovaciones en las

actividades generadoras de valor y el desarrollo de competencias distintivas.

Del estudio de los sectores vitivinícola y forestal-maderero observamos que ambos sectores tienen extraordinarias ventajas comparativas que han sido aprovechadas sólo parcialmente. En particular, el poco valor agregado observado en los productos regionales, especialmente de la madera, se puede explicar, al menos parcialmente, por estructuras productivas y consumidores locales poco motivadores de un sistema de innovación local dinámico.

Esta primera aproximación al problema sugiere la necesidad de un estudio más profundo de los sistemas de innovación en cada uno de estos sectores que identifique la naturaleza de los incentivos y apoyos más importantes en cada segmento productivo, así como las principales trabas existentes para la implementación de dichos sistemas de innovación. A partir de este trabajo se podrían generar las propuestas de políticas públicas que contribuyan a dinamizar la competitividad de la región y así promover su desarrollo en un contexto de creciente internacionalización.

ANEXO 1
SISTEMA DE INNOVACIÓN INDUSTRIAL



REFERENCIAS

- Acevedo C. y Toledo J. (1995): Modelamiento de la adquisición doméstica de vino en la ciudad de Talca, Tesis de Grado, Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad de Talca.
- Adams/Jobson's (1998): *Wine Handbook 1998*, Adams Business media.
- Agroeconómico (1992 y 1998), Revista de la Fundación Chile.
- Avenidaño V. y Contardo E. (1993): *Desarrollo de ventajas competitivas en la industria vitivinícola de Chile*, Tesis de Grado, Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad de Talca.
- Baxenis, J. (1992): "The Wine Regions of America", *Vinífera Wine Growers Journal*, Stroudsburg, Pennsylvania.
- Barrios, M. y A. Reyes (1999): *Análisis de la Industria de los Muebles de Madera para el Hogar en Estados Unidos*, Tesis de Grado, Universidad de Talca.
- Bertram, G. Y R. Thorp (1978): *Peru 1890-1977: growth and policy in an open economy*, New York: Columbia University Press.
- Castaldi, M., Folwell, R., Nagel, C. (1985): Investment and operating costs for various winery sizes, *Washington State University, Agriculture Center*.
- CEPAL (1990): *Transformación productiva con equidad*, CEPAL, Santiago.
- Cooke G., A. Reed, y R. Keith (1977): Sample costs for construction of table wine winery, *University of California-Davis*.
- Cruz, Cuevas, y Tampier (1992): *La comunidad económica europea y su impacto en el sector vitivinícola chileno*, Seminario de Título, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad Diego Portales.
- Díaz, A. (1990): "Chile: la industria en la segunda fase exportadora. Trayectoria histórica y desafíos para los noventa", en J. Katz (ed.): *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial, estructura y funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años 90*, CEPAL/IDRC-Alianza Editorial.
- Echecopar, G. (1995): "Industrial policy and growth: theory and evidence from four countries", Ph.D. Thesis, University of Notre Dame.
- Esser, K., W. Hillebrand, D. Messner y J. Meyer-Stamer (1996): "Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política", *Revista de la CEPAL*, 59, Agosto, pp. 39-70.
- F.A.O., (1989): Anuario Fao de Comercio, Vol. 43.
- Gutiérrez, H. Y C. Rojas (1998): "La institucionalidad pública y su contribución al desarrollo regional en el marco de la globalización", mimeo.
- Hamel, G. y C. K. Prahalad, (1994): *Competing for the Future*, Cambridge, Mass.: Harvard University School Press.
- Katz, J. y G. Stumpo (1996): "La reestructuración industrial de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México en el curso de las últimas dos décadas", en J. Katz (ed.): *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial, estructura y funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años 90*, CEPAL/IDRC-Alianza Editorial.
- Keegan, W. (1995): *Global Marketing Management*, Prentice-Hall, 5ta. Edición, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Lorca, V. Y C. Monreal (1998): *Estudio sobre el uso y conocimiento de técnicas modernas de gestión en empresas manufactureras de la Región del Maule*, Tesis de Grado, Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad de Talca.

- Mamalakis, M. (1976): *The growth and structure of the Chilean economy: from independence to Allende*, New Haven: Yale University Press.
- Mazuela, P. Y M. Tapia (1999): *La industria de partes y piezas de madera en Chile y la Región del Maule*, Tesis, Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad de Talca.
- Menéndez J. y C. Rojas (1997): "Sociedad civil, elites y potencial de acción regional", CEUR, mimeo.
- Moulton, K. (1981): "The Small Winery Survey", in K. Moulton: *The Economics of Small Wineries*, University of California-Berkeley, Cooperative Extension.
- Moulton, K. (1989): "The role of pricing in California grape shortage", *Wines and Vines*, Vol. 70, No. 3, pp. 34-40.
- Nelson, R. (ed.) (1993): *National innovation systems: a comparative analysis*, Oxford University Press.
- Oyarzún, T. Y C. Sáez (1999): *La industria de muebles en Chile y la Región del Maule*, Tesis, Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad de Talca.
- Porter, M. (1980): *Competitive strategy: techniques for analyzing industries and competitors*, New York: The Free Press.
- Porter, M. (1990): "The competitive advantage of nations", in M. Porter (ed): *The evolving nature of international competition*, Harvard Business Press, March-April.
- Porter, M. (1985): *Competitive advantage: creating and sustaining superior performance*, New York: The Free Press.
- Ramos, J. (1997): *Una estrategia de desarrollo a partir de los complejos productivos (clusters) en torno a los recursos naturales*, CEPAL, LC/R. 1743.
- Rock, J. y M. Bustamante (1989): *Consorcio Vinícola: Una estrategia de exportación*, Tesis Grado de Magister, Universidad Adolfo Ibáñez.
- SAG, (1997): *Catastro Nacional 1997*.
- Sepúlveda, P. y J. Muñoz (1998): *La industria vitivinícola de Estados Unidos*, Tesis de Grado, Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad de Talca.
- Sims, E. (1995): *A study of the California wine industry: an analysis of the effects of the Canadian-United States Free Trade Agreement on California's wine exports*, Ph.D. Tesis, University of California-Davis.
- Stumpo, G. (1996): *Encadenamientos, articulaciones y procesos de desarrollo industrial*, CEPAL, Documento Desarrollo Productivo N° 36.
- Stumpo, G. (1998): "El Conjunto Forestal Chileno", CEPAL, Documento preliminar.
- Teece, D., G. Pisano y A. Shuen (1997): "Dynamic Capabilities and Strategic Management", *Strategic Management Journal*, Vol. 18:7, pp. 509-533.
- Wine Industry Financial Survey (1998), The UCCP Group, University of California-Davis, Graduate School of Management.
- Wine Institute (1998): *Harvest 1997*, www.wineinstitute.com.



ROL DEL SECTOR PRIVADO
REGIONAL EN EL PROCESO
DE GLOBALIZACIÓN*



Arnoldo Sánchez Muñoz**

**Presidente Corporación de
Desarrollo e Inversiones del Maule.
E-Mail: proas@ctcreuna.cl

I. INTRODUCCION

Antes de analizar el tema que hoy nos convoca me parece necesario plantear algunas reflexiones sobre la región, regionalización y globalización.

Hoy existe la convicción de que el desarrollo económico del país requiere fortalecer los procesos de descentralización y participación a nivel regional y comunitario. La regionalización entonces, más que una cuestión de justicia, es una condición para el desarrollo del país que requiere de eficiencia.

Chile ha soportado, casi desde su nacimiento como nación, el peso de una burocracia central que cobra peaje a la inversión y entraba el desarrollo de las regiones. Su negativo efecto no es tanto por lo que cuesta mantenerlo como por la ineficiencia que incorpora a la inversión pública y privada. Su mayor pecado reside en tomar decisiones que afectan a las personas, lugares y situaciones a cientos o miles de kilómetros de distancia, sin tener la capacidad de discriminar racionalmente la mejor opción y, ni siquiera, de controlar efectivamente la ejecución de la inversión. Así, el desarrollo se diseña en el centro, se ejecuta en las regiones y los beneficios obtenidos regresan principalmente al centro.

Estas burocracias centrales tienden a pensar que, fuera del centro, cuesta encontrar la capacidad técnica, la inteligencia, las habilidades para asegurar la eficiente inversión de los recursos. A ello se agrega la natural resistencia al cambio en las estructuras y lógicas de poder central que genera un proceso de descentralización.

Se requiere promover un consenso nacional para destacar la conveniencia de perfeccionar un sistema de descentralización de las decisiones institucionales, para promover la participación, la eficiencia y la equidad, en el marco de una economía mundial globalizada.

Es responsabilidad nuestra, de las regiones, demostrar que somos capaces de revertir esta situación y de adoptar y administrar eficientemente las decisiones que nos sean delegadas. Las democracias modernas intentan acercar cada vez más las decisiones a la gente, objeto y actor del desarrollo. Que sean los propios afectados quienes decidan, porque ellos probablemente serán quienes harán el mejor uso de los recursos y, de paso, los cuidarán y controlarán mejor, disminuyendo el peligro de la corrupción, uno de los grandes riesgos de la democracia.

Por otra parte, la apertura de la economía a los mercados internacionales ha generado profundas transformaciones en las distintas estructuras de la sociedad chilena. En efecto la globalización ha tocado con particular fuerza el campo de la economía, la cultura y la institucionalidad.

El permanente desarrollo, descubrimiento e innovación tecnológica, asociados a la internacionalización, generan un súbito proceso de cambios inesperados que modifican a la sociedad en forma inicialmente poco perceptible.

El libre comercio modifica inevitablemente la distribución del ingreso nacional cuando el capital o la fuerza de trabajo no pueden competir en el mercado interno o aprovechar las oportunidades en el mercado externo. Este efecto se acentúa por la configuración urbano-rural, entre las regiones exportadoras y poseedoras de recursos naturales, y aquellas que no lo son.

Los tratados internacionales en general crean ganadores y perdedores como resultado de los cambios tecnológicos y de los cambios en la distribución del ingreso que generan. Son perdedores los trabajadores cuyas habilidades son menos intercambiables debido a que su trabajo no puede ser desarrollado más eficientemente o más barato que otros. Son ganadores los consumidores, que obtienen bienes y servicios mejores y más baratos, y los trabajadores de ese sector.

En el largo plazo, y tal vez en el mediano, el efecto de la apertura de la economía es esencialmente el mismo al que produce la introducción de los cambios tecnológicos. Como lo demuestra la evidencia, más temprano que tarde, estos cambios mejoran los niveles de vida de la población.

II. MARCO CONCEPTUAL

Quizás existan muchas interpretaciones del término globalización, pero en general el concepto alude a un proceso multisistémico. Es así como la internacionalización de las actividades económicas tiene importantes repercusiones. La más importante radica en que nos conduce a una situación en que los gobiernos nacionales ven cómo la efectividad de sus políticas económicas tradicionales se ve a menudo, en países con economías pequeñas y dependientes como la nuestra, erosionadas, ejemplo: fijación de tasas de interés, tipo de cambio, tasas arancelarias, impuestos al capital.

El proceso de globalización trae consigo nuevos problemas: la economía internacional tradicionalmente trataba de unos intercambios comerciales en los que lo se desplazaba a través de las fronteras eran las mercancías, los bienes y en menor medida servicios y transacciones financieras en las que los capitales tenían grados variables de movilidad internacional. Hoy los movimientos humanos más allá de las fronteras están a la orden del día, con lo cual las fronteras entre lo interno y lo externo se empiezan a diluir gradualmente.

Se trata de un proceso y no una situación consolidada, que implica la afirmación de una identidad local y de una cultura global. La interdependencia ha dejado de ser un concepto teórico y abstracto convirtiéndose en una realidad para todos los países de nuestra región.

La internacionalización de la cultura se deja prever a través de los medios de comunicación que nos ponen en contacto directo con realidades que antes nos eran desconocidas, lo que implica una homogenización cultural cada vez mayor.

Teóricamente, la estrategia óptima de integración comercial para todos los países definida como aquella que maximiza el ingreso glo-

bal, es el libre comercio a nivel mundial. En este caso, la liberación multilateral es superior a los arreglos bilaterales, ya que reduce los tratos preferenciales que tienden a introducir ineficiencias tanto en la producción como en el consumo.

Recordemos que el Acuerdo General de Tarifas y Consumo (GATT), establecido en 1947, es el organismo multilateral de comercio de mayor alcance mundial en el que Chile está inserto. Este organismo ha hecho posible reducir fuertemente las barreras de comercio mundial durante las últimas cuatro décadas. Los principios básicos del GATT han sido el multilateralismo y la cláusula de nación más favorecida. De acuerdo a esta última, las concesiones comerciales hechas a un país miembro deben hacerse extensivas a los demás.

La creciente apertura internacional y la internacionalización de las empresas son sucesos que marcan un cambio de largo alcance en la economía internacional, el cual se manifiesta a través de la llamada "Globalización de los Mercados". No es este un proceso nuevo. Los negocios internacionales han existido desde hace siglos con períodos de auge espectacular. Sin embargo, lo característico de nuestra época es, precisamente, la rapidez e intensidad con que este fenómeno se está extendiendo.

Existen diferentes estrategias para que un país pueda lograr una apertura comercial. Tenemos la apertura unilateral, la apertura dentro de una unión aduanera en que la política comercial al resto del mundo se coordina con los otros países socios y los acuerdos de libre comercio (ALC) que dejan libertad a cada país socio para determinar la política comercial que adoptará hacia el resto del mundo.

Hoy día, el mercado Único de Europa, el acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos, Canadá y México y la existencia de una creciente cooperación entre los países asiáticos, son tres fenómenos que inciden completamente en la globalización de la economía internacional.

Chile, país integrado a los mercados mundiales y expuesto a sus movimientos, debe analizar estos cambios, identificar las nuevas oportunidades, evaluarlas y tomar decisiones que hagan posible obtener el beneficio que ellas ofrecen. El mayor intercambio comercial genera nuevos problemas y temas de discusión, por lo cual se

requiere de una mayor comprensión del tema, entender lo que se negocia, las modalidades específicas de negociación, y las implicancias para el país.

En el Apéndice N° 1 entregamos una relación de los acuerdos más importantes firmados por Chile, los que no expondremos en detalle en razón de las limitaciones de tiempo.

III. ROL DEL SECTOR EMPRESARIAL

Los agentes económicos regionales visualizan la conveniencia de vincularse –o más bien la urgencia de vincularse– con otras zonas o espacios geográficos extrarregionales. La forma más atractiva de relacionarse difiere según la situación geográfica, las áreas de desarrollo económico regional más dinámicas, la infraestructura regional y las diferentes capacidades regionales para acceder al mercado internacional.

En consecuencia, estos agentes económicos no deben limitarse a ser receptores meramente pasivos de la globalización. La renovación de la cooperación y la integración regional de América Latina ha configurado un nuevo marco para la participación internacional de las regiones. En el pasado las fronteras nos separaban y aislaban y marcaban las diferencias entre países. En la actualidad los flujos de personas y los intercambios de bienes y servicios, la vinculación de las empresas internacionales de transporte y la ampliación de la cooperación fronterizas, han permitido comenzar a desarrollar un concepto de complementariedad que contrasta con las tendencias hacia el aislamiento y la discontinuidad de espacios geográficos, políticos y culturales. Las regiones limítrofes de Chile conocen esta realidad y tanto en nuestro extremo norte como en el sur se deben seguir generando relaciones de creciente interdependencia con las regiones fronterizas de los países vecinos.

Una mayor inserción internacional de las regiones requiere consolidar una infraestructura que permita alcanzar la integración física con nuestros vecinos más próximos, en especial de nuevos puertos, mejores aeropuertos, carreteras y la construcción de pasos fronterizos que permitan desarrollar la prestación de servicios de transportes o el simple abastecimiento de productos elaborados

en nuestras regiones que se orienten a los mercados vecinos más próximos.

Paralelamente, existe gran preocupación por las eventuales ventajas y desventajas de una región frente a los tratados internacionales, bilaterales o multilaterales, especialmente en los sectores agrícolas.

Por otra parte, el empresario regional o nacional que ya está inserto en el comercio internacional, se ve enfrentado a diversos factores que predicen un futuro exigente, a partir de los cuales se desprenden inquietudes, oportunidades y desafíos:

a) **Inquietudes**

– El nivel de tipo de cambio real observado que afecta directamente los márgenes con que operan en el sector. Esto es relevante en el sentido de que una disminución del mismo hace que las empresas chilenas pierdan competitividad a través del tiempo.

– Altos niveles de tasas de interés a nivel nacional, superiores a los del mercado internacional.

– Niveles de aranceles que, en algunos casos, afectan negativamente la competitividad de algunos sectores.

– Una creciente competencia de empresas de países desarrollados que presentan índices de eficiencia, productividad y calidad de productos de primer nivel. Esto también se refleja en el mercado doméstico.

b) **Oportunidades**

– Imagen internacional de Chile. Nuestro país, debido a su estabilidad económica, se presenta como una plaza atractiva para inversionistas extranjeros y la realización de Joint-Ventures para fomentar las exportaciones .

– Bloques Económicos (Unión Europea, APEC) podrían utilizar a Chile como puerta de acceso a Mercosur. Desarrollándose en forma importante negocios en el sector de los Servicios.

– En Chile no existen restricciones de financiamiento para proyectos de inversión. (dentro y fuera del país).

–Mayor apertura comercial de países en vías de desarrollo (especialmente Centro América).

–Calidad técnica del recursos humanos disponible para liderar con éxito los negocios internacionales.

c) **Desafíos de las empresas exportadoras**

Se debe considerar algunos elementos básicos en el diseño de una estrategia comercial internacional de largo plazo:

–*Mejoramiento de la tecnología.* Para poder subsistir en el sector transable las empresas deben invertir en tecnología de punta permitiéndoles ser eficientes en términos de costos de producción comparables a nivel mundial y así producir la calidad que los mercados internacionales demanden. Por lo tanto, las empresas exportadoras regionales se deben proyectar pensando en acceder a los mercados más desarrollados. Es la única forma de tener accesos a volúmenes de venta importantes y crecientes. Para esto debe aprovechar el apoyo del Estado a través de instituciones como ProChile. El mejoramiento tecnológico tendrá un efecto directo sobre:

–*Calidad de los productos* deseados por los consumidores internacionales, lo que permite no tener restricciones de acceso a mercados más amplios y exigentes.

–*Costos de producción competitivos a nivel mundial.* El uso de tecnología de punta permite tener combinaciones óptimas de factores de producción.

–*Aumento de la productividad del trabajo.* Si bien los niveles de salarios representan en ciertos casos una ventaja competitiva, la mayor parte de las empresas de tamaño pequeño y mediano generan empleos de baja productividad, lo que se transforma en una debilidad del empresariado chileno.

–*Inversión en Investigación y Desarrollo (I. + D.).* Las empresas nacionales deben realizar investigación y desarrollo para mantener el liderazgo y competitividad en su sector industrial. Sin embargo, para las empresas esto es válido en la medida en que lo invertido se recupere a través de la producción. En la mayor parte

de las empresas chilenas, dado el tamaño relativo respecto de otras del mundo, lo más apropiado ha sido comprar tecnología más que invertir en desarrollarla. Pero se debe considerar que existen problemas en el sector forestal y agrícola que son específicos de algunos productos, los cuales deben crear su propia tecnología. Para esto deben aprovechar los recursos que el Estado pueda disponer (FONTEC - CORFO).

–*Manejo de información.* La mejor forma de proyectar una empresa en el futuro es disponer de información completa, oportuna y veraz referente a lo que sucede en el entorno de cada sector industrial a nivel mundial. Para esto la conexión de empresas a través de Internet es algo necesario, como también la búsqueda de redes de apoyo como las Asociaciones Gremiales Empresariales, ProChile o instituciones regionales que puedan entregar información de mercados o contactos entre empresas (caso de la Corporación de Desarrollo e Inversiones del Maule).

–*Nivel técnico del recurso humano.* (Rol de las Universidades regionales y Centros de Formación Técnica). Esto resulta fundamental para mejorar nuestra competitividad internacional, aumentando los niveles de productividad como una manera de compensar, por ejemplo, las caídas en el tipo de cambio.

No es una casualidad de que los países asiáticos que han invertido con mayor eficiencia en materia de educación sean los que han logrado insertarse mejor en la economía mundial.

Nuestro sistema educacional debe orientarse a un mayor conocimiento del mundo que nos rodea y a proporcionar herramientas básicas para facilitar la interacción con el extranjero. Así, ejecutivos chilenos podrán liderar los cambios futuros en la economía internacional y tendrán la capacidad de trabajar el cualquier lugar del mundo.

En un mundo que se integra aceleradamente vía la apertura de los mercados, la reducción de los costos de transporte y de comunicación, el desafío es desarrollar condiciones de producción, calidad y costos, similares a aquellas empresas que lideran los mercados en cada uno de los diferentes sectores industriales. De este modo se logrará la permanencia de éstas en el largo plazo.

IV. EL DESARROLLO DE LAS REGIONES EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN

A. Nivel de competitividad general entre las regiones

La creciente participación de Chile en el intercambio comercial internacional es causa y efecto de su paradigmático crecimiento económico. El país muestra la tasa de crecimiento económico más alta de América Latina.

Este acelerado proceso de desarrollo se fundamenta en la liberalización de los mercados, la apertura externa, los equilibrios macroeconómicos, el desarrollo de los recursos humanos y una alta tasa de ahorro e inversión que fortalece su capacidad competitiva.

Sin embargo, las regiones del país muestran un nivel de desarrollo marcadamente desigual.

CUADRO N° 1
PERFIL ECONÓMICO DE LAS REGIONES

REGION	Participación en el PIB Nacional 1996	Participación Región en la Población 1998	CREC. PIB 92 ' 96 Valorizado en US\$ c/año
I	3,7 %	2,6 %	54,16 %
II	7,6 %	3,1 %	50,29 %
III	2,6 %	1,8 %	92,7 %
IV	2,6 %	3,8 %	32,50 %
V	9,3 %	10,3 %	31,1 %
VI	4,9 %	5,2 %	27,6 %
VII	4,3 %	6,1 %	23,8 %
VIII	9,0 %	12,8 %	16,53 %
IX	2,4 %	5,8 %	39,26 %
X	3,9 %	7,0 %	35,30 %
XI	0,5 %	0,6 %	25,7 %
XII	2,1 %	1,0 %	5,9 %
RM	47,2 %	40,0 %	35,35 %
Total	100,0 %	100,0 %	33,93 %

La Región Metropolitana concentra casi la mitad del PIB en el año 1996, 47,2 %, y el resto de las regiones aporta la otra mitad, de las cuales la II, V y VIII contribuyen con un 25,9% y las otras nueve, el 26,9% restante.

Por otra parte la estructura productiva de las regiones está concentrada en sectores específicos. En 10 de éstas, de un total de 13, la producción está agrupada en no más de dos sectores (más del 50% del PIB regional está allí generado), dando lugar a regiones mineras (II), agromineras (III y VI), agroindustrial (VIII), minero-industrial (XII), agro-servicios (IX, X y XI), y finalmente regiones orientadas hacia el comercio y los servicios (I y R.M.).

Por otra parte, el informe de Competitividad 1997 del Ministerio del Interior, elaborado por la SUBDERE demuestra que la Región Metropolitana sigue siendo líder en cuanto al nivel global de competitividad.

CUADRO N° 2
RANKING GENERALIZADO DE COMPETITIVIDAD 1997.

Región	Economía	Empresas	Personas	Gobier.	Infraest.	Ciencia y Tecnología	Recurso Natural	Global 1997	Global 1996
RM	2	2	1	1	2	1	13	1	1
II	1	1	5	9	1	6	6	2	2
III	3	9	7	2	6	12	8	3	7
XII	5	7	2	7	3	4	5	4	3
VIII	7	3	6	5	7	2	4	5	5
I	4	6	4	13	4	10	11	6	8
IV	9	4	10	4	9	8	10	7	10
X	12	5	8	3	12	5	9	8	9
XI	6	13	9	6	8	9	3	9	6
V	8	8	3	12	5	3	12	10	4
VI	11	10	11	8	10	13	7	11	11
VII	10	11	12	10	11	11	2	12	12
IX	13	12	13	11	13	7	1	13	13

Fuente: Índice de Competitividad Regional 1997, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE.

Para estos efectos se identificaron siete factores discriminatorios con sus consiguientes subconjuntos de indicadores. Ellos son:

Economía. Mide el logro económico de cada región, utilizando un conjunto de 10 variables agrupadas en 3 categorías, que son el ingreso per cápita, el crecimiento del PIB per cápita y un índice de un conjunto de variables económicas como producto interno bruto, inversión externa, catastro de proyectos de inversión, exportaciones industriales, exportaciones no industriales y perspectivas de desarrollo regional.

Empresas. Mide factores de competitividad asociados a las empresas a través de 11 indicadores como recursos empresariales, capacidad de innovación, visión estratégica, competitividad de precios o calidad, adaptación al medio.

Personas. Mide la dimensión de los recursos humanos de cada región sobre la base de 12 indicadores agrupados en tres categorías, que son fuerza de trabajo, educación y salud.

Infraestructura. Considerada como la columna vertebral de la competitividad, el índice de medición consideró sus indicadores como red vial por Km², capital industrial por habitante, teléfonos per cápita y cobertura de agua potable, alcantarillado y vivienda.

Gobierno. Mide la acción de los gobiernos locales a través de un índice que incluye los indicadores como disponibilidad de recursos públicos locales por habitante (ingresos municipales per cápita y gasto público regionalizado per cápita), seguridad ciudadana (denuncias por delitos y los accidentes de tránsito) y evaluación de los ejecutivos (calidad del gobierno local, su grado de autonomía respecto del nivel central y su actitud hacia la empresa privada).

Ciencia y tecnología. Mide el aporte de la ciencia y tecnología al desarrollo regional a través de índice que incluye cuatro indicadores como recursos por habitante captados a través de fondos de investigación Fondecyt, Fondef y Fondo de Crédito de Desarrollo Tecnológico Fontec, y número de Doctores (Ph.D.) en las universidades regionales.

Recursos naturales. Mide la disponibilidad de recursos naturales a través de un índice que incluye indicadores de los sectores forestal, minero, agricultura y pesca.

El análisis demuestra con claridad que en general las regiones no tienen la capacidad competitiva para mejorar en el corto plazo su nivel de inserción en el mercado internacional.

Quedan de manifiesto las carencias que limitan la capacidad competitiva de las regiones tanto en materia de infraestructura y tecnología como en las variables más directamente asociadas a la competitividad como lo son los factores empresas y personas.

El proceso de internalización global de las regiones pasa entonces por una política que incentive la inversión en recursos humanos, infraestructura y tecnología.

Es necesario realizar los esfuerzos para identificar las fortalezas y debilidades propias de cada región para contribuir a un desarrollo sustentable del país.

B.- El caso de la Región del Maule

Los antecedentes descritos anteriormente han develado a la Región del Maule como una de las más atrasadas del país.

A pesar de haber sido la región cuyo PIB per cápita tuvo el mayor crecimiento nacional en el período 1985-1992 (6,7% promedio anual), sus indicadores de desarrollo son deficitarios.

CUADRO N° 3
INDICADORES SOCIO ECONÓMICOS 1992.

Posición en Ranking Regional	Región	Esperanza de vida al nacer (años)	Alfabetismo de adultos (%)	Mediana de años de escolarización	PIB per/cap. 1992 (Pesos del 92)
1	Tarapaca	73,22	97,50	8,79	1.131.249,60
4	Antofagasta	71,30	97,89	8,77	2.000.716,44
5	Atacama	73,36	95,50	7,68	939.807,36
9	Coquimbo	73,75	92,50	6,86	623.637,60
6	Valparaíso	72,45	96,10	7,98	828.857,88
8	O'Higgins	71,98	90,70	5,94	888.321,00
11	Maule	70,80	88,80	5,71	684.551,04
10	Bio-Bio	69,09	91,70	7,04	715.007,76
13	Araucana	70,45	89,30	5,70	360.404,52
12	Los Lagos	71,01	91,30	5,73	490.208,16
7	Aisen	71,81	92,90	6,60	734.224,50
3	Magallanes	72,09	97,30	8,29	2.178.018,06
2	Metropolitana	73,21	96,80	8,70	1.073.236,80
	CHILE	72,00	94,60	7,60	1.054.383,00

Fuente: Estudio sobre Desarrollo Humano en Chile 1996, P.N.U.D.

Esta región que cobija al 6,3% de la población nacional (840.000) habitantes, que aporta el 4,3% del PIB nacional (US\$ 2.448 millones en el año 1996), tiene un nivel de ingreso per cápita equivalente a sólo el 67% del promedio nacional. Esta posición deteriorada se explica por:

CUADRO N° 4
PRODUCTO INTERNO BRUTO VII REGIÓN (MM \$ 1986).

Sectores	1985	1990	1995	Variación 85/95	PIB Región= 100 %
Agropecuario- Silvícola	33.613	49.085	84.757	+ 152.2 %	32.45 %
Industria Manufacturera	26.041	36.220	56.545	+ 117.1 %	21.65 %
Electricidad, Gas y Agua	9.545	10.169	30.179	+ 216.8 %	11.55 %
PIB Regional	121.992	160.862	261.191	+ 114.1 %	100 %

Fuente: Unidad Regional MINECON, en base a datos del Banco Central.

-La estructura de su Producto Geográfico con una acentuada incidencia del sector Agropecuario-Silvícola, que aporta alrededor del 32,5 % del PIB regional y más del 40% del empleo, en labores generalmente de baja productividad.

-Un sector Industrial-Manufacturero que aporta el 21,6 % del PIB regional caracterizado predominantemente por la micro empresa (73 %), pequeña empresa (22 %) que también genera empleos de baja productividad. Además las Medianas y Grandes Empresas representan sólo el 4,0 % y el 1,0 %, respectivamente.

CUADRO N°5
CLASIFICACIÓN DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA VII REGIÓN.

	Micro Empresas	Pequeñas Empresas	Medianas Empresas	Grandes Empresas	Total Parcial
Productos Alimenticios	428	191	32	7	658
Industria Textil	146	13	7	1	167
Industria de la Madera	247	116	23	6	392
Industria del Papel	97	8	2	3	110
Fab. de Sustancias Químicas	55	8	0	0	63
Fab. Produc. Minerales no Metálicos	103	12	0	0	115
Industria metálica básica	19	9	0	0	28
Fab. Productos Metálicos	188	32	2	0	222
Otras Industria Manufactureras	3	1	0	0	4
Totales Parciales	1286	390	66	17	1759

Fuente: Catastro de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, Talleres y Artesanados de la VII Región, Gobierno Regional.

–Una marcada orientación de la inversión hacia los sectores forestales e hidroeléctricos, los que generan recursos cuya inversión no siempre privilegia a la región.

–Una inversión extranjera cuantitativamente poco relevante, dada sus características productivas y una ubicación geográfica que no otorga ventajas comparativas respecto de otras regiones del país.

Por otro lado, las exportaciones de la VII Región fueron US\$ 337 millones el año 1997 lo que equivale a una participación del 2,1 % nacional. Con una variación negativa del 16,8 % respecto del año anterior debido a la caída en el precio de diversos commodities. Además, el nivel de exportaciones por ocupado alcanzó a los US\$ 1.061 en 1997 representando casi 1/3 del promedio de exportaciones por ocupado nacional (US\$ 3.088).

La estructura de las exportaciones está liderada por la industria de la celulosa (19,2 %), la fruticultura (14,1%) y la industria de alimentos (9,5 %).

Los principales países de destinos de las exportaciones regionales fueron: Estados Unidos de Norteamérica con un 25,1%, Japón con un 9,2 % y Brasil con un 8,0%.

V. CONCLUSION

En la medida que se tenga un espíritu vigoroso, con mística, con voluntad y decisión, las cosas resultan. Las regiones y las ciudades de nuestro país dependen de este espíritu y progresan por la calidad y por el empuje de su gente. Generando esa voluntad de realizar las cosas hay que luchar luego por tener en las manos las decisiones locales en materia de salud, educación, infraestructura y urbanismo y, sobre todo, poder tomarlas en el terreno mismo. Actuando sobre nuestra propia realidad nos equivocaremos menos, habrá menos burocracia y podremos adoptar las decisiones correctas.

Chile y sus regiones enfrentan una oportunidad única para consolidar una inserción múltiple en el sistema internacional. Una inserción que nos permitirá desarrollarnos y que hará viables los objetivos políticos y sociales que nos hemos fijado. El aprovechamiento de esta oportunidad dependerá de la forma en que enfrentemos este desafío.

APÉNDICE I

ACUERDOS MAS IMPORTANTES FIRMADOS POR CHILE

• **Mercosur** (26 de marzo de 1991 entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). Este empezó a regir a partir del 26 de noviembre de 1991, dando impulso al proceso de integración regional en América Latina. La creación de esta área económica integrada fue emprendida por iniciativa de Argentina y Brasil, con la firma en 1988 del tratado de integración, cooperación y desarrollo del Mercosur. Posteriormente, adhirieron al acuerdo Paraguay y Uruguay. En julio de 1996 Chile firma un acuerdo de carácter bilateral con esta área económica.

• **APEC**. Foro consultivo intergubernamental de carácter informal para la discusión de temas de cooperación regional económica. No constituye un tratado firmado. Incluye a 3 miembros del G-7, los 3 países de NAFTA y a todos los “dragones” y “tigres” asiáticos. Chile se incorporó durante la Reunión Ministerial de Jakarta, Indonesia, en Noviembre de 1994. Sus 18 miembros son: Australia, Brunei, Canadá, Corea, Chile, China, Estados Unidos, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Papúa Nueva Guinea, Singapur, Tailandia y Taiwan o “Chinese Taipei”. Estos países en conjunto encierran un enorme mercado que representa cerca del 50% de la población mundial. En esta zona se realiza el 40% del comercio mundial y más del 50% de la producción industrial del mundo.

La APEC opera bajo principios adoptados por todos sus participantes: toda decisión es por consenso, promueve la regionalización y la facilitación del comercio y de las inversiones, estimula la cooperación técnico-económica entre los países miembros, reconoce distintos niveles de desarrollo, la diversidad cultural, acoge las normas del GATT, sus miembros son “economías” y no países, los Jefes de Gobierno se denominan Líderes Económicos.

APEC representa 2.100 millones de habitantes, el 45% del PIB mundial, un mercado actual para el 62% de las exportaciones chilenas. Por otra parte, APEC representa un mercado productor/consumidor que necesita una plataforma de negocios en Sudamérica, y Chile es el único miembro. Los miembros de APEC ya acordaron liberalizar totalmente sus economías entre sí antes del año 2020. Para

Chile, su participación le permite consolidar la orientación de su apertura económica en forma gradual y consistente con otros acuerdos firmados, maximizar las posibilidades que le abren otros tratados comerciales como el NAFTA y MERCOSUR, además de mejorar su poder de negociación frente a estos mismos tratados. Finalmente, también le abre un gran mercado para captar recursos financieros y expandir su creciente exportación de capitales y know how.

- **NAFTA.** El acuerdo norteamericano de libre comercio se creó en 1994 y representa un mercado interno de 396.4 millones de consumidores, es decir, aproximadamente el 7% de la población mundial. Una producción anual aproximada de US\$ 8.877.900 millones. Alrededor del 16 % de las exportaciones mundiales.
- Chile y la Unión Europea están desarrollando rondas formales de negociación con el objeto de avanzar en la firma de un acuerdo amplio de asociación a partir del acuerdo marco de Cooperación Económica y Comercial ya aprobado por el Congreso chileno. Este acuerdo marco tiene por objeto el establecimiento futuro de una asociación de carácter político y económico semejante al Mercosur, idealmente antes del año 2.000. Para Chile surgen naturalmente las ventajas que pueda obtener de un eventual tratado con el bloque que representan los 15 países que integran la Unión Europea, con 370 millones de habitantes.

Tercera Parte

CONCEPTOS Y METODOLOGÍAS DEL DESARROLLO TERRITORIAL



- El desarrollo territorial a partir de la construcción del capital sinérgico. Una contribución al tema del capital intangible del desarrollo.

SERGIO BOISIER

- Subsidiariedad: Un concepto clave para la política de desarrollo regional.

WALTER STÖHR

- Territorio, competitividad sistémica y desarrollo endógeno. Metodología para el estudio de los Sistemas Regionales de Innovación.

CECILIA MONTERO y PABLO MORRIS



EL DESARROLLO TERRITORIAL A PARTIR DE LA CONSTRUCCIÓN DE CAPITAL SINERGÉTICO

UNA CONTRIBUCIÓN AL TEMA
DEL CAPITAL INTANGIBLE Y DEL DESARROLLO



Sergio Boisier*

*Director de la Dirección de Políticas y Planificación Regionales del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), un organismo de las Naciones Unidas adscrito a la CEPAL, Santiago de Chile.
Correo electrónico: sboisier@interactiva.cl

“El hecho escueto es que la teoría empleada
no está a la altura de la tarea”.

DOUGLASS C. NORTH

En 1982 se publicó un pequeño libro por parte del ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) con el título *Política económica, organización social y desarrollo regional*¹, en el cual presenté una suerte de “modelo” de desarrollo regional, con inocultables pretensiones de convertirse en teoría o, a lo menos, en un conjunto no contradictorio de hipótesis sobre el proceso de desarrollo de las regiones. Para efectos principalmente nemotécnicos, estas hipótesis se configuraron como un triángulo en el cual los vértices representaban: 1] la asignación (inter)regional de recursos; 2] los efectos regionalmente diferenciados del cuadro de la política económica nacional (global y sectorial) y; 3] la capacidad de organización social de la región.

Pasados tres quinquenios, la propuesta anterior es todavía considerada por muchos como válida y como útil para formular investigaciones empíricas o para proponer acciones de política. En verdad era y es una propuesta novedosa, desde luego más en su inicio que en la actualidad. Por primera vez, se agregaban otros factores a la tradicional visión económica del desarrollo de las regiones (o territorios, en un sentido más general), visión que descansaba en la sola consideración de la inversión (y de la tecnología predominante en el sistema o región) como factor de crecimiento e incluso de desarro-

¹También publicado en inglés con el título: *Economic Policy, Social Organization and Regional Development*, ILPES, Santiago de Chile, 1982.

llo, sin que estos dos términos se diferenciaran lo suficiente. En verdad, era casi una aplicación sobresimplificada del modelo de Harrod-Domar.

Los dos factores agregados a la tradición tienen que ver, el primero, con los efectos diferentes en términos cualitativos y cuantitativos que en cada región tiene el conjunto de políticas económicas tanto globales como sectoriales, efectos que pueden ser coadyuvantes al efecto positivo de un flujo de recursos o que pueden actuar también como frenos al crecimiento, y el segundo, con la así llamada “capacidad de organización social” de la región, un elemento multidimensional de carácter principalmente institucional, social y cultural que da origen a una red y a un cierto modo de funcionamiento de esa misma red, cuestión que se asociaría a la posibilidad de “transformar” impulsos de crecimiento en estadios de desarrollo, algo no del todo alejado del concepto contemporáneo de “capital social”, como se verá. La misma idea, ahora tan ampliamente difundida, de la construcción social de las regiones, emergió de esta propuesta.

No puede resultar muy extraño el interés despertado por esta proposición. Por un lado, permite distinguir con claridad el crecimiento (económico) del desarrollo (societal); por otro, sugiere que la interacción entre dos grandes actores, uno de naturaleza política como es el Estado y otro de naturaleza social como es (o debe ser) la Región (así, con mayúsculas), resulta clave en la promoción del bienestar en el territorio. De aquí surge nítidamente la importancia de procesos tales como la descentralización político-territorial y las capacidades para negociaciones entre los niveles regional y nacional. Además, con bastante antelación, la propuesta destacaba la naturaleza esencialmente *exógena* del crecimiento así como la naturaleza *endógena* del desarrollo. En suma, la propuesta *asignaba tareas a ambos actores y posibilitaba escapar de la manía altérica de la cultura latinoamericana que siempre trata de desplazar la responsabilidad del atraso y del progreso mismo hacia “afuera”, hacia “otros”*.

En 1996, la revista brasileña *Planejamento e Políticas Públicas* —una publicación del Instituto de Pesquisa Económica Aplicada, órgano vinculado al Ministerio de Planejamento e Orçamento—, publicó en el N° 13 de ese año el artículo titulado “Em busca do

esquivo desenvolvimiento regional: entre a caixa-preta e o projeto politico” en el cual me concentré en la cuestión del *desarrollo* y sugerí considerar seis factores que en la contemporaneidad estarían directamente vinculados al surgimiento de procesos de verdadero desarrollo en las regiones. En 1997 el mismo trabajo fue publicado por la revista española *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* en el N° 112. Un énfasis particular conferí en este trabajo a una visión “hirschmanniana” del problema, destacando que lo que más interesaba era la articulación *densa y direccionada* de esa media docena de factores, por encima de la presencia de cada uno de ellos en particular.

Los factores destacados para estos efectos fueron los siguientes: 1] *recursos*, en una lectura contemporánea del término e incluyendo en consecuencia los recursos materiales, los recursos humanos, los recursos psicosociales, y los recursos de conocimiento; 2] *actores*, incluyendo en esta categoría a los actores individuales tanto como a los corporativos y a los actores colectivos, identificados con los movimientos sociales regionales; 3] *instituciones*, aludiendo con este término al mapa organizacional (institucional)² regional y, sobre todo, a la “modernidad” de sus elementos, vale decir, la velocidad, la flexibilidad, la virtualidad y la inteligencia organizacional; 4] *procedimientos*, dominantes en la acción societal, principalmente los procedimientos asociados a la función de gobierno, a la función de administración, y a la función de procesamiento del masivo y entrópico flujo de información actual; 5] *cultura*, en una doble lectura de la palabra; por un lado, en su lectura lata, como cosmogonía y como ética de un grupo social localizado (que al final de la cadena se expresa en productos específicos que permiten construir nichos particulares de comercio) y, por otro, en su lectura específica de cultura de desarrollo (conjunto de actitudes personales y colectivas hacia el trabajo, el ocio, el ahorro, el riesgo, la competencia, la asociatividad, etc.) y; 6] *inserción en el entorno*, entendida esta cues-

²Si bien D. North utiliza el concepto de *instituciones* para aludir al conjunto de reglas y normas jurídicas y sociales y el concepto de *organizaciones* para describir las estructuras de producción de bienes y servicios, es más que frecuente en el lenguaje cotidiano en América Latina ser menos precisos y que se hable con falta de distinción de instituciones y de organizaciones casi como sinónimos.

tión como la capacidad y modalidad de la región para “penetrar” los mercados, los sistemas internacionales de cooperación y al propio Estado. La figura nemotécnica de esta nueva propuesta es el hexágono.

En 1997 la *Revista de Estudios Regionales* de las Universidades de Andalucía (España) en su N° 48 y también la *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* (EURE) de la Universidad Católica de Chile, en su N° 69, dieron acogida al artículo “El vuelo de una cometa. Una metáfora para la teoría del desarrollo territorial”, una propuesta más avanzada todavía, que recogió los planteamientos anteriores en un marco más coherente apuntando a la interacción entre *conocimiento científico, consenso social y poder político colectivo* como el nudo crucial para provocar en el territorio procesos de crecimiento y de desarrollo. De paso, la propuesta proponía “recuperar el Estado” a fin de restablecer una política (nacional) regional, ahora en el marco de la contemporaneidad neo-liberal, sin la cual la mayoría de las regiones enfrenta un futuro que las convertirá en “regiones perdedoras”. La cometa de forma hexagonal se transformó en el metafórico modelo mental del desarrollo territorial y su difícil y arremolinado vuelo en una descripción de la combinación de ciencia y de arte que está detrás del éxito en la generación del desarrollo .

Persiste, sin embargo, la inquietante cuestión del *desarrollo* como preocupación fundamental de política pública, aun cuando si se presta atención al discurso contingente, tal preocupación pareciera pasar a segundo plano en relación al *crecimiento*. Es curioso, tal parece que la dificultad para reflexionar sobre la naturaleza subjetiva, axiológica, compleja, del desarrollo, lleva a “cosificar” el concepto para aprehenderlo con mayor facilidad y en tal caso la cuantificación resulta inevitable. Así, se confundirá el “desarrollo” con *más objetos materiales* (más casas, más caminos, más escuelas, más hectáreas de tal o cual cultivo) y rara vez se admite que lo que interesa es *cambiar y mejorar situaciones y procesos*.

Hay una ecuación inconsistente en materia de desarrollo: se llega a admitir el carácter subjetivo y cualitativo del concepto, pero se le busca a través de acciones esencialmente materiales. Causa y efecto no tienen la misma dimensión o, puesto en el lenguaje económico, el objetivo está divorciado de los medios usados. Es paradójal

que, precisamente en la ciencia que hace gala de una racionalidad instrumental, ésta falle en el uso de ella para el propósito fundamental de política económica que emerge del mismo cuerpo teórico: ¡aumentar el bienestar de las personas! Es muy certera entonces la reflexión de North, que aparece como epígrafe de este trabajo, al apuntar a la inviabilidad de alcanzar el desarrollo si la teoría usada para configurar los instrumentos de intervención está por debajo de lo que se requiere. También en materia de desarrollo rige la ley de la variedad necesaria, de Ashby.

Como lo anotan Calcagno y Calcagno (1995), las definiciones de desarrollo son múltiples. Estos autores reseñan varias de ellas, por ejemplo, la contenida en el informe *Un programa de desarrollo*, del Secretario General de las Naciones Unidas (1994), en la que se establecen cinco dimensiones del desarrollo: *la paz* como la base fundamental, *la economía* como motor del progreso, el medio ambiente como base de la sostenibilidad, *la justicia* como pilar de la sociedad y *la democracia* como buen gobierno. Citan también el Índice de Desarrollo Humano elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, índice compuesto por tres indicadores: *longevidad*, *nivel de conocimiento* y *nivel de vida*. Finalmente, recuerdan a Celso Furtado quien dijo que: “*en una simplificación teórica se podría admitir como siendo plenamente desarrolladas, en un momento dado, aquellas regiones en las que, no habiendo desocupación de factores, sólo es posible aumentar la productividad (la producción real per cápita) introduciendo nuevas técnicas. Por otro lado, las regiones cuya productividad aumenta o podría aumentar por la simple implantación de técnicas ya conocidas, serían consideradas con grados diversos de subdesarrollo*”.

No obstante la definición más comúnmente citada de desarrollo corresponde a la establecida por Dudley Seers hace décadas, quien sostuvo que el desarrollo era equivalente a una reducción en el desempleo, en la pobreza y en la inequidad. No poca cosa ciertamente, pero lejos de lo que sería una rigurosa definición contemporánea, cada vez más y más intangible.

Si el desarrollo es un resultado intangible, pues entonces los factores que lo gatillan también deben pertenecer a tal dimensión. El crecimiento económico, un resultado material, está principalmente asentado en factores de igual naturaleza, el *capital económico*

en primerísimo lugar; el desarrollo, un resultado inmaterial o intangible, está por su lado, asentado en factores intangibles, en varias formas de “capital intangible”. Sin embargo, en la complejidad actual hay que matizar las afirmaciones o negaciones tajantes: el crecimiento económico también es empujado por factores no materiales y el desarrollo, por su lado, requiere de la base material del crecimiento. Todo esto no hace sino poner en evidencia la relación “rizada” entre ambos conceptos.

En esta oportunidad, y en este contexto, me propongo dar un nuevo paso adelante, supongo que en la dirección correcta. Quisiera proponer dar otra mirada a la cuestión del *desarrollo territorial*, presupuestado, como siempre, el crecimiento y por tanto la generación de excedentes; una mirada enfocada a las diversas formas de *capital* que es posible encontrar en un territorio (organizado) y que, si adecuadamente articuladas entre sí, deberían casi inexorablemente producir desarrollo. Tal articulación sería el resultado de poner en valor la forma más importante de capital que se encuentra en el seno de toda comunidad: *el capital sinérgico*.

Sugiero denominar *capital sinérgico* a la capacidad social o, mejor, a la capacidad *societal* (como expresión más totalizante) de promover acciones en conjunto dirigidas a fines colectiva y *democráticamente* aceptados, con el conocido resultado de obtenerse así un producto final que es mayor que la suma de los componentes. Se trata de una capacidad normalmente latente en toda sociedad organizada. Como toda forma de capital, el capital sinérgico es un stock de magnitud determinada en cualquier territorio y tiempo, que puede recibir flujos de energía que aumentan este stock y del cual fluyen otros flujos de energía dirigidos precisamente a articular otras varias formas de capital. La idea de reproducción es inseparable del concepto de capital. Es una simple y curiosa casualidad que en las dos últimas décadas yo mismo haya pasado desde un esquema inicial de tres elementos a uno de seis y ahora a uno de nueve. ¡Hay tal vez una cábala implícita!

La idea de explorar *activos intangibles* y su posible vinculación con el desarrollo no es del todo original. De hecho, hay una “moda” en relación al concepto de capital social, moda que ya ha penetrado hasta el tabernáculo mismo del neo-liberalismo: el Banco Mundial, que viene alegando a favor de un *missing link* en los esfuerzos de

desarrollo, que estaría configurado precisamente por el capital social. De hecho, bastó que desde el seno del Banco Mundial se diera la orden de partida, mediante el documento de Grootaert (1998), para que se produjese una verdadera estampida en torno al capital social. El concepto de capital sinérgico, que deseo introducir (Peter Evans habla de un concepto similar: *relaciones sinérgicas*) es, sin embargo, muchísimo más amplio y ambicioso que la idea original de Coleman, aunque admito que las nueve categorías de “capital” potenciadas y articuladas por la sinergia son, como todas las clasificaciones, arbitrarias y no exentas de transposiciones.

Como probablemente lo sostendría Thomas Kuhn, el signo más evidente de una transición paradigmática se revela en el hecho de que distintos individuos, miembros de la misma comunidad de saberes, a veces sin siquiera conocerse entre ellos, comienzan en forma simultánea a formular las mismas críticas, a explorar los mismos inexplorados senderos, a plantear las mismas preguntas, inclusive, a inventar los mismos neologismos y ciertamente, en mi opinión, ello está sucediendo con la ecuación, de dimensiones intangibles, causa/efecto en desarrollo. Walter Stöhr, John Durston, Peter Evans, Elinor Ostrom, Christiann Grootaert, Carla Zumbado, y este autor, entre otros, están reflexionando sobre el mismo tema desde diferentes latitudes, para no citar a los pioneros.

La forma más primitiva y elemental de capital no será considerada en esta oportunidad. Me refiero al capital *natural*, esto es, el stock de recursos naturales de cualquier territorio. La razón de dejar fuera del análisis a lo que generalmente es considerado como un factor de primera importancia en los procesos de crecimiento y de desarrollo radica en la necesidad de escapar de cualquier *determinismo desarrollista* que, si alguna vez tuvo algo de validez, sin duda la ha perdido en la “sociedad del conocimiento” como Sakaiya llamó al escenario contemporáneo y con mayor razón, al que se avizora. La acepción de capital natural esbozada acá es muy similar a la utilizada por Guimaraes (1998), quien equipara el capital natural a la dotación de recursos naturales renovables y no renovables y a los “servicios ambientales” (ciclos: hidrológicos, atmosféricos, del carbono, etc.).

Así es que la primera forma de capital que utilizaré en este análisis será el *capital económico* (a veces llamado capital físico o capital

construido), esto es, el stock de recursos financieros que, período a período, está disponible para fines de inversión en cada región. Para ser coherente con planteamientos anteriores (Boisier, 1997; *op. cit.*) consideraré esta forma de capital como siendo esencial y crecientemente *exógena* a la región, algo nada difícil de aceptar en el marco de una globalización que transnacionaliza y eleva la movilidad del capital, y que hace precisamente de los flujos financieros la parte menos visible, pero más importante de la propia globalización. Me parece que la consideración más importante en relación a este tipo de capital, desde el punto de vista de política, tiene que ver con la *creciente disociación entre la matriz decisional que controla los factores contemporáneos del crecimiento territorial y la matriz socio-económica de ese mismo territorio*. Esto significa que los gobiernos territoriales deben cambiar por completo su forma de actuación frente al capital, a la tecnología, a la demanda externa, al propio gobierno nacional, etc. No pueden *controlar* los factores de su propio crecimiento, pero deberían al menos poder *influir* las decisiones sobre ellos. En una forma metafórica que utilicé en otro trabajo, deben cambiar su tradicional y pasiva *cultura de trampero* por una agresiva *cultura de cazador*. Pero para “cazar” con éxito se requiere armamento moderno y conocimiento científico acerca de la conducta de las “presas”³.

Cierto es, por otro lado, que en la contemporaneidad, con la creciente complejidad que ella misma introduce en las estructuras y procesos sociales, deben evitarse las afirmaciones o negaciones tajantes, las antinomias precisas, el reduccionismo simplista y es mejor dejar espacio para lo “rizado” y para lo recursivo y por tanto habrán de hecho situaciones concretas en las cuales el capital económico es endógeno y tales situaciones pueden encontrarse en los extremos de un imaginario abanico territorial: en regiones de gran producción y de elevada complejidad y en regiones de primitiva simpleza que no superan todavía la fase de acumulación primaria.

³En este sentido, la “guerra fiscal” desatada entre los Estados del Brasil para atraer grandes inversiones en el sector automotriz principalmente (en Minas Gerais, Paraná, Río Grande do Sul) parece mostrar más apresuramiento que conocimiento acerca del contemporáneo vector de requerimientos locacionales de la industria manufacturera, ya que la guerra se limita precisamente a generosas ofertas de aportes de dinero proveniente de las exhaustas arcas de los Estados.

La segunda forma de capital corresponde al *capital cognitivo*, que no es sino la dotación de conocimiento científico y técnico disponible en una comunidad. Este stock dista de ser uniforme; por el contrario, es de elevada variedad si se entiende que incluye, primeramente, el conocimiento acerca del propio territorio (su geografía, pero sobre todo su historia, *entendida* y no meramente relatada) y, en seguida, una serie de “saberes” científicos y tecnológicos susceptibles de ser usados en los procesos de crecimiento y de desarrollo, por ejemplo, conocimientos acerca de los ciclos tecnológicos que se pueden desarrollar a partir de los recursos naturales de la región. Como lo apunta Guimaraes, las maquinarias y herramientas constituyen simplemente una expresión material visible del capital cognitivo existente en una región y, dígase al pasar, la forma más común de transferencia de él. Gran parte del capital cognitivo regional es ahora también *exógeno*, habida cuenta de la concentración de la capacidad de investigación científica y tecnológica en grandes corporaciones transnacionales y considerando que las articulaciones casa matriz/filial son la modalidad más frecuente de transferencia de “know-how” hacia la periferia, conjuntamente con la adquisición de maquinaria y equipo.

Pero el reconocimiento del carácter también crecientemente exógeno del conocimiento científico y tecnológico de punta no puede ser una excusa para no intentar el desarrollo de un conocimiento “endógeno”, que debiera, por un lado, entroncarse con la cultura y las tradiciones locales y que, por otro, debiera intentar “crear” conocimiento de punta. Este tema se enlaza ciertamente con la existencia y calidad de un sistema territorial de ciencia y tecnología y con la pertinencia del quehacer de dicho sistema. Nada de esto es fácil, pero un ejemplo de la realidad periférica de una región peruana puede ser ilustrativo del camino a seguir; el Departamento de Piura, en el norte del Perú, a través de una ONG (CIPCA), ha publicado un libro de 760 páginas conteniendo sólo las fichas bibliográficas de todo lo que se ha publicado acerca de Piura desde la Colonia. Eso es generar *conocimiento endógeno*, eso es llevar a la práctica la primera regla en materia de acción territorial: *conócete a ti mismo*. ¿De cuántas regiones de América Latina se puede señalar algo similar?

El *capital simbólico* configura una tercera modalidad de capital que debe ser puesta al servicio del desarrollo. El concepto de capi-

tal simbólico pertenece a Bourdieu (1993; 1997) y consiste, en sus propias palabras, en el poder de hacer cosas con la palabra “...es un poder de consagración o de revelación...”. En todo caso, como lo anoté en otra oportunidad, es bueno recordar que el capital simbólico estaba claramente presente en el primer párrafo del Evangelio según Juan el Evangelista al decirse allí: “*En el principio era el Verbo*”. El poder de la palabra y el poder del discurso precisamente para *construir región*, para generar imaginarios, para movilizar energías sociales latentes, para generar auto-referencia, incluso, para construir imágenes corporativas territoriales, indispensables en la concurrencia internacional actual. Moscovici (1984) dice: “*Nombrar, decir que algo es esto o lo otro –y si falta hace, inventar palabras para tal propósito– nos da la capacidad de fabricar una red lo suficientemente fina para retener al pez, y por tanto nos capacita para representarlo*”. En un sentido, *nombrar* un territorio como región es *construirlo*, es hacer uso de un capital simbólico. Utilicé extensamente la noción de capital simbólico en “Post-Scriptum sobre desarrollo regional. Modelos reales y modelos mentales”, un documento que está siendo publicado durante 1998 en varias partes y que aparecerá primeramente en la *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales EURE*, publicada por la Universidad Católica de Chile, en los *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, de Madrid, y en *Planejamento e Políticas Públicas* (Brasil). Hay que agregar que el capital simbólico, esta capacidad para construir realidad a partir de la “palabra”, resulta de suma importancia en un subcontinente –como el latinoamericano– desprovisto casi por completo de regionalismo histórico, de una “regionalidad que precede y crea la institucionalidad” y en donde, en consecuencia, las regiones son inicialmente el resultado de actos de voluntarismo político del Estado que, enseguida de su creación, deben ser *construidas social y políticamente*.

Una cuarta forma de capital está configurada por el *capital cultural*, otra vez un concepto fuertemente asociado al nombre del sociólogo francés Pierre Bourdieu. El capital cultural es el acervo de tradiciones, mitos y creencias, lenguaje, relaciones sociales, modos de producción y productos inmateriales (literatura, pintura, danza, música, etc.) y materiales, específicos a una determinada comunidad (por ejemplo, sólo los indígenas Kunas son capaces de fabricar las coloridas “molas” textiles del Archipiélago de San Blas,

en Panamá). El capital cultural puede mostrar rasgos más proclives o menos proclives a la modernización occidentalmente entendida, que subyace en nuestros conceptos de crecimiento y de desarrollo. La poca sintonía de algunas culturas locales con el desarrollo pone más en cuestión nuestra propia concepción del término que las estructuras sociales productoras de tal cultura. En todos los casos, algo de fundamental interés será examinar los mecanismos de *reproducción social del capital cultural*, una tarea asignada a la familia y a las instituciones escolares, según lo planteado por Bourdieu (1994). Si desarrollo es un concepto asociado inseparablemente al “cambio” (y en tal caso desarrollo sería también sinónimo de “modernidad”, si se sigue a Marshall Berman), hay que tomar nota cuidadosamente acerca del carácter profundamente conservador que, según Bourdieu, tienen las dos estructuras reproductoras del capital cultural.

El capital cultural y la cultura como su elemento constitutivo puede ser objeto de, por lo menos, dos lecturas diferenciadas. Por una lado, debe entenderse la cultura en su sentido más genérico, latamente entendida como una cosmogonía y como una ética que son particulares a un cierto grupo social territorialmente definido y en tal sentido, como se dijo, puede llegar a producir, al final de una cadena de prácticas sociales históricas, bienes y servicios particularizados que sirven para construir “nichos” de comercio también particularizados y cada vez más valorados por la clientela internacional. Por otro lado, debe entenderse la cultura en un sentido más específico, como cultura *de desarrollo*, esto es, como el conjunto de actitudes hacia el trabajo, el ocio, el ahorro, el riesgo, la cooperación, la competencia, etc. Desde este punto de vista pueden identificarse dos posiciones polares: culturas dominadas por el par competencia/individualismo (que produce crecimiento sin la axiología del desarrollo) y culturas dominadas por el par solidaridad/cooperación (que produce desarrollo a un bajo nivel de realización material). En esta perspectiva hay que recordar el clásico estudio de John Walton (1977) sobre el papel de las élites en el desarrollo de Monterrey y Guadalajara, en México y de Medellín, y Cali, en Colombia, y también hay que recordar los diversos estudios sobre los distritos industriales italianos que remarcan el *mix* virtuoso de ambos patrones de cultura de desarrollo presente en ellos, el *mix* cooperación/competencia.

Una quinta categoría de capital coincidiría con el *capital institucional* (véase nota de pie de página N° 1) en la línea de North, Oates y de Williamson, todos apuntados como creadores de la escuela neo-institucionalista del desarrollo. Como es obvio, el capital institucional hace referencia, en primer lugar, al catastro censal de las instituciones públicas y privadas (relevante para los fines en discusión) existentes en la región; es el “mapa” institucional. Pero, más allá de la existencia y número de instituciones, el capital institucional variará de acuerdo a la contemporaneidad de las instituciones. Quiero decir que lo que realmente interesa es un conjunto de atributos estructurales que, idealmente, deberían estar incorporados en las instituciones. ¿Cuáles son estos atributos? La capacidad para actuar y tomar decisiones *velozmente*, la *flexibilidad organizacional*, la propiedad de *maleabilidad*, la *resiliencia* del tejido institucional (no necesariamente de cada unidad), la *virtualidad*, esto es, la capacidad de entrar y salir de acuerdos virtuales y, sobre todo, la *inteligencia* organizacional, vale decir, la capacidad de monitorear el entorno mediante sensores y la capacidad de aprender de la propia experiencia de relacionamiento con el entorno. Obsérvese nuevamente que para la escuela neo-institucionalista, las palabras tienen un significado a veces diferente al usado acá: las instituciones (para North) son las reglas del juego, y las organizaciones son las estructuras que usualmente denominamos indistintamente como instituciones u organizaciones. En el artículo “El vuelo de una cometa. Una metáfora para la teoría del desarrollo territorial” (*op. cit.*) discutí estos asuntos. La importancia primordial de las instituciones radica en su ligazón con los costos de transacción que, de acuerdo a North (1993), se encuentran en la base de la formación de organizaciones. El tejido institucional y organizacional, esto es, el conjunto tanto de normas y de estructuras, puede, dependiendo de su forma de funcionamiento, elevar o reducir los costos de transacción, dificultando o facilitando el proceso de crecimiento y de desarrollo. De aquí la trascendencia para cualquiera región de la “calidad” de su tejido institucional.

El capital institucional adquiere su valor no sólo en función del número y del tamaño de las organizaciones o del volumen de las regulaciones; quizás si tanto o más importante es el tipo de *relación inter-organizacional* prevaleciente o, si se quiere, la densidad del *tejido* organizacional, densidad dada por las relaciones entre

organizaciones más que por el número de ellas. Naturalmente, esto tiene que ver con la interdependencia de ellas. Desde este punto de vista, “medir” las relaciones, evaluar la matriz de relaciones en términos del tipo de relación históricamente prevaleciente en el conjunto, en torno al grado de cooperación o de conflicto, genera una visión del capital institucional mucho más rica que el mero recuento de entes. En la Dirección de Políticas y Planificación Regionales del ILPES (ILPES/DPPR) desarrollamos un *software* para evaluar tal grado de conflictividad y/o cooperación inter-organizacional (ELITE), a partir de un sociograma de organizaciones en el cual se asigna un valor a cada tipo de relación (de conflicto, de neutralidad, de cooperación) entre cada par de organizaciones. Calcular un “índice de conflictividad o de cooperación” resulta entonces sencillo y tal índice proporciona una información/conocimiento de considerable valor; cuanto mayor es el índice de cooperación, mayor es el capital institucional y también mayor será el capital social.

El sexto tipo de capital es el *capital psicosocial*, un concepto que he utilizado con frecuencia en varios trabajos de esta década y que se liga a la relación entre pensamiento y acción. El capital psicosocial se ubica en lugares precisos: el corazón y la mente de las personas. Se refiere a *sentimientos, a emociones, a recuerdos, a “ganas de”, etc.* y muchos pueden, al igual que yo, ofrecer ejemplos empíricos de su existencia e importancia. Hablo de cuestiones tales como *autoconfianza colectiva, fe en el futuro, convencimiento de que el futuro es socialmente construible, a veces memoria de un pasado mejor, envidia territorial* (aunque el exceso de ella dificulta el trabajo colectivo), *capacidad para superar el individualismo y, sobre todo, ganas de desarrollarse*, como ya lo dijo Albert Hirschman en su obra clásica sobre estrategias de desarrollo. Maritza Montero (1994) se pregunta, en psicología social: ¿Qué pasa con las personas cuando actúan, cuando dan respuesta a las exigencias del medio ambiente y de los otros seres humanos? ¿Por qué se comportan de determinadas formas y no de otras? Tratando de responder a estas y a otras preguntas, Montero examina seis conceptos que ayudan a entender la relación entre *pensamiento y acción: actitud, creencia, opinión, valor, estereotipo, y representación social*, para terminar concluyendo que el *saber y el sentir*, motivan, planifican, razonan, impulsan, precipitan, re-

trasan o evitan la acción⁴. El “sentir”, en la acción social, remite a las ideas de Habermas y de Maturana, sobre racionalidad comunicativa y racionalidad conversacional respectivamente.

Como sucede en relación a todas estas categorías de capital intangible, hay que preguntarse acerca de la “constructibilidad”, en este caso, del capital psicosocial. Me parece de interés mencionar en este sentido el esfuerzo que se hace en el departamento del Tolima (Colombia) y en particular en su capital, Ibagué, para crear capital psicosocial mediante una persistente campaña semiótica liderada por una importante entidad financiera cooperativa que ha hecho de la cuestión de la “construcción social de la región” casi su misión corporativa. *La región, un sueño común*, es uno de los “slogans” usado como graffitti en diversos puntos públicos y la revista *Signos y Hechos*, publicada mensualmente por la misma entidad y con una tirada de varias decenas de miles de ejemplares gratuitos, en forma permanente contribuye a la creación de capital psicosocial.

El *capital social* configura la siguiente categoría, muy de moda a partir del trabajo de Putnam (1993) sobre los gobiernos regionales en Italia. Guimaraes (*op. cit.*) asocia el concepto con la existencia de actores sociales organizados, con la existencia de una “cultura de la confianza” entre actores, un tema ahora también de moda y tratado por Peyrefitte (1996), Fukuyama (1995) y Luhmann (1996), entre otros y, siguiendo con Guimaraes, con la capacidad de negociación de actores locales y con la participación social, identidad cultural y relaciones de género. El mismo autor propone una docena de indicadores para evaluar el stock de capital social. En términos simples, el capital social representa la predisposición a la ayuda inter-personal basada en la confianza en que el “otro” responderá de la misma manera cuando sea requerido. Fukuyama (1995), citando a James Coleman (referido también por Putnam como la fuente original del concepto), define el capital social como “*el componente de capital humano que permite a los miembros de una sociedad dada, confiar el uno en el otro y cooperar en la formación de nuevos grupos*”

⁴Después de consideraciones como éstas, la presencia de los economistas en el tema del desarrollo bien entendido se justifica sólo porque éste descansa en la acumulación y en el crecimiento.

y asociaciones”. Putnam cita también a Coleman: “Al igual que otras formas de capital, el capital social es productivo... Por ejemplo, un grupo cuyos miembros manifiestan confiabilidad, y confían ampliamente unos en otros, estará en capacidad de lograr mucho más en comparación a un grupo donde no existe la confiabilidad ni la confianza...” En América del Sur, la práctica pre-hispánica de la *minga*⁵ (hoy todavía extensamente practicada en el extremo sur de Chile y en Colombia también) constituye una excelente puesta en valor de la idea del capital social, bajo la modalidad de una “reciprocidad difusa”. Hay un excelente trabajo reciente de Restrepo (1998) en el cual la autora hace una síntesis del concepto y de su evolución, para ligarlo en seguida al tema de políticas públicas aplicado al caso de la actual estrategia de desarrollo de Colombia.

En la visión de Coleman, el capital social aumenta a medida que se utiliza y disminuye por desuso, una característica de casi todas las formas de “capital intangible”, que ya había sido anotada por Hirschman en relación a lo que él denominó como “recursos morales”. Como es obvio, esta característica del capital social hace de este concepto un trago amargo para cualquier economista, entrenado en una visión exactamente inversa en relación al concepto de recurso económico. A pesar de esta característica y por el hecho de ser un *bien público*, hay una tendencia a subinvertir en capital social y la intervención del Estado para aumentar la dotación de capital social puede ser contraproducente, al hacer que la gente dependa menos unas de otras.

La mayor parte de los autores que escriben sobre capital social usan el concepto de sinergia para articular el desarrollo capitalista con el desarrollo democrático mediante el surgimiento de la asociatividad entre el sector público y el privado. Coleman, Putnam y Fukuyama parecen dar mayor importancia a la asociatividad que a las instituciones y organizaciones, como, por el contrario, se plantea en la escuela institucionalista y, por lo menos Putnam ha sido acusado de relegar al Estado a un papel totalmente secundario en el desarrollo, en buenas cuentas, se ha querido ver un sesgo neoliberal en su análisis.

⁵Fiesta y trabajo cooperativo para ayudar a un miembro de la comunidad.

La octava modalidad de capital es el *capital cívico*, también fuertemente asociado a Robert Putnam. Recuérdese que la investigación italiana de Putnam mostró que la reforma regional de 1970 resultó exitosa en regiones en las cuales se había producido, durante siglos, una acumulación de capital cívico, esto es, de prácticas políticas democráticas, de confianza en las instituciones públicas, de preocupación personal por la *res pública* o, como se diría, por los “negocios y asuntos públicos”, de asociatividad entre los ámbitos público y privado, de la conformación de redes de compromisos cívicos.

El diario *La Nación*, de Buenos Aires, en su edición del día 27/7/98 (pág. 6) publicó una crónica acerca de la *confianza institucional* expresada por la población (una muestra de ella) en varios países latinoamericanos⁶. Para algunos países, la situación es realmente preocupante en relación a la falta de confianza en algunas instituciones pilares del Estado y de la sociedad.

CONFIANZA EN INSTITUCIONES
(porcentaje de mucha, o de algo de confianza en la institución)
1997

	IGLESIA	FEAA	P. JUDICIAL	PRESIDENTE	POLICIA	CONGRESO	P. POLITICOS	T.V.
Argent.	59	34	20	23	16	33	29	52
Bolivia	81	35	27	36	19	32	20	52
Brasil	68	59	43	36	31	27	18	36
Colomb.	77	55	40	33	43	33	21	47
Costa R.	80	—	43	33	34	33	26	44
Chile	79	48	42	61	52	54	35	56
Ecuador	73	71	30	28	33	20	16	50
E.Salva.	80	40	46	49	53	49	45	45
Guatem.	70	34	28	35	26	28	24	41
Hondur.	89	56	53	35	53	54	40	35
México	66	44	26	31	26	34	31	26
Nicarag.	78	41	39	39	40	38	30	45
Panamá	85	—	34	45	48	27	28	60
Parag.	87	47	32	26	36	36	27	51
Perú	78	37	18	33	29	26	20	48
Urugu.	57	43	54	52	47	45	44	46
Venez.	72	63	—	35	27	30	21	47

Fuente: MORI-Latinobarómetro

⁶La crónica se titula “La democracia es un valor, pero sin confianza en los partidos”, está firmada por Ricardo López Dusil y es extraída de la tercera medición del *Latinobarómetro*, un estudio de opinión pública.

Argentina, Bolivia, Guatemala y Perú aparecen como países en los cuales la población expresa un alto grado de desconfianza con respecto a instituciones básicas de la sociedad. Hay una clara *falta de capital cívico* en estos casos. En general llama la atención la pérdida de prestigio (y de confianza, en consecuencia) de las dos instituciones fundamentales desde el punto de vista político: la Presidencia y los Partidos Políticos; al paso que la Televisión ocupa un elevado lugar en el ordenamiento.

La revista *World Development* incluyó en la edición de Junio de 1996 (Vol. 24, N° 6) una sección especial titulada *Government Action, Social Capital and Development: Creating Synergy across the Public-Private Divide* conteniendo varios trabajos precedidos y rematados por sendos artículos de Peter Evans, quien en el comentario de cierre sostiene: “*Instead of assuming a zero-sum relationship between government involvement and private cooperative efforts, the five preceding articles argue for the possibility of “state-society synergy”, that active government and mobilized communities can enhance each others’ development efforts.*”

Evans sostiene que el asunto más fundamental que surge al analizar el origen de las “relaciones sinérgicas” (concepto parecido al de capital sinérgico definido en este trabajo) se refiere a la “dotación” versus la “constructibilidad” de estas relaciones. Se pregunta: ¿depende la posibilidad de la sinergia primariamente del patrimonio sociocultural que hay que tomar como un dato? o ¿puede la aplicación de arreglos organizacionales imaginativos o “tecnologías blandas” de tipo institucional producir sinergia en lapsos relativamente cortos? Es interesante reproducir algunas de las limitaciones que el propio Evans señala al surgimiento de la sinergia o del capital sinérgico, en nuestro lenguaje: un limitado stock de capital social en la sociedad civil, para comenzar, una desigualdad social muy acentuada, tipos particulares de regímenes políticos (poco democráticos) o la naturaleza de las instituciones gubernamentales, para seguir. ¿Cuánto lugar queda para la ingeniería de la intervención? Aún si se es optimista, hay que aproximarse a este asunto con escepticismo, remarca el propio Evans.

Durston (1998) discute también la cuestión de la constructibilidad de capital intangible (capital social en su estudio sobre “empotestamiento” de campesinos en Guatemala) y concluye que,

al menos en el caso en estudio, la evidencia prueba que sí es posible construir capital social rasguñando casi desde la nada en un tiempo razonable.

Una conclusión general es que capital sinérgico, capital social y capital cívico están inextricablemente vinculados, si bien cada concepto reclama su propia identidad. En tanto el capital social refleja un dado nivel de *confianza inter-personal*, el capital cívico refleja la *confianza organizacional*.

La novena categoría de capital a agregar corresponde al *capital humano*, concepto desarrollado principalmente por Gary Becker, mediante la teoría del capital humano. Antes de Becker, sin embargo, Schultz, en 1961, había dado una idea del concepto, entendiéndolo como los conocimientos y habilidades que poseen los individuos. Con tal definición, algunos gastos considerados normalmente como consumo no son sino adiciones al stock de capital humano, como es el caso de los gastos en educación, en salud y, según algunos autores, los gastos migracionales derivados de la búsqueda de mejores oportunidades.

Posteriormente Robert Lucas desarrolló un modelo de crecimiento en el cual el capital humano es el motor, considerando el capital humano como otro factor de producción, que afecta la productividad de otros factores a través de externalidades positivas. Lucas apuntó a dos formas de acumular capital humano: dedicando horas de trabajo a este fin (*going to school*) o dedicándolas a aprender en la acción o mediante la experiencia (*learning by doing*).

Según Vatter y Fuentes (1991), se ha puesto mucho énfasis en la generación de conocimiento a través de la educación, investigación y desarrollo, pero poco se ha dicho acerca de las inversiones en capital humano a través de la salud y de la migración interna, esta última cuestión basada en la idea de que la migración de una región a otra en el país se hace generalmente por motivos de mejores oportunidades de trabajo y esto puede ser considerado como una inversión en capital humano, ya que tiene costos asociados con esta acción, así como beneficios reflejados en un mejor salario.

Desde el punto de vista de políticas, estos mismos autores concluyen que políticas tendientes a mejorar la calidad y cobertura de la educación y la salud, incentivos tributarios para fomentar la capa-

citación laboral, flexibilización del mercado del trabajo y apertura al comercio exterior tenderían a aumentar la acumulación de capital humano y, por ende, el potencial de crecimiento.

Bien, ahí están entonces la diez piezas del juego: capital sinérgico como elemento catalítico y nueve formas colectivas adicionales de capital que deben entramarse para generar un “sendero de desarrollo”⁷.

¿Cómo hacerlo? *Primero*, evaluando empíricamente la existencia y el stock disponible de cada forma de capital⁸. *Segundo*, articulándolos e incluso creándolos (como sugiere Evans) mediante la preparación de un *proyecto político de desarrollo*.

Mi impresión es que estamos en una fase muy primaria en relación a la medición del stock de estas diferentes formas de capital, o de algunas de ellas. Es cierto que, tratándose como se trata, de activos intangibles, la tarea no es nada de fácil. Pocos años atrás, en 1996, el Gobierno de Chile se vio obligado a responder, de una manera política y técnicamente razonable a la antigua demanda (a punto de transformarse en conflicto) de la Provincia de Valdivia (componente de la Región de Los Lagos, en el sur del país) para secesionarse de su región con el propósito de configurar una nueva región (*Valdivia. Nueva región*), una demanda originada en su inicio en la pérdida de la “capitalidad” regional de la ciudad del mismo nombre. Para salir de una vez por todas del paso, el Gobierno contrató a tres especialistas⁹, con el encargo de proponer una solución intermedia entre el rupturismo de una demanda radicalizada y la inacción, el inmovilismo e incapacidad de respuesta mostrada históricamente por el Gobierno.

⁷Al momento de escribir este párrafo (16/7/98) me asalta la duda acerca del número de formas de capital, porque bien podría agregarse una décima: *el capital mediático*, es decir, el conformado por los medios masivos de comunicación social, que tan importante papel desempeñan en el éxito de una propuesta de desarrollo.

⁸También es necesario conocer los mecanismos de reproducción social de estas formas de capital.

⁹El autor de este documento entre ellos, junto con los Sres. Eduardo Dockendorff y Esteban Marinovic.

Los expertos sugirieron reforzar considerablemente el “espacio de maniobra” de la provincia y de su autoridad política (Gobernador) para aprovechar lo que se consideró un poco habitual stock de *capital psicosocial* en la provincia y se planteó la necesidad de envolver a un conjunto de organizaciones provinciales (comenzando por su importante y prestigiosa universidad, la Universidad Austral de Chile) en la evaluación empírica de los componentes del capital psicosocial, considerando esta tarea como una forma de producir *capital social*. Al contrario de lo observado con otras experiencias empíricas¹⁰, no fue posible realizar mediciones, aunque sí resultó factible preparar una suerte de propuesta pública/privada de acción a favor del crecimiento provincial (denominada, con toda propiedad, *Agenda Pactada*). En otras palabras, fue posible activar un “capital social” latente en la provincia (reduciendo la desconfianza inter-institucional), pero no fue posible realizar una tarea de investigación supuestamente más sencilla.

El reciente trabajo de Guimaraes (1998, *op. cit.*) ofrece varias sugerencias de medición en relación a las cinco categorías de capital que el mismo utiliza (capital natural, construido, humano, social, institucional)¹¹; parece que sólo faltaría un terreno para un ejercicio práctico de medición conjunta. El documento de Grootaert (*op. cit.*) sugiere –en relación al capital social– determinar, por ejemplo, el número de asociaciones existentes (en la sociedad civil), su membresía, la frecuencia de reuniones, etc. como forma de medición. Las encuestas de opinión, como la mostrada más atrás relativa al capital cívico, constituyen otra forma de medir varios tipos de capital.

La preparación de un *proyecto político* de desarrollo para un territorio es un asunto que, personalmente, he explorado en nume-

¹⁰Veáse por ejemplo: Londoño, Juan Luis de la C. *Violencia, Psychis y Capital Social: Notas sobre América Latina y Colombia*, Santafé de Bogotá, Colombia, 1996. Trabajo citado por Piedad Patricia Restrepo, *op.cit.*

¹¹La similitud –dentro de cierto rango– entre ambos trabajos, el de R. Guimaraes y éste no es casual; es el resultado de la “fertilización cruzada” (para usar un término a la moda) entre personas que trabajan en el mismo lugar físico e institucional y que comparten las mismas visiones básicas sobre desarrollo, territorio y medio ambiente.

rosos trabajos, la mayor parte de ellos ya publicados. Sólo me parece ahora pertinente hacer referencia al más didáctico de ellos: *La mesoeconomía territorial. Interacción entre personas e instituciones*¹². En este trabajo se describen diez pasos para estructurar, poner en práctica, supervisar y dar continuidad a un proyecto político regional.

Como lo he escrito repetidamente, los conceptos de “plan de desarrollo regional” y de “estrategia de desarrollo regional”, corrientemente usados para describir el conjunto de propuestas que se plantean para desatar y estimular procesos de crecimiento y eventualmente de desarrollo, no tienen correspondencia con la complejidad de la realidad actual y por ello es mejor usar el concepto de “proyecto político” más intersubjetivo y constructivista que los anteriores.

El proyecto político, que por definición es un proyecto colectivo, concertado y consensuado (dentro de los límites de la realidad posible) cumple con dos requisitos, a mi entender básicos, de una propuesta de desarrollo: por un lado el proyecto político saca la cuestión del desarrollo de un territorio propio del campo del azar (lo que equivale a esperar un desarrollo que se produce “por buena suerte”) para colocarlo en el campo probabilístico (o sea, coloca el desarrollo en las manos de la sociedad) y por otro, el proyecto político transforma un conjunto masivo y desordenado, entrópico, de decisiones individuales, en una matriz decisional coherente con la propia visión del desarrollo. Algo, esto último, de la mayor importancia, como es fácil apreciar. Una postura similar, en el sentido de destacar la importancia de un proyecto político, es sostenida por el sociólogo de la Sorbonne E. Enríquez (1996), quien, refiriéndose a la necesidad práctica de trabajar con una multiplicidad de organizaciones y culturas, afirma: “El problema entonces (que debe ser analizado caso a caso) es construir un proyecto colectivo –considerando los proyectos individuales (de cada organización)– que pueda conducir a la transformación de la región y de la localidad”.

Quedan dos asuntos adicionales por mencionar: la escala terri-

¹²Ahora este documento forma parte (Capítulo III) del libro *Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial*, en prensa por la CEPAL. Como documento puede ser ubicado bajo la sigla LC/IP/G.82 de 1985.

torial y su relación con la presencia de estas formas de capital, y la pregunta acerca de quién pone en valor el capital sinérgico.

La así llamada “geografía institucional”, inicialmente ligada a M. Storper, ha redescubierto la importancia de la “pequeña escala territorial” en relación a los fenómenos de interacción social e intercambio de información y, por extensión, en relación a la confianza y por tanto a su papel en la conformación del capital social y del cívico. Parece en principio razonable suponer que el capital intangible surge con más facilidad en espacios “proxémicos”, espacios sociales en los que prevalecen las relaciones de proximidad, más que en espacios “distémicos” con grandes distancias sociales. Lo pequeño, hermoso o no, parece en su misma relatividad, más apropiado para desatar las energías sociales ocultas.

Y eso precisamente lleva a la segunda cuestión. El funcionamiento del capital sinérgico no es un proceso automático; requiere de un actor impulsor y tal actor no puede ser sino el gobierno del respectivo territorio, como agente concreto del Estado en ese nivel. Por esa razón, he apuntado en otras oportunidades a la necesidad de introducir nuevas funciones en la práctica de los gobiernos territoriales, hacer una reingeniería de ellos, (tomando la expresión de Osborne y Gaebler), para introducir en ellos la capacidad de movilizar factores intangibles.

En síntesis, si se desea considerar el desarrollo como una cuestión que tiene que ver con *el bienestar espiritual* de las personas humanas más que con su bienestar material, es decir, si se desea sostener que el desarrollo es un producto, un resultado, un estado cuasi-final (nunca final, dado su carácter asintótico) de naturaleza *intangible*, entonces será necesario activar factores causales de igual dimensión, intangibles. Estos factores, agrupados en categorías, pueden ser denominados como *capital intangible*. Se requiere de una capacidad sinérgica para articular y direccionar las varias formas de capital intangible; la función de la capacidad social para hacer esto se ha denominado *capital sinérgico*. La puesta en valor del capital sinérgico de una comunidad debe terminar por transformar los diversos capitales intangibles en un *sistema complejo*, de manera tal que el desarrollo aparezca como *una propiedad emergente del propio sistema*, en el sentido en que esta noción es utilizada por O'Connor y McDermott (1998) en el análisis sistémico.

REFERENCIAS

- Boisier S. *Política económica, organización social y desarrollo regional*, ILPES (Cuaderno N° 29), Santiago de Chile, 1982. (en inglés: *Economic Policy, Social Organization and Regional Development*, ILPES, Santiago de Chile, 1982).
- Boisier S. "Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa preta e o projeto político" en: *Planejamento e Políticas Públicas*, N° 13, IPEA, Brasília, Brasil, 1996.
- Boisier S. "El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial" en: *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (EURE)*, N° 69, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1997 (también en: *Revista de Estudios Regionales*, N° 48, Universidades de Andalucía, Málaga, España, 1997).
- Bourdieu P. *Las cosas dichas*, Gedisa Editorial, Barcelona, España, 1993.
- Bourdieu P. *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Editorial Anagrama, Barcelona, España, 1994.
- Bourdieu P. "Symbolic Power", en: *Critique of Anthropology*, N° 13/14, Sage Publications, Londres, 1997.
- Calcagno A.E. y A.F. Calcagno. *El Universo Neoliberal*, Alianza Editorial, Buenos Aires, 1995.
- Coleman J.S. *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge, Mass, 1990.
- Durston J. *Building Social Capital in Rural Communities*. Paper delivered at the 1998 meeting of the Latinamerican Studies Association (LASA), September, 1998.
- Enríquez E. "Cómo estudar as organizacoes locais" en: *Gestao Contemporanea. Cidades estratégicas e organizacoes locais*, Fundacao Getulio Vargas, Editora, Río de Janeiro, Brasil, 1996.
- Evans P. "Introduction: Development Strategies across the Public-Private Divide", en: *World Development*, Vol. 24, N° 6, Pergamon Press, 1996.
- Furtado C. *A economía brasileira*, Editora A Noite, Río de Janeiro, 1954.
- Fukuyama F. *Confianza. Las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad*, Editorial Atlántida, Buenos Aires, Argentina, 1995.
- Grootaert C. *Social Capital: The Missing Link?* The World Bank, Social Capital Initiative, Working Paper N° 3, Washington, April 1998.
- Guimaraes R. *Aterrizando una cometa: indicadores territoriales de sustentabilidad*, documento de trabajo, ILPES/DPPR, Santiago de Chile, 1998.
- Luhmann N. *Confianza*, Editorial Anthropos, Barcelona, España, 1996.
- Montero M. "Indefinición y contradicciones de algunos conceptos básicos en psicología social" en: M. Montero (Coord.) *Construcción y crítica de la psicología social*, Anthropos, Barcelona, España, 1994.
- Moscovici S. "The phenomenon of social representations" en: R. Farr y S. Moscovici, *Social Representations*, Cambridge University Press, Cambridge, 1984.
- North D.C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

- O'Connor J. y I. McDermott. *Introducción al pensamiento sistémico*, Ediciones Urano, Barcelona, 1998.
- Peyrefitte A. *La sociedad de la confianza*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1996.
- Restrepo P.P. "Capital social, crecimiento económico y políticas públicas" en: *Lecturas de Economía*, N° 48, Departamento de Economía, Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia, 1998.
- Vetter J. y R. Fuentes. "Inversión en capital humano e investigación y desarrollo" en: *Estudios Públicos*, N° 4, Centro de Estudios Públicos (CEP), Santiago de Chile, 1991.
- Walton J. *Elites and Economic Development*, Institute of Latinamerican Studies, University of Texas, Austin, 1977.
- Williamson O. E. *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press, New York, 1985.



SUBSIDIARIEDAD: UN CONCEPTO
CLAVE PARA LA POLÍTICA DE
DESARROLLO REGIONAL*



Walter B. Stöhr**

*Traducido de texto original en inglés por
Valeria Silva, secretaria bilingüe CEUR/UBB.

**Profesor Emérito, Dept. Of Urban and
Regional Studies University of Economics and
Business Administration, Viena, Austria.
E-Mail: walter-stoehr@wu-wien.ac.at

INTRODUCCION

La política de desarrollo regional se ha movido típicamente entre dos prototipos extremos, denominada como responsabilidad de Gobierno Central (principalmente en los años 60's y 70's) y como una agenda de ayuda-individual local/regional (principalmente desde los 80's). La primera se manifestó en la rigurosa forma central de planificación para regiones (predominantemente en países que en ese tiempo eran llamados Tercer o Segundo Mundo), mientras el último prototipo se tendía a manifestar como operación comunitaria "*boot-strap*" (gatillazo), comúnmente llamadas como acciones comunitarias o iniciativas locales/regionales. Para simplificar llamemos el primer tipo "política regional central" (o "desarrollo de arriba"), la segunda "acción de desarrollo local" o desarrollo desde abajo" (cf. Stöhr y Taylor, 1981).

La política regional central (PRC), dominante antes del período post-guerra, fue caracterizado no sólo como rol dominante del gobierno central, sino también como un alto grado de confianza en la *previsibilidad* de las tendencias de desarrollo futuro, en acción "racional", en el resultado de la capacidad del gobierno para resolver problemas económicos y sociales, y en la disponibilidad de abundantes fondos relativamente públicos (usualmente referidos al tema de recursos e industrias manufactureras que posee la nación). Estas políticas fueron aplicadas generalmente en los períodos de tasas relativamente altas de crecimiento de la post-guerra con mercados razonablemente predecibles, modestos cambios tecnológicos y con

“cierre” esencial de economías nacionales, caracterizados por barreras *tarifarias* relativamente altas y una predominancia de políticas sustitutas importantes (particularmente en los países del Segundo y Tercer Mundo). El proceso de toma de decisiones fueron altamente centralizados y por eso la poca capacidad de adaptación de los requerimientos locales o cambios externos. Las comunidades locales o regionales estaban sujetos a ser “*history-takers*” (experimentos históricos) en este proceso, en parte por la escasez de poder y de fondos.

El segundo prototipo de “acción de desarrollo local” (ADL) tiene características más opuestas y ha emergido recientemente, no sólo por la escasez de fondos gubernamentales centrales, sino también debido a su inhabilidad para resolver problemas locales en períodos de cambios rápidos. Con la apertura de la economía nacional y el crecimiento de la “globalización” local, las economías continuamente deben reubicarse en el mercado global y nacional. Ellos tienen que participar como –y competir con– una multitud de ‘*history-markers*’ (mercados dinámicos) tales como ‘ciudades mundiales’, el centro de las regiones y centros financieros mundiales, etc. Los cambios tecnológicos han acelerado y las tendencias de los futuros mercados se han convertido en menos predecibles. Para enfrentar condiciones de cambios rápidos externos, se requieren acciones altamente adaptables y flexibles para movilizar los recursos locales y externos de una manera óptima y en orden para competir en el mercado mundial. Esto requiere un grado más alto de toma de decisiones descentralizada e iniciativas locales/regionales y acción. “Ninguna estrategia organizacional de arriba puede completamente apreciar las diferencias entre distintas regiones y ningún centro gubernamental tiene la gran capacidad para negociar/tratar con nada a través de las perspectivas sectoriales. Por consiguiente, es sólo a través de la autonomía de las regiones, que la continuidad extendida de sus intereses sean servidos”. (Haynes *et al*, 1996).

En la práctica, de algún modo, ninguno de estos dos prototipos entre los cuales ha estado oscilando la política de desarrollo regional puede operar satisfactoriamente bajo presión y en condiciones

previsibles. La PRC tiene insuficientes recursos y flexibilidad para enfrentar con los activos cambios locales, y la ALD tiene insuficiente conocimiento de las tendencias globales y varias carencias respecto a recursos externos e información.

En el pasado, las autoridades centrales tendían a retener tantas funciones como decisiones posibles y delegar sólo las de bajo nivel, las cuales no eran capaces de llevar a cabo adecuadamente o las cuales eran políticamente menos importante. Con la toma de consciencia de que este procedimiento no era apto para resolver problemas locales/regionales de una manera sustentable, los gobiernos centrales comenzaron a alentar las iniciativas locales de desarrollo. En muchos casos, sin embargo esto tomó una forma de autoridad central *desligada*, deshaciéndose ellos mismos de responsabilidades y dejando a localidades y a regiones defenderse por sí mismas sin darles el soporte necesario y los recursos para el éxito.

Para requerimientos futuros, una política de desarrollo más efectiva tendrá que ser concebida en un proceso multidimensional caracterizado con el principio de “subsidiaridad”. Esto significa que, contrario a la práctica dominante pasada, esos procesos y decisiones que pueden ser mejor ejecutadas en niveles locales o regionales deben ser ejecutadas ahí; sólo esos que no pueden ser llevados a cabo satisfactoriamente deben ser “delegados” a niveles más altos. Igualmente, para la movilización de recursos (incluido tarifas) y la toma de decisiones sobre éstos, se deben priorizar los niveles locales y regionales que puedan entonces “contratar” ciertas funciones o servicios a niveles más altos del gobierno, al sector privado, o a organizaciones no-gubernamentales.

El propósito de este documento será especificar criterios y definir, en base a trabajos empíricos, qué actividades tienen ventajas comparativas en los niveles locales o regionales y qué actividades, de manera complementaria, deben ser ejecutadas en niveles más altos o en el exterior por actores públicos o privados. Dado que este autor ha trabajado mayormente en países desarrollados, el presente artículo está escrito de una manera principalmente europea.

PERSPECTIVAS RECIENTES DE LA TEORÍA Y PRÁCTICA DEL DESARROLLO LOCAL/REGIONAL

En la década pasada emergió cierto número de nuevos conceptos de desarrollo territorial, tales como los “clusters”, (conglomerados), “networks” (redes de trabajo), “innovative milieux” (medios innovativos), “complejos de innovación regional”, etc. y han sido usados, y aplicados en la práctica, de alguna u otra extraña manera. ¿Son estos conceptos realmente nuevos o son sólo vino viejo en nuevas pipas? A pesar que tienen nuevos nombres, estos conceptos son basados en, y desarrollados más desde, conceptos previamente usados como los espacialmente determinados ‘growth centers’ (centros de crecimiento) (Boudeville, 1966), ‘polos crecientes’ intersectoriales (Perrox, 1955) y el ‘distritos industriales’ de Marshall (1980) –aunque esto no es siempre indicado explícitamente. En términos teóricos todos estos conceptos se refieren a la variedad de combinaciones de específicos tipos de externalidades tales como economías aglomeradas (Weber, 1929; Hoover, 1937), economías de escala externa (incluyendo esas asociaciones con aprendizaje, innovación, derrame de conocimiento y un aumento de especialización), como Feser (1998) oportunamente demostró.

“Clusters (conglomerados) consisten en firmas activamente ligadas en un espacio de proximidad cercana” (Bergman, 1998). Ellas son por eso espacial y explícitamente determinadas. El concepto fue inicialmente desarrollado por Michael Porter (1990) para indicar el significado de vinculaciones inter-industria en la competitividad de las economías nacionales (y regionales). El especificó tres condiciones críticas de competitividad a través de la formación de conglomerados: “Primero, lo que hace a naciones, estados y ciudades prosperar y a las compañías competitivas es una incesante concentración en la innovación ascendente. Segundo, la competitividad depende en la creación y apoyo especializado y ventajas locales únicas. Tercero, los sectores públicos y privados deben trabajar de por sí en un tándem para alentar a los conglomerados a formar, crecer y diversificar” (p. 26). De otra manera los conglomerados son considerados como “redes de trabajos locales que consistentemente cruzan los límites organizacionales e inter-sectoriales , incluyendo no solamente compañías, pero a veces también

agencias gubernamentales y asociaciones comunales. Lo hacen de esta manera, influenciando nuevas formas de gobernabilidad regional” (Martínez-Fernández, 1998). Los conglomerados han sido asociados con el nuevo pensamiento de la innovación (Jacobs, 1997) también como la red-de-trabajo orientada al acercamiento al desarrollo espacial y económico. (Lawson *et al.*, 1997, cit. Lagerdij, 1998). ‘Clusters’ –a pesar de esto casi nunca es explícitamente señalado– en esencia se desarrolla más el concepto del ‘growth centre’ (centro de crecimiento) (Boudeville, 1966; Darwent, 1969) enriquecido por factores históricos, institucional y cultural. Los conglomerados son por eso cargados con problemas similares para el desarrollo regional como son ‘growth centres’, i.e. “Como ventaja industrial y local, ventajas *reproductivas* (*begets*) a través del crecimiento de los retornos, la actividad económica se concentra aún más en lugares selectos” (Feser, 1998, p. 349). Esto puede significar que a pesar de las áreas de los conglomerados pueden acelerar su propio crecimiento y tasa de innovación, pueden al mismo tiempo, como los viejos ‘centros de crecimiento’, contribuir a la extensión de disparidad intra-regional e intra-nacional, y aumentar el efecto ‘*backwash effect*’ (efectos hacia atrás) (Myrdal, 1957) de áreas periféricas.

“Las redes de trabajo”, en contraste, no son necesariamente ni espacialmente determinadas. Han sido definidas como formas organizacionales representando modelos recíprocos de comunicación e intercambio, y en contraste con el mercado y las estructuras gubernamentales jerárquicas (Powel, 1990, p.295). Son caracterizadas “por una relación de largo-plazo de diferentes colegas que cooperan en el mismo nivel jerárquico en un ambiente de mutua confianza y comprensión (Karlsson/Westin, 1994, p. 3). La emergencia de redes de trabajo es explicada no primariamente por aspectos de costo, sino por intereses estratégicos, el deseo de conveniencia y realizar efectos sinérgicos, resultado de la tecnología y otros complementarios (Freeman, 1991; p. 512). Ellos son un acuerdo institucional con intención de adquirir y compartir recursos de “pérdida relativa, informal, implícita, descompuesta, y sistemas recombinables de inter-relaciones” (DeBresson/Ammesse, 1991; p. 364). Mientras las redes de trabajo no son necesariamente ni espacialmente determinadas, estudios-de-casos indican que “las compañías en regiones centrales muestran una mayor probabilidad de interacciones inter-

regionales, mientras que en áreas rurales el contacto domina” y “que las compañías con innovación intensiva exhiben, sin duda, una más fuerte énfasis en la red de trabajo inter-regional. Acceso a fuentes externas de conocimiento, parece ser más importante para el servicio que para las empresas manufactureras”. (Koschatzky, 1998). La extensión espacial de las redes de trabajo por eso parece ser diferenciada entre los tipos de áreas y sectores.

Por otra parte, el paradigma de la red de trabajo es considerada una nueva tendencia en el desarrollo regional y corporativo, el que se refiere a la práctica de cooperación entre agencias como un aspecto de reestructuración económica en regiones específicas. Las redes de trabajo regionales reflejan cambios que se están llevando a cabo en nuestra sociedad incluyendo en las maneras que la comunidad participa en su desarrollo (Castells, 1996). Algunos autores describen la red de trabajo como “la organización del siglo 21” (Snow *et al.*, 1992; Chisholm, 1996).

“Medio innovador” es un concepto desarrollado por el grupo francés original GREMI (Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs; cf. Aydalot, 1986 y Keeble, 1988; Camagni, 1991). Esto define un medio exitoso como “un set de relaciones territoriales abarcando, de manera coherente, un sistema de producción, economías diferentes y actores sociales, una cultura específica y un sistema de representación, y generando un proceso de aprendizaje dinámico y colectivo” (Camagni, 1991; p.130). Este proceso de aprendizaje colectivo regional es de interés para los mecanismos regionales que reducen la incertidumbre enfrentada por compañías en un ambiente tecnológico de cambios rápidos, tales como las asociadas con una ‘brecha competente’ que surge del límite de la habilidad de las empresas para procesar y comprender la información disponible.

Reducir o eliminar esta ‘brecha competente’ demanda el desarrollo por la firma de una efectiva función de *recodificación* que “traduce información externa a un lenguaje que la compañía comprenda”, funciones que pueden implicar tanto información codificada y tácita a un conocimiento específico-de la empresa, incluyendo conocimiento R&D (p. 127). “El aprendizaje colectivo regional, de esta manera, se concentra en vínculos y redes de trabajo entre compañías y vía mercado laboral regional. (Keeble *et al.*, 1998). Para

Camagni (1991) la relación ‘medio’ vincula a la firma con su ambiente contiguo, mientras que las extensas redes de trabajos los vinculan explícitamente a seleccionar colegas en su (extenso) ambiente operacional. Estas redes extensas de trabajo son importantes “en tres áreas estratégicas de la actividad de la firma local, como ingresos externos innovadores, colaboración de investigadores interfirmas, y mercados laborales profesionales y científicos” (Keeble *et al.*, 1998).

El concepto de ‘medio regional’ es un desarrollo más avanzado del ‘distrito industrial’ de Marshall (1980) y es el único de los tres ‘nuevos’ conceptos mencionados hasta ahora donde éste es explícitamente reconocido en la literatura relatada.

Estos conceptos han sido seguidos por eso de ‘complicada innovación regional’ (Stöhr 1986) donde “la interacción sinérgica de redes de trabajos regionales... (entre) instituciones de entrenamiento y educacional, R+D, consultor gerencial y tecnológica, peligro financiero, producción, y funciones de toma-de-decisiones localmente-*asentadas* o a la vez con o entre instituciones especializadas o por cooperación informal entre firmas” (p. 42) han, en la base de los casos empíricos-estudiados, sido determinados como factores principales en la innovación y desarrollo regional.

He aquí los conceptos relativos a la competitividad y ventaja comparativa de la cooperación e interacción en la escala de localidades o regiones, en un contexto global y nacional. Una pregunta mayor, de alguna manera, es a qué extensión de la escala global son determinados por los actores regionales/locales, nacionales o supra/nacionales.

EL CONCEPTO DE LA SUBSIDIARIDAD

Se refiere a un sistema social “estructurado desde abajo, comenzando con la familia y los grupos primarios que son caracterizados por contactos personales entre los miembros y estructuras transparentes, a través de grupos secundarios locales o funcionales, hacia el estado de una comunidad política comprensible. Se puede definir como ‘orden social, orientada en contra del estado centralista y

totalitario, en donde la comunidad reconoce el potencial de los subordinados y ejercita sólo las tareas que aquél no puede cumplir” (*Enciclopedia Brockhaus*; traducido por este autor). En la práctica hay por lo menos dos tipos de interpretación para este concepto: uno que entrega a cada nivel societal la responsabilidad de hacer lo que puede hacer mejor, pero al mismo tiempo, en un espíritu de solidaridad, puede obtener ayuda ‘de arriba’ si no puede solucionar un problema (e.g. en la filosofía social católica, c.f. próximo párrafo); el otro es más relativo al pensamiento neo-liberal y dice que cada individuo y niveles sociales bajos deben responder por sí solos, y que el Estado y niveles más altos deberían sólo llevar a cabo el mínimo de funciones.

El concepto así como el término de subsidiaridad han sido poco usados y, hasta hace muy poco, rara vez utilizados. En el contexto europeo, esto ha derivado de la filosofía social católica, que desde los fines del siglo pasado ha usado estos conceptos y su demanda, exigir por el federalismo, la independencia individual y la familia del estado. Una amplia discusión política del concepto de la subsidiaridad y una demanda casi unánime por su implementación general ha surgido recientemente en la Comunidad Europea como una reacción al Tratado Maastrich 1992, el cual ha sido abiertamente criticado por ser demasiado centralista, burocrático y distante del ciudadano. La UE y todos sus países miembros han hecho a lo menos un comunicado verbal para remediar esto en el próximo proceso de reforma de la UE. En la ley EC, de alguna manera, hasta el momento ha sido incorporado, explícitamente sólo la conexión con la política de protección del medio ambiente. (donde se pretende evitar el estándar uniforme).

Apliquemos ahora este concepto en el desarrollo y planificación regional en general.

SUBSIDIARIDAD EN EL CAMPO DE LA POLÍTICA DEL DESARROLLO

A pesar que muchos de estos determinantes pueden ser el resultado de niveles altos, el desarrollo concreto no puede ser validamente evaluado por variables agregadas nacionales o internacionales, pues

siempre se manifiestan en localidades o regiones específicas donde la gente encuentra (o no encuentra) empleo, viviendas, servicios básicos, etc., para cubrir necesidades personales elementales y sociales. El tamaño geográfico del área dentro del cual los grupos sociales e individuales deben tener acceso a estas actividades o producción de desarrollo, varía de acuerdo a los factores geográficos (relieve, obstáculos físicos para la movilidad) y en consideración de la infraestructura y tecnología disponible (transporte, comunicaciones, etc.). En algunos casos estas áreas básicas de desarrollo deben ser por eso municipalidades solitarias/únicas, en otros casos, al contrario, regiones interiormente grandes y bien conectadas. En un contexto anterior, hemos definido el tamaño como una unidad de desarrollo básica, como el área dentro del cual se lleva a cabo la intensiva interacción común por el desarrollo, dentro de la cual los beneficios de esta acción también deberían tener su mayor impacto, y donde el mayor control, relacionado sobre el proceso de toma-decisiones, debería por eso ser ejercitado (Stöhr, 1990; p. 31 y ss).

Mientras que en los períodos anteriores la intensidad de la interacción tendía a ser más alta dentro de las áreas pequeñas, la moderna tecnología comunicacional y de transporte suele aumentar la escala de las interacciones intensas. Esto, sin embargo, no ha conducido a la disolución de las redes de trabajos regionales como los “conglomerados de competencia” (Rosegger, 1998), los cuales requieren un conocimiento base previo para la adopción de innovaciones. Para uno de los pequeños países constituido por conjuntos voluntarios de unidades pequeñas independientes antiguamente, Suiza, Rossi (1998) e.g. dice respecto a la creación de las ‘macro-regiones para la planificación regional’ *fuera de los actuales 26 Cantons*; él argumenta que esto podría crear economías de escala en ‘marketing’ de regiones en el exterior, para ‘cooperación sinérgica’ en el trato con el Gobierno Federal y posibles vis-a-vis de la Unión Europea (del cual las regiones NUTS son 5 a 10 veces más grandes que la presente planificación y política regional suiza), y a una reducción en los costos de transacción para el acceso al mercado y a información institucional.

La acción común local para el desarrollo o “iniciativas locales” ha adquirido un importante crecimiento desde los años 80’ de este siglo, pues ocurrió que el gobierno central fue cada vez menos ca-

paz de enfrentar los problemas y retos que la globalización y reestructuraciones globales subsecuentes crearon en localidades y regiones específicas (Mueege y Stöhr, 1987). A pesar de que esto pueda parecer como una contradicción, la tendencia del crecimiento hacia la integración multi-nacional y la globalización, al mismo tiempo ha liderado un importante crecimiento de la acción en el nivel local/regional (Marks *et al.*, 1996). (Sabel,1987) cada estado globalizado da un nuevo elevamiento a las economías regionales en el mundo.

La globalización y la creación de bloques económicos macro-regionales (UE, NAFTA, MERCOSUR, etc.), de hecho han cambiado las funciones y el poder decisional entre las diferentes escalas de la jerarquía espacial. Los estados nacionales han cedido poderes a sus respectivos bloques económicos macro regionales “un nuevo estrato decisional ha removido un tanto más los sistemas nacionales de gobierno representativos de las gentes” (Haynes *et al.*, 1996). Al mismo tiempo el gobierno nacional ha ‘descentralizado’ ciertas funciones a las autoridades regionales/locales, a las ONGs o al sector privado. Esto está en línea de la tendencia reciente hacia gobernabilidad en el marco del pensamiento económico neo-liberal, pero también responde a la nueva ola emergente del regionalismo. “Los intereses del estado central están por eso cambiando en dos direcciones: hacia arriba, al nivel supranacional y a las prioridades internacionales, y hacia abajo, al nivel sub-nacional y a los asuntos domésticos locales. Esta ‘orientación dual’ redirige los recursos del estado y reduce su capacidad para ejercer un control efectivo e influencia a nivel nacional. En consecuencia, incluye la formación de ‘asociaciones intermediarias, redes de trabajo social y una completa diversidad social, grupos de presión políticos y económicos’ cada vez desafiando el rol y la función del estado central (McDonagh and Commins, 1998).

VENTAJAS COMPARATIVAS DE ACCIÓN EN EL NIVEL LOCAL/REGIONAL

Veamos ahora cómo pueden ser las ventajas comparativas de acción en el nivel local/regional:

- *Dirigir la percepción del problema:* Tratar con las necesidades actuales, adecuando estrategias (Halkier *et al.*, 1998; pp. 18 ff) son casi siempre mejor percibidas en los niveles local/regional, a pesar de su evaluación objetiva, acceso a métodos e información en los estándares interregionales comparativos, frecuentemente facilitados por niveles superiores.
- *Intensividad de interacción:* Cooperación, red de trabajo, e intercambio informal de información para las nuevas iniciativas de desarrollo, puede ser mejor archivadas al nivel local/regional, con tal que el grado necesario de solidaridad e identificación de los actores dentro de la región exista. Si no es el caso, muchas veces pueden ser de ayuda los “animadores” o “agentes de desarrollo local” en promover esta interacción. Estos actores no tienen que ser necesariamente endógenos, sino que de vez en cuando pueden ser de origen externo (e.g. *dirigentes de ramas de plantas con externo HQ*, que se han venido a identificar con la región) o ‘emigrantes retornados’ locales quienes han pasado su tiempo obteniendo experiencia en el extranjero.
- *Sinergia local y regional:* Interacción intensiva entre los diferentes agentes del desarrollo, es idéntico a aumentar la suma de sus efectos en maneras sinérgicas. Esto se referiría a la interacción regional de investigación e instituciones de capacitación, consultoras y otras facilidades de servicio *entrepreneuriales*, instituciones financieras, servicios legales, etc. (Stöhr, 1986). A pesar de las oportunidades con las que los nuevos medios de telecomunicaciones ofrecen para tal interacción, el contacto cara-a-cara aún sigue siendo un rol importante.
- *Potencialidad para las iniciativas económicas y sociales locales:* Las iniciativas local/regional serán siempre el resultado de la intensa interacción local. Las iniciativas económicas deberán ser paralelas con las iniciativas sociales. Las iniciativas económicas locales, frecuentemente serán requeridas, con lo que Johannisson (1990) ha llamado la “*entrepreneuria social*”, una *entrepreneuria* que también busca algo que aprete los intereses locales, en vez de un mero interés de *soporte*. Iniciativas sociales locales, por otro lado, de acuerdo al reciente estudio transnacional de iniciativas locales en un país desarrollado y tolerante (Birner *et al.*, 1998) también pueden ser desencadenadas por tipos específicos de personas,

i.e., no tanto por personas con gran disponibilidad de tiempo o por los más castigados o por los subjetivamente conscientes de los grandes problemas locales., sino por las personas (casi siempre varios) que ya tienen trabajo, frecuentemente del sector público, los cuales tienen buen acceso a la información, a los recursos financieros a la toma-de-decisiones políticas. Los fundadores de las economías locales o iniciativas sociales usualmente serán miembros de redes de trabajo, tanto horizontales (local) y verticales (nacional o global). También serán, probablemente los catalizadores para lo que Friedmann llama “connotados” locales.

- *La formulación estratégica local:* Actores o agencias del nivel local/regional están “mejor posicionadas para desarrollar estrategias confeccionadas para problemas específicos de la región individual” (Halkier 1998, p. 18) que otros en niveles superiores. Estos pueden ser principalmente autoridades locales, si tiene personal innovativo y son lo suficientemente flexibles para llevarse bien los nuevos retos del desarrollo moderno (Hennings and Kunzmann, 1990), o Agencias de Desarrollo Regional independientes, establecidas especialmente para este propósito (Halkier, 1998), o por grupos informales de negocios o acción comunitaria. Tal estrategia puede substancialmente extenderse de una intensificación de estructuras existentes (Maillat, 1998), la creación de conglomerados inter-sectoriales, el completo abandono de la base económica pasada y a una completamente nueva (Roberts *et al.*, 1990), o el establecimiento de una tecnología-alta orientada al Parque Tecnológico (Goldstein y Luger, 1991) o *ciudad tecnológica* (Stöh, 1988 y 1992).

Aprendizaje colectivo dentro de los “conglomerados” y “redes de trabajo” regionales: geográfica, institucional y proximidad social, facilita la “continuidad a través del tiempo del “know how” de la tecnología y ciencia local, vínculos estables inter-SME y un estable mercado laboral local; estas relaciones, que ponen en movimiento una transferencia de información tácita e informal, y el “know how”, y bienes materiales no-codificados, entre las firmas locales que ayudan a determinar una atmósfera industrial y reducción de los costos de transacción” (Camagni, 1991; cit. Capello, 1998). En un análisis empírico Capello encontró que la innovación radical está primor-

dialmente relacionada con la base SME en el aprendizaje colectivo a través de “mecanismos sociales de traspaso espacial de conocimiento” dentro de los medios locales donde representa una externalidad, mientras procesa innovación “parece requerir mayormente conocimiento interno acumulado por la firma, y proximidad tecnológicas con proveedores y clientes” (Capello, 1998; p. 14). “La creatividad local del know how, de esta manera acumula afuera de la firma y es, en este sentido, el resultado de un proceso de socialización facilitada por la cultura común y los códigos y reglas organizacionales”. (p. 16).

La necesidad de vínculos innovadores extra-regionales: como se mencionó arriba, la mayoría de las firmas en un medio local innovador, de alguna forma también necesitan impulsos innovadores externos (Stöhr, 1986) el cual debe ser “traducido a un lenguaje que la firma pueda comprender” (Camagni, 1991). Los análisis empíricos en diferentes países han demostrado que esto se aplica en un 85% de las muestras, en ambos casos de estudios regionales en Italia (Capello, 1998) y en la región de Cambridge de Gran Bretaña (Keeble *et al.*, 1998), mientras el porcentaje de firmas que dependen de su impulso innovador, sólo en el “medio” local, es de un 2% y un 14% respectivamente. El acceso a información externa y vínculos de cooperación son por eso vitales para la innovación para llegar a ser sustentables por sí mismos en el proceso regional.

Regiones o países individuales tendrán, por esto, capacidad diferente de desarrollo endógeno y consecuentemente una diferente necesidad por la entrada de desarrollo central o externa.

FUNCIONES IMPORTANTES DE LOS ACTORES NACIONALES O SUPRA-NACIONALES

Estrategias de endogeneidad o desarrollo desde abajo (Stöhr y Taylor, 1981) han sido siempre abusadas por las autoridades centrales, como una excusa para retirar sus propias responsabilidades por el desarrollo regional y dejar a las regiones/localidades arreglárselas ellos mismos con sus propios problemas. Ellos, de hecho, tienen importantes funciones, de alguna forma en un sistema de desarrollo regional subsidiario, el cual muchas regiones o no pue-

den realizarse o necesitan tener la capacidad de movilizar su potencial desarrollo endógeno.

Entre otras funciones importantes de las agencias nacionales o supra-nacionales son (cf. También Stöhr, 1989):

- Fácil acceso de información en:
 - Oportunidades de mercado (nacional, mundial).
 - Nuevas tecnologías.
 - Nuevas formas organizacionales/manejo.
 - Aprendiendo experiencias de iniciativas de desarrollo de otras localidades/regiones.
- Co-financiar/ entrenamiento/ regional y centros R&D.
- Co-financiar desarrollo organizacional local/regional.
- Promover a personas innovadoras, grupos y empresarios innovadores en el nivel local/regional.
 - Promover el establecimiento de instituciones de riesgo-financiero.
 - Promover la flexibilidad de estructuras institucionales en todos los niveles para propósitos de desarrollo.
- Asignar una libertad sustancial en la toma de decisiones, acción y autonomía financiera en los niveles locales y regionales. Esto al mismo tiempo significa contrarrestar excesiva concentración funcional y geográfica del capital, actividad económica y población. Un sistema basado en subsidiaridad económica, política y geográfica, tiende a tener un alto potencial para todas las deficiencias que uno regula con políticas *de la ciudad de punta*.
- Promueve el marco de condiciones estructurales, que facilitan la reducción de disparidad inter-regional en niveles de desarrollo. Esto incluye la extensión de condiciones que permiten la formación de los ‘conglomerados’ y las ‘redes de trabajo’ también hasta en áreas menos desarrolladas, con agencias de redes de trabajo, transferencia tecnológica, proveer información, etc.. Un prerrequisito importante es que la acumulación de conocimiento (capacitación/aprendizaje) es como una forma de invertir, que genera *externalidades (influencias)* sociales (Romer 1986) es facilitada también a áreas periféricas.

- Promueve o al menos permite la interrelación con redes cooperativas transregionales. En casi todos los casos estudiados (Stöhr, 1986, 1990), el desarrollo endógeno era sólo posible si las respectivas agencias gubernamentales centrales estaban dispuestas a promover o tolerar tales vínculos de alguna manera guiadas o no primordialmente por intereses de agencias centrales. Más allá, esto demuestra esencialmente que el desarrollo endógeno era apoyado (frecuentemente de manera informal) por redes de trabajo cooperativas o ‘cuadros eslabonados de confianza’ no políticamente dominadas por instituciones centrales establecidas. Este grupo de vínculo “*cuadros*” frecuentemente lleva a cabo funciones importantes en fortalecer la posición de pacto de los grupos regional vis-a-vis, autoridades centrales o empresas económicas externas (multiregional), en la capacitación y consultoría, tan bien como en el aumento de la consciencia local sobre las razones básicas de los problemas existentes y sobre el requerimiento de organización propia, para sobrellevarlos. Esto, por eso, era un factor importante para promover la iniciativa de los emergentes desarrollos locales.

Los actores económicos locales, de alguna manera, serán carenciados si las facilidades suficientes o capacidades no están disponibles dentro de la región. A veces esto será como ramas de árboles de empresas multi-regionales (MNE) o ramas fuera de las universidades o centros de investigación. De manera de alcanzar un desarrollo *sustentable-propio* de la región, i.e. sin dependencia unilateral en ingresos externos, esto debería servir para internalizar estas funciones lo más ampliamente posible. MNE interesado en investigar dentro de una región, debería ser incentivado (o *en el caso de subsidios dados por hechos contractualmente obligados*) para también localizar alguna de sus funciones claves (R&D, toma-decisiones o funciones HQ) dentro de la región. Una vez establecidas, las ramas de las universidades o centros de investigación deberían lo antes posible establecer instituciones autónomas *full-fledged*. (Nijkamp y Stöhr, 1986 y 1988)

- En localidades/regionales con problemas especiales de reestructuración (industrialización y minera “vieja”, especial desventaja de la producción agrícola, problemas específicos de mejoramiento urbano, etc.) las autoridades centrales deberían –para personas carenciadas– dar especial ayuda para resolver estos problemas. Un

ejemplo es el Fondo Estructural que la Unión Europea ha establecido para problemas específicos de áreas y sectores. Algunos de estos programas mantienen ciertos aspectos de la “vieja redistribución” de políticas de desarrollo central, las cuales serán exitosamente retiradas poco a poco fuera de la producción de algún modo. Esencialmente estos son programas multi-nacionales, basados explícitamente a través compartir gastos con autoridades nacionales y sub-nacionales.

REQUERIMIENTOS GLOBALES Y MULTI-NACIONALES

En Europa la OECD ha estado promoviendo iniciativas locales por los últimos 15 años, a través de su Servicio de Desarrollo Territorial (SDT) y su Programa de Desarrollo Económico Local y Empleo (DELE), igual que sus antecesores. Similarmente, la Comisión Europea, a través de sus Programas de Fondos Estructurales y especialmente los Fondos Sociales Europeos para el Desarrollo Local, está promoviendo Iniciativas Locales en la batalla contra el desempleo. Pero sólo desde 1993 se ha planteado la pregunta sobre el desarrollo local atrayendo seriamente la atención de los que toman decisiones en Europa. Por muchos años, estas ideas eran consideradas periféricas comparadas a la macro-economía y otras estrategias y fue sólo en 1995 que “la Comisión en este campo, permitiera la producción de una *outline* para una Estrategia de Incentivo Europea, para iniciativas locales para el desarrollo y el empleo (Comisión de Comunicación COM (95 273 del 13 de Junio de 1995)”. Por ahora se puede ver que “la competitividad hoy no es algo sólo de compañías, sino también crecientemente algo de áreas locales y regiones”. Programa DELE y sus Compañeros, OECD, Paris, n.d.).

Pero también hay más iniciativas informales de desarrollo local en una escala multi-nacional en Europa, tal como la Red de Trabajo de Negocios Europea para la Cohesión Social (RNECS), apoyada por ahora por unas 70 grandes empresas multi-nacionales (Philips, Daimler-Benz, Shell, British Telecom, Oliveti, Volkswagen, etc.), que en cooperación con los ONGs locales ayudan a otras firmas “que están dispuestas a enfrentar sus responsabilidades sociales”,

desarrollando capacitación y programas para ascender al personal, en la creación de nuevos trabajos, en proyectos para la reintegración del desempleo, y en la creación de nuevas firmas (Der Estándar, 1./2. Aug., Vienna 1998). Otras iniciativas para la comunicación inter-local son esas de MUNICIPIA que ofrecen una plataforma interactiva en el Mundo Web por el intercambio o comprar ahora más de 250 modelos de “buena práctica” de experiencias de planificación urbano y regional. Un apoyo similar es aportado por la Alianza Europea para las Redes de Trabajo Comunitarias (AERC) que ofrece una plataforma telemática diálogo-orientador para comunidades locales promoviendo el intercambio de experiencias de desarrollo local. (MUNICIPIA Newsletter, 2/198: www.municipia.at);).

Los programas multi-nacionales como los ejemplos mencionados arriba, también existen en uniones multi-nacionales emergentes, tal como en las Américas, en Europa Central y Oeste, y en otras partes del mundo. Su reforzamiento y expansión es importante y debería ser apuntada.

En la escala global, el presente discurso del Acuerdo Multilateral en la Inversión (AMI) puede llegar a ser de gran importancia para el desarrollo local y regional. Este acuerdo tiene como objetivo asegurar por completo los derechos de las Empresas Multi-nacionales (EMN) acerca de sus inversiones en cualquier país o región del mundo. Por la estabilidad del desarrollo nacional, local y regional, de algún modo, debería también ser importante definir la responsabilidad de las EMN hacia los países/regiones, en los cuales invierten o dejan de invertir.

UNCTAD (Ganesan 198) y oficial UNIDO temen que el AMI “es un acuerdo que ha sido diseñado para los intereses de algunas multinacionales OECD-base” y es caracterizado por “la ausencia de un rol representativo genuino para la sociedad civil, para enderezar la AMI” (Amaizo, 1998). El Movimiento Mundial de Desarrollo (Coates, 1998) expresa preocupación que “actualmente la AMI remueve el poder del gobierno y crea nuevos derechos radicales para los inversionistas extranjeros, pero no incluye responsabilidades respetadas para los inversionistas extranjeros”. En términos más concretos es predecible “un aumento de la ‘deficiencia democrática’ asociada con la reposición de derechos de los ciudadanos en una

democracia con una mejora de los derechos corporales y responsabilidad reducida y efectividad de instituciones de nivel-local, a través de coacción en sus habilidades para promulgar/representar soluciones a nivel local” (p. 7).

En el actual proceso de regulación en la AMI no elimina tales deficiencias, esto ciertamente podría ir en contra del principio de subsidiaridad en políticas de desarrollo y prácticamente llevar a una pérdida de derechos de soberanía sobre el que hacer político y legislativo en los eventuales niveles locales, regiones, hasta nacionales. Esto hasta podría “contrastar con la conclusión del Reporte del Desarrollo Mundial 1997 del Banco Mundial, en el rol del Estado (el cual) refleja la importancia de la medida para construir la capacidad del Estado para intervenir completamente, para promover un desarrollo equitativo y sustentable” (Coates, 1998; p. 8).

Tanto en países ‘en vías de desarrollo’ como en ‘desarrollados’, los gobiernos locales, regionales y nacionales necesitan estar en condiciones de formular sus propias políticas de desarrollo (e.g. fortalecer y diversificar sus industrias domésticas, investigar propuestas internas de inversión, alentar a los que crearán beneficios para el desarrollo y rechazar a esos que perjudican la comunidad local, o que destruyen su medio ambiente, estipular tecnologías de transferencia acompañantes, o el uso de ingresos locales) y definir su propia política financiera (e.g. controlar el flujo de capital especulativo, que puede conducir a la inestabilidad financiera).

MNE también debería estar obligado a participar en los costos que sus desinversiones causan en regiones específicas en términos de desempleo, estándar social, lo que queda de daño del medio ambiente, etc. Este es un tema en el cual estándares uniformes internacionales para la MNE necesitan ser introducidos en orden para evitar el ‘hopping’ (*esperanza*) de las EMN, con sus inversiones de país a país, tratando de maximizar su corto término *share-holder* (*compartir-sostener*) de ganancias, y descuidando grandes intereses sostenedores, incluyendo aquellos de las respectivas comunidades locales y regionales.

CONCLUSION

En resumen, experiencias prácticas muestran que el desarrollo local/regional –a pesar de y particularmente en relación a la reciente tendencia hacia la globalización y desregulación– es en parte de gran importancia, tanto políticamente como desde un punto de vista global del desarrollo. A diferencia de una práctica redistributiva tradicional ‘de arriba’ (basada principalmente en experiencias, antes del tercer cuarto de este siglo), el desarrollo local/regional en el futuro debe estar mucho más relacionado en un sistema de ‘subsidiaridad’ en donde a los niveles sociales más bajos se les debe dar la oportunidad para definir sus propias prioridades, y en esa base determinar e implementar sus estrategias de desarrollo. En estos niveles se requiere poderes adecuados en la toma de decisiones para asignar, en la forma que corresponde, los recursos que son capaces de movilizar. Las funciones que comunidades locales no puedan llevar a cabo deben estar dispuestas a contrastarse con niveles sociales más altos (regional, nacional o supra-nacional) o con ONGs. Estos últimos niveles y organizaciones deberían, en un espíritu de ‘solidaridad’, estar abiertos a llamados de los niveles locales/regionales y concentrar sus actividades en facilitar acceso a información externa de apoyo, promoviendo flexibilidad e innovación en niveles locales/regionales, y facilitando el proceso de ‘capacitación colectiva’ a través de la formación de lo que se ha llamado ‘conglomerados’ regionales funcionales, ‘medios innovativos’ e ‘innovaciones complejas’ (cf. Above [arriba]). Al mismo tiempo, su integración a ‘redes de trabajo’ de grandes-escalas deben ser facilitadas, las cuales pueden ofrecer innovación externa e impulsos de desarrollo a comunidades locales/regionales. En tales ‘redes de trabajo’ las empresas multi-nacionales e inversiones internas deben, frecuentemente, jugar también un rol importante. Es importante, de alguna manera, que a las comunidades locales/regionales se les dé el derecho de negociar y decidir sobre condiciones para tales inversiones internas, y ser capaces de –en las palabras del Reporte de Desarrollo Mundial del Banco Mundial de 1997– “construir su capacidad... para intervenir competentemente en promover el desarrollo equitativo y sustancial”. El Acuerdo de Inversión Multilateral (AIM), dentro de poco bajo negociación, debe por eso paralelamente asegurar el derecho de los inversionistas extranjeros de también

definir sus responsabilidades hacia la comunidad local, regional y nacional, y asegurar después un rol democrático en la determinación de sus propios procedimientos de desarrollo, y a participar en la formulación de la AIM. El último acuerdo debe contener también un 'código de conducta limpia' para los inversionistas multi-nacionales hacia las comunidades territoriales, ambas preocupándose de sus inversiones y desinversiones.



TERRITORIO, COMPETITIVIDAD
SISTÉMICA Y DESARROLLO ENDÓGENO.
METODOLOGÍA PARA EL
ESTUDIO DE LOS
SISTEMAS REGIONALES
DE INNOVACIÓN



Cecilia Montero*
Pablo Morris*

*Consultores Asesorías Estratégicas Ltda.
E-Mail: montero@reuna.cl

Este artículo tiene por objeto presentar una metodología desarrollada para dar cuenta del entramado de relaciones que configuran las redes que operan en un determinado territorio y que facilitan la innovación y la transferencia de tecnologías¹.

¿Por qué resulta importante conocer y diagnosticar el estado de los sistemas regionales de innovación (SRI)? ¿Y por qué hacerlo a escala regional? En primer lugar, porque la innovación, como la ha señalado la OECD (1992), es un componente fundamental para el desarrollo de la competitividad. En segundo lugar, porque a nivel del territorio la innovación puede aportar simultáneamente a las dimensiones del crecimiento y de la equidad, facilitando procesos de endogeneización del desarrollo. En tercer lugar, porque la innovación no ocurre como un suceso aislado, sino en el marco de ciertas redes de actores (más fuertes o más débiles), las cuales determinan en gran medida la posibilidad de difusión tecnológica y de generación de sinergias que favorezcan al tejido regional-territorial en su conjunto. En cuarto lugar, porque con la globalización han perdido fuerza los Estados nacionales y emergen las localidades y las regiones como unidades territoriales de desarrollo y de inserción en el mercado mundial. Por todas estas consideraciones, pensamos que el enfoque de los SRI representa un acercamiento apropiado, si se tiene como horizonte la posibilidad de un desarrollo endógeno en un mercado globalizado.

¹Esta metodología fue aplicada recientemente en un estudio realizado por los investigadores para el Programa de Innovación Tecnológica del Ministerio de Economía, en la VI Región.

En un esfuerzo por ofrecer caminos alternativos al neoliberalismo, los teóricos del desarrollo han apuntado a la importancia de las redes y actores sociales. Las teorías de la competitividad sistémica y del desarrollo endógeno constituyen aportes importantes, pero persiste un vacío metodológico al momento de diagnosticar la situación actual de los SRI. Por tratarse de enfoques que no dan cuenta de cómo las cosas están ocurriendo actualmente, sino de cómo se podrían aprovechar muchas oportunidades presentes en el territorio para alcanzar un estado deseado en el futuro, resulta clave poder describir con precisión la situación presente. Mas aún, para crear o potenciar un SRI hace falta saber si actualmente éste existe o no y cuáles son sus fortalezas y debilidades.

Para realizar el diagnóstico de un SRI proponemos una combinación de tres metodologías, que deben necesariamente ser aplicadas en conjunto: a) la elaboración, junto con los actores regionales, de una visión estratégica del territorio; b) la detección de algunos focos de innovación tecnológica que, a partir de su historia, su experiencia, sus características y las redes en que se insertan, permiten esbozar lineamientos generales con respecto a la dinámica del SRI; y c) la descripción de la morfología de las redes de actores regionales, realizada en base a un cuestionario que permite medir los índices de conectividad de los actores.

Previo a la presentación de la metodología propuesta se examina el concepto de innovación, las teorías de la competitividad sistémica y del desarrollo endógeno. Luego se describen los instrumentos que permiten definir la visión estratégica, los focos de innovación en la región y las redes de actores. Por último, se presentan en forma resumida los resultados de la aplicación de dichos instrumentos a la realidad de la VI Región de Chile.

1. LA INNOVACIÓN NO OCURRE EN EL VACÍO: HACIA UN CONCEPTO DE SISTEMAS DE INNOVACIÓN

El concepto de innovación tecnológica

Para comenzar, se deben esclarecer ciertos antecedentes conceptuales acerca de lo que se entiende por “innovación tecnológica”.

Desde el punto de vista de las empresas, la innovación tecnológica se presenta como un aprendizaje continuo y acumulativo de las firmas para mejorar los productos, los procesos y la gestión de manera a incrementar su productividad y competitividad². Sin embargo, la innovación no se limita a la firma individual: pese a que ésta puede ser su unidad de aplicación inicial, sus efectos se extienden sobre toda la red en que ella se inserta. Incluso en la adopción de nuevas tecnologías el entorno social ejerce su influencia, estableciendo oportunidades y restricciones para la innovación.

Al respecto, existe bastante consenso entre los especialistas respecto de considerar la innovación y el cambio tecnológico tanto como un insumo para elevar la productividad, como un producto de ciertas acciones no sólo de las empresas sino también de otros actores³. Esta doble cara se explica por el hecho de que la tecnología tiene características particulares, que la hacen diferente a la mayoría de los mercados. En primer lugar, la inversión en tecnología no es apropiable por parte de quienes hacen dicha inversión, puesto que se generan externalidades que la sobrepasan. Y en segundo lugar, el desarrollo tecnológico es un proceso social, evolutivo, incierto y sistémico, que involucra tanto el ámbito del mercado, como los ámbitos institucionales y culturales.

Por lo tanto, la tecnología no es sólo un objeto que se ofrece en el mercado, sino también un proceso de aprendizaje social, en el cual se van abriendo nuevas posibilidades. Así, el cambio tecnológico no consiste sólo en la adquisición de nuevos bienes y servicios, sino, más que eso, constituye un proceso de aprendizaje colectivo, lento, sostenido, que supone un entorno institucional y de incentivos, y que debe vincularse a una red social amplia, que incluya el sistema educacional, el sistema científico y el sistema productivo. Lo anterior implica reconocer que la innovación tecnológica tiene determinantes que van más allá de las firmas⁴:

²Revista *Correo de la Innovación: Red para el Cambio*, Año 1, N° 1, Noviembre 1996-Enero 1997, pág. 13.

³Ver al respecto la síntesis teórica sobre el tema presentada por O. Muñoz en "El desarrollo tecnológico como objetivo estratégico", en Muñoz, O. (ed.) *Políticas públicas para un desarrollo competitivo*.

⁴Revista *Correo de la Innovación: Red para el Cambio*, Año 1, N° 1, Noviembre 1996-Enero 1997, pág. 13.

- 1) El desarrollo y la estabilidad económica.
- 2) El marco regulatorio general (incluidos los sistemas y programas de incentivos).
- 3) El entorno institucional, y
- 4) Una cierta cultura de cooperación.

En base a estos elementos, podemos definir a la innovación tecnológica como un proceso *social que contempla la concepción, oferta y difusión de nuevos servicios, productos, procesos productivos y formas de gestión, y que aprovecha para ello la infraestructura tecnológica disponible.*

Innovar para agregar valor

El contexto general en el cual se inserta el interés por la innovación en Chile tiene que ver con el modelo de crecimiento existente y con las posibilidades de incrementar su competitividad, en el marco de una economía cada vez más globalizada. Desde esta perspectiva, un desafío central es prever posibles dificultades del modelo y anticiparse a ellas, para otorgar mayor estabilidad y solidez a la inserción chilena en los mercados internacionales.

Resulta bastante claro que las incertidumbres a futuro no provienen tanto de los condicionantes institucionales o macroeconómicos, pues en estos campos se ha alcanzado un alto grado de consenso político en cuanto a reconocer que se trata de reformas que deberán mantenerse en el largo plazo. Más bien, las incertidumbres se basan en el carácter transitorio que muestran los despegues económicos basados en recursos naturales. La experiencia contemporánea demuestra fehacientemente que, a largo plazo, el crecimiento económico debe sustentarse cada vez más en el uso de la ciencia y la tecnología, como pilares del aumento de la productividad. Y esto implica, casi necesariamente, innovar⁵. De hecho, en el campo de la economía existe

⁵Muñoz, O. "El desarrollo tecnológico como objetivo estratégico", en O. Muñoz, (ed.) *Políticas públicas para un desarrollo competitivo*.

un creciente acuerdo acerca de que, junto con la acumulación de capital, el progreso tecnológico constituye una fuerza central del crecimiento económico y del aumento del bienestar de las naciones.

El uso de ciencia y tecnología permite avanzar hacia la “segunda fase exportadora”, esto es, pasar de un tipo de economía basado en *commodities* y bienes de poca elaboración, donde importan las cantidades producidas, con un bajo nivel de calificación de la mano de obra, hacia otro, cuyo fundamento es la producción de bienes y servicios con un alto valor agregado, donde priman los criterios de calidad del producto y de mayor profesionalismo y calificación de los recursos humanos.

Además, resulta clave destacar que la innovación no sólo puede favorecer la dimensión “crecimiento”, sino también a la dimensión “equidad”. Es justamente en esta dirección que apuntan los estudios de los sistemas tecnológicos regionales y sectoriales, detectando las posibilidades de crecimiento en aquellos espacios alejados del centro político, administrativo, económico y cultural del país. La mayor competitividad internacional de Chile exige una efectiva descentralización, y no sólo por un asunto de principios, sino también porque las dinámicas regionales potenciadas pueden generar externalidades que fortalezcan al país en su conjunto.

Sistemas nacionales de innovación

Sin embargo, para llegar a considerar la innovación en su dimensión local-regional, hay un paso conceptual previo: mirar al cambio tecnológico como un proceso que ocurre dentro de redes de actores diversos que pueden llegar a conformar, en su estado óptimo, sistemas de innovación.

El punto de partida para esta mirada es la constatación empírica de que la evolución tecnológica de un país no depende sólo de la iniciativa y los conocimientos de algunos ingenieros y empresarios con una mentalidad moderna, aunque éstos sean indispensables, sino que depende también de un conjunto de condiciones económicas, sociales e institucionales maduradas en el tiempo, y de otros actores que intervienen directa o indirectamente en los procesos de

innovación tecnológica. Ese conjunto de procesos, condicionantes y agentes interrelacionados entre sí son los que dan sustento a la existencia de un sistema de innovación: mientras más rica y compleja sea esta trama, mayores serán las oportunidades de desarrollo de la base tecnológica nacional.

Este tipo de enfoques se ha usado para caracterizar la situación tecnológica de los Estados nacionales y, en esta perspectiva, se creó el concepto de “Sistema Nacional de Innovación” (SNI)⁶. Freeman (1987) caracteriza un SNI a través de la definición de subsistemas de investigación y desarrollo y de producción, las relaciones entre ambos y los roles del Estado y la historia de cada país en su configuración. Por otra parte, R. Nelson (1988) identifica el fuerte componente público-privado del cambio tecnológico y el rol que tanto las firmas privadas, el gobierno y las universidades tienen en su generación. M. Porter (1990) aporta cuatro conceptos que afectan fuertemente la competitividad nacional: la estrategia de las firmas, las condiciones de los factores productivos, las condiciones de la demanda y las industrias de apoyo; todos ellos con fuertes componentes idiosincrásicos locales, que permiten interpretarlos como partes integrantes de un SNI. Por último, C. Dahlman y R. Nelson (1993) plantean que un elemento central para utilizar una tecnología exitosamente es poseer “capacidad tecnológica”, la cual depende de las personas e instituciones del país y del tipo de interacciones que se tejen entre ellas. Para estos autores, la red de información y el conjunto de agentes, políticas e instituciones, que afectan la introducción de nueva tecnología a una economía, conforman un SNI.

⁶Para la reseña histórica del concepto de SNI nos basamos en el documento “Hacia una caracterización del Sistema Innovativo Nacional Chileno”, elaborado por los consultores José Miguel Benavente y Gustavo Crespi, por encargo del Programa de Innovación Tecnológica del Ministerio de Economía. Los autores definen un SNI como “el conjunto de agentes (consumidores, firmas, trabajadores e instituciones) que involucrados en la introducción de una innovación determinada en la sociedad, se interrelacionan mediante la ejecución de cuatro procesos fundamentales: i) la absorción de tecnología extranjera, ii) la transformación doméstica de tecnología, iii) producción de recursos humanos, y iv) difusión de tecnología.

En resumen, podemos ver que el concepto de SNI pone de manifiesto la importancia fundamental de las redes de actores y los entornos institucionales dentro de los cuales se desarrollan los procesos innovadores (lo que más adelante se llamará el nivel “meso”). La importancia de este nivel se explica porque, en un contexto de liberalización de los mercados internacionales, se genera un fuerte aumento de la competencia. La adaptación a las nuevas condiciones de las firmas se ve enormemente facilitada por el aprovechamiento de la infraestructura tecnológica, lo cual será más eficaz mientras mayor sea el esfuerzo de colaboración entre las empresas y otros actores. “En materia de innovación, la colaboración es tan importante como la competencia”⁷.

Siguiendo a Lundvall (1993), la relevancia de la dimensión institucional surge del hecho de que las instituciones proveen a los agentes (firmas y consumidores) de “guías para la acción”. En un mundo donde la incertidumbre aparece como uno de los aspectos dominantes de la vida económica, un aspecto central de las instituciones es su relativa estabilidad en el tiempo, lo cual permite que actúen como agentes reductores de incertidumbre y, así, hagan posible que los sistemas económicos sobrevivan y se reproduzcan.

En suma, el entorno institucional en que operan las firmas influye sobre la manera en que éstas llevan a cabo sus procesos productivos y la comercialización de sus productos, la incorporación de nuevos bienes de capital y la capacitación de su fuerza de trabajo. Además, repercute sobre los procesos de aprendizaje y de formación de capital humano. Sin embargo, los actores e instituciones del entorno no están ubicados en un vacío; su posicionamiento dentro de territorios específicos facilita en gran medida su articulación mutua y hace posible la generación de sinergias hacia el conjunto del tejido social. Por ello, actualmente la mirada de los investigadores se dirige no sólo al macro nivel de los SNI, sino también al meso-nivel de los llamados sistemas regionales de innovación (SRI).

⁷Entrevista a Morris Teubal, en Revista *Correo de la Innovación: Red para el Cambio*, Año 1, N° 3, Agosto-Noviembre 1997.

LA INNOVACION EN ESCENARIOS REGIONALES

Un SRI puede ser definido como un “conjunto de redes de agentes públicos, privados y educacionales que interactúan en un territorio específico, aprovechando una infraestructura particular, para los propósitos de adaptar, generar y/o difundir innovaciones tecnológicas”⁸.

La eficacia de los procesos de absorción de tecnología extranjera, de creación nacional de tecnología o de difusión tecnológica dentro de un territorio, está determinada por numerosas instituciones y agentes, que influyen decisivamente en la velocidad y en el potencial de aprendizaje de los actores involucrados⁹. Esto se ve confirmado por las investigaciones realizadas acerca de las experiencias más exitosas en materias de innovación tecnológica, las cuales han llamado la atención acerca de los siguientes puntos¹⁰:

- 1) La innovación por imitación es una buena base para desarrollos ulteriores de una tecnología propia.
- 2) Se requiere de un esfuerzo significativo en desarrollar una infraestructura local que permita realizar una adaptación a las condiciones locales (capital humano, estilos de trabajo, condiciones ambientales, mercados locales, etc.).
- 3) Se requiere de condiciones de acumulación del conocimiento científico técnico para mantener y difundir el saber formal y los conocimientos no codificados o tácitos.
- 4) El conocimiento técnico aplicado tiene un carácter eminentemente local.
- 5) Las opciones tecnológicas están en directa relación con la densidad de la red social local: relaciones entre firmas, entre éstas y la infraestructura física y tecnológica.

⁸Carlson, B. & Stankiewicz, R. “On the nature, function and composition of technological systems”, *Journal of Evolutionary Economics*, 1 (2), 93-118.

⁹Revista *Correo de la Innovación: Red para el Cambio*, Año 1, N° 1, Noviembre 1996-Enero 1997, pág. 13.

¹⁰Investigaciones resumidas por O. Muñoz, *ibid. op. cit.*

Los territorios presentan condiciones ventajosas, dado el principio de cercanía física entre sus empresas, actores e instituciones, para desarrollar dinámicamente estas 5 dimensiones. Pero ello no basta por sí solo. Habrá que poner atención en el hecho de que el desempeño de un sistema tecnológico depende del funcionamiento de las partes que lo componen, pero, sobre todo, de la manera en que ellas están interconectadas. El tema de fondo, entonces, ya no es cómo fortalecer a los actores aislados, en su capacidad de compra de tecnologías (aunque también esto es importante), sino en cómo fortalecer al sistema en su conjunto.

Las implicancias de una formulación como ésta deben quedar claras: al fortalecerse el desarrollo de los sistemas tecnológicos territoriales (SRI), se genera un aumento (real y potencial) de la variedad: por lo tanto, se gatilla una complejización de la organización y gestión de la producción en su conjunto (como flujo o cadena). El potenciamiento de los sistemas regionales de innovación puede, por lo tanto, operar como acelerador del desarrollo local o regional, al generar efectos sinérgicos desde “redes virtuosas”.

Las empresas aisladas de hecho pueden estar, o ya están, innovando: la pregunta de los SRI no es si innovar o no, sino cómo aprovechar las oportunidades de innovación para potenciar el desarrollo endógeno de los territorios. La mejor forma de lograr esto (y por lo tanto mejorar la competitividad e inserción mundial del territorio) es mediante la generación de redes. Desde esta perspectiva, la conformación de un SRI es, igual que el desarrollo endógeno, una opción política.

2. INNOVACION, COMPETITIVIDAD SISTEMICA Y DESARROLLO ENDOGENO

Sabido es que la innovación tecnológica es un componente clave para la competitividad de los países, las regiones y las localidades (OECD, 1992), siempre que genere impactos positivos hacia el entorno en el cual se ha gestado. Por ello, es importante darle una mirada desde un punto de vista social y sistémico puesto que, así como la generación, adaptación y difusión de nuevos conocimientos tecnológicos al interior del aparato productivo constituye un factor

clave para el aumento de la productividad global de los factores, es también un campo fértil para la presencia de sinergias, externalidades y retornos crecientes.

Varios son los elementos que permiten afirmar que la consolidación de un SRI dinámico puede ser un factor clave para gatillar dinámicas de endogeneización del desarrollo al interior de un territorio.

El territorio como base de la competitividad en un mundo global

Desde fines de los '80, y frente al avance de la globalización y a la presión por alinearse y aplicar políticas de ajuste, se afirma que los Estados nacionales están perdiendo capacidad de maniobra y que priman los mecanismos de mercado, contexto en el cual sólo bastaría con aplicar políticas neoliberales. Más recientemente, han surgido enfoques críticos que plantean que la competitividad no se basa sólo en las políticas que dejan operar al mercado, sino que es un asunto de toda la sociedad, de su capacidad de aprender y resolver problemas mediante un entramado de organizaciones e instituciones. Esta complejidad organizacional se ha designado como la Sociedad-Red (Messner, 1997; Castells, 1997).

Las nuevas teorías de la competitividad se inscriben en una visión del desarrollo como un proceso endógeno. Esto implica que juegan un rol central las instituciones y actores presentes y partícipes en el territorio. Una variable clave para la competitividad basada en el desarrollo endógeno son las redes de colaboración orientadas a la innovación (OECD, 1992).

En efecto, una alternativa muy importante para elevar la competitividad de los países es recurrir a un componente poco volátil y con alto potencial de desarrollo, como son los territorios, lo que significa que el éxito económico de los países puede decidirse en gran medida a nivel de sus sub-regiones internas. Junto con ello, la revalorización del territorio puede contribuir a equilibrar internamente las zonas de desarrollo, desde una perspectiva social. Este factor de equidad es particularmente importante en el contexto latinoamericano, caracterizado por una fuerte concentración del desarrollo en las zonas urbanas metropolitanas.

Desarrollo endógeno: la posibilidad de competir con fuerzas propias

Como señala De Mattos (1997), el desarrollo futuro de un territorio está en gran medida condicionado por su potencial endógeno, es decir, por sus condiciones iniciales¹¹. Esto vale también para un factor clave para el desarrollo, como es la innovación.

La posibilidad de convertir al territorio en un escenario propicio para el desarrollo y con un potencial de competitividad posible de explotar, es la base de los modelos de desarrollo endógeno. Estos modelos se basan en que la tasa de crecimiento depende del stock de tres factores: capital físico, capital humano y conocimientos (o progreso técnico), que pueden ser objeto de acumulación y, además, generan externalidades. Así, el posible nivel de desarrollo futuro de cada territorio (o su “potencial endógeno”) está condicionado por el nivel de acumulación de estos tres factores (De Mattos, 1997).

El modelo del desarrollo endógeno, pese a no tener una sola formulación sistemática, viene de algún modo a reemplazar al viejo keynesianismo, basado en desarrollos industriales protegidos por el Estado, y al más reciente enfoque neoliberal, fundado en una radical neutralización del rol estatal para dejar operar libremente a las fuerzas del mercado. De hecho, este enfoque intenta colocarse en un espacio intermedio: ni voluntarismo estatal ni Estado neutro. El desarrollo endógeno se logra con un Estado que genera un ambiente favorable a la inversión creando ciertas externalidades, entregando bienes públicos, y regulando las distorsiones económicas. Otros actores pasan a ser claves para el desarrollo: los clusters o simples redes productivas, las asociaciones, y las organizaciones de la sociedad civil en general.

Cabe señalar que desde este modelo no es el territorio, en sí mismo, el que es competitivo. La premisa básica es, más bien, que en él pueden encontrarse ciertas potencialidades, en sus empresas, actores e instituciones, que pueden o no desarrollarse siempre y

¹¹De Mattos, C. “Modelos de crecimiento endógeno y divergencia interregional: ¿Nuevos caminos para la gestión regional?”, en Helmsing, B. y Guimaraes, J. (ed.), *Locality, State and Development*, Institute of Social Studies, 1997.

cuando se den ciertas condiciones. La creación de estas condiciones implica que el desarrollo endógeno debe tener un fuerte componente de políticas públicas orientadas a favorecerlo.

La competitividad local

Como una experiencia concreta en la cual se puede generar este tipo de desarrollo, los estudiosos del tema han seguido con sumo interés las investigaciones sobre los distritos industriales del norte de Italia, Dinamarca, Baden-Württemberg (Alemania), España y Canadá¹². Por “distrito industrial” se entiende un sistema productivo de pequeñas y medianas empresas, integradas a nivel local y especializadas en fases que son todas ellas partes del mismo ciclo productivo¹³.

Estas exitosas experiencias de competitividad local hablan precisamente de cómo el territorio puede ser un escenario propicio para el desarrollo. La clave para ello es una cierta forma de organización social y económica basada en redes densas de firmas pequeñas¹⁴, donde se combinan especialización productiva y subcontratación. Ellas reúnen varias características¹⁵:

- Se orientan hacia un sector industrial específico, incluyendo todos los procesos y servicios que confluyen hacia la elaboración de una cierta familia de productos.
- Se basan en la proximidad geográfica entre las firmas y entre éstas y las instituciones locales de apoyo a la producción.

¹²A mediados de los '70, los estudios sobre funcionamiento de las pequeñas y medianas empresas cambiaron su enfoque, desde el énfasis en la dependencia con respecto a las grandes empresas, hacia el análisis de las redes de pequeñas empresas interactuando unas con otras (ver Bianchi, P., 1993).

¹³Bianchi, P. “Industrial districts and industrial policy: the new european perspective”, *Journal of Industry Studies*, Volume I, Number I, October 1993.

¹⁴Esto es importante, puesto que en la misma conformación de redes (aunque en un sentido más amplio) se basa, en gran medida, el éxito de los SRI.

¹⁵Sengenberger, W. and Pyke, F. *Industrial districts and local economic regeneration: research and policy issues*, en compilación de ILO, Génova, 1990.

- La cooperación entre las firmas (por ejemplo, compartir información acerca de nuevas tecnologías o productos) facilita su competitividad conjunta.
- Cuentan con un empresariado dinámico, innovador, calificado e inserto en redes.
- Su competitividad no se basa en el precio sino en la calidad de los productos.
- Disponen de una fuerza de trabajo entrenada, bien capacitada y altamente adaptable.
- La existencia de un contrato social entre las empresas, las instituciones y los actores sociales, genera una atmósfera de confianza y colaboración.

Pese a que hay experiencias de distritos industriales más y menos exitosas, la gran atracción del modelo consiste en la posibilidad de basar el desarrollo industrial en fuerzas endógenas. Sin embargo, como lo hemos señalado, el desarrollo endógeno no se impone espontáneamente, sino que es, ante todo, una opción política orientada a conjugar crecimiento con equidad social, territorial y sectorial, en una mezcla que genere condiciones locales de alta competitividad. Se trata de aprovechar las externalidades positivas que pueden surgir de las redes y de disminuir las negativas¹⁶. Estos mismos son, básicamente, los desafíos que enfrentan los SRI.

La importancia del entorno o “eficiencia colectiva” (nivel meso)

Los SRI pueden jugar un papel central para elevar la competitividad local, dadas ciertas condiciones, en cierto modo similares a las que se presentaron en los distritos industriales más exitosos. Pero al hablar de competitividad, no nos referimos a conceptos tradicionales sino a otros que han sido elaborados recientemente y que se caracterizan por su flexibilidad y dinamismo.

¹⁶Liebowitz, S. J. and Margolis, S. E. “Network externality: an uncommon tragedy”, *Journal of Economic Perspectives*, Volume 8, Number 2, Spring 1994.

Un ejemplo es el de la OECD, que elaboró el concepto de “competitividad estructural”¹⁷. Este se basa en tres pilares: a) un fuerte énfasis en el rol central que juega la innovación para el desarrollo económico, b) una organización empresarial que supera el taylorismo y que es capaz de activar los potenciales de aprendizaje e innovación en todas las áreas de las empresas, y c) redes de colaboración orientadas a la innovación. A nivel más microeconómico, M. Porter contribuyó a desarrollar la idea de la eficiencia económica de los países en base a la existencia conglomerados o clusters de empresas e instituciones, enfoque que fue llevado a nivel geográfico por los estudiosos de los distritos industriales.

En un intento de síntesis de estos aportes, el German Development Institute de Berlín forjó el concepto de competitividad sistémica¹⁸, partiendo de la base de que en muchos países en desarrollo el entorno empresarial eficaz propiciado por la OECD es insuficiente o no existe¹⁹. Desde esta perspectiva es altamente relevante poner atención en el hecho que la competitividad es “construida” por el hombre y que la localización de las firmas depende de la existencia de un entorno capaz de responder en mejores condiciones a la complejidad creciente de las demandas de la globalización. Aquí juega un papel clave la dimensión política regional, bastante soslayada por el énfasis más económico de la “competitividad estructural” y de otras formulaciones²⁰.

El concepto de “competitividad sistémica” tiene dos elementos que lo distinguen de otros: a) la diferenciación entre cuatro niveles analíticos (meta, macro, meso y micro), siendo el nivel meta donde se juega la capacidad de una sociedad para la integración y la es-

¹⁷OECD. *Technology and the economy: the key relationships*, París, 1992.

¹⁸Trabajo colectivo en el que destacan K. Esser, J. Meyer-Stamer y D. Messner.

¹⁹La competitividad sistémica va ligada directamente al concepto de eficiencia colectiva (H. Schmitz), que postula que: (a) mientras las políticas macro convergen, el entorno meso hace la diferencia entre las economías; (b) depende de la capacidad de acción y diseño propio (no se importa); (c) las ventajas competitivas se basan en conocimiento, recurso que el mercado no crea por su alto costo, y (d) la innovación y el aprendizaje tienen una dimensión colectiva.

²⁰Messner, D. *Latinoamérica hacia la economía mundial: condiciones para el desarrollo de la competitividad sistémica*, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 1996, pág. 18.

trategia, mientras que el nivel meso es el espacio de los entornos capaces de fomentar, complementar y multiplicar los esfuerzos al nivel de la empresa; y b) la vinculación de elementos provenientes de la economía industrial, la teoría de la innovación y la sociología industrial, con los argumentos provenientes de las ciencias políticas y su debate en torno a las *policy-networks*²¹.

Con respecto al modelo de los SRI, éste puede ser visto como un ejemplo particular de la aplicación de los conceptos de eficiencia colectiva y competitividad sistémica a un área estratégica para el desarrollo de los países y los territorios: el de la innovación.

El desafío de tejer y fortalecer redes

Una de las más importantes lecciones derivadas de los enfoques presentados es que el desarrollo endógeno (incluyendo la formación y fortalecimiento de los SRI) requiere del desarrollo de una comunidad local que refuerce las conexiones productivas dentro de un contexto social sólido. Las políticas territoriales debieran poner atención, simultáneamente, en el desarrollo de relaciones sociales y en el reforzamiento de una especialización complementaria de la producción²². En otras palabras, es importante crear redes.

Una red es “*un nudo de relaciones entre actores que se benefician de pertenecer a ella. Desde el punto de vista de la empresa, las redes constituyen un vasto conjunto de oportunidades y restricciones, a partir de las cuales la firma define sus opciones tecnológicas*”²³. Desde el punto de vista de las políticas públicas las redes son el mecanismo que las instituciones tecnológicas deben fortalecer para inducir el cambio tecnológico.

Las redes ayudan a difundir el conocimiento tácito (*know-how*) por la vía de los contactos interpersonales²⁴. Así, el aprovechamiento

²¹Messner, D. *op. cit.*

²²Bianchi, P. *op. cit.*

²³Muñoz, O. “El desarrollo tecnológico como objetivo estratégico”, en Muñoz, O. (ed.) *Políticas públicas para un desarrollo competitivo*, 1997.

²⁴Carlson, B. & Jacobsson, S. “Variety and Technology: How do technological systems originate, and what are the policy implications?”, Ponencia presentada a la Conferencia ECLAC/IDRC-UNU/INTECH, Agosto 1995, Marbella, Chile.

de las cercanías físicas entre los integrantes de una red puede generar importantes externalidades, teniendo también efectos positivos sobre la productividad de cada uno de los actores involucrados, al aumentar su acceso a recursos escasos, elevar su capacidad innovativa o reforzar su poder de negociación²⁵. Para ello cuentan con dos tipos de recursos morales: la confianza y la reciprocidad.

Sin embargo, las redes también pueden encerrar riesgos. En un estudio sobre el declinamiento de la zona industrial alemana del Ruhr²⁶, se muestra que la interdependencia demasiado grande entre firmas, instituciones y actores regionales, arraigada en fuertes relaciones personales y reforzada por un sistema político-administrativo facilitador de la cooperación, pese a facilitar la adaptación del territorio a un entorno estable, tuvo consecuencias desastrosas en el largo plazo sobre la adaptabilidad regional a un contexto más variable, complejo e impredecible. Las relaciones demasiado estrechas entre firmas al interior de la red limitaron la visión de nuevas oportunidades de negocios y de innovación productiva. Así mismo, la intensidad de los nexos entre la industria y el sistema político-administrativo obstruyó la necesaria reorganización productiva del territorio en cuestión.

Siguiendo a Granovetter, en este caso los lazos muy fuertes y cercanos acabaron creando grandes debilidades. Por ello, sugiere este autor, muchas veces es preferible fomentar lazos más débiles, lo que no significa necesariamente que por ello vayan a ser menos densos. La densidad de una red no está dada por la cercanía o lejanía de sus participantes, sino por el número de conexiones que hay entre ellos²⁷.

²⁵Montero, C. "El sistema productivo chileno ante los nuevos paradigmas de la competitividad", en Muñoz, O. (ed.) *Políticas públicas para un desarrollo competitivo*, 1997.

²⁶Grabher, G. *The weakness of strong ties: the lock-in of regional development in the Ruhr area*, 1991.

²⁷Véase al respecto, Granovetter, M. "The strength of weak ties", *American Journal of Sociology*, 78, 6, 1973.

3. UN VACIO METODOLOGICO

Carencias y dilemas

Después de examinar el aporte de las teorías de la competitividad sistémica y del desarrollo endógeno, se puede observar un vacío metodológico al momento de diagnosticar la situación actual de los SRI.

En el estudio citado de Benavente, J. M. y Crespi, G. se señala la dificultad de caracterizar la evolución del sistema de innovación como un todo, puesto que, aunque los índices de productividad global, tasa de crecimiento del producto u otras medidas afines, son elementos que comúnmente manejan los economistas para caracterizar la evolución del fenómeno innovativo, dichas medidas no dan cuenta de las fuentes de dicho crecimiento ni menos las implicancias de políticas orientadas a que este fenómeno se acelere.

Considerando que los sistemas (nacionales y regionales) de innovación son sistemas sociales, su caracterización cuantitativa sólo puede realizarse revisando, parcialmente, algunos componentes de este sistema y de allí inferir el impacto de cada uno de ellos sobre el sistema total. No obstante, la elección de los candidatos es arbitraria. Por ello, la metodología llevada a cabo por Benavente y Crespi consistió en elaborar una fundamentación teórica de la importancia de cada elemento en el desarrollo del SNI. Paralelo a ello, se estudió la evolución del marco regulatorio e institucional que está detrás de cada elemento y, por último, se entregó información cuantitativa que describa la evolución que ha tenido cada uno de ellos en las últimas décadas.

Esta es una de las aproximaciones posibles, centrada en los aspectos cuantitativos de la infraestructura tecnológica disponible. Sin embargo, ella, como lo muestran los mismos autores, no puede dar cuenta cabalmente de los factores cualitativos en juego. Por su parte, los estudios cualitativos-exploratorios lo que ganan en profundidad lo pierden en visión de conjunto.

La ya clásica tensión entre lo cuantitativo y lo cualitativo fue abordada por los autores de este artículo mediante una aproximación metodológica probada en un estudio sobre el SRI de la Sexta

Región, la cual trató de integrar ambas miradas a distintos niveles de análisis.

Una metodología para el estudio de los SRI

En primer lugar, en base al estado del arte de los últimos estudios sobre innovación, asumimos que para abordar un SRI hay que tener en cuenta los siguientes elementos conceptuales:

- a) *Redes sociales*: A partir de ellas se va conformando el sistema de innovación. su importancia radica en que reducen los costos de transacción, por la vía de la internalización de las transacciones al interior de las redes, es decir, según el principio de la cercanía.
- b) *Dimensión territorial y carácter local de la difusión de conocimiento*: El contexto territorial tiene una fuerte influencia sobre la evolución y difusión de las innovaciones.
- c) *Carácter tácito de la difusión de conocimiento*: Son aquellos elementos difíciles de codificar y, por lo mismo, de difundir formalmente. Cuando estos elementos tácitos se incrementan dentro de la base de conocimiento, la acumulación tecnológica se empieza a basar más en la experiencia y en los contactos interpersonales²⁸.

Puede verse que las redes, como soporte básico de los SRI, son un elemento central a considerar. Por ello, la forma en que éstas se constituyen, su implantación en el territorio, y el tipo de estructura que adopten tiene efectos decisivos en el logro de las metas para sus integrantes. Así, las redes más virtuosas pueden gatillar una dinamización del proceso innovativo y operar como focos de desarrollo, por ejemplo, clusters sinérgicos de firmas y tecnologías, dentro de una industria o grupo de industrias. También pueden ser redes jerárquicas de dominación y de menor potencial de desarrollo para los miembros más débiles de la cadena.

²⁸Carlson, B. & Jacobsson, S. "Variety and Technology: How do technological systems originate, and what are the policy implications?", Ponencia presentada a la Conferencia ECLAC/IDRC-UNU/INTECH, Agosto 1995, Marbella, Chile.

En base a estos antecedentes, nuestra propuesta se basa en la combinación de 3 metodologías, cuyos resultados deben necesariamente ser analizados en conjunto:

- a) La elaboración, junto con los actores regionales, de una visión estratégica del territorio, la cual contiene los escenarios futuros;
- b) La detección de algunos focos de innovación tecnológica que, a partir de su historia, su experiencia, sus características y las redes en que se insertan, permiten esbozar lineamientos generales con respecto a la dinámica del SRI; y
- c) La descripción de la morfología de las redes de actores regionales, realizada en base a un cuestionario que permite medir los índices de conectividad de los actores.

Previo a estas fases, además, es necesario tener sumamente claro cuáles son los principales desafíos productivos de la región en estudio, de modo de poder determinar aquellas áreas de un SRI que más convendría fortalecer. Esto se puede determinar en base a los datos secundarios disponibles sobre el perfil económico-productivo regional, su situación social, la oferta educacional disponible y la infraestructura científico-tecnológica existente. La validación del análisis, sin embargo, debe realizarse en conjunto con los actores regionales.

La importancia de un visión estratégica del territorio

Para que un SRI adquiriera dinamismo propio y ayude al desarrollo endógeno, es importante que los actores regionales tengan una cierta visión compartida de futuro. El futuro de una región lo construyen sus actores. Las instituciones externas pueden apoyar y proveer medios que faciliten y potencien el crecimiento regional pero la orientación y el contenido del proceso de desarrollo se forja en el marco de las acciones colectivas. La importancia del sistema social regional radica justamente en la capacidad de acción colectiva.

Esto plantea un desafío metodológico: ¿Cómo identificar el po-

tencial de acción de un colectivo de personas? ¿Cómo hacerlo, cuando sabemos que gran parte de los actuales problemas sociales se deben justamente a que las instituciones públicas ya no tienen la capacidad ni los medios para manejarlos? Por su parte, la sociedad civil no cuenta con las organizaciones adecuadas. Aún cuando éstas existen no es posible obtener un consenso estratégico acerca de los objetivos que se pueden alcanzar mediante una acción conjunta.

Según David Bohm la incapacidad que tiene actualmente la humanidad para resolver los problemas sociales que ella misma ha generado se debe a que no sabemos comunicarnos. *“Podemos jugar juntos, bailar juntos, pero no podemos comunicar en conjunto. Nos es muy difícil hablar de temas que nos afectan, de nuestras creencias y supuestos, sin que la situación se vuelva violenta y se convierta en confrontación”* (Cayer, 1996). Esto se debe a que operamos mediante el pensamiento. El pensamiento divide, fragmenta. Luego crea modelos para dar cuenta de una realidad demasiado compleja para nuestra mente, los modelos nos permiten actuar, tomar decisiones. Esto es normal. El problema surge cuando olvidamos que los modelos son simplificaciones, no siempre adecuadas y corresponden a realidades que pueden haber cambiado. Gran parte de los conflictos surgen porque tomamos los modelos como realidad o somos incapaces de ponerlos al día y, peor aún, nos identificamos con ellos. Si alguien cuestiona mis modelos entramos en conflicto.

“La mente no quiere dejar de funcionar. El pensamiento crea las cosas y le da mucha importancia a sus creaciones. Llegará hasta negar las evidencias con tal de mantener sus creaciones” (Cayer, 1996). ¿Cómo podría entonces un grupo humano comunicarse sin caer en el conflicto? Una forma para ello es entrar en diálogo, entendiendo por tal la comunicación que se produce en un grupo de personas que logran “suspender” sus juicios y posiciones y escuchar a los demás. Esto hace posible “recrear un sentido” y acceder a la creatividad colectiva.

Aunque existen algunas tentativas metodológicas para rescatar este tipo de situaciones, tales como la intervención sociológica desarrollada por el grupo de Alain Touraine, y la práctica del diálogo que se inspira en los trabajos de David Bohm, hasta la fecha la única técnica sencilla, al alcance de todos, para hacer trabajar a un grupo en la definición de objetivos comunes es la planificación estratégica.

Desarrollada principalmente con fines de management, la planificación estratégica ha sido también aplicada a instituciones públicas. La fase inicial de todo proceso de planificación estratégica es el establecer un diagnóstico compartido acerca de las fortalezas y debilidades de una situación, institución o región. Una de las técnicas más utilizadas en Chile es el llamado análisis FODA.

La metodología aquí presentada trató de dar alguna luz sobre ese futuro deseado, mediante la realización de un taller de balance FODA con representantes del sistema de decisiones regional. En el taller participaron 18 personas (actores regionales del sistema de toma de decisiones).

El trabajo tomó como punto de partida la situación actual de la región en estudio y las fortalezas y debilidades que ella presenta para el desarrollo de un sistema regional de innovación. En esta parte se dividió a los asistentes en dos grupos, presentándose luego los resultados de sus respectivas discusiones y jerarquizando las fortalezas y debilidades detectadas.

En una segunda etapa, se realizó un trabajo de motivación para verbalizar en conjunto con todos los asistentes las características que debiera tener la región soñada, en vista a generar y dinamizar las redes de innovación tecnológica. Los aspectos mencionados también fueron jerarquizados.

Finalmente, contrastando la región actual con la región soñada, se identificaron las potenciales amenazas y oportunidades que se le presentan a la Región del Libertador.

La posibilidad de detectar focos de innovación

Tomando como antecedente el diagnóstico inicial realizado, se seleccionaron 7 focos de innovación tecnológica (FIT) significativos para la región²⁹, según criterios que son explicados más adelante. Al interior de los FIT se realizaron entrevistas con personas que

²⁹Por FIT entendemos “aquellas situaciones en las cuales un grupo o red de actores ha generado alguna innovación tecnológica que pueda tener un efecto dinamizador de la actividad económica y que genere sinergias hacia la región en

ocupan puestos directivos, las cuales fueron acompañadas de visitas a terreno para conocer los niveles tecnológicos de las planta o instalaciones respectivas. La información recopilada permite describir las principales características de las innovaciones introducidas, los factores claves para que ellas se pudieran llevar a cabo (asociatividad, relación público/privada, entre otros), sus principales impactos a nivel regional y sus relaciones con otros actores (educacionales, municipales, políticos).

Se optó por definir a los FIT como “situaciones” innovadoras, puesto que dicho concepto es lo suficientemente amplio como para dar cuenta de las dinámicas reales de la innovación tecnológica. A través de él, todos los casos (desde el innovador solitario hasta la empresa privada emprendedora, pasando por los programas de fomentos tecnológico estatales) podían quedar incluidos, siempre que hubiese algún grado de evidencia empírica con respecto a la importancia de las innovaciones introducidas para la región. La flexibilidad del concepto tiene la ventaja de que permite observar efectivamente la complejidad y diversidad de las formas en que se innova, junto con dar espacio para centrarse en el carácter social y sistémico de la innovación.

Sin embargo, no cualquier iniciativa novedosa puede ser operacionalizada como “innovación tecnológica”. Los límites estuvieron dados por los criterios de selección, orientados a detectar aquella “innovación tecnológica que pueda tener un efecto dinamizador de la actividad económica y que produzca sinergias hacia la región en su conjunto”.

- Nivel de inversión tecnológica que ellos involucran.
- Magnitud del salto tecnológico introducido.

su conjunto”. En base a esta definición se seleccionaron 7 FIT: (a) una industria procesadora de tomate para exportación, (b) otra industria similar, pero orientada al mercado nacional, (c) una empresa avícola con un proceso productivo integrado, (d) una zona en la cual se han instalado numerosas “viñas boutique”, (e) un centro de certificación de plantas libres de virus, (f) una planta en que se fabrica un nuevo producto para alimentación animal, y (g) un programa de certificación de calidad ISO 9000 para PYME’s.

- Escala de la innovación tecnológica (local, regional, nacional o internacional).
- Ubicación de la IT en el ciclo de producción (valor agregado por la innovación).
- Tipo de innovación (producto, proceso, gestión).
- Mejoramiento del capital humano, generado desde el FIT.
- Impacto en la generación de empleos.

Cómo observar la morfología de las redes

Como hemos visto, las redes son definidas como “*un nudo de relaciones entre actores que se benefician de pertenecer a ellas*”³⁰. En el caso de la innovación, las redes ayudan a inducir y a difundir los cambios tecnológicos y facilitan el traspaso de conocimientos y experiencias acumuladas tácitamente (know-how) entre los actores participantes. El principio de la cercanía en que se basan las redes genera externalidades positivas sobre el territorio en que ellas se emplazan, tanto en el plano económico (reducción de los costos de transacción), como político (governabilidad de los clusters), y socio-cultural (creación de confianza entre actores y fortalecimiento de identidades regionales).

Para diagnosticar la situación de las redes de actores de la región estudiada y su aporte al SRI, consideramos una tipología de redes que contempla los siguientes tipos:

a) Red tipo estrella: Red horizontal con un centro claramente definido en torno del cual se van configurando el resto de las relaciones. Al deshacerse el nudo central se desarma toda la red. La clave del funcionamiento de este tipo de red no es la jerarquía, sino la referencia de todas las comunicaciones entre los actores al centro.

b) Red de distribución: Se asemeja al modelo del “chorreo económi-

³⁰Muñoz, O. “El desarrollo tecnológico como objetivo estratégico”, en Muñoz, O. (ed.) *Políticas públicas para un desarrollo competitivo*, 1997.

co”. A partir de un punto más “virtuoso” que el resto se produce una acumulación tal de conocimiento que éste tiende a desbordar “hacia abajo”. La difusión tecnológica ocurre como externalidad no planificada, no como producto de una política deliberada.

c) Red tipo árbol: La red se inicia en un punto desde el cual se ramifican nuevas sub-redes. Un ejemplo son las políticas exitosas de desarrollo de proveedores, donde a partir de un cliente principal se desprenden prestadores de servicios que a su vez se convierten en clientes de otros. Las redes alejadas del tronco principal pueden prolongarse como clusters “hacia adelante”: toda rama puede convertirse potencialmente en tronco para otras ramas.

d) Red tipo malla: Su principal característica es la horizontalidad y la ausencia de centros claros. Cualquier punto de la red puede concentrar hacia sí las relaciones con otros puntos, para luego aflojar dicha tensión y deshacer su nudo. El sello de estas redes es la flexibilidad: potencialmente todos pueden estar relacionados con todos. Pero de allí deriva también su debilidad: es muy difícil establecer visiones de futuro compartidas entre los actores.

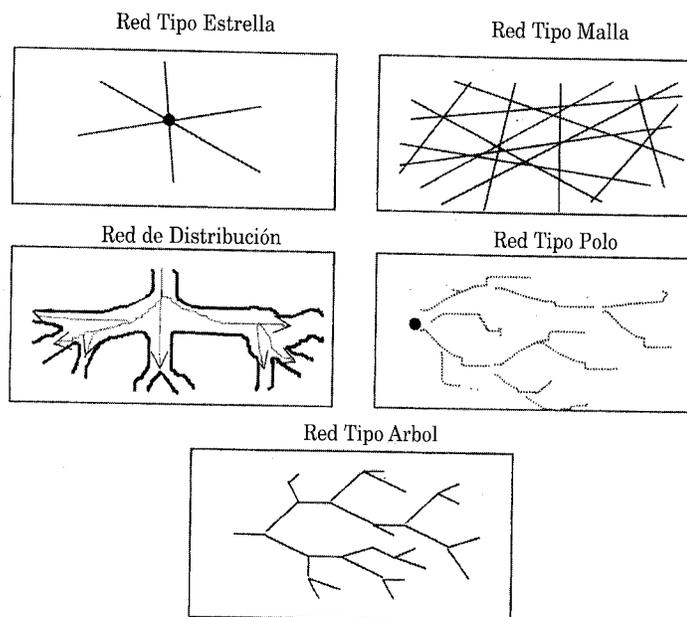
e) Red tipo polo: A diferencia de las redes tipo árbol, aquí resulta difícil intercambiar las posiciones de “tronco” y “rama”. Estas redes suelen generarse producto de políticas deliberadas. Desde un “punto virtuoso” de la red se van integrando puntos lejanos que reciben los beneficios de ligarse al polo, pero quedando en una posición subordinada a éste. Estas redes no suelen ser una buena palanca para propiciar el desarrollo autónomo de nuevas redes.

La conectividad de los actores

Con respecto a la morfología de las redes regionales de actores, nuestra metodología propone un cuestionario para la descripción de redes de comunicación entre actores³¹. A partir del análisis de

³¹La aplicación de este cuestionario cubrió a 20 actores (9 públicos, 7 privados, 3 educacionales y 1 municipal), seleccionados en función de su posición es-

XIV. DIAGRAMA: TIPOLOGIA DE REDES



Cuadro extraído de Orgogozo, I. *Les réseaux, une nouvelle représentation de l'espace social*, Geneve, 1997.

los datos se ha creado un índice sociográfico, que hemos denominado de conectividad, que mide el grado de integración de los diversos actores a las redes regionales de su entorno, según el número y la frecuencia de comunicaciones que sostiene con otros actores. Sería posible, perfeccionando este instrumento, y analizando sus datos de manera comparada con otras regiones, establecer los diferentes niveles de densidad de los niveles meso regionales, y dar pistas acerca de sus respectivos potenciales de desarrollo endógeno.

tratégica dentro de la región y a su relación con las iniciativas innovadoras. No se trató, por ende, de una muestra representativa ni aleatoria, sino totalmente intencional. La idea fue generar datos de apoyo a las observaciones realizadas en las entrevistas, focus groups y visitas a terreno. En ese sentido se trató de una aplicación piloto. Sin embargo, sería posible utilizarlo más adelante para una muestra más representativa, dentro de un diseño de investigación más complejo.

Desde un punto de vista técnico, hay que señalar que el cuestionario no menciona explícitamente el concepto de innovación, consultando, en cambio, por la frecuencia de la comunicación que se produce entre los diferentes actores³². Esto obedece a una opción teórica de los consultores. Tratándose de difusión de las innovaciones, existen dos perspectivas principales. Una de ellas se centra en la innovación como un objeto de características específicas, que más que difundirse se “traduce” de unos actores a otros³³. La red de innovación, en esta perspectiva, funciona de manera análoga a los mecanismos de intercambio lingüístico entre un idioma y otro, generando códigos que permitan entender al otro. Nuestra perspectiva, sin embargo, es otra, interesándonos, más bien, describir las redes de comunicación que abren a los individuos a la innovación.

En los países en desarrollo se ha demostrado que el grado de innovación (*innovativeness*) está directamente ligado al grado de apertura (*openess*) a la comunicación de los individuos de una comunidad. Así, si en la India las pastillas anticonceptivas no se difunden tan bien como un híbrido de maíz, esto es explicable por las redes de comunicación en las cuales las mujeres y los hombres de los pueblos están sumergidos, estando las primeras más aisladas que los segundos. La red comunicacional se vuelve la llave de comprensión de la conducta de los individuos³⁴.

En esta perspectiva, para la descripción de las redes de actores regionales a través de las cuales podría “transitar” la innovación, se buscó reconstruir las conexiones comunicacionales de los diversos encuestados con otros actores de la región, sin profundizar en los contenidos de dichas conexiones. Así, el cuestionario permitió obtener una visión de la forma empírica de la malla regional, en tanto las fases previas (entrevistas, focos de innovación, balance

³²El cuestionario se diseñó con alternativas cerradas, aunque se abrió la posibilidad de responder “otros”.

³³Por ejemplo, en Callon, M.; Law, J. y Rip, A. (Ed.). *Mapping the dynamics of science and technology, Sociology of Science in the Real World*, London, MacMillan, 1986, o en Latour, B.; *Science in Action*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, 1987.

³⁴Véase Rogers, E. M. & Kincaid, D. L. *Communication Networks: Toward a New Paradigm for Research*, The Free Press, New York, 1981.

FODA) dieron luces sobre los contenidos, mecanismos y códigos utilizados para la asimilación y difusión de tecnologías³⁵.

4. RESULTADOS

A continuación se presenta una síntesis de los principales resultados obtenidos a través de la aplicación de la metodología presentada, para el caso del SRI de la Región del Libertador Bernardo O'Higgins³⁶.

Diagnóstico inicial: Una reconversión exitosa en un entorno meso débil

En base a los datos secundarios existentes con respecto al perfil económico-productivo, la situación social, la oferta educacional y de capacitación, y los proyectos públicos de fomento a la innovación a escala regional, se realizó una caracterización general de la región. Estos datos se combinaron con una visión de la historia del territorio en estudio, para observar su capital socio-cultural acumulado.

Minería y agricultura: una historia de cohabitación

Los territorios tienen historia y esa memoria del pasado que se mantiene como herencia socio-cultural, constituye un valioso capital social que eleva las posibilidades de desarrollo futuro. En el caso de la Región del Libertador, ésta se caracterizó desde hace mucho tiempo por combinar una fuerte y tradicional presencia minera con un sector agrícola en crecimiento.

A fines del siglo XIX, empezó un constante y progresivo creci-

³⁵En un diseño de investigación especial es posible incluir en el cuestionario aspectos no sólo de forma, sino también de contenidos de las redes, pero ello requiere de otro estudio, distinto al que aquí se comenta.

³⁶Este estudio fue encargado por el Programa de Innovación Tecnológica del Ministerio de Economía y se desarrolló entre los meses de Julio y Octubre de 1998.

miento económico basado en la producción de cobre del mineral El Teniente, la mayor mina subterránea del mundo. Esta intensa actividad económica trajo consigo la llegada a fines del siglo XIX del ferrocarril a la región. Paralelo a esta actividad productiva, en la VIª se configuró un potente mundo rural, cuna de la cultura huasa y de muchas de nuestras más originales tradiciones.

De este modo, junto con la importante producción de cobre orientada al mundo, se desarrollaron cultivos tradicionales orientados al mercado interno. Así mismo, a la par con el núcleo de cultura obrera generado en torno al mineral, se desarrollaron relaciones sociales emanadas de los grandes latifundios rurales. Entre ambas facetas, sin embargo, el grueso del capital social que posee hoy en día la Región de O'Higgins parece radicar en el agro. La minería, a pesar de los esfuerzos realizados por inscribirla en la región, en la práctica funciona como un enclave que no sólo deja beneficios en su entorno más cercano. La agricultura, en cambio, crea sinergias sociales, culturales y económicas que abarcan todo el territorio regional. Su historia va desde los extensos predios, relaciones sociales fuertemente paternalistas y la producción de cultivos tradicionales, hasta las unidades productivas medianas, estilos de gestión más profesionales y la introducción de innovaciones tecnológicas, en algunos casos incipientes y en otros, ya consolidadas.

En los últimos años, la Región de O'Higgins ha vivido un proceso exitoso de reconversión de su vocación principal, la agricultura, desarrollando actividades dinámicas de carácter agroindustrial, ligadas a la fruticultura, la horticultura, la avicultura y la vitivinicultura. Además en sus centros urbanos, particularmente en la capital regional Rancagua, se observa el auge de los sectores de servicios y comercio.

Los hitos recientes más importantes para la agricultura han sido la Reforma Agraria (década del '60), con las implicancias económicas, sociales, políticas y culturales que trajo consigo, y la adopción de un modelo económico orientado hacia la exportación y apertura a los mercados internacionales (mediados de los '70), lo cual generó nuevos desafíos para la competitividad de la región. Más recientemente, en los '90 las políticas estatales de fomento han densificado el tejido productivo y reforzado la inserción externa.

Su situación actual

Su trayectoria histórica ha llevado a que el territorio de la Región del Libertador presente en la actualidad ciertas características económicas, productivas y sociales, reflejadas en varios indicadores cuantitativos, que dan cuenta del contexto en el que se desarrollan los proyectos de innovación tecnológica. Estas características son:

- *Una región predominantemente agrícola:* En la región se ha desarrollado un sector agroindustrial muy dinámico. A partir de 1992, la participación del sector silvoagropecuario en el PIB regional ha superado a la del área minera, tradicionalmente predominante. La clave para el crecimiento del sector agrícola ha sido la modernización de empresas que estaban dedicadas a cultivos tradicionales o sin mayor procesamiento, aumentando el valor agregado de sus productos mediante la introducción de tecnología de punta a los procesos productivos.
- *Un tejido productivo compuesto de microempresas:* Según datos de 1993, del total de empresas que existían en la VI Región (23.032), un 86% eran microempresas, alrededor de un 12% eran empresas pequeñas y un sólo un 2% eran empresas medianas o grandes³⁷.
- *Una tasa de crecimiento insuficiente:* A pesar de contar con el mineral de cobre subterráneo más grande del mundo, y del auge del sector agroindustrial exportador, el PIB de la Región del Libertador sólo creció de 169,21 mil millones de pesos en 1985 a 293,82 mil millones en 1996³⁸, lo que significó un incremento de un 74%, bastante inferior al 111% nacional.
- *Un nivel de desocupación levemente inferior al promedio nacional:*

³⁷Los estratos definidos en este trabajo de CORFO están hechos sobre la base de ventas y no por cantidad de trabajadores. Según estas definiciones, microempresas son las que venden menos de 2.400 UF al año; pequeñas, las que venden entre 2.401 UF hasta 25.000; medianas, entre 25.001 hasta 50.000, y grandes, más de 50.000 UF al año.

³⁸Por PIB se entiende el flujo total de bienes y servicios valorados a precios de mercado, neto de duplicaciones, producidos en un año, medidos a través del valor agregado sectorial.

La región terminó 1997 con una tasa de un 3,6%, lo que significó un avance con respecto al 5,0% con que terminó 1996 y al 4,6% de 1995. Sin embargo, según la estimación del INE para el trimestre Junio-Agosto de 1998, la desocupación ha vuelto a elevarse hasta un 5,1%.

- *Una pequeña disminución de la pobreza e indigencia:* Desde el punto de vista de sus indicadores sociales, se observa una situación de leve mejoría con respecto a 1990, pero de retroceso con respecto a 1992. El número de indigentes, que se había reducido de 96.060 a 47.291 hacia 1994, volvió a crecer hasta 66.179. A su vez, el número de pobres no indigentes, que había disminuido de 177.040 a 161.492, se elevó a las 176.602 personas.

- *Nivel educacional: analfabetismo elevado y baja escolaridad:* Según datos de 1994, la región tenía la tercera mayor tasa de analfabetismo en el país, tras la VIIª y la IXª. En la Región del Libertador 8,57 de cada 100 personas eran analfabetas, bastante más que el promedio nacional de 5,4 por 100. Por su parte, en 1993 la escolaridad de sus habitantes era de 8,11 años, menos que el promedio nacional de 9,38 años. Sin embargo, la brecha entre región y país se ha reducido en los últimos años, como se refleja en el ascenso de O'Higgins desde el último lugar en 1988 al noveno en 1993, dentro del ranking de las regiones según niveles de escolaridad.

- *Una inversión pública con altibajos:* La inversión pública casi se cuadruplicó entre 1988 y 1994, pasando de \$8.900 millones a \$34.400 millones. Sin embargo, en el último año hay un descenso, que hace disminuir la participación de la región en la inversión pública total de un 6% a un 5%.

- *Una región sin centros científico-tecnológicos:* La Región del Libertador, junto con la Undécima, es la única que no registró ningún centro científico tecnológico en el "Directorio Nacional de Centros Científicos y Tecnológicos 1997", editado por el Programa de Innovación Tecnológica³⁹. Además, las carreras ofrecidas por los centros

³⁹Cabe señalar que este Directorio se elaboró a partir de una encuesta por correo que tuvo sólo 160 respuestas, por lo cual es posible que existan varios CCT que no estén incluidos en el listado. Sin embargo, los datos existentes permiten realizar una aproximación a la situación de las diferentes regiones.

de educación superior no están muy ligadas a las demandas del aparato productivo regional.

• *Una oferta de capacitación insuficiente:* El porcentaje de utilización de la franquicia SENCE en la Sexta Región es bajo en comparación al promedio nacional. Sólo el 4,6% de los ocupados y un 5,6% de los trabajadores dependientes fueron capacitados durante 1996. Además, el perfil de los cursos impartidos es muy similar al nacional, sin tener alguna particularidad ligada a las demandas productivas de la región. Los cursos pertenecen mayoritariamente al área de ciencias y técnicas aplicadas y al de administración.

• *Apoyo a la innovación tecnológica:* Existen varios proyectos de innovación que afectan a la Sexta Región, sin embargo no existe una capacidad instalada propia que se haga cargo de ellos. En FONDEF (1992 y 1993) no hubo ningún proyecto ejecutado por alguna institución de la Sexta Región. De los 6 proyectos FDI que afectan a la región, 5 son llevados a cabo por instituciones de la Región Metropolitana y el restante, por una de la V Región. De 12 proyectos FIA sólo 3 son ejecutados desde la Sexta Región. Sólo los proyectos FONTEC han experimentado un alza importante, pasando de 4 en 1997 a 14 en 1998. Todos ellos son ejecutados por empresas de la región, pero con el apoyo de centros universitarios externos.

Desafíos de futuro

Tenemos, pues, un cuadro regional donde la minería y la agricultura son protagonistas principales. En la evolución de ambas actividades puede verse la representación del doble perfil que caracteriza a la VI^a Región, por una parte orientada “hacia adentro” y por la otra “hacia afuera”. Es posible que esta dualidad, a veces convertida en tensión, influya sobre la vida regional y refuerce la tendencia a su falta de perspectiva estratégica de mediano y largo plazo.

Por ejemplo, en un contexto en que la minería regional ha iniciado una etapa de decaimiento, frente a una agricultura cada vez más dinámica y con polos exportadores que impulsan una reconversión de corte agroindustrial, muchos agricultores sin em-

bargo se resisten a la posibilidad de una apertura más radical del agro a los mercados internacionales. Por su parte, la minería, que históricamente ha “mirado al mundo”, no logra engarzar de manera más firme con su entorno territorial y humano más directo.

Otra tarea que deberá enfrentar la Región del Libertador es aumentar los niveles de integración interna entre las diferentes micro-regiones que la componen: la cordillera, cuya vocación principal es la minería; el valle central, cuya vocación es la agricultura intensiva o agroindustria; y el secano costero, cuyo potencial de desarrollo no está claro y cuya población presenta elevados índices de pobreza e indigencia.

Así, podemos señalar que los principales desafíos productivos de la región, hoy en día, son:

- Consolidar la industria agro-exportadora.
- Generar complejos productivos, impulsando el desarrollo de proveedores locales (por ejemplo, en torno de la minería).
- Promover innovaciones que eleven la productividad y calidad, para competir en condiciones ventajosas en los mercados externos.

A éstos debiera sumarse un desafío social:

- Integrar el secano costero al desarrollo regional.

Sin embargo, en una primera mirada, se observa que para hacer frente a estos desafíos, el SRI de la VIª Región muestra varias debilidades, entre ellas:

- a) Una baja articulación entre sector privado y público;
- b) La inexistencia de centros científico-tecnológicos regionales;
- c) Escasez de oferta de consultorías y asesorías técnicas de la zona;
- d) Oferta de capacitación de la región es insuficiente para las demandas productivas;
- e) Cercanía a la Región Metropolitana, que opera como “aspiradora” de la masa crítica regional, y torna a la VI Región en un “corredor”;
- f) Carencias en cuanto a la asociatividad entre privados;

- g) Ausencia de organizaciones empresariales verdaderamente representativas;
- h) Baja articulación del sector público del nivel central con las demandas de desarrollo local de los municipios;
- i) Falta de liderazgos regionales claros.

Visión estratégica: Compatibilizar el desarrollo agroexportador con la calidad de vida

A partir del diagnóstico inicial planteado a los actores regionales, se elaboró un documento de discusión dirigido a un grupo seleccionado de actores regionales que ocupan puestos directivos tanto en el área pública, como privada y educacional. El documento se utilizó para motivar la realización del taller de visión estratégica.

El taller se inició con una metodología participativa de caracterización de la situación regional actual, con sus fortalezas y debilidades, el que arrojó los siguientes resultados:

CUADRO 1
FORTALEZAS Y DEBILIDADES PARA LA INNOVACION,
REGION DEL LIBERTADOR

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<i>¿Qué ventajas comparativas presenta hoy en día la VI Región para generar un sistema de innovación tecnológica?</i>	<i>¿Cuáles son las características de la VI Región que dificultan u obstaculizan el desarrollo de un sistema de innovación?</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Sector frutícola como foco de innovación (12) • Buena infraestructura productiva (8) • Vocación exportadora (7) • CODELCO como foco de innovación (6) • Existencia de centros de investigación y formación (INIA, INACAP) (5) • Disponibilidad de recursos para capacitación (5) • Redes de articulación en el sector público (4) • Alta capacidad profesional (3) • Recursos humanos con capacidad para generación de ideas (1) 	<ul style="list-style-type: none"> • Carencia de una universidad regional (9) • Falta de coordinación entre demanda y oferta de capacitación (9) • Falta de difusión y transferencia de las innovaciones introducidas (7) • Ausencia de redes de apoyo y seguimiento a la innovación (7) • Inexistencia de organizaciones fuertes y representativas del sector privado (6) • Escasez de investigación aplicada (5)

Fuente: Taller de Balance FODA realizado con actores regionales.

La percepción de los actores participantes del taller es que la región cuenta con un buen punto de partida para innovar, tanto en recursos como en capacidad productiva instalada, pero no tiene un tejido entre actores que le permita generar sinergias y dinamizar dicho background. Una frase, bastante repetida en la reunión, fue “tenemos innovación, pero faltan las redes”.

En una segunda etapa del taller, se realizó un trabajo de motivación para verbalizar en conjunto con todos los asistentes las características que debiera tener la región deseada, en vista a generar y dinamizar las redes de innovación tecnológica. Los aspectos mencionados fueron:

CUADRO 2
HORIZONTE SOÑADO PARA LA INNOVACION,
REGION DEL LIBERTADOR

¿Cómo es la región que deseamos para el 2010?

- Con una universidad regional (7)
- Con un sistema educacional que fomente la capacidad innovadora (5)
- Ambientalmente limpia y bella: un “jardín agronómico”, que se caracterice por sus avances en biotecnología (4)
- Con una población alegre y cálida, que atraiga turistas durante todo el año (4)
- Con una sociedad civil dialogante (3)
- Que realice exportaciones con mayor valor agregado (2)
- Con identidad cultural (2)
- Cuyos productos puedan reconocerse por su denominación de origen (1)
- Que sea una región conectada con el mundo (1)

Fuente: Taller de Balance FODA realizado con actores regionales.

Aquí vuelven a repetirse aspectos antes ya mencionados, como el tema de la universidad regional y de la oferta educacional de la zona. Sin embargo, aparecen también nuevos elementos que son interesantes de destacar, puesto que se relacionan con una dimensión más subjetiva: el cuidado medioambiental, la alegría y calidez de su gente y la capacidad de diálogo de su sociedad civil.

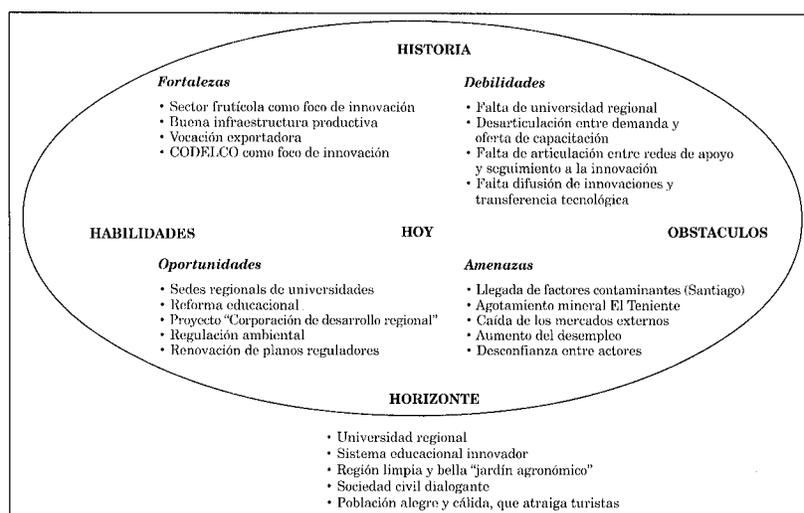
¿De qué manera este tipo de factores podría contribuir a la innovación? Por una parte, a partir del desarrollo y refuerzo de estas

características se facilita la creación de redes, puesto que se genera una cierta densidad cultural regional. Una región con un sello e identidad clara tiene mejores posibilidades de trabajar en conjunto y de abrirse al cambio que una región desperfilada. Por otra parte, en base a una región bella, limpia, amable y dialogante se puede desarrollar una imagen corporativa regional, que la posiciona de manera atractiva para los inversionistas privados. Así, la región puede atraer innovación y know-how, de la misma manera que intensifica sus lazos para dar a conocer afuera los que se está haciendo dentro de ella (por ejemplo, promoviendo la denominación de origen de sus productos).

En suma, a la constatación del alto dinamismo del aparato productivo del sector agroindustrial se agrega una demanda fuerte por una mejor calidad de vida, es decir, por la generación de externalidades positivas para la sociedad regional en su conjunto. Para esto, se percibe que el fortalecimiento de las redes (a nivel “meso”) es un elemento fundamental.

Por último, en una tercera etapa, contrastando la región actual con la región deseada, se identificaron las amenazas y oportunidades que se le presentan a la Región del Libertador.

CUADRO 3
FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS
PARA LA INNOVACION, REGION DEL LIBERTADOR



Fuente: Taller de Balance FODA realizado con actores regionales.

Es interesante observar como varios elementos aparecen simultáneamente en casilleros distintos, lo cual implica reconocer que la región como tal, y sus diversos componentes y características, no son “productos terminados” sino más bien una “obra en construcción” que puede seguir múltiples caminos y cursos de acción.

Así, por ejemplo, CODELCO aparece como una fortaleza en tanto foco de innovación, pero simultáneamente se percibe como *amenaza* el agotamiento del mineral de El Teniente. Por su parte, la empresa minera parece haber tomado conciencia de esta situación y ha impulsado el proyecto de una “Corporación de Desarrollo Regional”, lo cual es reconocido como una *oportunidad* para la región.

Otro ejemplo es la falta de una universidad regional, que aparece como *debilidad*, pero cuya contracara es la *oportunidad* que significa la existencia de varias sedes regionales de universidades a las cuales se les podría sacar mejor provecho. También la vocación exportadora de la región (que es vista como *fortaleza*) lleva implícita la *amenaza* de una caída de los mercados externos y el consiguiente aumento del desempleo.

Aparte de los factores ya mencionados, para alcanzar el “horizonte regional 2010” se observan como *oportunidades* algunos planes y programas ya previstos en la legislación e institucionalidad actualmente vigente. Tal es el caso de la reforma educacional, que se considera una poderosa herramienta que se puede aprovechar para potenciar la capacidad innovadora de los estudiantes y docentes, de la regulación ambiental, que con su correcta aplicación permite prevenir riesgos de contaminación ambiental, y de la renovación de los planos reguladores, que ayuda a que la región y sus ciudades se proyecten como “limpias, bellas y amables”.

Por su parte, las principales *amenazas* son la llegada de factores contaminantes de Santiago⁴⁰, el agotamiento del El Teniente,

⁴⁰La cercanía a Santiago es un tema altamente debatido en la región, con respecto a si debe ser tomada como una fortaleza o una amenaza. Probablemente la interpretación más adecuada sea considerarla de ambas maneras. De esta manera, el principal desafío regional es convertir los factores amenazantes en oportunidades de desarrollo regional, evitando que se conviertan en debilidades endógenas.

la caída de los mercados externos, el aumento del desempleo (ya nombrados), y la desconfianza entre los actores regionales. Es importante subrayar este último factor puesto que una región con visión común requiere previamente la creación de confianza, tema altamente tratado a nivel nacional. La concertación social y la gobernabilidad regional presuponen una situación en que los diversos actores se reconocen entre sí con transparencia y asumen la posibilidad de colaborar para lograr objetivos comunes.

La senda que efectivamente recorra la Región del Libertador dependerá de las decisiones que sus propios actores adopten: si crean redes o actúan individualmente, si generan una visión común o se orientan por intereses particulares, si sólo mantienen la situación actual o definitivamente innovan. Este es el futuro que se encuentra abierto, los escenarios los construirá la misma región.

Focos de innovación tecnológica

El ejercicio de visión estratégica realizado permitió entender la problemática global de la región, desde la perspectiva de sus propios sujetos, para constituirse en un territorio que potencie sus fuerzas endógenas, entre otros, a través del fortalecimiento de un SRI.

Pero la metodología aplicada se preocupó también de estudiar casos concretos de innovación, que fueran interesantes por su potencial sinérgico, determinado según los criterios que se explicaron anteriormente. A estos casos se les llamó focos de innovación estratégica (FIT), definidos como *“aquellas situaciones en las cuales un grupo o red de actores ha generado alguna innovación tecnológica que pueda tener un efecto dinamizador de la actividad económica y que genere sinergias hacia la región en su conjunto”*.

El estudio de los FIT se hizo en base a entrevistas con algunos de sus directivos y visitas a terreno, para conocer sus plantas e instalaciones. Allí, se indagaron los siguientes temas:

- Visión general de la región.
- Caracterización general de la(s) empresa(s).

- Características de la innovación tecnológica.
- Historia de la innovación.
- Valor agregado e impactos de la innovación.
- Vínculos regionales.
- Redes de actores.

El análisis de los FIT seleccionados arrojó los siguientes resultados:

Foco 1: Industria procesadora de tomate para exportación

- La relación entre el FIT y sus proveedores se asemeja bastante a la forma de una estrella, donde el centro es la empresa. La debilidad de esta forma de red para el desarrollo regional es que genera dependencia para los pequeños agricultores: si el FIT desapareciera, ellos se verían enfrentados a serias dificultades económicas, tecnológicas y sociales, pese a que existe la posibilidad de trabajar para otras empresas procesadoras de tomate o cambiar de cultivo.

Foco 2: Industria tomatera orientada al mercado nacional

- Este FIT puede ser caracterizado como una “red tipo estrella”, con dos aspectos que lo diferencian del anterior: (a) por su tamaño se trata de una estrella más densa, con mayores ramificaciones y que genera un mayor número de vínculos sociales con productores agrícolas de la región; (b) los límites entre la red estrella (FIT) y la “gran red” de actores regionales son menos rígidos, es más fácil traspasarlos. Por ello, existe un potencial de difusión tecnológica más elevado.

Foco 3: Empresa avícola con un proceso productivo integrado

- En este caso, la red de actores, considerando la dimensión netamente tecnológica, corresponde a una red de distribución: no existe una política deliberada de difusión o transferencia, pero ésta igual ocurre como externalidad, por “chorreo”. En el plano de extensión, en cambio, estamos ante la presencia de una red tipo polo, que crea, produce y se conecta con puntos distantes que favorecen

a la comunidad regional (colegios, universidades, gobierno regional, entre otros), aunque dichos linkages, pese a su relativa autonomía, siempre están ligados a su fundador y fuente original.

Foco 4: Zona de “viñas boutique”

- En este FIT, las viñas han conformado entre sí, y con respecto a los actores provinciales, una red informal tipo malla. No se perciben centros claros ni existe un solo polo de desarrollo, un sólo “tronco”, o una sola red de distribución. Más bien, la clave del éxito del foco ha radicado en las múltiples coordinaciones horizontales entre actores (gobierno provincial, municipios, viñas, empresarios privados). Sin embargo, la gran debilidad de la malla generada es su informalidad, que podría operar en contra de su sustentabilidad a escala regional.

Foco 5: Centro de certificación de plantas libres de virus

- La red en la que se encuentra inserto este foco es pequeña en comparación con los casos antes analizados. Su forma se asemeja a una estrella de tamaño menor (en cuanto a conexiones regionales) que tiene una conexión con otra estrella mayor (CORFO) de la cual se nutre. De algún modo, la “estrella mayor” funciona como un polo que facilita la existencia de la “estrella menor”.

Foco 6: Planta en que se fabrica un nuevo producto para alimentación animal

- Comparado con el caso anterior, este foco tiene acceso a una red más densa y más extensa, por lo tanto, la posibilidad de difusión tecnológica es mayor. La planta de roleados es un nodo destacado dentro de una red que en su conjunto constituye una importante malla regional de agricultores y productores lecheros, con conexiones con el sector público. La planta abre la posibilidad de crear un polo de conocimiento exportable (dadas sus conexiones con centros universitarios y de investigación), con lo cual pasa a beneficiar directamente a la malla en que se inserta, e indirectamente, a la “gran malla” de actores regionales.

Foco 7: Programa de certificación de calidad ISO 9000 para PYME

- En torno a este foco de innovación está recién comenzando a estructurarse una red. Actualmente sólo existen conexiones débiles entre los actores involucrados, aunque el nexo común entre ellos son SERCOTEC y la empresa de certificación. Sin embargo, podríamos caracterizar a esta incipiente red como una estrella, en cuyo centro se encuentran los dos actores ya mencionados y en cuyas prolongaciones se encuentran las 4 PYME. Su potencialidad mayor podría estar en convertirse en una malla más horizontal entre ellos (por ejemplo, vía la conformación de un PROFO orientado a la calidad).

Los focos de innovación detectados pueden llegar a ser agentes de cambio regional, en la medida en que establezcan redes entre sí y con otros actores. De todo modos, se encuentran en un posición ventajosa, debido a que poseen ciertas características distintivas en común:

- Su visión estratégica (son pioneros en sus ámbitos).
- Su potencial de desarrollo futuro (en su negocio principal).
- La fuerte integración en su territorio (con o sin apoyo público).
- Una innovación que puede trascender a la región (exportación de know-how).
- Posibilidad de incrementar sinergias, en base a mayor articulación entre ellos.

Redes regionales de actores

Posterior al análisis de los FIT, se pasó al nivel de análisis más general, del SRI en su conjunto, dirigido a describir la morfología de sus redes de actores, en otras palabras, aproximarse al nivel de densidad de su entorno meso.

Para conocer las redes que operan, se distinguieron 4 tipos de actores regionales: los del sector público, los privados, los educacionales y los municipales. En base al análisis de los cuestionarios, se establecieron los niveles de densidad interna de cada red y externa, con respecto al total de actores.

a) Redes públicas

Las redes de comunicación dentro del sector público regional son bastante densas y los más conectados son SERCOTEC, CORFO y la SEREMI de Economía, lo que es altamente relevante para la innovación y el fomento productivo. Llama la atención la también alta conectividad de la Intendencia Regional, a diferencia de las gobernaciones provinciales, lo que puede ser un signo de centralismo intrarregional. CODELCO, FOSIS, ProChile y SENCE son otros organismos altamente conectados.

A diferencia de los casos anteriores, resulta sumamente preocupante la baja conectividad de INIA, INDAP, SAG y CONAF, puesto que todos ellos son oficinas públicas ligadas al área predominante en la región (agrícola) y debieran, por ende, estar más integrados a sus redes comunicacionales.

La conectividad del sector público con el sector privado es baja: la norma general es que los públicos se relacionen fundamentalmente con los públicos, creando una vasta red tipo malla. Los organismos públicos que aparecen como más vinculados al sector privado (es decir, que la participación relativa de los actores privados dentro de su índice de conectividad es superior al porcentaje que ellos representan en la muestra) son ProChile, INIA y Obras Públicas. Junto con fortalecer las relaciones con los privados en el resto del sector público, se podría aprovechar las redes que ya existen a través de estos tres servicios.

Los servicios públicos más conectados con las redes educacionales son Minería, Educación, COREMA y SENCE. Además, resulta interesante el vínculo elevado entre CODELCO y los actores educacionales. Entre estos 5 puntos de la red pública debieran generarse mayores articulaciones en vistas a fortalecer el déficit de la oferta educacional superior de la región.

Por último, los nexos entre el sector público y el sector municipal, en general, son débiles. Los que se relacionan con mayor frecuencia con dicha malla son la Gobernación de Cachapoal, SERPLAC y FOSIS.

Cabe hacer notar que el promedio de conectividad del sector público es el más alto de todos los sectores (6,45). Esto puede estar influido por el hecho de que la mayoría de los encuestados pertenecían a ese sector. De todos modos, esta tendencia es congruente con

las observaciones cualitativas de que existe una densa red de actores públicos en la región, articulados en torno a iniciativas que buscan elevar el perfil de la región, cuyo ejemplo más claro es la redefinición de la estrategia de desarrollo regional.

CUADRO 4
INDICE DE CONECTIVIDAD A REDES DE COMUNICACION SECTOR PUBLICO,
REGION DEL LIBERTADOR

INSTITUCION	INDICE	COMPOSICION PORCENTUAL DEL INDICE ⁴¹				COMPOSICION ABSOLUTA DEL INDICE			
		Públic.	Privad.	Educa.	Munic.	Públic.	Privad.	Educa.	Munic.
SERCOTEC	14	57%	21%	14%	7%	8	3	2	1
CORFO	13	62%	31%	0%	8%	7	4	0	1
SEREMI DE ECONOMÍA	13	62%	15%	15%	8%	8	2	2	1
INTENDENCIA	11	64%	9%	18%	9%	7	1	2	1
CODELCO	9	56%	11%	22%	11%	5	1	2	1
FOSIS	8	88%	0%	0%	13%	7	0	0	1
PROCHILE	7	57%	43%	0%	0%	4	3	0	0
SENCE	7	57%	14%	29%	0%	4	1	2	0
SEREMI DE AGRICULTURA	7	86%	14%	0%	0%	6	1	0	0
COREMA	6	50%	17%	33%	0%	3	1	2	0
SERPLAC	6	83%	0%	0%	17%	5	0	0	1
GOBERNACIÓN CACHAPOAL	5	40%	20%	20%	20%	2	1	1	1
INIA	5	60%	40%	0%	0%	3	2	0	0
SEREMI DE OBRAS PÚBLICAS	5	60%	40%	0%	0%	3	2	0	0
SEREMI DE TRABAJO	5	60%	20%	20%	0%	3	1	1	0
SAG	4	75%	25%	0%	0%	3	1	0	0
SEREMI DE MINERÍA	4	50%	0%	50%	0%	2	0	2	0
CONAF	3	100%	0%	0%	0%	3	0	0	0
INDAP	3	100%	0%	0%	0%	3	0	0	0
SEREMI DE EDUCACIÓN	3	67%	0%	33%	0%	2	0	1	0
GOBERNACIÓN CARD. CARO	2	100%	0%	0%	0%	2	0	0	0
GOBERNACIÓN COLCHAGUA	2	100%	0%	0%	0%	2	0	0	0
TOTAL	142	65%	17%	12%	6%	93	24	17	8
Conectividad Promedio	6,45								

Fuente: Cuestionario a actores regionales.

⁴¹Para analizar los datos de los cuadros presentados, debe tenerse en cuenta que la composición porcentual de la muestra fue de 45% actores públicos, 35% actores privados, 15% actores educacionales y 5% actores municipales.

b) Redes privadas

A diferencia de la red del sector público, la red de actores privados parece ser más débil (promedio=2,69) dentro de la región, un reflejo de lo cual podría ser la inexistencia de organizaciones empresariales fuertes y representativas. Sin embargo, entre los mismos privados se da una densidad interesante de relaciones, que puede ser caracterizada como múltiples redes tipo estrella, algunas de mayor tamaño que otras, que se conectan entre sí, generalmente no a través de sus centros (empresas destacadas) sino de sus prolongaciones (proveedores).

Desde el punto de vista de los privados, se vuelve a confirmar que los puentes entre los públicos y privados en la Región del Libertador son escasos. De la suma total de índices de conectividad, sólo el 26% corresponde a actores públicos. La mayoría de los linkages (54%) proviene de los mismos privados. Sólo un caso (Consortio Viveros de Chile) revierte esta tendencia, puesto que la mitad de sus conexiones son públicas y la otra mitad, privadas. De todos modos, su índice de conectividad (=4) es demasiado pequeño como para sacar conclusiones más generales.

Resulta muy interesante observar que COPEVAL se ubica como el actor privado de mayor conectividad, puesto que opera en la región como agente intermediador de CORFO. Es importante también la conectividad de una gran empresa como Agrosuper, puesto que ello ayuda a demostrar que, pese a ser una empresa bastante cerrada y con un proceso productivo totalmente integrado, ella está inserta en la vida regional. La innovación, por ende, tiene alguna oportunidad de difusión, especialmente si en esta empresa se observa una alta conectividad con actores educacionales de la región.

Otro dato que llama la atención es la baja conectividad de las grandes empresas privadas como Nieto, Malloa, Nestlé, Maggi, Chilena de Tabacos, etc. En este caso existe un desafío pendiente: dar a conocer en el sector público todo el dinamismo que existe en ellas y acercar las actividades que desarrollan los públicos hacia los grandes privados. Un sistema regional de innovación, como pilar fundamental, requiere de una buena articulación público/privada.

En este sentido, sería importante, por un lado, incentivar la generación de conexiones entre los centros (y no sólo entre sus prolongaciones), y por el otro, potenciar las relaciones con las organizaciones regionales de empresarios.

CUADRO 5
ÍNDICE DE CONECTIVIDAD A REDES DE COMUNICACIÓN
SECTOR PRIVADO, REGIÓN DEL LIBERTADOR

INSTITUCIÓN	ÍNDICE	COMPOSICIÓN PORCENTUAL DEL ÍNDICE				COMPOSICIÓN ABSOLUTA DEL ÍNDICE			
		Públic.	Privad.	Educa.	Munic.	Públic.	Privad.	Educa.	Munic.
COPEVAL	9	44%	56%	0%	0%	4	5	0	0
AGROSUPER	5	0%	20%	60%	20%	0	1	3	1
CESMEC	5	40%	60%	0%	0%	2	3	0	0
CONSORCIO VIVEROS CHILE	4	50%	50%	0%	0%	2	2	0	0
CHILENA DE TABACOS	2	0%	100%	0%	0%	0	2	0	0
FRUSAN	2	0%	100%	0%	0%	0	2	0	0
NIETO	2	0%	100%	0%	0%	0	2	0	0
EMBOTELLADORA ANDINA	1	0%	0%	0%	100%	0	0	0	1
INVERTEC	1	100%	0%	0%	0%	1	0	0	0
MAGGI	1	0%	100%	0%	0%	0	1	0	0
MALLOA	1	0%	0%	100%	0%	0	0	1	0
NESTLÉ	1	0%	0%	100%	0%	0	0	1	0
SOFRUCO	1	0%	100%	0%	0%	0	1	0	0
TOTAL	35	26%	54%	14%	6%	9	19	5	2
Conectividad Promedio	2,69								

Fuente: Cuestionario a actores regionales

c) Redes educacionales

En el sector educacional se despliega uno de los debates más importantes e interesantes para el futuro de esta región: la necesidad o no de crear una universidad regional. Los datos obtenidos del cuestionario permiten asegurar que, más allá de la respuesta a esta interrogante, ya existe actualmente un entramado bastante significativo de centros educativos locales (promedio de conectividad=4,11), donde se ubican a la cabeza INACAP, EDUCARES⁴² y la Universidad Técnica Federico Santa María. Es posible que lo anterior esté

⁴²Este estudio se terminó antes de que la Sede Rancagua de EDUCARES fuera cerrada por disposición del Consejo Superior de Educación.

ligado a la fuerte política institucional de dichos centros por insertarse más activamente en la vida regional, por ejemplo, a través del Foro de Desarrollo Productivo.

Sin embargo, esta red no sólo está conformada por centros regionales. También muestran índices relativamente elevados la Universidad Católica, la Universidad de Chile y la Universidad de Talca. Esto demuestra que la creación de un espacio de encuentro entre actores y de una capacidad instalada propia de I&D, desde la cual pueda generarse una masa crítica de conocimiento, innovación y transferencia tecnológica, aún debe hacer frente a la competencia de la oferta proveniente de las regiones vecinas.

De todas maneras, resulta interesante observar que, en su conjunto, la composición interna de la red de actores educacionales es la que más se asemeja a la composición de la muestra, salvo la leve menor representación porcentual de los actores privados. En otras palabras, es posible pensar que un potenciamiento de la red educacional efectivamente permitiría conectar de manera equilibrada a los distintos actores de la vida regional. Eso sí, habría que poner atención en el siguiente dato: la Universidad Católica de Chile es la que tiene la mayor conectividad porcentual con los actores privados de la sexta región (60%) y la Universidad de Chile, una de las más altas conectividades con el sector público (75%), es decir, los centros educacionales de la zona aún deben aumentar su presencia y hacer esfuerzos por fortalecer sus redes.

Con respecto a Santiago, la oportunidad de convertir una red tipo polo en una red tipo árbol existe. Al interior de los centros de la misma región, por su parte, es dable pensar que, por el equilibrio de sus conexiones con los diferentes actores, existe la posibilidad de generar una red tipo malla, que podría ser la base para una dinamización del SRI.

CUADRO 6
 ÍNDICE DE CONECTIVIDAD A REDES DE COMUNICACIÓN
 SECTOR EDUCACIONAL, REGIÓN DEL LIBERTADOR

INSTITUCION	INDICE	COMPOSICIÓN PORCENTUAL DEL ÍNDICE				COMPOSICIÓN ABSOLUTA DEL ÍNDICE			
		Public.	Privad.	Educa.	Munic.	Públic.	Privad.	Educa.	Munic.
INACAP	7	43%	14%	29%	14%	3	1	2	1
EDUCARES	6	67%	0%	33%	0%	4	0	2	0
U. FEDERICO SANTA MARÍA	6	50%	33%	0%	17%	3	2	0	1
U. CATÓLICA DE CHILE	5	40%	60%	0%	0%	2	3	0	0
INSTITUTO AIEP	4	50%	0%	25%	25%	2	0	1	1
U. DE CHILE	4	75%	25%	0%	0%	3	1	0	0
U. DE TALCA	3	0%	33%	67%	0%	0	1	2	0
U. AUSTRAL	1	0%	100%	0%	0%	0	1	0	0
U. M. C. E.	1	100%	0%	0%	0%	1	0	0	0
TOTAL	37	49%	24%	19%	8%	18	9	7	3
Conectividad Promedio	4,11								

Fuente: Cuestionario a actores regionales

d) Redes municipales

Los municipios de la Región del Libertador tienen el promedio de conectividad más bajo dentro de todos los grupos de actores analizados (2,24). Sólo muestran un alto índice (aunque inferior a los actores más conectados del área pública, privada y educacional) la municipalidad de Rancagua, capital regional, y la municipalidad de Pichilemu, capital de la provincia de Cardenal Caro. Resulta curioso que San Fernando, segunda ciudad en cuanto a número de habitantes y capital de la provincia de Colchagua, tenga un índice muy bajo (=1).

Los actores municipales tienen una conectividad relativamente elevada entre ellos mismos (un 13% de su red está conformada por conexiones provenientes de actores municipales; siendo que éstos sólo representaron un 5% de la muestra encuestada). En cambio, la conectividad con los privados es muy baja (11%) y con los actores educacionales es prácticamente inexistente (3%).

Sin embargo, lo que llama más la atención es que, dentro de todos los grupos de actores hasta aquí analizados, los municipales sean los que tengan una mayor conectividad porcentual con el sec-

tor público. Esto probablemente esté dando cuenta de una dependencia de los actores locales con respecto al nivel público central de la región. Por ello, la red municipal de la sexta región se asemeja bastante a una red de distribución, con sus fortalezas y debilidades.

Las debilidades de la red de actores municipales son comunes a las que enfrentan la mayoría de los municipios del país, especialmente, las relaciones no siempre fluidas y expeditas con el sector público central. En el 2º Foro Regional de Desarrollo Productivo, se identificaron como obstáculos para el desarrollo local: a) un ambiente institucional hostil, b) una cultura centrada en los instrumentos antes que en las necesidades de los usuarios, c) la carencia de competencias locales para el fomento productivo y 4) la carencia de PLADECO.

CUADRO 7
INDICE DE CONECTIVIDAD A REDES DE COMUNICACION
MUNICIPALIDADES, REGION DEL LIBERTADOR

MUNICIPALIDAD	INDICE	COMPOSICION PORCENTUAL DEL INDICE				COMPOSICION ABSOLUTA DEL INDICE			
		Públic.	Privad.	Educa.	Munic.	Públic.	Privad.	Educa.	Munic.
RANCAGUA	6	67%	17%	17%	0%	4	1	1	0
PICHILEMU	5	80%	0%	0%	20%	4	0	0	1
MALLOA	3	67%	33%	0%	0%	2	1	0	0
PAREDONES	3	100%	0%	0%	0%	3	0	0	0
CHEPICA	2	100%	0%	0%	0%	2	0	0	0
CODEGUA	2	100%	0%	0%	0%	2	0	0	0
LITUECHE	2	50%	0%	0%	50%	1	0	0	1
NAVIDAD	2	100%	0%	0%	0%	2	0	0	0
PERALILLO	2	50%	0%	0%	50%	1	0	0	1
PUMANQUE	2	100%	0%	0%	0%	2	0	0	0
RENGO	2	100%	0%	0%	0%	2	0	0	0
SAN FRANCISCO	2	100%	0%	0%	0%	2	0	0	0
DONIHUE	1	0%	100%	0%	0%	0	1	0	0
LAS CABRAS	1	100%	0%	0%	0%	1	0	0	0
REQUINOA	1	0%	0%	0%	100%	0	0	0	1
SAN FERNANDO	1	0%	0%	0%	100%	0	0	0	1
SAN VICENTE	1	0%	100%	0%	0%	0	1	0	0
TOTAL	38	74%	11%	3%	13%	28	4	1	5
Conectividad Promedio	2,24								

Fuente: Cuestionario a actores regionales.

4. CONCLUSIONES

A) En síntesis, la metodología aplicada, permitió concluir que el SRI de esta región presenta varias barreras para un desarrollo endógeno:

- Existen empresas muy dinámicas, pero carecen de un entorno institucional denso a nivel meso.
- La formación de un capital humano propio es frenada por la falta de una oferta educacional.
- El capital técnico existente en los focos de innovación no tiene una alta difusión.
- La asociatividad entre los empresarios locales es débil.

Una gran oportunidad para superar estas falencias puede ser el reforzamiento de las redes de actores, pero esta es otra debilidad observada. Una región con una red pública densa, pero autorreferida. Una red privada también autorreferida. Ambas mallas tienen muy pocas conexiones entre sí. Donde se podría configurar un espacio común (actores educacionales) la institucionalidad existente es muy débil. Los actores locales son muy débiles (municipios, problemas estructurales y de liderazgo).

B) Con respecto a la metodología propiamente tal, es posible plantear como conclusiones los siguientes puntos, orientados a mostrar vías de perfeccionamiento futuro:

a) En el estudio se integraron adecuadamente los datos cuantitativos y cualitativos. A futuro, es posible maximizar dicha complementariedad, por ejemplo, incorporando en los cuestionarios antecedentes del estudio de los FIT o de las entrevistas realizadas a actores.

b) Un área que es susceptible de ser trabajada con mayor profundidad es la elaboración de la visión estratégica por parte de los actores regionales. Aquí se podría profundizar en otros aspectos distintos a la “construcción racional del futuro deseado”, basada en los intercambios argumentativos, concentrándose más en la búsqueda colectiva del “sentido compartido” del territorio, a partir de técnicas más sofisticadas de intervención sociológica, fundadas en la comunicación entre los actores.

c) Con respecto a los FIT, se puede aumentar su potencial de estudio, mediante un afinamiento de los criterios de selección. Hay aquí también un área abierta para la realización de estudios de casos específicos de innovación tecnológica, que permiten describir los factores críticos de su éxito/fracaso y de la generación de sinergias a un nivel más micro (el estudio de los SRI se concentra en un nivel más macro).

d) Por último, los índices sociográficos de conectividad son un aporte para la descripción de la densidad de los niveles meso a escala regional-territorial. En este sentido, este instrumento, en un diseño de investigación más complejo y largo, requeriría de un aumento del "n" de la muestra sometida al cuestionario. Además, el agregar nuevas preguntas, facilitaría la descripción no sólo de la conectividad en sí, sino también la calidad, eficiencia y productividad de dicha conectividad.

C) Finalmente, desde un punto de vista teórico, el estudio nos muestra los siguientes aspectos relevantes:

a) Los territorios no son un factor de competitividad en sí mismos, más bien, cuentan con muchas potencialidades que pueden o no ser aprovechadas, según las decisiones políticas que se adopten. Para que dichas decisiones sean eficaces como factor de endogeneización del desarrollo, debe existir una visión común. Esto es lo que aún no se ha desarrollado en la Región del Libertador, salvo en algunos grupos de actores.

b) El desarrollo endógeno se basa en aprovechar el capital acumulado dentro del territorio, tanto físico, como humano y técnico. En la región estudiada parece haberse desarrollado un amplio capital físico (plantas en instalaciones modernas), acompañado en determinados casos por modernización técnica importada (aunque hay ejemplos de innovaciones propias, como en los FIT). Esto, sin embargo, no se traduce en desarrollo endógeno y en dinamización del SRI, puesto que hay un déficit en el capital humano acumulado (falta de una masa crítica propia).

c) El estudio permitió detectar en la región ciertas experiencias de innovación que dinamizan el desarrollo local-regional (FIT). En todo caso, la eficacia y consolidación de los FIT dependerá, en

gran medida, de la existencia de un entorno de actores e instituciones a nivel meso. En este sentido, la región estudiada enfrenta un desafío clave: superar la conformación aún débil de dicho nivel.

d) Un factor importante para fortalecer el nivel meso es la creación de redes entre los actores, empresas e instituciones presentes en el territorio, que actúen como puentes entre los sectores públicos y privados. Sin embargo, un gran obstáculo de la región analizada es que los lazos público/privados son muy débiles.

e) Para llegar a constituir SRI fuertes y dinámicos es imprescindible disponer de una oferta educacional y de capacitación que responda a las competencias requeridas por el aparato productivo regional. Otra carencia de la Región del Libertador radica en la ausencia de una oferta con dichas características.

f) En síntesis, el gran desafío de la Región del Libertador es generar la red social amplia, que actúe como vaso comunicante que facilite la difusión y absorción de nuevas tecnologías, y que sea capaz de crear propiamente una “sociedad regional” que trascienda a la mera definición administrativa de “región” dada desde el centro. Dicho tejido social es, como hemos visto, la mejor garantía para generar un desarrollo regional endógeno sustentable en el tiempo.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

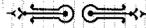
- Andersen, E.S. «Approaching National Systems of Innovation» en Lundvall (ed) *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. Pinter Publishers. London 1993.
- Benavente, J.M y Crespi, G. *Hacia una aproximación teórica de Sistemas Nacionales de Innovación*. Anales de la Conferencia de Desarrollo Económico, Recursos Humanos y Tecnología. Tucumán, Argentina 1994.
- Callon, M., Law, J. y Rip, A. (Ed.); *Mapping the dynamics of science and technology, Sociology of Science in the Real World*, London, MacMillan, 1988.
- Carlson, B. & Jacobsson, S., “Variety and Technology: How do technological systems originate, and what are the policy implications?”, Ponencia presentada a la Conferencia ECLAC/IDRC-UNU/INTECH, Agosto 1995, Marbella, Chile.
- Carlson, B. & Stankiewicz, R., “On the nature, function and composition of technological systems”, *Journal of Evolutionary Economics*, 1 (2), 93-118.
- Castells, M., “The rise of the network society”, en *The information age: economy, society and culture*, Volume 1, Blackwell Publishers, Great Britain, 1996.
- Cayer, M. (1996) “David Bohm, le dialogue et la vie”, en *Krishnamurti et David*

- Bohm, *au coeur de l'humain*, Collection Exploration, Edition de Montagne, Ottawa.
- Dahlmann, C y Nelson, R. *Social Absortion Capability, National Innovation Systems and Economic Development*, mimeo UNU. Intech, 1993.
- §Flores F., *Creando organizaciones para el futuro*, Dolmen Ed., 2da. edición, Santiago, 1995.
- Freeman C. *Technology and Economic Performance: Lessons from Japan*. London Pinter Publishers, 1987.
- Latour, B.; *Science in Action*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, 1987.
- Lundvall (ed) *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. Pinter Publishers. London, 1993.
- Messner, D., *Latinoamerica hacia la economía mundial: condiciones para el desarrollo de la competitividad sistémica*, Fundación Friedrich Ebert, 1996.
- Messner, D. *The network society: economic development and international competitiveness as problems of social governance*, German Development Institute, Frank Cass Publishers, Great Britain, 1997.
- Montero, C., "El sistema productivo chileno ante los nuevos paradigmas de la competitividad", en Muñoz, O. (ed.) *Políticas públicas para un desarrollo competitivo*, Ed. Universidad de Santiago & Instituto de Estudios Avanzados, 1997.
- Muñoz, O., "El desarrollo tecnológico como objetivo estratégico", en Muñoz, O. (ed.) *Políticas públicas para un desarrollo competitivo*, Ed. Universidad de Santiago & Instituto de Estudios Avanzados, 1997.
- Nelson, R. «Institutions supporting Technical Change in The United States», en Dossi, G. et al (ed), *Technical Change and Economic Theory*. London, Pinter Publishers, 1988.
- Nelson, R. *National Innovations Systems. A comparative Analysis*. New York, Oxford University Press, 1993.
- OECD, "Technology and the economy: the key relationship", París, 1992.
- Orgogozo, I. *Les réseaux, une nouvelle représentation de l'espace social*, Geneve, 1997.
- Pavitt, K. «Innovate Activities and Export Shares: some Comparisons between Industries and Countries», en *Technical Innovation and British Economic Performance*, SPRU, 1980.
- Pietrobelli, C. «Technological Capabilities at the National Level: An International Comparison of Manufacturing Export Performance», *Development Policy Review*. Vol. 12 N°2, 1994.
- Porter, M. *The Competitive Advantage of Nations*. London Macmillan 1990.
- Programa de Innovación Tecnológica, *Directorio Nacional 1997: Centros Científicos y Tecnológicos*, PIT; Ministerio de Economía, Chile.
- Programa de Innovación Tecnológica, *Revista Correo de la Innovación: Red para el Cambio*, PIT, Ministerio de Economía, Año 1, N° 1 y 3, Noviembre 1996-enero 1997, Año 2, N° 4, Diciembre 1997-Marzo 1998.
- Programa de Innovación Tecnológica, *Revista Correo de la Innovación: Red para el Cambio*, PIT, Ministerio de Economía, Año 1, N° 3, Agosto-Noviembre 01997.
- Programa de Innovación Tecnológica, *Revista Correo de la Innovación: Red para el Cambio*, PIT, Ministerio de Economía, Año 2, N° 4, Diciembre 1997-Marzo 1998.

- Rogers, E. M. & Kincaid, D. L., *Communication Networks: Toward a New Paradigm for Research*, The Free Press, New York, 1981.
- Romer, P., «Endogenous Technical Change», *Journal of Political Economy*, 1990, Vol. 98, núm. 5.
- Schultz, T. «Investment in Human Capital» *American Economic Review*, vol. 51.
- Solow, R. «Technical Change and the Aggregate Production Function», en *Review of Economics and Statistics*. Agosto 1957.

Cuarta Parte

POLÍTICA Y REGIONALIZACIÓN



• Política y regionalización
JOSÉ ANTONIO VIERA-GALLO

POLÍTICA Y REGIONALIZACION



José Antonio Viera-Gallo*

*Senador de la República.
E-Mail: vierag@congreso.cl

Inicialmente, quisiera agradecer mucho la invitación a este Seminario, y particularmente a este panel, cuya temática resulta muy interesante y actual. Quisiera contribuir a él con algunas reflexiones surgidas de la experiencia del quehacer parlamentario, que espero complementen las de otros invitados, que puedan aportar visiones, por cierto, más especializadas.

En primer lugar, creo que es muy importante indicar que entre el proceso de globalización, por una parte, y la pérdida de importancia relativa del Estado, por otra, hay una relación muy estrecha. Al mismo tiempo, es evidente que eso también se va produciendo en la medida en que el poder central del Estado está siendo de alguna manera carcomido o reabsorbido por entes locales o regionales.

Entonces, si hay algo que me parece que caracteriza la época en que estamos, es un debilitamiento estructural del Estado, más allá de las opciones que uno tenga, que a uno le guste o que no le guste, que quiera un rol más fuerte o menos fuerte del Estado. Lo que parece evidente es que en cualquier latitud, sobre todo en países más pequeños, el Estado central hoy día pierde fuerza, vigor, importancia en la medida que hay procesos globales que lo trascienden en todos los ámbitos económicos, culturales, políticos, militares, en fin.

Por otra parte, hay también una demanda, desde la sociedad, para reapropiarse de parte de funciones que estaban designadas a

un poder central, a quien generalmente se califica de ineficiente o de burocrático. Ese es un primer aspecto que quisiera destacar.

El segundo punto es que este proceso de globalización produce distintos grados de integración de la sociedad a ese mismo proceso, y esa integración no es homogénea, ni en cuanto a las naciones, ni en las regiones, ni en los actores sociales, de tal manera que esta globalización produce una cierta desintegración social y desequilibrio, tanto en cuanto al desarrollo como a la ubicación espacial de las actividades productivas.

Creo que Chile se encuentra en medio de ese proceso, si nosotros tenemos en cuenta que en los últimos 15 años la economía chilena ha duplicado su volumen de producción, y si además pronosticamos que en los próximos 10 años ocurrirá otro tanto, resultaría que Chile habría vivido el cuarto de siglo más vertiginoso de cambios que haya experimentado.

En ese sentido, nos cuesta mucho tomar consciencia de las dimensiones del cambio que está operando, independientemente –quiero señalar– del valor que uno le otorgue a ese cambio. Pero lo que hoy día nadie podría sostener es que Chile está en una situación de estancamiento o de una sociedad inmóvil o paralizada. Por el contrario, es una sociedad que cambia muy aceleradamente, positiva o negativamente, según el prisma con que se le mire.

Un tercer punto que quisiera destacar es que este cambio nuestro es con un profundo desnivel respecto de al menos dos países vecinos, como Bolivia y Perú. Así, si ocurriera lo que estoy señalando, de aquí a 10 años tendríamos una renta per cápita promedio de unos 15 mil dólares; en tanto en Bolivia estaríamos con una renta per cápita de mil y tantos. Esa diferencia económica entre dos países fronterizos va a ser para nosotros uno de los grandes desafíos en nuestra frontera norte. En consecuencia, también es importante tener en cuenta el contexto. Diversa es la situación con Argentina, con la que se advierte mayor equiparidad. Lo anterior, por cuanto tales disparidades producen efectos consecuenciales como migraciones, tasas arancelarias y flujo de mercancías y servicios, cuestiones que no se pueden desatender.

Ahora, dentro de ese contexto, tenemos nosotros la regionalización. Yo quiero señalar ahí dos cosas. Una, es que este proceso de

globalización y modernización en que Chile está, produce regionalización. Quien pretendiera hoy día mantener un Estado central, como era a comienzos de siglo –ese paradigma de desarrollo vigente hasta los años 60–, estaría tratando de luchar contra algo imposible.

Lo que sí se puede sostener, a mi juicio, es que hay un retraso en lo que es la modernización en el aparato estatal en relación a las exigencias que la eficiencia económica y la justicia social tienen respecto del grado de desarrollo que el país va alcanzando, o sea, no es una casualidad que hoy haya una mayor demanda de regionalización, en lo que se refiere al sistema político. Eso es porque la gente, en las regiones, siente que eso le es indispensable para el grado de desarrollo que la Región pretende y para su propio progreso, y parecen absurdos ciertos resabios que hoy se manifiestan anacrónicos.

Una afirmación que me parece importante es que con el retorno a la democracia el traspaso de ciertas funciones que hubo en el régimen militar del aparato central a los entes locales, especialmente municipios, dieron a éstos un carácter democrático, se crearon los gobiernos regionales, se democratizó la estructura municipal y, de alguna manera, la regionalización adquirió legitimidad política, porque ya no era el alcalde designado, ya no era el intendente de un gobierno de facto, sino que ahora eran autoridades que tenían legitimidad democrática.

Así, regionalización y democratización van unidas. Hay que recordar que en el Gobierno del Presidente Aylwin se dictó la ley de gobiernos regionales, y el propio Presidente Aylwin tuvo una frase que me parece muy reveladora de lo que es la mentalidad política dominante en Chile. Dijo: *“Empezamos a caminar por tierra ignota y por tanto no podemos aquí dar pasos apresurados o pasos que después se vuelvan en contra”*, entonces yo diría que en el primer período, el primer Gobierno democrático, fue un Gobierno en que se democratizó la estructura del Estado, también regional, en que se crearon las bases de los gobiernos regionales, y se dieron los primeros pasos en constitución de esta nueva realidad.

En el segundo Gobierno hubo una meta más ambiciosa, al parecer ser la más significativa, que es la meta en que el 42% de la

inversión pública se iba a decidir en regiones, al final del Gobierno del Presidente Frei. Seguramente el Subsecretario Marcelo Schilling les habrá dicho en qué tramo exacto vamos de ese porcentaje, y cómo se calcula. Es decir, ha habido una voluntad mayor de experimentar traspasando decisiones del aparato central al aparato de los gobiernos regionales.

Sin embargo, subsisten algunos problemas que –yo diría– no son menores y quisiera referirme a dos de ellos. Uno, que es bastante obvio, se refiere a la forma de elección de un aparato tan importante del Gobierno Regional como son los consejeros regionales.

La forma indirecta de elegirlos, a través de los concejales, se ha demostrado como algo poco eficaz, y se plantea entonces forma de elección democrática. Eso, con sus ventajas, tiene también un enorme inconveniente y es que siempre los Diputados especialmente, y también algunos Senadores, van a ver en ese Consejero Regional, elegido democráticamente, un rival y, por tanto, pudiera no haber mucha voluntad de legislar en ese sentido.

Hablando con bastante franqueza, me parece que ésa va a ser una discusión parlamentaria muy difícil, no va a ser una reforma fácil. Ya costó bastante, acuérdense ustedes –incluso nos criticaron–, cuando aprobamos la elección de los alcaldes, en que se estableció que los alcaldes o concejales no se podían presentar como candidatos a parlamentarios y se tomaron una serie de resguardos en ese sentido. Lo anterior, porque, además, el sistema binominal que tenemos hace que el parlamentario electo en gran medida sea casi dueño de su sitio parlamentario, el grado de renovación es mucho menor que en un sistema proporcional. Entonces, yo creo que ese va a ser un gran debate de cómo se hace la elección de los consejeros regionales.

Respecto a la posible elección del Intendente, yo creo que eso nos trae un problema bastante difícil. Aun cuando pudiera pensarse que es una medida positiva, producto de la mayor representatividad que le otorga, resulta muy difícil que un Gobierno central, que gobierna todo el país, en un Estado unitario, decida de buenas a primeras pasar una parte sustantiva del territorio a un gobierno de la oposición. Eso, en forma absoluta, no existe en

ningún país del mundo, pues significaría en la práctica que grandes regiones del país estarían gobernados por la oposición, cualquiera que sea el Gobierno que esté en Santiago. Luego, eso también va a ser algo extremadamente difícil que alguien lo implemente, porque no se conoce en política ese acto de desprendimiento del cual un Gobierno dice: “sabe qué más, estas distintas regiones yo se las paso a mis adversarios”.

Además, eso plantea una dificultad adicional respecto a las atribuciones que puede tener ese Presidente de la Región o Intendente elegido. Así, obviamente, el manejo del orden público no podría en ningún caso dejarse a su arbitrio, porque eso sería “feudalizar” la fuerza pública, entonces ahí habría que buscar, como ocurre en otros países, fórmulas por las cuales ciertas funciones son del Gobierno Regional electo y otras siguen en el poder central.

Pero yo quisiera ir a otro punto que me parece más importante que éste, respecto a cómo dotar a los gobiernos regionales de capacidad real para gestionar la descentralización. Pienso que en Chile, al final, la estructura básica de la toma de decisión en el Estado se da en el Ministerio de Hacienda.

Muchos de ustedes, profesores universitarios, habrán hecho el itinerario de la toma de decisiones, sobre todo los que han tenido, además, cargos de responsabilidad en los gobiernos, creo que lo saben perfectamente. Al final, la decisión última está en la Dirección de Presupuesto, en distintas formas y en distintas instancias, desde la elaboración del presupuesto hasta su ejecución, entre la Tesorería y la Dirección de Presupuesto, o sea, Hacienda.

Y no existe nada similar en regiones, o sea, aquí no hay una estructura financiera de los gobiernos regionales, no hay presupuesto regional, no hay Dirección de Presupuesto Regional que autorice el gasto, no hay una Tesorería Regional en el sentido que obedezca a ese Gobierno Regional, es decir, si bien se puede decidir la inversión a nivel regional, la implementación y ejecución del gasto pasa siempre por una decisión central, que radica en la Dirección de Presupuesto y el Ministro de Hacienda.

En consecuencia, mi impresión es que mientras no se descentralice la Dirección de Presupuesto y, por tanto, mientras el Ministerio de Hacienda no decida a desprenderse de parte del ma-

nejo de las finanzas públicas, la regionalización va a seguir estando pendiente, sujeta a la buena voluntad o la apertura que tenga el Ministro de turno, el Director de Presupuesto y quienes tienen esa responsabilidad. Ahora, es muy comprensible que un Ministro de Hacienda sea reacio a descentralizar la Dirección de Presupuesto, porque él tiene la responsabilidad de los equilibrios macroeconómicos, de los que tanto se habla. Y, por tanto, va a tener mucha reticencia a entregar parte de esa responsabilidad en distintas instancias en el país. Las experiencias extranjeras a este respecto son variadas, existiendo precedentes de regiones que se han endeudado y después tienen que recurrir al Estado central, que tiene que emitir, subir las tasas, con el consiguiente desajuste y riesgo recesivo e inflacionario.

Hay una subcultura en la Dirección de Presupuesto, un enorme sentido de la responsabilidad y servicio público, de ahí que ese grupo o ese núcleo central de la burocracia estatal se encargue el manejo de las finanzas públicas, por lo que avanzar en su descentralización es un cambio de una magnitud enorme en el país. Lamentablemente en este esfuerzo nos quedamos más bien en los debates, en cosas que tienen que ver más con las arquitecturas políticas de las autoridades de las regiones, en ciertas atribuciones, pero no hay –por lo menos yo no conozco– un análisis más de fondo, de cómo podría organizarse un manejo presupuestario con presupuestos regionales.

Muchas veces hemos intentado en el Parlamento que el Ministro de Hacienda presente el presupuesto de la Nación regionalizado, y nunca lo hemos conseguido; más aún, es muy poco probable que así ocurra. Ello significaría, por ejemplo, que el presupuesto de Salud tendría que señalar “las inversiones este año van a ser éstas”, determinadamente, mientras en la actualidad más bien son partidas generales, cuya distribución final es incierta; existiendo, en definitiva, la posibilidad que éstas no sean invertidas y vuelvan al tesoro público o sean reasignadas, lo que no ocurriría si el objeto estuviera preestablecido y dependiera de las regiones su inversión.

Ahora no hay que echarle la culpa a estos gobiernos, eso estaba así desde la filosofía de la Constitución de 1980, que tiene como uno de sus elementos reforzar al Ejecutivo, suponiendo el Ejecutivo iba a ser la continuación del que existía. Pero resulta que después

las cosas salieron de otra manera y, aún así, no hay ningún Ejecutivo en el mundo que renuncie a dichas atribuciones, entregándoselas al Parlamento y sometiéndose al peligro de enormes disputas.

En Chile, por ejemplo, es impensable que nos pasara lo que pasa en Estados Unidos cuando no se aprueba el presupuesto, donde no pueden pagarse los sueldos públicos y cierran las funciones del aparato de Washington. En nuestro país eso significó una guerra civil en 1891, encargándose las Cartas Fundamentales de ahí en adelante de evitar que ello ocurriera, por lo que todo el poder está en el Ejecutivo.

Ahora, lo que habría que tratar de pensar es cómo, dentro de esa tradición chilena, se pueden insertar formas de desconcentración de ese poder hacia estructuras regionales.

Pienso que ahí habría que retomar una cosa que se dijo en el Gobierno de Aylwin que no se cumplió, que había que hacer al menos una regionalización experimental en una Región, así como la reforma procesal penal va a partir en la Novena y en la Cuarta, 2 años antes; tal vez probar en alguna Región cómo se puede regionalizar el manejo de los recursos financieros. No estamos hablando del FNDR, que creo será un porcentaje muy mínimo de la inversión pública, sino que de los gastos que son verdaderamente significativos. Y creo que hay algunas experiencias que son importantes, con Ministerios, convenios de programación u otros mecanismos que existen hoy en la ley que pueden facilitar ese traspaso de competencias y recursos.

Ahora sin duda, y con esto quiero terminar, es que nosotros vamos en esa dirección, yo creo que es imposible que no marchemos hacia allá, porque el rumbo de los acontecimientos en que Chile está inmerso, van hacia allá. El problema es hacerlo a tiempo, hacerlo bien, al menor costo posible y sin perder las virtudes que también hoy día tiene en el aparato estatal chileno, sino que recogiendo esas virtudes y extendiéndolas en el país.

Creo, sin embargo, que al menos a nivel parlamentario, no hay mucha claridad al respecto. Hay, por ejemplo, mucha claridad respecto al problema municipal y se acaba de dictar esta nueva ley sobre reestructuración de la organización interna de los munic-

pios, y me parece que ahí, digamos en general, hay un consenso bastante amplio, pero sobre gobiernos regionales, en cambio, cada uno tiene una idea, pero no me parece que haya consensos amplios en los partidos, en las bancadas parlamentarias, que es lo que más conozco, como para decir, “mire, marchemos hacia allá, a este ritmo, por estas etapas”.

Por ello, creo que todo lo que puede venir del mundo de la academia, del mundo de las universidades, que clarifique la ruta, que indique el camino, sería algo muy positivo.

Estudios Regionales

Estudios Regionales es una publicación académica que comprende trabajos de investigación, tanto teóricos como empíricos, desarrollados por investigadores del Centro de Estudios Urbano Regionales (C.E.U.R.) y otros académicos y especialistas en el tema desarrollo regional. Formalmente constituyen: **Informes** de investigaciones y estudios empíricos que dan cuenta de un proyecto específico; **Artículos** de divulgación para pares y público académico; **Monografías** especializadas, con comité editorial, que representan la productividad académica de sus autores.

TITULOS

- **Génesis y desarrollo de la conformación socioproductiva de Concepción-Talcahuano (Crónica de un desarrollo trunco)** / C. Rojas. [Nº 1, Mayo 1995].
- **Sociedad civil, actores sociales y desarrollo regional** / S. Boisier, L. Lira, C. Rojas y G. Zurita. [Nº2, Agosto 1995]. (Agotado).
- **Espacio, territorio y desarrollo económico local** / Francisco Alburquerque L. [Nº 3, Abril 1996]. (Agotado).
- **Globalización y desarrollo regional: La inserción de la región del Bío-Bío en Asia-Pacífico** / H. Gutiérrez, y C. Rojas. [Nº 4, Julio 1996].
- **Sociedad civil, elites y potencial de acción regional** / J. Menéndez y C. Rojas. [Nº 5, Marzo 1997].
- **Educación para la competitividad productiva. Reingeniería de la enseñanza tecnológica y profesional** / Ziley Mora. [Nº 6, Junio 1997].
- **Las heterogeneidades Intra-regionales, o el viejo problema ¿Dónde comienza y termina una región?** / F. Gatica. [Nº 7, Agosto 1997].
- **Gestión de la escuela y la transformación de entornos precarios** / Ziley Mora. [Nº 8, Junio 1998].
- **Estado y desarrollo regional: Impacto territorial de la cooperación internacional en Chile (1990-1995)** / Hernán Gutiérrez B. [Nº 9, Septiembre 1998].
- **La institucionalidad pública chilena y su contribución al desarrollo regional en el marco de la globalización** / H. Gutiérrez B. y C. Rojas M. [Nº10, Marzo 1999].
- **Desarrollo local, sus desafíos ante la estrategia de desarrollo chilena y el reto de la globalización. Sus posibilidades en el caso de Penco, Región del Bío-Bío** / J. Menéndez. [Nº 11, Julio 1999].
- **Proyectos innovadores y resistencia al cambio en educación** / Ziley Mora. [Nº 12, Agosto 1999]. (En prensa).
- **Globalización, territorio y políticas públicas: la reconversión productiva y la necesidad de impulsos eslabonadores** / Francisco Gatica. [Nº 13, Septiembre 1999]. (En prensa).
- **Globalización e infraestructura productiva y de servicios, políticas públicas y desarrollo regional: prospectiva al 2010 en la región del Bío-Bío.** / R. Galdames, F. Gatica y L. Méndez. [Nº 14, Octubre 1999]. (En prensa).