

LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA Y SU CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO REGIONAL EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN¹

HERNÁN GUTIÉRREZ BERMEDO

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES, UNIVERSIDAD DE CHILE

CLAUDIO ROJAS MIÑO

CENTRO DE ESTUDIOS URBANO REGIONALES, UNIVERSIDAD DEL BÍO-BÍO

Este trabajo ofrece un análisis de la institucionalidad chilena y su contribución al desarrollo regional, desde la perspectiva de los desafíos que plantean la internacionalización y la meta de un desarrollo social y territorialmente equitativo. En primer lugar, realizamos un análisis de los cambios que se han producido en la economía política en Chile bajo el marco de la globalización y sus consecuencias en las modalidades de acción pública necesarias para generar el desarrollo territorial endógeno. Posteriormente, realizamos una evaluación de la institucionalidad en función del desarrollo de un proceso de inserción internacional más proactivo. Finalmente, en el marco de los fundamentos de los modelos de desarrollo viables en Chile, establecemos los lineamientos estratégicos y los niveles de acción para gestar las condiciones de un desarrollo territorialmente equitativo.

I.- INTRODUCCION

Los mayores esfuerzos de transformación de América Latina en la década de los años 90 se han concentrado en el Estado y su relación con la sociedad. La revolución microelectrónica, cibernética e informática, ha alterado radicalmente el paisaje económico, cultural y político, tanto al interior de las Naciones-Estado, como en el escenario internacional. En particular, imperan nuevas condiciones de estabilidad y sustentabilidad

1 Documento elaborado como parte del desarrollo de la investigación 'Internacionalización y Reforma del Estado: La Descentralización en la Octava Región a la Luz de las Relaciones con Asia-Pacífico', financiado por el Fondo de Desarrollo Científico y Tecnológico, Fondecyt, Proyecto Nº 9661197/1996.

de la economía, las cuales alimentan la conformación de nuevas estrategias de desarrollo y mecanismos de regulación. En síntesis, se está estructurando una economía política que apela a instrumentos, racionalidades y bienes públicos, que en su conjunto delimitan nuevas fuentes de legitimación para la acción del Estado. A la luz de la realidad que impera hoy en día, el desafío del desarrollo en América Latina implica, precisamente, superar la disfuncionalidad existente entre la antigua institucionalidad pública y los requerimientos para su accionar que impone el paradigma de desarrollo vigente.

A pesar de los esfuerzos y de las reformas, en Chile esta disfuncionalidad es muy evidente en la dimensión territorial de las políticas de desarrollo que aplica el Estado moderno. En particular, al alero de la globalización, tiende a reproducirse un esquema de desarrollo con crecientes brechas territoriales en términos de localización de los eslabones más "nobles" (esto es, más intensivos en conocimiento y flujos estratégicos de información) de las cadenas globales de producción y distribución. Así mismo, es en su dimensión territorial que se evidencian con mayor claridad los grandes desfases entre la institucionalidad política y la institucionalidad productiva. El desarrollo endógeno, construido a partir del capital social de las regiones, requiere de nuevos puntos de encuentro entre ambas, tarea detrás de la cual subyace el desafío más genérico de construir capacidades sociales explícitas mediante políticas de desarrollo productivo potenciadas por nuevas modalidades de acción pública.

El Estado ya no es el espacio privilegiado de regulación en el ámbito económico, el que está cada vez más centrado en el mercado, donde el rol innovador lo asume la empresa privada. En el nuevo escenario, un punto focal del nuevo rol del Estado es contribuir a la (re) construcción de la sociedad, es decir, contribuir estratégicamente a la elaboración de proyectos colectivos incluyentes. En particular, un Estado que a través de instituciones líderes contribuya a reducir las complejidades de la globalización. Permitiendo, por una parte, potenciar las capacidades de innovación y difusión de sus resultados, especialmente en aquellos espacios en que las asimetrías en la sociedad son mayores (diferentes capacidades de acción colectiva). Pero al mismo tiempo, estableciendo puntos de encuentro que permitan construir sociedad a través de la conformación de proyectos colectivos. La nueva dialéctica global-local del desarrollo -competencia en mercados globales, pero con capacidades competitivas que se construyen localmente- establece, entre otros aspectos, que la posibilidad de los espacios subnacionales de constituirse en sujetos del desarrollo está en buena medida determinada por la capacidad de gestar proyectos colectivos desde sus territorios.

Este trabajo pretende contribuir a la reflexión sobre esta problemática: un análisis de la institucionalidad chilena y su contribución al desarrollo regional, desde la perspectiva de los desafíos que plantean la internacionalización y la meta de un desarrollo social y territorialmente equitativo. En primer lugar, realizamos un análisis de los cambios que se han producido en la economía política en Chile bajo el marco de la globalización y sus consecuencias en las modalidades de acción pública necesarias para generar el desarrollo territorial endógeno. Posteriormente, realizamos una evaluación de la institucionalidad en función del desarrollo de un proceso de inserción internacional más proactivo. Finalmente, en el marco de los fundamentos de los modelos de desarrollo viables en Chile, establecemos los lineamientos estratégicos y los niveles de acción para gestar las condiciones de un desarrollo territorialmente equitativo.

II.- MODELO DE DESARROLLO Y LEGITIMIDAD DEL ESTADO EN CHILE:

DIMENSIONES TERRITORIALES

Durante buena parte de este siglo imperó en Chile un paradigma de la modernización y del desarrollo concentrador y verticalista, "del centro hacia abajo", que impulsó una industrialización sustituidora de importaciones. Esta estrategia, vigente hasta mediados de la década de los años 70, se apoyó notablemente en la herencia de un Estado chileno unitario, construido sobre instituciones centrales fuertes y estables. Se erigió progresivamente una institucionalidad predominantemente sectorial, funcional a las necesidades impuestas por una dinámica de crecimiento orientada a los mercados internos, donde el Estado-Nación definía el ámbito de la mayor parte de las actividades regulatorias requeridas. Con posterioridad a las profundas reformas introducidas a la economía política por el régimen autoritario de Pinochet, se restringió sustancialmente el ámbito de la acción reguladora del Estado en la economía y se trasladó el eje del crecimiento hacia los mercados internacionales, pero también su concepción autoritaria acentuó los rasgos centralistas, verticalistas y sectorialistas del Estado, a pesar de las importantes reformas para desconcentrar la gestión estatal y el otorgamiento de los bienes públicos y servicios sociales, trasladándolas a las regiones y las municipalidades. También, como señala Oscar Muñoz², las liberalizaciones comerciales y financieras requirieron de un fortalecimiento institucional y aun del Estado central. La desgravación arancelaria exigió reformas cambiaria, tributaria y fiscales tendientes a aumentar la capacidad de control macroeconómico, ya que la inestabilidad es incompatible con la apertura comercial³.

En este contexto, la dimensión territorial fue concebida esencialmente como *objeto* de las políticas e instrumentos de la estrategia de desarrollo. Las instituciones que crecieron al alero del modelo y estaban en el corazón de la articulación del modelo de desarrollo se caracterizaron por una envergadura y complejidad significativas, y su accionar estuvo mediatizado por lógicas, "racionalidades", muy verticales. En la década de los años 20 se crearon el Banco Central, la Oficina de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, la Superintendencia de Bancos y diversas Cajas de Crédito sectoriales y Cajas de Previsión. En los años 40 estas innovaciones institucionales se extendieron al fomento de la producción, con la CORFO y las primeras empresas públicas. En los años 70 surgieron las oficinas nacionales de planificación, cuya principal responsabilidad debía ser la coordinación de inversiones sectoriales y regionales, a la vez que la obtención de financiamiento externo de largo plazo. En las décadas de los años 70 y los 80, bajo la implementación del modelo autoritario neoliberal, se estructuró un nuevo anillo institucional a partir de la creación de PROCHILE, organismo del Ministerio de Relaciones Exteriores, como agencia pública encargada de formular e implementar la política comercial, y del Comité de Inversiones Extranjeras, ligado al Ministerio de Economía, para regular la internacionalización del sector financiero⁴.

2 Muñoz O. "Hacia el Estado Regulador" en Muñoz G., O. (ed.) *Después de las Privatizaciones. Hacia el Estado Regulador* (Santiago: Dolmen-CIEPLAN, 1992).

3 Muñoz O., *op. cit.*, 1992, p. 39.

4 Muñoz O., *op. cit.*, 1992, pp. 28-29 y Guillermo Labarca, "Las Políticas de Desarrollo Productivo en Chile", en Labarca G. (ed.), *Políticas de Competitividad Industrial, América Latina y el Caribe en los Años 9* (México, Siglo XXI, 1997), pp. 78-114. Este último enfatiza los rezagos y déficit en términos del énfasis en iniciativas orientadas a impulsar cambios tecnológicos y organizacionales, y el desarrollo de nuevos productos.

La crisis del Estado desarrollista y de compromiso, la internacionalización de la economía y la globalización, han modificado sustancialmente la regulación de la economía y el desarrollo de la competitividad, tanto a nivel nacional como local. En particular, la dimensión territorial deja de ser un mero objeto de las estrategias de desarrollo. El territorio y su tramado social y político requieren constituirse en *sujeito* de estas estrategias, volviendo disfuncionales muchos de los instrumentos y racionalidades de viejo cuño de las instituciones del Estado centralista. En el nuevo paradigma de la modernidad y del desarrollo, son cruciales las instituciones que reducen la variedad (complejidad) del entorno, a través de una acción estratégica del Estado y del ejercicio de una función de liderazgo mediante la creación de capacidades de coordinación apoyados por mecanismos flexibles y descentralizados.

En otras palabras, impera una dialéctica *global-local*, que reconoce los nuevos escenarios del desarrollo: competencia que se da en mercados globales, pero a partir de ventajas competitivas que se construyen localmente⁵. Esta dialéctica revela la importancia de crear instituciones estatales descentralizadas, con velocidad y flexibilidad organizacional, que contribuyan a complejizar las regiones mediante políticas públicas que estimulen las dinámicas culturales, sociales y políticas que se dan en los espacios locales y que determinan tanto la capacidad de gestar acción colectiva como la capacidad de innovación y su difusión⁶. La globalización es una fuerza que aumentará de manera importante la diferenciación entre los países en desarrollo (y entre las regiones de los países) en cuanto a la forma y profundidad de su vinculación con los centros y con las agrupaciones de países (o centros regionales) que constituyen el eje de la economía global (o nacional).

1.- Cambios en las Formas de Legitimación de la Acción del Estado

En la última década, al cambiar la economía política han cambiado también las formas de legitimación del Estado. 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,

5 Nuestro esquema de análisis es muy afín al que desarrolla Carlota Pérez en "La Modernización Industrial en América Latina y la Herencia de la Sustitución de Importaciones", en C. Ominami (comp.), *La Tercera Revolución Industrial. Impactos Internacionales del Actual Viraje Tecnológico* (Buenos Aires: Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL), Grupo Editor Latinoamericano (GEL), 1986), especialmente en las páginas 349-350, donde establece las condiciones sociales, políticas e ideológicas predominantes en cada país que permiten aprovechar las ventanas de oportunidades abiertas por el nuevo paradigma tecnológico y un sistema de producción basado de modo creciente en el conocimiento.

6 Boisier, S. "La Política Regional en América Latina Bajo el Signo de la Globalización", Debates, 1996, No.12, pp. 83-110.

por su parte, debía alcanzarse mediante programas sociales que permitieran legitimar el modelo de desarrollo y ampliar sustantivamente las escalas de los mercados domésticos.

La globalización⁷ -en particular su impacto en la integración de los mercados, la reorganización de las cadenas productivas y la internacionalización de los flujos financieros⁸- junto a las nuevas condiciones de competitividad que impone el nuevo paradigma tecnológico, han socavado al Estado-Nación como espacio privilegiado de regulación y, en cambio, favorecen los factores que inciden en la capacidad tanto de innovación y su difusión, como de impulsar proyectos empresariales y colectivos⁹. Se observa una importante modificación de las teorías predominantes sobre comercio internacional, con el surgimiento de nuevos enfoques que favorecen un papel de intervención más activa y directa de los gobiernos en la generación de ventajas competitivas, como, por ejemplo, las teorías estratégicas del comercio, la capacidad nacional de asumir roles exportadores de mayor complejidad en las cadenas globales de valor¹⁰. Allí reside la nueva 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, debido a su incidencia como factor propulsor 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.

2.- Regionalismo Abierto y Desarrollo Territorial Endógeno

Emerge una nueva economía política, con nuevas instituciones y nuevas políticas públicas, o nuevos criterios e instrumentos de actuación, junto a nuevos tipos de bienes públicos¹¹. En este marco, la pregunta que motiva este trabajo es la siguiente: ¿Cuál es el estado de la institucionalidad chilena, nacional y regional, para conducir el desarrollo de una región? Un *desarrollo territorial endógeno*, entendido como el incremento de las

7 En 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).

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

9 James 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 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* (Nueva Jersey: Princeton: Princeton University Press, 1990), págs. 3-20.

10 Carlos Juan Moneta, "Los Procesos de Globalización, Reflexiones sobre su Concepción y Efectos sobre la Evolución del Sistema Mundial", *Estudios Internacionales*, No. 106, abril-junio 1994, p. 179 y Gereffi, op. cit., 1995, p. 101.

11 Oscar Muñoz señala la emergencia de una triada de bienes públicos muy determinantes de la productividad global del sistema económico: la educación y la formación de capital humano, la institucionalidad para formalizar un mercado de conocimientos tecnológicos e incentivar su desarrollo, y la formación de infraestructura física. Ver Muñoz, op. cit., 1992, pág. 43.

oportunidades y opciones regionales a través de una inserción en los mercados y espacios internacionales –que es lo que señala la estrategia nacional de desarrollo– en base a actividades cada vez más intensivas en conocimiento y valor agregado, con dosis crecientes de endogeneidad, esto es, crecientemente generadas y conducidas desde la región. El concepto, por consiguiente, apunta directamente hacia la necesidad de construir una institucionalidad que contribuya a una organización del trabajo y de la producción material de la sociedad con un mayor potencial de distribución (equidad) social y territorial de los beneficios de la inserción internacional.

Siendo las anteriores observaciones válidas para un proceso de desarrollo bajo el contexto de la globalización, la estrategia de *regionalismo abierto* frente a los bloques económicos internacionales adoptada por los gobiernos de la Concertación, acentúan los requerimientos señalados. La inserción en los mercados más dinámicos, en especial, los de Asia-Pacífico, muestran grandes volúmenes de exportaciones, pero relaciones poco complejas (básicamente, transacción de *commodities*) y de baja endogeneidad (mediatizadas significativamente por empresas transnacionales en la producción y *traders*¹² en la comercialización). En Chile se ha gestado, en lo nuclear, una inserción en la economía global que contiene una alta polarización de las calificaciones en la organización del trabajo, tanto espacial como social, y por tanto muy regresiva en la distribución de los beneficios y de las oportunidades¹³.

La estrategia de *regionalismo abierto* apela al rol del Estado en los actuales escenarios del desarrollo y su relación con la sociedad. Hemos discutido en anteriores trabajos¹⁴, a la luz de los antecedentes que señalan los logros y desafíos de la internacionalización de la economía chilena –específicamente, a partir de la inserción internacional de la región del Bio-Bio en los mercados asiáticos–, la necesidad de la articulación socioproductiva de los actores regionales. Hemos destacado que esta articulación debe realizarse en función de proyectos colectivos capaces de internalizar las oportunidades que abre la internacionalización de la economía, que a su vez requieren de 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.

En definitiva, se enfrenta el desafío de articular un tipo de intervención pública en regiones que debe contemplar el cómo facilitar y potenciar la relación actualmente existente con los mercados externos (mejoramiento de infraestructura, incremento de la eficiencia y escala de operación actual), y cómo estimular una relación más compleja, con productos de mayor valor agregado, que incorporen un nivel significativo de información estratégica y de conocimiento y diseño. Para los efectos de determinar los lineamientos de un nuevo tipo de intervención pública en regiones, en el marco de las premisas que hemos

12 Grandes empresas transnacionales de comercialización general.

13 Polarización espacial 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 tecnológica; y polarización social en la medida que también significa una polarización entre ocupaciones altamente calificadas y una gran mayoría de baja calificación. En otras palabras, un *neotaylorismo* espacial y social. Véase Liepitz A. y D. Leborgne, "Nuevas Tecnologías, Nuevas Formas de Regulación: Algunas Consecuencias Espaciales" en F. Alburquerque, C. de Mattos y R. Jordan (comps.), *Revolución Tecnológica y Reestructuración Productiva: Impactos y Desafíos Territoriales*, (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (GEL), 1990).

14 Gutiérrez, H. y Rojas, C., "Globalización y Desarrollo Regional: La Inserción de la Región del Bio-Bio en Asia-Pacífico", *Estudios Regionales* No. 4, julio de 1996.

establecido en esta sección, hay que realizar primero una evaluación de la institucionalidad pública en función del desarrollo de un proceso de inserción internacional más proactivo gestado desde las regiones de Chile. Esta es la preocupación principal de la próxima sección.

III.- LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA, NACIONAL Y REGIONAL, PARA LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE LAS REGIONES

A la luz de estos lineamientos generales, ¿en qué estado se encuentra y qué desafíos presenta la institucionalidad pública chilena para el desarrollo de las regiones en los actuales escenarios de globalización? La respuesta a esta pregunta implica una evaluación de las condiciones y capacidades actuales para intervenir en los escenarios señalados más arriba, y de los factores que inciden en la evolución mostrada hasta el presente y que condicionarían el progreso posterior.

En el proceso de acercamiento a la respuesta es necesario establecer que es una institucionalidad reciente. En general sólo tiene poco más de una década de operación, y si bien algunas partes de su aparato regional tienen un cierto arrastre desde el régimen militar (Seremías, Serplacs, Secplacs)¹⁵, con un aprendizaje que en algunos casos no deja de ser notable, los Gobiernos Regionales, como ámbito de descentralización administrativa del Estado (provista de personería jurídica de derecho público)¹⁶, no tienen más de cinco años, con aparatos administrativos y de gestión que aún no terminan de conformarse y consolidarse.

Vista desde la perspectiva del régimen político nacional, la institucionalidad pública para el desarrollo regional es aún más reciente y ha experimentado impactos negativos como consecuencia de los cambios que han marcado al sistema político chileno. Por una parte, la ley electoral que reglamenta la competencia política a nivel municipal fue una de las últimas piezas institucionales en ser definida durante la transición, demorando la democratización de los espacios políticos regionales y municipales, en el marco de una transición pauteada a partir de los compromisos y consensos. Por otra parte, el acentuado presidencialismo de la Constitución de 1980 ha socavado seriamente la capacidad del Parlamento, y en especial de la Cámara de Diputados, como arena institucional para lograr acuerdos y, por consiguiente, como espacio para el cabildeo de intereses regionales.

Aún en el marco restrictivo del régimen político y no obstante el desempeño que pudiera mostrar actualmente, podría pensarse, en una primera aproximación, que la institucionalidad chilena para el desarrollo regional, por su juventud, tendría un potencial de aprendizaje y desarrollo que debiera ser significativo. Pero surgen dos interrogantes

15 Seremi: Secretarías Regionales Ministeriales, como instancias de desconcentración administrativas de los respectivos ministerios, y ámbitos técnicos sectoriales de asesorías a los intendentes.

Serplac: Secretaría Regional de Planificación y Coordinación, dependiente del Ministerio de Planificación, y de apoyo técnico directo de los Intendentes. Tiene un status superior a las demás Seremías, dado su papel de "coordinación"

Secplac: Secretaría Comunal de Planificación

16 Calificada como la reforma institucional más novedosa y revolucionaria en el presente siglo, ver Rodríguez G. J., "Evaluación del Proceso de Descentralización" (Santiago: Corporación Tiempo 2000 y Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Cuarto Taller de *Evaluación del Proceso de Descentralización*, 1996).

ante esto: i) ¿Será capaz de seguir perfeccionándose la institucionalidad regional bajo los lineamientos estratégicos que guían la relación Estado-sociedad actualmente? y ii) ¿Qué acciones y/o instrumentos de políticas se deben arbitrar para ello?

En esta visión del problema, más que analizar la génesis y evolución de la institucionalidad chilena, y de sus políticas e instrumentos regionales, nos interesa realizar una evaluación, que junto con determinar su estado y capacidades actuales, arroje luces sobre los factores que determinarían el desempeño presente y futuro¹⁷.

Esta evaluación del desempeño de la institucionalidad pública se realiza en función de tres dimensiones de su actuación consideradas hoy día importantes para promover la inserción regional en los mercados globales: 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.

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 la institucionalidad actual y, en segundo, con la forma de efectuar esa coordinación, asunto de índole cognoscitiva y epistemológica del hacer gobierno frente a los desafíos de la globalización. Sin minusvalorar los alcances de la primera cuestión, sin duda que la segunda es decisiva, pero no por ello la más señalada en el conjunto de entrevistas y evidencias obtenidas.

- a. **Capacidad de coordinación en el tramado institucional actual.** Se ve afectada en forma significativa por las asimetrías en las transferencias de recursos y responsabilidades efectuadas, que han generado capacidades dispares entre los diferentes organismos públicos regionales, manejos de recursos divergentes y distintos niveles de resolución de problemas. Ello ha producido pocos espacios de intereses compartidos entre las instituciones regionales que hagan posible la coordinación de actividades, con problemas similares, y recursos e instrumentos comunes.

También complica las posibilidades de coordinación pública el sectorialismo que caracteriza y afecta la acción de los brazos ministeriales en regiones (Seremis y Serplacs). El verticalismo propio de los ministerios genera lógicas de actuación muy centralistas por las lealtades políticas y administrativas que engendra el sistema, y que dificultan la coordinación del Intendente y de su órgano de apoyo privilegiado, la Serplac, con las demás instancias de la burocracia regional.

Esto se ve agravado por el hecho de que el Intendente, si bien es el Jefe del Gobierno Regional, también es el representante del Ejecutivo en la Región, papel que marca fuertemente su actuación institucional, y define significativamente la economía política regional. Su base de legitimidad, v.g. sus clientes políticos, tienden a no estar presentes en la región, y no se observa, en compensación, que las estructuras

17 Esta evaluación se basa en las conclusiones obtenidas a partir de cerca de 50 entrevistas, realizadas en el marco del proyecto, a empresarios, especialistas y altos funcionarios del Estado, tanto en Concepción como en Santiago. También se fundamenta en la participación en la Comisión Técnica de Desarrollo Productivo en Regiones del Foro Nacional de Desarrollo Productivo.

políticas y sociales locales muestren una capacidad de actuación autónoma que se traduzca en actos de presión o de lobby significativos en el Estado central (que designa al Intendente y Jefe de Gobierno Regional).

- b. **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 ("guardando las proporciones", obviamente), constituye una visión muy arraigada del hacer gobierno regional, tanto en personeros regionales como centrales. 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 son 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, etc.

Es un problema de fundamentos cognoscitivos y 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 nacional¹⁸ El territorio hoy día, por la proximidad espacial y la posibilidad de relaciones *cara a cara* entre sus miembros, constituye más bien el espacio fundamental para construir ventajas competitivas como la capacidad de innovación y su difusión y la elaboración de proyectos colectivos (públicos y empresariales). Pero su materialización requiere de construir confianzas y de animar la vinculación entre los actores locales, así como estimular la capacidad de negociación del colectivo local con los agentes exógenos a la región (Estado central, empresas transnacionales), que condicionan sus opciones económicas frente a la globalización. Son nuevos bienes públicos que se requiere proveer, pero que no están en el mapa cognoscitivo de los problemas relevantes de los *policy makers*, y menos la forma en que se deben enfrentar.

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 las regiones en los flujos globales, y en qué medida están condicionados en su capacidad de reflexión estratégica. El segundo, 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, y qué determinan el tipo de acción estratégica que en definitiva se realiza.

- a. **Desempeño de las agencias e instituciones que promueven la inserción económico-productiva regional.**

Las Serplacs (Secretarías Regionales de Planificación) han mostrado una capacidad técnica importante, y junto con organismos como ProChile y Corfo, presentan

18 Una discusión acabada de estos tópicos se puede encontrar en Boisier, S., *Chile Siglo XXI: ¿Descentralización del Estado o Descentralización de la Sociedad?* (Docto. presentado en las Jornadas de Reflexión y Análisis sobre el proceso de Descentralización, MIDEPLAN, Ministerio del Interior y PNUD, Viña del Mar, 1998) y *Conocimiento y Gestión Territorial en la Globalización* (Santiago: Docto. ILPES/ONU, 1997); y Lira, L. *Información y Conocimiento para el Análisis Regional Conducente a la Toma de Decisiones* (Santiago: Docto. ILPES/ONU 97/38 Serie Ensayos, 1997).

una solvencia profesional y conocimiento de mercados de exportación que es interesante. Al mismo tiempo, 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 muy reducido número de aquellas que tienen una articulación territorial. El principal problema, sin embargo, es que no están presentes en todas las regiones en el mismo nivel y acusan, incluso donde tendrían una presencia con cierta data, 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 unen las fuertes asimetrías que se observan en la circulación de información en los aparatos regionales de estas instituciones. Como se verá en un próximo punto, 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 políticas, lo que no permite que en el ambiente regional se cuente con información completa ni integrada¹⁹

El problema más acuciante, sin embargo, es el diseño de los Gobiernos Regionales y su Consejo, órgano que en el futuro se supone privilegiado para la conducción estratégica regional, y que debiera sintetizar funciones de desarrollo con una cierta data, como el fomento productivo, con otras nuevas, como la elaboración y gestión de las estrategias de desarrollo regional. Los Gobiernos Regionales están presididos por el Intendente (en su rol de jefe del Ejecutivo regional) y con un Consejo Regional, cuyos miembros son elegidos por los concejales de las comunas pertenecientes a la región (elección indirecta).

Se arguye que tal diseño es ventajoso porque genera una conexión clara con las comunas y sus intereses y problemas²⁰, pero también sería un diseño criticable, porque significa mucha presión local autorreferenciada y sesgada hacia la "ruralidad",²¹ 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. En el fondo, hay una profunda inconsistencia entre los requerimientos de la estrategia de desarrollo y sus mecanismos de regulación, es decir, su economía política. Ello también afecta directamente el traspaso de competencias desde el nivel central, como veremos más adelante.

b. Tópicos que concentran la reflexión estratégica. La mayor parte de los esfuerzos de indagación, estudios prospectivos y análisis que se realizan tienen que ver en cómo potenciar la dinámica de acumulación que actualmente atraviesa a las

- 19 Muchos instrumentos con sus correspondientes "ventanillas", que significan información muchas veces superpuesta, o duplicada, y no pocas veces contradictoria.
- 20 El municipio estaría considerado como el órgano mejor habilitado para hacerse cargo de las tareas de gestión urbana básica y de la administración directa de buena parte de las políticas estatales de inversión en recursos humanos. Martner, G., *Origen e Inspiración del Diseño Institucional Vigente* (Santiago: Corporación Tiempo 2000 y Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Cuarto Taller de Evaluación del Proceso de Descentralización, 1996).
- 21 La mayoría de las regiones chilenas están conformadas por una mayoría de municipios rurales -a pesar 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.

regiones: prospección de mercados internacionales, estudios de proyectos de inversión, necesidades de capital físico y humano. En conjunto, preocupaciones que tienen que ver principalmente con la dinámica del crecimiento económico, pero que, además de ser exógeno a las regiones en su conducción, no necesariamente son los que más influyen en los factores que estimulan el desarrollo, entendido como el incremento de las opciones y oportunidades que inciden en el bienestar de los habitantes y de la comunidad regional.

Opciones y posibilidades que están determinados, sin duda, por factores económicos (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.)²².

Son todas dimensiones interactuantes, que se contienen unas a las otras, y que hablan a todas luces de la complejidad de los procesos de desarrollo, sin duda muy superior a la que se observa al analizar sólo el crecimiento económico. Una complejidad que no admite políticas lineales de causa-efecto, ni menos sólo sectoriales. Tiene que ver, más bien, con cómo estimular las redes y la articulación entre los actores regionales, que fortalezcan la capacidad de reflexión y acción de la sociedad civil, y en cómo desarrollar **proyectos políticos regionales**²³, como instrumentos reductores de la variedad (complejidad) y sintetizadores del desarrollo.

La forma de lograr estas articulaciones apela a un contrato Estado-sociedad que debe ser reformulado, y que requiere de bases epistemológicas nuevas. Es lo que probablemente está en la superación de la perspectiva de la globalización como causante de sólo "efectos" en las regiones, a una visión preocupada de detectar las oportunidades que los nuevos espacios de flujos pueden ofrecer. Una mayor conciencia de sí mismos, de sus posibilidades y de lo que hay que hacer para lograrlo. Volveremos sobre este punto en los próximos apartados.

3.- Aspectos que Influyen las Competencias Presentes en el Nivel Regional y en la Posibilidad de Transferencia Desde los Niveles Centrales

Se distinguen varios factores que condicionan el traslado de competencias desde los niveles centrales de los organismos públicos involucrados en la gestión regional. Algunos de ellos de larga raíz histórica, dada la dimensión de Estado unitario que ha caracterizado el desarrollo del país en su dimensión territorial, y otros por el carácter voluntarista, "del centro hacia abajo", que caracteriza el proceso regionalizador reciente. Entre ellos destacamos los siguientes.

- i. **Se plantea un proceso homogéneo de transferencias**, que no considera que las regiones poseen realidades sociales diferentes (distintas capacidades técnicas en sus aparatos públicos, disímiles niveles industriales y de aprendizaje empresarial,

22 Para una discusión más acabada ver Boisier, S. *El Difícil Arte de Hacer Región. El Proyecto de Desarrollo de la Región del Bio-Bio en Chile* (Santiago: Serie Investigación, N° 4, ILPES, 1991).

23 Boisier, S. *Conocimiento y Gestión Territorial en la Globalización* (Santiago: ILPES, 1997).

fortalezas diferentes de sus sociedades civiles) y diferentes proyecciones hacia los bloques económicos internacionales (distintos puntos y grados –de complejidad– de conexión; distinto capital social, en términos de vínculos sociales con regiones fronterizas). Ello atenta contra las posibilidades de las regiones más desarrolladas, ya que la burocracia central (o parte de ella) tomaría los antecedentes de las regiones más precarias para justificar un menor traslado de competencias.

- ii. **Las menores capacidades técnicas existentes en las regiones.** Las capacidades técnicas de los aparatos de gestión regionales son fundamentales para impulsar y legitimar el proceso de transferencias, ya que se deben evacuar regionalmente los estudios y antecedentes de la desconcentración de los ministerios y servicios públicos. Al carecer muchas regiones de capacidades técnicas suficientes, este proceso se ve coartado en sus posibilidades, ya que se evacuan pocos estudios, que, además, deben ser evaluados en los respectivos niveles centrales de los organismos a desconcentrar (y por tanto sujetos a la resistencia al cambio de su burocracia).
- iii. **Las racionalidades de los poderes centrales.** El desarrollo de la institucionalidad regional, en primer lugar, está en buena medida condicionado por la predisposición del Ministerio de Hacienda a la transferencia de recursos.

Por una parte, su actuación está muy signada por la preocupación por los equilibrios macroeconómicos, que lo hace mirar con desconfianza procesos como la descentralización fiscal. De hecho, muchos de sus personeros sostienen que los desequilibrios monetarios e inflacionarios de la década de los ochenta en México, Brasil y Argentina, en buena parte provinieron de los déficit generados por los estados federales en su autonomía para contraer endeudamiento y fijar impuestos. Privilegiarían, por ello, el ámbito municipal como espacio de acción descentralizada, ya que restringe el nivel de concertación subnacional, y limita por tanto los impactos de los desequilibrios financieros locales sobre el conjunto del país.

Por otra parte, desde una perspectiva más general, hay que señalar que Hacienda, a medida que se va decantando el nuevo modelo de desarrollo, ha pasado a ser un centro neurálgico del nuevo marco regulatorio y un ministerio protagónico en el diseño de los lineamientos estratégicos, por ejemplo, en la formulación de la estrategia de regionalismo abierto e inserción en los bloques económicos internacionales. De manera que su accionar tiene una incidencia directa en el entorno que define las posibilidades concretas de desarrollo regional a partir de su proyección hacia los mercados externos, en circunstancias que, por su naturaleza, es un ministerio donde la lógica centralista y el control verticalista predomina con mayor intensidad.

Por otra parte, el conjunto de los ministerios “inversionistas” (Obras Públicas y Vivienda) muestran también dificultades para actuar descentralizadamente. Su carácter de instrumentos de desarrollo privilegiados durante la estrategia de

24 También conocido, en términos más amplios, como del paradigma de “arriba-abajo” en las estrategias de desarrollo latinoamericanas.

sustitución de importaciones²⁴, les estimuló un verticalismo muy acendrado en su desempeño nacional, y que aún los caracterizaría, a pesar de los ya evidentes cambios en el modelo vigente²⁵.

En el pasado, el acentuado verticalismo de estos ministerios y su protagonismo en la estrategia sustituidora de importaciones, dejó muchos “nichos” de poder abiertos a la acción de los operadores. Situación que aún los caracteriza, a pesar de los ya evidentes cambios en los escenarios del desarrollo. Una proporción mayoritaria de la inversión pública, la cual ha crecido significativamente en montos y en importancia estratégica, se canaliza a través de estos ministerios, acentuando la influencia de los “nichos” de poder que se generan en sus núcleos centrales y el carácter estratégico de la información. Al mismo tiempo, se profundiza la brecha o asimetrías en el manejo de información, al percibir, primero, los núcleos centrales la necesidad de información sobre las proyecciones económicas de las regiones en función de la internacionalización de la economía nacional, y al disponer de los medios tecnológicos que permiten acceder y generar esa información sin tener la necesidad de implementar sistemas informativos en las regiones, en otras palabras, deslocalizando estas funciones.

El tercer anillo de ministerios o agencias públicas con acentuados déficit en términos de ámbitos de actuación y de construcción de una institucionalidad regional, está constituido por el Ministerio de Relaciones Exteriores (excluido de la reforma de los Seremis) y la Agencia de Cooperación Internacional (Agci). Son 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. Estas instituciones desempeñan un rol de primera línea en la implementación de la inserción internacional chilena, tanto en lo que se refiere a la asociación con los bloques económicos internacionales, como en la formulación de políticas de investigación y desarrollo. En el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores, además, se enfrenta el problema de que su liderazgo en las negociaciones económicas internacionales lo impulsa a ser cauteloso en la circulación de la información estratégica y ésta se “filtra” hacia regiones por intermedio de otras dependencias públicas, contribuyendo a reforzar el sectorialismo y la falta de una visión estratégica.

- iv. **Resistencia al cambio en parte de la burocracia central.** El proceso de transferencias significa trasladar la gestión de servicios y competencias decisionales sobre recursos a los aparatos burocráticos regionales. Ello significa romper inercias e intereses muy arraigados en la burocracia central (control del poder, renuencia a trasladarse a vivir a regiones) que evidentemente generan mucha oposición al proceso. Esta resistencia se manifiesta, entre otros aspectos, en expresiones

25 Si bien es cierto que en algunos de estos ministerios “inversionistas”, producto del liderazgo político de sus titulares, se habría conformado una dirección muy flexible, y que habría maximizado sus posibilidades de ejecución sobre el territorio nacional, ello es aún sobre la base de prioridades que se articulan muy centralmente, sin mayor penetración de la institucionalidad y actores regionales. Un ejemplo reciente lo constituye la postergación para fines de 1998 de la licitación, en Concepción, Región del Bío-Bío, del ensanche de la arteria Camilo Henríquez, que agilizaría enormemente el tráfico en dirección al barrio industrial de Talcahuano y el sistema portuario y aeroportuario adyacente. Lo justificaba el Intendente Regional: “El MOP está sobrepasado en sus capacidades, y dada sus prioridades decidió postergar un tiempo tal licitación” (Concepción: *El Sur*, 26 de diciembre de 1997).

frecuentes de las desconfianzas en las capacidades regionales, en evaluaciones negativas de los estudios de transferencias hechos en las regiones, o en desidia para proporcionar el apoyo solidario para efectuar tales análisis. En muchos círculos de poder de la institucionalidad central, especialmente en los niveles de la tecnoburocracia, impera un profundo temor de que la descentralización genere la penetración de las agencias regionales por parte de intereses regionales organizados, con la consiguiente politización de ellos.

Esta condición de juez y parte de la burocracia central en la institucionalización regional no puede dejar de considerarse como un factor notable en la falta de velocidad del proceso.

- v. **Dificultades de coordinación en el nivel central:** Los ámbitos que reconoce el estado institucional regional son de índole tanto política como económica y productiva. Los organismos encargados de desarrollar la institucionalidad regional en estos ámbitos son diferentes, cubren aspectos parciales y acotados, y normalmente con serias dificultades de coordinación entre ellos. Se distinguen principalmente la Subdere (Subsecretaría de Desarrollo Regional, del Ministerio del Interior) que está por sobre todo preocupada de la institucionalidad política y administrativa regional; la Corfo, que tiene que ver con el fomento productivo y, subsidiariamente, Mideplan, en políticas sociales y desarrollo estratégico.

La baja coordinación en los criterios y actividades de estos organismos ha llevado a que exista una escasa vinculación de la institucionalidad política con la institucionalidad productiva regional, generándose con ello un desfase estratégico clave a nivel regional, pero que también se da en forma dramática en la relación de las regiones con la institucionalidad política y productiva nacional, originando un conjunto de entidades que marchan a diferentes ritmos, poco articuladas y con baja capacidad de regulación de los procesos sociales y económicos locales. Ello contrasta con lo señalado en la LOR (Ley Orgánica Regional), que nominalmente daría para observar resultados mucho más auspiciosos.

Hay demasiadas “ventanillas”, que generan una profusión de instrumentos y papeleos que suelen confundir, sobre todo en el ámbito regional.

Una muestra importante de las dificultades de coordinación en la gestión pública, cuando se preocupa del fomento productivo y social regional, la constituyen los contratiempos ocurridos para llevar adelante programas de Reversión (Lota, Arica). Su racionalidad del “centro hacia abajo” se torna disfuncional cuando se evidencia la capacidad de articulación que estos programas requieren entre los ministerios centrales, y se manifiesta la necesidad de agencias locales con capacidad de diseño y ejecución de instrumentos.

- vi. **Insuficiente base política regional.** La LOR plantea que los gobiernos regionales (presididos por el Intendente) están en condiciones de solicitar, con su status jurídico y legal actual, el traspaso de una buena cantidad de competencias. En la práctica estos requerimientos casi no se han verificado, por dos razones principales: la primera, discutida más arriba, las carencias regionales en términos de masa crítica y de capacidades técnicas para evacuar los estudios y antecedentes necesarios, y la segunda, las insuficiencias de legitimidad y autonomía política para hacerlo (el Intendente, que preside el Gobierno Regional es representante –y designado por–

del ejecutivo y están sujetos a su evaluación). En la experiencia del proceso estos factores han inhibido la iniciativa regional para acelerar el traspaso de competencias, dadas la falta de legitimidad para enfrentar las resistencias al cambio de la burocracia del ejecutivo, y en general, el arraigado verticalismo en la lógica de actuación de sus brazos ministeriales.

vii. Presiones del sistema político regional y de sus operadores de políticas. La implementación y operación de los instrumentos regionales están muy marcadas por las presiones del sistema político en la designación de los ejecutores de los instrumentos y de los organismos encargados (directores regionales de las agencias involucradas, Seremis con incidencia en el desarrollo productivo social). Son aspectos que inciden en la efectividad de las políticas regionales porque no garantizan la excelencia técnica de los aparatos regionales.

viii. Presiones del sistema político nacional y de sus operadores de políticas. La implementación y operación de los instrumentos de desarrollo regional están 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. A diferencia del pasado, estos operadores actúan en un marco caracterizado por la formación de un núcleo estratégico (concentrador y procesador de información estratégica) que funciona en un entorno institucional flexible (formado a partir de comisiones ad hoc), con difusas líneas de separación entre la institucionalidad pública y privada, y sin tener que recurrir a legitimidades conferidas por los vínculos con organizaciones sociales y políticas. En su conjunto, este escenario tiende a estimular fuertemente el círculo vicioso en Regiones: la lógica de actuación de los operadores no es *per se* alterar la distribución del poder, sino "maximizar su rentabilidad política". Esta lógica, en ausencia de un "tironeo desde abajo", que en alguna medida generaban en el pasado los partidos políticos y los actores colectivos en los espacios de compromiso y negociación que tenía el sistema político chileno, profundiza en buena medida las inequidades, sobre todo en el campo de la circulación de información.

ix. Desconocimiento científico entre diseñadores de políticas y/o de cómo arbitrar la relación entre el Estado y la Sociedad. El diseño e implementación de las políticas e instrumentos regionales se definen en buena parte en los vértices centrales del poder político y de la burocracia del ejecutivo, que ha designado para ello algunas agencias especializadas del Estado²⁶. Además de los ya señalados problemas de coordinación que muestra la burocracia en este nivel, su actuación está señalada por un cierto reduccionismo en la concepción de las políticas, que limitan su efectividad regional. Es la confianza muy enraizada en que se podrán perfeccionar los mercados regionales de los fondos públicos a través de 'institucionalidades privadas' que se hagan cargo de canalizar los recursos, evitando con ello las ineficiencias tradicionales de la burocracia central, complementando con un "tironeo y supervisión desde el centro" (por parte de los diseñadores y ejecutores centrales de las políticas).

26 CORFO (Corporación de Fomento de la Producción); SERCOTEC (Servicio de Cooperación Técnica); MIDEPLAN (Ministerio de Planificación), SUBDERE (Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior), AGCI (Agencia de Cooperación Internacional), CONICYT (Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología).

Sin desconocer que muchas de estas políticas e instrumentos tienen un diseño inteligente, que en su ejecución se ha denotado una capacidad de gerenciación en no pocos casos notable, sin embargo tienen un límite ineludible: No cuestionan las estructuras y asimetrías locales que influirán en la canalización de los recursos que realicen las instituciones locales designadas a tal propósito (el clientelismo, por ej., también tiene una dimensión local, como la falta de información que impide un adecuado control). Y el "tironeo desde el centro" subvalora las dificultades de coordinación entre los diferentes organismos regionales, así como los problemas de legitimidad política para la acción pública en regiones, las dificultades de articulación entre los actores regionales, y que en conjunto inciden decisivamente en la respuesta local a la gestión "desde arriba". Son problemas que provienen de las diferentes lógicas de acción de los sujetos locales, de sus racionalidades diversas y divergentes, etc, que suelen ser muy desconocidas desde el centro.

Es el problema de la economía política de las regiones, que se debe desarrollar para asegurar un "tironeo desde abajo", que asegure la legitimidad política de los operadores regionales y la transparencia necesaria de los mercados locales, entre otros, los referidos a los fondos públicos de promoción.

En el fondo, 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.

Una de las manifestaciones más notables de este desconocimiento científico es un fuerte voluntarismo en muchos documentos oficiales (centrales y locales) que dan cuenta de las políticas y estrategias de descentralización y desarrollo en boga: "Hay que..., Se debe articular..."

4. Cómo, Quién y Cuándo

El problema es el cómo, quién, cuándo -sobre todo cómo- se llevan a cabo estas políticas y estrategias, y cuáles constituyen los fundamentos cognoscitivos que cimentan la acción. Ello requiere reflexionar sobre una nueva forma de relación y compromisos entre Estado y Sociedad, y sobre nuevos instrumentos de promoción, a la luz de las opciones estratégicas del modelo chileno de desarrollo.

Los instrumentos horizontales que caracterizan a los nuevos ámbitos de regulación de la economía y a las nuevas políticas de desarrollo de la competitividad, junto al rol protagónico de las instituciones privadas en su ejecución y en la canalización de los recursos, tienen límites en lo que se refiere a su impacto potencial en la gestación y consolidación de un desarrollo territorial endógeno. Estos límites están precisamente dados por las estructuras locales que condicionan a los instrumentos, y en su implementación frecuentemente han sido poco eficaces, por haberse diseñado lejos de las instancias que se debían regular²⁷.

Si bien es cierto que muchos problemas actuales obedecen a que se enfrentan escenarios

27 Como ejemplos, se pueden citar los casos del plan de reconversión de Arauco, o la quiebra de Loza Penco (Estados financieros adulterados, que se habrían detectado fácilmente si los analistas tributarios hubieran estado sensibilizados con la vida local).

nuevos, producto de que se ha avanzado en la descentralización administrativa, ello no significa que con las actuales estrategias e instrumentos se podrán resolver satisfactoriamente los desafíos que plantea la regionalización. Creemos que estos escenarios nuevos están dando pábulo a situaciones que es difícil de manejar con las políticas actuales, ya que los problemas que se han generado obedecen a una naturaleza (dimensión) diferente: *i) el problema de la generación y articulación de una institucionalidad del Estado Regional, ii) la articulación de la sociedad regional y iii) la articulación y coordinación entre sociedad (regional) y Estado (regional).*

Son requerimientos que están dados por la mayor complejidad de los escenarios actuales y que emanan del modelo de desarrollo –tema que analizaremos en profundidad en la sección siguiente– y que son: *i) el paso a una “segunda fase” exportadora (previa determinación de su contenido), así como de las opciones estratégicas que de ésta se pueden derivar y ii) la necesidad de la inserción internacional de las regiones, con dosis crecientes de endogeneidad. Al no ser ambos requerimientos satisfechos adecuadamente con los actuales instrumentos y estrategias, se manifiestan en dificultades de coordinación y articulación, en una precaria conciencia de la necesidad de estudios y reflexión estratégica (y sí existencia de mucha autorreferenciación) y una escasa vinculación de la institucionalidad política con la institucionalidad productiva.*

IV. UNA NUEVA ECONOMIA POLITICA REGIONAL

La estrategia chilena de desarrollo vigente está caracterizada por una economía de mercado, abierta y descentralizada²⁸. En sus orígenes, la crisis de la deuda externa de comienzos de los años ochenta le imprimió una orientación exportadora como forma de generar los recursos necesarios para superar la crisis²⁹. Posteriormente, el carácter extravertido de la estrategia de desarrollo se ha profundizado, al diversificarse los mercados y base exportadora, ampliarse las opciones de financiamiento privado externo (ADR y colocación de valores en centros bursátiles mundiales), y generarse un flujo importante de inversiones directas desde y hacia el extranjero.

En lo referente a la política comercial, esta estrategia de desarrollo ha experimentado hasta el momento dos fases: Una primera “etapa fácil” de penetración de los mercados internacionales³⁰, que se vio 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, principalmente Japón, que estimularon notablemente la demanda por los recursos chilenos. Esta fase se agotó para fines de los años ochenta, y le ha sucedido una etapa caracteriza-

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

29 Estimulada 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. Albuquerque, C. de Mattos y R. Jordan (comps.) (Buenos Aires: GEL, 1990).

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

da por una estrategia de búsqueda de inserción equilibrada en los cuatro grandes polos del comercio internacional (Unión Europea, NAFTA, Mercosur, Este Asiático), y donde el Estado chileno ha jugado un decisivo papel de animación y articulación a través de diversas instituciones e instrumentos³¹.

En esta segunda etapa el volumen de comercio internacional ha seguido aumentado en forma significativa, habiéndose logrado una notable diversificación por bloques y mercados de destino, pero no obstante ello, y aunque la base de productos exportados ha aumentado significativamente y se ha denotado una mayor presencia de políticas de competitividad industrial³², la estrategia de internacionalización sigue señalada aún en forma notable en el plano comercial por la exportación de materias primas y 'commodities' y con un fuerte componente de internacionalización de los activos de las empresas involucradas, constituyendo rasgos que marcan aún, casi estructuralmente, la inserción chilena en los mercados globales. Las inversiones chilenas en el exterior, mayoritariamente gestadas por los grupos económicos nacionales, básicamente se han concentrado en sectores emergentes bajo el nuevo modelo de desarrollo (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 limitadas³³.

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 tecnológica³⁴. Como ha quedado de manifiesto en la sección anterior, esta lógica tiende a reproducirse en el espacio público, y está detrás de la política de "tironeo desde el centro", y pone de manifiesto la necesidad de una mayor articulación de los procesos productivos en la economía chilena, en 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.

Una política de competitividad industrial centrada en el mejoramiento del eslabonamiento de los procesos productivos con énfasis en la innovación tecnológica y su difusión, exige una renovación de la relación salarial y una mayor capacidad de articulación socioproductiva, factores que inciden decisivamente en la calidad de los entornos donde

31 Muñoz G., O., *op. cit.*, 1992.

32 Ha 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).

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

34 Reestructuración 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.

se definen dichas estrategias competitivas y se desarrollan dichos esfuerzos innovadores y de adaptación tecnológica.

1.- Las Opciones Estratégicas para el Modelo Chileno de Desarrollo

Una estrategia conocida de desarrollo capitalista semiperiférico exitoso lo constituye el modelo *asiático*. El proceso de desarrollo experimentado por los países de Asia-Pacífico constituye un modelo de industrialización orientado a los mercados externos, estimulado en parte por la carencia de recursos naturales y las limitaciones del mercado interno. Mediante políticas industriales diseñadas por agencias estratégicas del Estado, pero implementadas por el sector privado –en particular, por los grandes conglomerados– y reguladas en buena medida por las señales de los mercados internacionales, 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 conocimiento³⁵.

Ha sido una estrategia liderada por Japón que, en la década de los años 50, inició un proceso de crecimiento que habría de reproducirse en la década de los años sesenta en Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong; y en los años 80 y 90, en Malasia, Tailandia, Indonesia y China Popular. Modelo de desarrollo también conocido como *Flying Geese* (*Bandada de Gansos*, en castellano),³⁶ 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 productivo³⁷, pero que no se ve aplicable en sus

35 Nos referimos aquí a Japón y a la primera generación de dragones asiáticos (Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong), conocidos como los Nic's (*newly industrialized countries*). Tailandia, Indonesia, Malasia, Filipinas y China presentan importantes diferencias con este primer grupo de economías. Deyo, F. (ed.), *The Political Economy of the New Asian Industrialism* (Ithaca, Cornell University Press, 1987); Wade, R. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* (Princeton: Princeton University Press, 1990); Haggard S., *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries* (Ithaca: Cornell University Press, 1990).

36 Muy representativa de la teoría del ciclo de vida de los productos, como forma de explicar la división internacional del trabajo. Esta incorpora como factor de diferenciación y localización la dinámica tecnológica e innovativa, que definen la intensidad requerida de los factores y con ello la localización de los diversos factores productivos. De esa forma se explicaría el desplazamiento de las industrias maduras hacia zonas con menor costo de factores y menor conflictividad laboral, así como la tendencia de actividades punteras y con alto valor agregado a permanecer en los países del 'centro' (Estados Unidos, Europa, Japón), por estar allí las demandas más sofisticadas y la mayoría de los centros innovativos. Rojas, C. *El desarrollo Después de la Crisis del Estado de Bienestar. Sus Posibilidades en el Caso de Concepción, Chile*, (Santiago: Cuadernos del ILPES N° 41, 1995).

37 Amsden, A. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization* (Nueva York: Oxford University Press, 1990); Fajnzylber, F. "Industrialización en América Latina: De la 'Caja Negra' al 'Casillero Vacio'" (Santiago: Cuadernos de la Cepal, 1990); y Villamizar R. y Mondragón J.C., *Zenshin. Lecciones de los Países del Asia-Pacífico en Tecnología, Productividad y Competitividad* (Bogotá: Editorial Norma, 1995).

lineamientos básicos a una economía latinoamericana como la chilena,³⁸ 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.

Esta trayectoria 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.

Una estrategia alternativa la constituye, como lo plantea J. Ramos,³⁹ una inserción externa en base a la industrialización y el procesamiento de los recursos naturales. Un desarrollo “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”⁴⁰. 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).

Esta estrategia alternativa, que en lo que sigue sienta los fundamentos de nuestras perspectivas y propuestas, implica una organización del trabajo con mayor calificación de las tareas y requerimientos de mayor proximidad espacial entre los sujetos participantes, por

38 No así en otros países latinoamericanos como México, Brasil y, hasta los años noventa, Argentina. El tamaño de sus economías y la inversión extranjera permitieron un proceso de industrialización interna que alcanzó una madurez tal que ha significado en muchos aspectos un proceso similar al asiático. En particular, en lo referente a la capacidad de desarrollar políticas industriales que permitieron escalar hacia actividades intensivas en capital y tecnología. Las grandes diferencias han sido, sin embargo: su dotación más generosa de recursos naturales (con los consecuentes intereses sociales que ello acarrea –latifundio– y la menor presión que significa en términos de balanza comercial); el carácter temprano de su industrialización en oposición al carácter tardío de éste en el caso de los Nic's (lo cual significa otro conjunto de actores sociales, en particular, clases medias y sindicatos); y el rol desempeñado por las Empresas Multinacionales en América Latina en oposición al rol ejercido por los conglomerados nacionales en Asia. Estos contrastes se traducen en una economía política muy diferente, marcada en América Latina por un Estado capturado por los intereses sociales, con menor capacidad de aislamiento de las presiones e incentivador de actitudes rentistas por parte del empresariado nacional. Su inserción internacional es, además, distinta, destacándose en especial la ausencia de un líder de la bandada que ejerza una influencia similar a la de Japón y, dada la intensidad de la Guerra Fría en el este asiático, el impacto de la ayuda externa, bajo la forma, sobre todo, de recursos financieros para el desarrollo y transferencia tecnológica en una primera etapa y de acceso privilegiado a los mercados internacionales, en una segunda etapa. Gereffi, G. “*Repensando la Teoría del Desarrollo: Experiencias del Este de Asia y América Latina*”, Foro Internacional, Vol. XXX No. 1, julio-septiembre de 1989; y Evans, P. “Class, State, and Dependence in East Asia: Lessons for Latin Americanists”, en Deyo, F., *op. cit.*, 1987, pp. 203-226.

39 Ramos, J. *Una Estrategia de Desarrollo a partir de los Complejos Productivos (clusters) en Torno a los Recursos Naturales*, (Santiago: CEPAL, 1997).

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

lo que es una opción que sugiere un interesante "derrame" social y territorial de los beneficios de la inserción exportadora,⁴¹ 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 internalización y 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 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 en el desarrollo de las condiciones que promueven una inserción internacional con productividad sostenida y una distribución inclusiva del ingreso, tanto social como territorial.

De hecho, desde una perspectiva comparativa, si bien el modelo asiático de industrialización como tal no se percibe como el más adecuado para las condiciones actuales de la economía chilena, el estudio de las políticas asiáticas de promoción de las exportaciones demuestra el importante rol estratégico que le cabe al Estado para generar ventajas competitivas, facilitar la adquisición y difusión de las innovaciones tecnológicas y reducir los niveles de incertidumbre asociados a los mercados extranjeros⁴². Demuestra, además, la importancia de los fundamentos sociales de la organización económica, ya sea a través de la generación de grandes conglomerados con procesos localizados de dirección, o la reducción de los costos de transacción⁴³ a través de lazos fiduciarios, en

41 Como 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.

42 Al respecto véase Gereffi, G., *op. cit.*, 1989; Gutiérrez, H. "Integración Regional en el Este Asiático: Conglomerados Económicos y Redes Étnicas", *Estudios Internacionales*, Año XXIX, abril-junio 1996; y Bekerman, M., Sirlin, P. y Streb, M.L. *Política Económica en Experiencias Exitosas de Asia. Los Casos de Corea del Sur, Taiwán, Malasia y Tailandia*, (Buenos Aires: CENES-FCE/UBA, 1994).

43 Costos presentes en la confección de contratos y acuerdos entre actores sociales, económicos y organizacionales, y que definirán las estructuras que tomen las diferentes organizaciones. Constan de los costos de coordinación (relativo al costo de las reglas y normas de una empresa) y los de información (que corresponden a la adquisición de garantías sobre la confiabilidad y conveniencia de las relaciones externas de producción). Las versiones originales de estas categorías plantean que la sumatoria de ambos costos es una constante ya que la opción de una determinada estructura (p. ej, la burocrática), que asume pocos costos de información, debe aceptar un alto nivel de costos de coordinación, por las reglas y normas que involucra. Al revés sucede para las opciones de estructuras descentralizadas. Ver Williamson, O. *The Economic Institutions of Capitalism*, (Boston: The Free Press, 1987).

Las interpretaciones recientes muestran que lo anterior no es necesariamente así ante la presencia de fuertes relaciones fiduciarias y de confianza entre los actores de un determinado entorno territorial, ya que tales elementos disminuyen la incertidumbre en las expectativas de los comportamientos recíprocos, con lo que es factible estructurar organizaciones descentralizadas (menores costos de coordinación) sin necesidad de aumentar los costos de información, con lo que es menor la sumatoria total de los costos de transacción localizados en un territorio. En términos de competitividad territorial esto se manifiesta en una mayor capacidad de innovación y de difusión de sus resultados. Véase Bagnasco, A. "El Desarrollo de la Economía Difusa: Punto de Vista Económico y Punto de Vista de la Sociedad", *Sociología del Trabajo*, Núm. Extraordinario (Madrid: Siglo XXI, 1991); y Bianchi, P. "Competencia Dinámica, Distritos Industriales y Medidas Locales", *Industrialización y Desarrollo Tecnológico* N° 13, (Santiago: CEPAL, 1992).

este caso de origen étnico. Por último, destaca también el impacto atribuible a la creación de una amplia y variada institucionalidad pública y privada en los ámbitos de la investigación de los procesos productivos, mercados extranjeros e innovación tecnológica. En síntesis, un conjunto de aspectos que hacen referencia a la *dialéctica global-local* que caracteriza a los nuevos escenarios del desarrollo: una competencia que se da en mercados globales y segmentados, pero con capacidades competitivas que se construyen localmente, dado que es en estos espacios donde se configuran los procesos de deliberación estratégica, así como la capacidad de innovación y su difusión.

2.- Las Opciones Estratégicas para el Desarrollo Regional

Como ya se señaló en la segunda 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 reconoce tres niveles acumulativos de mediación entre Estado y sociedad, para potenciar la inserción regional en los diversos mercados internacionales. 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.

Son los niveles de articulación entre Estado y sociedad que acogen los requerimientos de nuevas instituciones (o rediseño de sus roles) y de mediación y coordinación entre Estado y sociedad regionales, señalados al final de la sección previa,⁴⁴ y que apuntan a la naturaleza estratégica del desarrollo regional ante los desafíos y oportunidades que abren la globalización de los flujos económicos y culturales, y un modelo de desarrollo de mercado, abierto y descentralizado.

Estos tres niveles de políticas públicas y de mediación entre Estado y Sociedad son los siguientes:

- i) **Reforzar el desempeño de la Región como “punto de salida”**, si bien la intervención en este nivel no significa aumentar el grado de endogeneidad del desempeño actual. Implica expandir la infraestructura con el objeto de incrementar la escala de operación, y en términos de gestión pública, desarrollar reglamentos y procedimientos de control más acordes con una economía abierta y extravertida.

Es un nivel que requiere acciones importantes en términos de los recursos involucrados, y 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.

44 Sección II, punto 4.

- 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.

Ello significa estimular y ordenar la circulación de información estratégica, por ejemplo, sobre los distintos bloques comerciales entre los empresarios regionales que, junto con instrumentos facilitadores de los negocios, faciliten comportamientos pioneros entre los más dinámicos y capitalizados. 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.

En términos de instrumentos y acciones específicas, significa un esfuerzo por proveer servicios financieros y de capital riesgo que faciliten la gestación de *joint-ventures* entre empresas regionales y de los países receptores del comercio regional, y en la dotación de instituciones y agencias locales más fuertes y con mayores competencias.

Sobre este último aspecto, ProChile y Corfo, por ejemplo, deben aumentar significativamente sus dotaciones de profesionales calificados en las regiones, de manera de incrementar sustantivamente su actuación especializada, y los Servicios Regionales de Planificación (Serplacs) deben asumir el liderazgo de la “inteligencia” pública en el desarrollo de las opciones estratégicas regionales, más allá del rol sólo coordinador y administrador de los proyectos de inversión de decisión regional. Un liderazgo que debe incluir el debate público sobre las opciones existentes en los mercados internacionales, los proyectos y las fuentes de recursos para llegar a ellos, las negociaciones con el Estado central sobre los efectos regionales de las políticas económicas nacionales y las formas de articular a los miembros de la comunidad regional en estos proyectos. En base al análisis de la sección II, podemos deducir qué significa rearticular la relación con los ministerios “inversionistas” y con los ministerios y agencias que formulan e implementan los lineamientos estratégicos de la inserción internacional de la economía chilena.

Otro actor protagónico en este nivel, ahora como un “nodo de inteligencia social”, lo constituyen las universidades regionales. Tienen un rol importante en la generación de conocimiento pertinente para las necesidades estratégicas del desarrollo de *clusters*, para la formación de cuadros profesionales para la administración regional, y en el intercambio y becas de académicos y estudiantes con universidades y entidades extranjeras, de manera de estimular la circulación de información estratégica entre los actores y empresas regionales, sobre todo entre las Pymes con cierta capacidad empresarial y profesional.

Pero la materialización de esta actuación requiere de 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 regional. En 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.

Este conjunto de instrumentos y reestructuraciones, en general buscan mejorar las capacidades técnicas existentes en regiones, que en la medida que desarrollen visibilidad amortiguarán las resistencias –y racionalidades– de las burocracias centrales en los procesos de transferencias de competencias. Procesos que, además, no deben plantearse como homogéneos, sino que en función de las plataformas de servicios alrededor de los *clusters* que en cada región tenga sentido desarrollar.

iii) **Potenciar la endogeneidad del sistema productivo-exportador 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, factor que en forma reiterativa aparece como crítico a lo largo de estas reflexiones, 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. Dependiente del ejecutivo regional, y por sobre todo, con una estrecha coordinación –institucionalizada– con la unidad de Control de Gestión del Gobierno Regional, de manera de evitar focos de control de información y de gestión –y por tanto de poder– con criterios y ritmos divergentes.

Se debe cautelar, asimismo, 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 (capacidad de designar –o de incidir, al menos– el gabinete regional).

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 para cada región).

Por último, pero no por ello lo menos importante, se debe revisar la forma en que se constituye el Consejo Regional y los criterios con que se asignan los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Este fondo constituye actualmente el instrumento financiero privilegiado de que dispone el sector público regional para estimular el desarrollo, y su asignación es determinada en cada región por los respectivos Consejos Regionales (CORE), los cuales, dado su diseño y conformación, están muy influidos por los partidos políticos,⁴⁵ con una lógica de actuación básica-

45 Que ha dado por señalarse como la “partidización” de los CORE.

mente centralizada, y que tienen, como se señaló anteriormente, en la "ruralidad" la principal fuente de legitimación local de los criterios de decisión.

Una forma de subsanar esta inadecuación entre institucionalidad política regional y los requerimientos de desarrollo productivo sería la elección directa de los consejeros regionales, o alternativamente, asegurando una proporcionalidad provincial (o comunal) de acuerdo al número de habitantes. Pero en todo caso, sea cual fuere el método elegido se debe buscar la forma de integrar al Consejo Regional representantes de los diversos actores locales (empresarios, trabajadores, académicos) – como invitados estables con derecho a voz– de manera de asegurar criterios regionales, y no solamente de los partidos políticos nacionales, en las resoluciones del Consejo.

- b) En segundo término, el papel del Estado como agente activador de la sociedad civil dice relación con las dificultades de articulación de los componentes regionales de esta última, dadas las diversas racionalidades y expectativas que suelen caracterizarlos.⁴⁶ 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 más "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 regional.⁴⁷

En términos prácticos, esto dice relación con recursos e instrumentos que estimulen la generación de redes entre los sujetos regionales, tales como programas de profesores visitantes a las empresas, iniciativas curriculares de asimilación del entorno, misiones empresariales compartidas al exterior (profesionales del sector público, empresarios, académicos, dirigentes sindicales). Así también se debe velar por el desarrollo de los actores más precarios (por ejemplo, capacitación y profesionalización sindical), de manera de incorporar más sujetos al tramado de la sociedad civil con capacidad de elaborar e implementar proyectos de desarrollo, y con disposición de controlar a las mismas instituciones locales. En definitiva, como forma de asegurar la gobernabilidad futura de la sociedad regional

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 comando⁴⁸ regionales de los *holdings* exportadores,⁴⁹ y el estímulo de la capacidad de actuación de las

46 Provenientes 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).

47 O 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).

48 Díaz, A. en entrevista del 22 de diciembre de 1997,

49 Uno 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.

sociedades regionales (tercer nivel), que cautele la endogeneidad de sus sistemas productivos y su gobernabilidad futura. Son los elementos que necesariamente están detrás de las posibilidades de inserción regional en los mercados globales en base a clusters con mayor “derrame” territorial, y que propician una evolución paulatina hacia un tipo de interacción más compleja, y con negocios generados desde la región.

REFLEXIONES FINALES

Una mayor internacionalización de la economía chilena, sin que medie una modificación sustancial de sus parámetros básicos, sólo llevará a profundizar la inequidad de la estrategia, convirtiéndola en un rasgo casi estructural del modelo. La actual estrategia nacional de desarrollo contiene una fuerte carga de inequidad, por la polarización social y territorial en la organización del trabajo implícitas en una inserción internacional fundamentada en base a la exportación de *commodities* y la explotación de recursos naturales.

Dinámicas de desarrollo más integradoras y participativas deben apelar necesariamente a una paulatina *complejización* de la organización del trabajo, como forma de producir un mayor “enganche y derrame” –social y territorial– de los beneficios de la inserción internacional. En el caso chileno, creemos que esta meta es posible a través de un crecimiento a partir de las cadenas exportadoras, conformando *clusters* con una mayor inserción territorial de las cadenas productivas y una más alta calificación de las actividades. Pero el desarrollo de éstos no es espontáneo, significa quebrar la inercia de la internacionalización en base a recursos naturales, e implica valorar el papel de las políticas públicas, y por tanto, la acción del Estado en el desarrollo de instrumentos y entornos en los cuales estos *clusters* puedan prosperar.

Las acciones e instrumentos necesarios apelan a una reformulación del papel del Estado en la estrategia de desarrollo, que no se agota en la reforma administrativa y de gestión, sino que apunta también a una modificación sustancial de la relación entre Estado y sociedad. Las bases del nuevo contrato social deben estructurarse como una respuesta explícita a la necesidad de construir sociedad y fomentar la capacidad de acción colectiva a nivel de la sociedad civil. Este cambio cualitativo en el entorno social es la condición crucial para gestar innovaciones y emprender proyectos colectivos orientados a mejorar la competitividad y el desarrollo en el marco de la globalización.

En su dimensión territorial, la modificación del contrato social significa construir instituciones que reconozcan los diferentes aprendizajes (historias), capacidades y posibilidades que se dan en cada región, y políticas e instrumentos focalizados que estimulen las redes y la formación de capital social locales. Para esos efectos, debe gestarse un “tironeo desde el centro”, que asegure condiciones y oportunidades donde no existan las condiciones iniciales, pero también un “tironeo desde abajo”, que aliente las condiciones territoriales (sociales, políticas, económicas) que hagan que el desarrollo en definitiva se quede en la región.