

MAS ALLA DEL BOSQUE: TRANSFORMAR EL MODELO EXPORTADOR

**Oscar Muñoz Gomá
(Editor)**

**FLACSO-CHILE
2001**

**Más allá del Bosque:
Transformar el Modelo Exportador**

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

6345

330.14 Muñoz Gomá, Oscar, ed.
M967 Más allá del bosque: transformar el modelo exportador.
Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2001.
328 p. Serie Libros FLACSO
ISBN: 956-205-156-0

DESARROLLO ECONOMICO / EXPORTACIONES /
DESARROLLO FORESTAL / INTEGRACION ECONOMICA /
DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA /
MERCOSUR / RELACIONES LABORALES / CHILE

Inscripción N°120.319, Prohibida su reproducción.

© 2001, FLACSO-Chile

Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa.

Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 6955 Fax: (562) 274 1004

Casilla Electrónica: flacso@flacso.cl

FLACSO-Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>

Producción editorial: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile

Diagramación interior: Marcela Contreras, FLACSO-Chile

Diseño de portada: Claudia Winther

Impresión: LOM Ediciones

INDICE

Autores	5
PRESENTACION	
<i>Francisco Rojas Arevena</i>	7
INTRODUCCION	
<i>Oscar Muñoz Gomá</i>	9
LA ECONOMIA CHILENA EN EL CAMBIO DE SIGLO Y LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO	
<i>Oscar Muñoz Gomá</i>	17
EL DESAFIO MACROECONOMICO DE LA TRANSICION: del ajuste al nuevo impulso exportador	
<i>Oscar Landerretche Gacitúa</i>	67
ESTRATEGIAS EMPRESARIALES Y POLITICAS PUBLICAS: EL FUTURO DEL COMPLEJO FORESTAL EN CHILE	
<i>Graciela Moguillansky y Verónica Silva</i>	107
GLOBALIZACION Y CAPACIDADES COLECTIVAS DE APRENDIZAJE TECNOLÓGICO. Requerimientos institucionales a partir del caso de la Región del Bío-Bío	
<i>Claudio Rojas Miño</i>	145
LOS TERRITORIOS FRONTERIZOS COMO PLATAFORMAS DE INTEGRACION EN MERCOSUR	
<i>Alejandro Corvalán Quiroz</i>	185
DESARROLLO DIVERSO Y PROYECTO PAIS	
<i>Gonzalo Falabella</i>	235

IMPACTO ECONOMICO DE LA
DESCENTRALIZACION EN CHILE: EVALUACION
ACTUAL Y PROSPECTIVA
Rodrigo Mardones 269

NUEVOS ENFOQUES EN LAS RELACIONES LABORALES
PARA EL DESARROLLO PRODUCTIVO
Mario Alburquerque y Verónica Oxman 303

DESARROLLO DIVERSO Y PROYECTO PAIS

Gonzalo Falabella

I. INTRODUCCION

El objetivo de este trabajo es abordar dos preguntas centrales sobre nuestro estilo de desarrollo y las políticas públicas de allí resultantes: ¿hay un sólo tipo de desarrollo predominante que justifique políticas públicas uniformes y la ausencia de un proyecto de país? ¿O, por el contrario, el diagnóstico desperfilado que el modelo vigente de desarrollo y sus políticas públicas hacen de la economía territorial está equivocado y se trata, más bien, de una gran diversidad de *situaciones de desarrollo* que requieren respuestas muy *diferentes* en cada caso y (al menos en el Gobierno de Chile) un proyecto país que recoja esa diversidad de modo consistente? En las reflexiones que siguen se intentará responder estas preguntas y sacar las conclusiones pertinentes.

Esta reflexión está basada en un análisis sistemático, tanto teórico como empírico, sobre 15 territorios económicos de Chile¹, tales como Arica, Valdivia, Casablanca, Chiloé o Santiago, independientemente del tamaño, que no tiene relevancia para nuestros fines. Con datos parciales se extendió el análisis a más de 40 casos.

La discusión teórica y revisión bibliográfica² llevó a seleccionar cinco indicadores que definen el carácter sostenible (es decir, no sólo circunstancial) del desarrollo económico de cada uno de esos territorios (DET)³, a saber:

- A. Crecimiento (de la producción, PIB, y las exportaciones, valor FOB)
- B. Uso de recursos naturales (RR.NN)⁴
- C. Existencia de una cabeza de cadena (madera, fruta, pesca, metal, leche,

¹ Territorios caracterizados por sus tejidos productivos y mercados de trabajo circunscritos a ellos, e identificación de la gente con ese territorio: "soy del puerto...", "soy del valle..."

² Las referencias bibliográficas respectivas están en Falabella (2000).

³ DET, desarrollo económico territorial. Adviértase que el carácter "sostenido" no implica "sustentabilidad ambiental", como se explica más abajo.

⁴ Las dos variables anteriores son indispensables en una definición de desarrollo, pero no son suficientes. Incluso, sin una adecuada normación, el crecimiento puede revertirse, a la larga, por no tratarse de un desarrollo *sustentable*.

etc.) en el territorio

D. Número y relaciones entre cadenas en ese territorio⁵

E. Ciencia y tecnología (C&T) accequible al territorio, y la posibilidad de crear allí un ambiente innovador. Para ello se requiere tener acceso a información y a los servicios avanzados a la producción que lo acompañen. Esta variable se refiere tanto a la C&T formal (centros universitarios o de empresas), como a la informal y "difusa en el territorio", que da la propia experiencia productiva de "saber hacer bien las cosas", a veces centenaria, como podar adecuadamente en la región del vino o marisquear en Tomé.

Estas cinco variables definen entonces cuán sostenible es el desarrollo económico territorial. Cabe entonces destacar :

1. No se analizaron las otras dimensiones del desarrollo, como cuan sustentable éste es (uso adecuado de recursos naturales), la calidad del trabajo en que se basa y la calidad de vida que crea, sino solamente cuan sostenible (solidez del tejido productivo) es el desarrollo territorial del país.
2. Esta sostenibilidad de cada tipo de desarrollo se explicó en base a los actores dominantes de cada territorio. Se estableció una alta correlación de rango (80%)⁶ entre tipos de desarrollo y actores, caracterizándose así su peculiar estilo de desarrollo en cada caso (estilo clientelista, innovador, etc. Ver Cuadro 3).
3. Sobre esa base se proponen políticas públicas de apoyo a esos diferentes territorios, en particular la construcción de una institucionalidad territorial mixta y diferenciada para cada caso. Se consideran también, en forma comparada, países que hubieran resuelto con éxito situaciones y bloqueos similares a los nuestros (Cuadro 3).
4. Lo anterior plantea de lleno la necesidad de un proyecto país, con participación de todos los actores económicos y proyectos de región y de territorios para los cien Chile y sus ocho tipos de desarrollo.

En síntesis, el artículo trata el ámbito del meso y meta desarrollo, dejando en claro que los enfoque reducidos solamente a las esferas macro y micro son demasiado limitados y pretenciosos para tratar el tema del desarrollo en toda su complejidad. El instrumental de estudio es la Teoría del Desarrollo y la Sociología Económica de Max Weber, en particular su metodología de tipos

⁵ Ambas variables (Véase Cuadro 1) se refieren a un tema crucial del desarrollo económico territorial: la densidad del tejido productivo.

⁶ Ver Falabella (2001), Apéndice Metodológico.

ideales⁷.

II. LOS OCHO TIPOS DE DESARROLLO TERRITORIAL

A continuación se presenta el análisis de meso desarrollo con sus ocho tipos de territorio surgidos del estudio de casos.

1. Territorios de crisis prolongada

A pesar de tratarse de zonas de apoyo privilegiado por parte del Estado, tanto del Gobierno como del Parlamento, a través de exenciones, leyes especiales e inversiones de todo tipo, el nivel de desarrollo de estos territorios es bajo. La razón es la relación populista y clientelista entre el Estado y el territorio, alimentada por ambas partes interesadas. Quienes tienen el liderazgo del territorio tratan de sacar provecho de la relación especial que el centro estableció con ellos. Incluye actores con capacidad de negociación que usan los bloqueos del territorio para explotar su infortunio. Dada su importancia geopolítica o netamente política, el resultado es una operación de rescate, o a veces de reconversión, impulsada directamente desde el Ministerio del Interior, con el objeto de realizar una acción conjunta y comprometer fondos de distintos Ministerios. La consecuencia es una gran capacidad de presión⁸ ya sea del alcalde de la ciudad, senadores de la región o sindicatos poderosos. Estas situaciones pueden ser típicas de Valparaíso o Arica, Punta Arenas o Valdivia, y de sindicatos como el del petróleo, carbón o portuario, para exigir recursos con éxito, pero sin aportes o esfuerzos de contraparte.

⁷ Ver un análisis análogo hecho por Cardoso y Faletto (1969), donde distinguen países de tipo A y B.

⁸ Es conocida esta capacidad de presión que *tuvieron* los mineros del carbón. A parlamentarios de cualquier tendencia que llegaban a Lota le colocaban un casco y bajaban en sus jaulas a las profundidades más inhóspitas de la mina. El impacto de la experiencia y el subconsciente de memoria infantil, casi subliminal, de las lecturas de Baldomero Lillo complotaban para asegurar el paso de leyes, decretos y subsidios. ¡Hasta que llegó un Ministro tecnocrático, Edudardo Bitrán y, después de 30 años de pérdidas, cerró la mina! La reconversión de Lota es un plan CORFO especial; la reconversión de su vecina Tomé, por el contrario, fue realizada solamente con esfuerzo y recursos obreros propios. Esta zona no contaba con el *capital cultural* del imaginario nacional de "Subtierra" para explotar su infortunio y no podía echar mano a su historia, ya olvidada, de su espectacular comercio con Lima durante el siglo pasado a través de la exportación de trigo e importación de algodón y su transformación, con el tiempo, en pujante industria textil local.

En estas zonas en crisis prolongada, a pesar de la virtuosa forma coordinada de acción estatal y los recursos envueltos, los resultados son magros debido precisamente a esta forma clientelista y populista de relación centro-territorio. Este estilo lo hemos llamado Siberiano, pues, como en la Rusia de Pedro el Grande, la Unión Soviética y la Rusia de hoy, Siberia jamás será dejada de lado. Siempre está latente el riesgo de que los norteamericanos pueden entrar en ella por el estrecho de Bering...⁹

El desafío es la creación de una nueva institucionalidad, que reemplace a la relación clientelista hoy existente. Esa nueva institucionalidad debería basarse en un rol facilitador del Estado para un empoderamiento (autoestima) territorial, de tal forma que el territorio llegue a proponer su propio proyecto de desarrollo. Este se negociaría con el proyecto que el centro tiene para el territorio, proyecto que sí existe en la relación actual, pero que no se negocia con otro desarrollado endógenamente desde el territorio (que, por lo demás, no existe). El centro puede proponer un proyecto (tanto en éste como en otro tipo de territorio), ya que aporta dineros subsidiados por todos los chilenos, pero no debería imponerlo.

Por otro lado, el centro acordará con el territorio recursos, esfuerzos y compromisos de contraparte, a los cuales se condicionarían los sucesivos desembolsos. En síntesis, la estrategia propuesta es empoderamiento y condicionalidad en la entrega de recursos, a diferencia de la actual política. En este nuevo estilo, el centro facilitaría recursos, en la medida que hubiere respuestas positivas del territorio, en términos de competencias locales de desarrollo, proyectos endógenos, capacidad de negociación y, en particular, el cumplimiento de metas acordadas. De lo contrario, como en la parábola de los talentos, el centro retiraría su apoyo, ofreciéndoselo a otro territorio que responda en consecuencia. Los dineros de todos los chilenos no pueden ser de libre disposición¹⁰.

Lo importante es que se tenga claro que tanto el centro como el territorio deben cambiar su política y, en concreto, su actual forma populista y clientelista de relacionarse.

⁹ El adjetivo "siberiano" se refiere más directamente a los territorios extremos y a razones geopolíticas, pero las razones políticas y el caso de territorios no extremos se han demostrado igualmente poderosos para movilizar recursos estatales, como Valparaíso, la zona del carbón, o Valdivia, a la cual se le ha ofrecido incluso, como Arica, status de región.

¹⁰ El Presidente Lagos pareciera estar redefiniendo esta relación en el caso tanto de los camioneros como de los portuarios quienes, frustrados, han implementado tomas de carreteras y huelgas portuarias al inicio de la temporada frutícola de exportación al no caer el Gobierno en el juego de chantajes.

Aquello que sella la relación clientelista y populista es la seguridad, por parte del territorio, de que las "banderas negras", la movilización en la capital o los "puertazos" darán resultados, sin comprometerse a nada en cambio, excepto la transitoria buena relación con el centro y una coyuntural "gobernabilidad" que deja tranquilos, por un momento, a las autoridades, Subsecretaría del Interior y estado-unitaristas de todos los tipos. La relación tiene un lado positivo desde el punto de vista de las políticas públicas, ya que representa una de las pocas situaciones en la cual el Ejecutivo actúa en el territorio en forma coordinada (y no en la forma anárquica en que suele hacerlo, a través de su tradicional política sectorial, ya sea Ministerial o de organismos de desarrollo, como CORFO, INDAP o CONAF). Esta forma territorializada de acción estatal está presente en programas CORFO y en el de otras instituciones referidas a estas zonas, y programas regionalizados como el PTI de las mismas CORFO, Fondo para el Desarrollo Productivo del FNDR, el PRODESAL y PRODECOOP de INDAP, y en gran medida los programas del FOSIS y SERCOTEC en su conjunto.

Las experiencias internacionales más dinámicas que sería interesante estudiar, en términos de redefinir la relación Estado central-territorio, están en los países más desarrollados del ex-campo socialista, como Eslovenia, República Checa, Hungría y los cambios embrionarios en México desde 1988 (que después de las recientes elecciones deberían acentuarse, dada la promesa del nuevo Gobierno de establecer un nuevo estilo de relación desde el centro). También es de interés el caso de Alaska, en los Estados Unidos.

2. Zonas en desencadenamiento campesino de mercados

Por lo general, son territorios dinámicos. Pero se trata de zonas donde el campesinado está siendo forzado a reconvertirse en los términos definidos por la planta industrial o la exportadora dominantes (casos de la leche, vino, fruta) o bien éstas ya decidieron comprarles la tierra (caso de las grandes viñas de la VII región), llevarlos lisa y llanamente a la quiebra (mediante rebajas arbitrarias del precio de la leche a la mitad, exigencias de producción de invierno a costos mucho mayores y abastecerse de leche subsidiada en otros países), o abastecerse de fruta en otros valles (caso de Aconcagua alto en crisis). Para las plantas y las exportadoras la diferencia en competitividad la hace la calidad de la materia prima. Pero en estos casos, en vez de asistir a sus productores con el fin de que aumenten su productividad y calidad del producto como lo hace hoy día el Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP (políticas de *upgrading*), las grandes empresas deciden abastecerse de materia prima de otra forma, de la forma más sencilla para ellas, pero más perjudicial para los

campesinos, sacándolos del todo del mercado.

Este estilo, que hemos llamado darwiniano (pues abandona a su propia suerte a los productores más débiles), contrasta con la relación virtuosa que se observa en los distritos industriales de los países desarrollados o en otros distritos rurales de Chile que veremos más adelante (pisco, fruta de Quillota, nuevos vinos de la región de O Higgins y del Maule). En ella la empresa mediana asume con interés propio el desarrollo de los pequeños productores, considerándolos socios en la común aventura exportadora. En el estilo darwiniano predomina la política del pez más grande que se come al más pequeño, y la ausencia total de colaboración en un proyecto común. Tampoco existe alguna forma de negociación intra-cadena, de hecho ni de derecho, ni acciones facilitadoras por parte del Estado en tal sentido o legislación que la promueva, institucionalizándose más bien una nueva forma de desarrollo excluyente¹¹.

Los casos más interesantes a mirar son las formas asociativas que han desarrollado campesinos vitivinícolas y pequeños y medianos productores con el apoyo de INDAP y CORFO, como las formas asociativas recientes de los productores de fruta de los valles adyacentes a Petorca-La Ligua-Cabildo para exportar; y el desarrollo centenario de los valles pisqueros, de Quillota y vinos del Maule. En el exterior, sobresalen los casos de los países del sur y norte profundo (los países escandinavos, Holanda, Estados Unidos, Canadá, Neo-Zelandia, Sud-Africa) en los cuales la cooperativa de productores dueños de cuatro vacas o cuatro hectáreas cada uno es a la vez dueña de la planta procesadora y de la exportadora a través de un *Board* privado, formado por profesionales pagados por los productores forestales, lecheros y frutícolas. Incluso realizan inversiones en el exterior. No existen en esos países las eternas discusiones sobre transparencia entre productores y exportadores de fruta, o productores y plantas lecheras. Sí existieran, el funcionario del *Board* es quien puede ser despedido, pero no así los productores de leche, vino o fruta, como está sucediendo actualmente en Chile.

¹¹ Un reportaje reciente de la *Revista del Campo* de *El Mercurio* sobre el programa CORFO-Fundación Chile de Desarrollo de Proveedores -que busca traspasar las barreras productores/planta exportadora- indica la existencia de brechas hasta ahora insalvables entre ellos, a pesar de los esfuerzos de los "técnicos" de estas instituciones, las más especializadas y legitimadas del Estado. Los bloqueos, en consecuencia, no son sólo de carácter técnico sino, más bien, en sus relaciones de poder. Ante la desconfianza mutua se impone el criterio final de la planta procesadora/exportadora y la consecuente descampesinización.

3. Territorios de encadenamiento potencial

Los casos de Bío-Bío -en particular su núcleo del Gran Concepción-Aconcagua, Valparaíso-Viña y otros son ejemplos de regiones económicas con muchas cadenas en su territorio, pero que no se consolidan como clusters, ni potencian sus relaciones intercadenas, es decir, no logran formar un tejido productivo sólido en el territorio, a pesar de tener las condiciones para ello. Existen aquí ventajas para lograr un desarrollo sostenido, pero algo sucede que éste no "amojona", como se dice en el campo y nos servirá para no olvidarnos del caso en cuestión. Existe más de una cadena, hay *know-how* al alcance y actores que han demostrado su capacidad en otras épocas. Pero el "peso de la noche", como llamó Portales a ese aletargamiento que no le permite a una persona (o territorio en este caso) lograr autoconfianza y transformarse en actor de su propio desarrollo, pareciera ser más fuerte.

En Concepción-Talcahuano, núcleo del territorio del Bío-Bío, esto incluye el miedo a pensar, como lo planteó recientemente un directivo de la Universidad del Bío-Bío al diario *El Sur*, y también una falta de liderazgo regional. Esta se ve influida por la ubicación de los directivos de las principales cadenas productivas regionales y de los bancos en Santiago. Todo ello no se corresponde con la decisión consensuada en la postguerra de crear allí el segundo polo de desarrollo industrial del país. Durante el régimen militar las políticas económicas predominantes deprimieron la actividad minero-industrial y fomentaron, mediante fuertes incentivos, las exportaciones pesqueras y forestales, con lo cual se consolidó la transformación de la zona en exportadora de materias primas (rollizos, *chips* y harina de pescado).

En Aconcagua alto sucede algo similar. Existe allí otro conjunto de cadenas productivas como la frutícola de exportación, agroindustrial, automotriz (Peugeot-Renault), minera (CODELCO Andina y Exxon, Chagres), Turística (Portillo, Santa Teresa y el paso terrestre de 300.000 turistas argentinos al año), y en Los Andes el primer puerto rodoviario del país. Aconcagua fue la primera zona agrícola del país en toda su historia hasta mediados de los años 80. Luego ha vivido una crisis hasta estos días que a momentos parece ser terminal. Ha visto destruida la capacidad empresarial en la producción de fruta como resultado del dominio total de las exportadoras en la cadena (incluidas las empresas de *packing*, frío, transporte y exportación), las que norman al detalle la actividad de cerca de mil productores por exportadora, como condición de aceptación de su fruta, incluida su "liquidación" cinco meses después de recibida la uva. Los productores perdieron así no sólo su capacidad empresarial. También su capacidad de innovación tecnológica, como

la introducción de riego a goteo, que es muy limitada.

Por otro lado, el turismo cordillerano de ski en Portillo es un enclave, al igual que la actividad minera y automotriz, sin encadenamientos alguno en el territorio. La agroindustria fue también un día la primera del país, al igual que su agricultura, pero ha permanecido estancada en la conserva de carozos por 40 años. La oportunidad de Los Andes de ser el primer puerto rodoviario del país y de mayor afluencia de otros países del MERCOSUR, así como la avalancha de peregrinos religiosos al Santuario de Santa Teresa, turistas de la Argentina con destino a nuestras costas que por allí cruzan y la cercanía a los centros poblacionales de Santiago y Valparaíso-Viña, no han sido aprovechadas. Sin embargo, la región cuenta con una belleza natural única, termas, artes culinarias y mostos de calidad; centros deportivos de invierno, arqueológicos y culturales como sus ruinas pre-hispánicas; y las casas de Sarmiento, Pedro Aguirre Cerda y Gabriela Mistral, ubicadas en el valle. Probablemente este bloqueo en su desarrollo es resultado de la mencionada "desempresarialización" en la actividad principal que permea al valle, la fruticultura de exportación, con resultados exactamente opuestos al desarrollo de un "ethos empresarial", del que nos hablan Schumpeter y Weber, y que un día lo caracterizó.

Los territorios continuos de Valparaíso y Viña, a diez minutos de distancia el uno del otro, tienen en conjunto una de las principales bases de las cadenas de turismo, comercio y portuaria del país. Pero los visitantes extranjeros no permanecen allí más de dos días, aburridos, según encuestas allí realizadas, contando estas ciudades sólo con el turismo familiar estacional transandino de verano y el santiaguino de fin de semana largo. El puerto ya fue desplazado por su vecino San Antonio como el primero del país y el comercio va a la par de la actividad turística, como lo ha demostrado con creces Iquique.

Valparaíso parece sufrir del complejo de "hijo malcriado", ya tratado en el primer tipo de zonas en crisis prolongada. Recientemente el ex Presidente Frei debió distribuir 50.000 ejemplares en los cuales documenta la cantidad enorme de subsidios de todo tipo recibidos por ese puerto durante su mandato, como respuesta a "las críticas injustas" del Alcalde, militante de su propio partido. El Alcalde de Viña fue acusado, legalmente, en similares términos, de "notable abandono de deberes" y debió renunciar ante la ineficiencia mostrada en su gestión de promoción turística. Ambos coincidieron en criticar la decisión del Congreso de trasladarse (en algún momento) a Santiago, pero sin hacerse cargo de su incapacidad, durante estos diez años como gobiernos municipales, para seducir a los parlamentarios (y al poder central en general)

respecto de su potencial como ciudades vecinas a Santiago con alta calidad de vida, a sólo 50 minutos desde la capital en un plazo no muy lejano, si se concreta el proyecto del ferrocarril rápido¹². Por el contrario, industria, turismo y puerto se han trasladado a Santiago y San Antonio, tal como años atrás se comenzarían a trasladar a Santiago las compañías de seguro y los bancos. CORFO trata actualmente de revertir este proceso, ofreciendo subsidios a la instalación de empresas en la zona, pero sin confrontar los temas de fondo aquí expuestos. Estos son el desarrollo endógeno y la negociación de cualquier inversión de fomento ofrecida por el centro con la contraparte local. Esta debería incluir un sistema explícito de condicionalidad ("zanahoria y garrote") a la capacidad endógena de proponer inversiones, y de promover su utilización eficiente y creativa.

Las Agencias de Desarrollo de las nacionalidades en España son las experiencias que más valdría la pena estudiar en el momento de plantearse el desarrollo de este tipo de zonas. Se trata del esfuerzo descentralizado de desarrollo más sistemático y exitoso emprendido en Europa. Ellas fueron creadas a raíz de la formación de los gobiernos autónomos por nacionalidades después del franquismo y del desempleo que desencadenó el ajuste macroeconómico, condición puesta para su entrada a la Comunidad Europea. Los gobiernos autonómicos crearon estas Agencias para hacer frente a esa crisis de ajuste, mediante el desarrollo de servicios avanzados a la producción y el empleo accequibles al territorio, mediante información y asistencia de todo tipo (financiera, mercado de trabajo, capacitación, mercados por producto, tecnologías y acceso a redes europeas de innovación según productos y otros). Esto permitió crear ambientes innovadores en esos territorios y, sobre esa base, en las empresas (a diferencia de nuestro país). Asimismo, para tratar estos casos es de interés considerar el desarrollo industrial de posguerra en Japón y las experiencias europeas de reconversión (Alemania).

Quizás una etapa intermedia entre la situación descrita y la creación de una agencia regional serían los "centros tecnológicos" con información sobre las principales cadenas existentes en el territorio. Por ejemplo, en la Región del Bío-Bío hay cadenas en torno a la pesca, petroquímica y metalurgia en Talcahuano; a la leche en Los Angeles; a la madera en el eje Cabrero-Laja y en Concepción; a la agroindustria en San Carlos; y a la vitivinicultura en el Valle del Itata. Luego, y sobre esa base, se iría a la creación de una Agencia Regional de Desarrollo. El proceso sería paralelo a la integración en proyectos comunes de los actores más interesados (Universidades, MIPYMES, Sin-

¹² Recientemente sus nuevos Alcaldes y los reelectos acordaron desarrollar una "alianza estratégica".

dicatos, Gran Empresa(GE), Asociación de Municipalidades adjuntas a un territorio común, FOSIS, SERCOTEC, CORFO, CONAF, INDAP, etc.).

4. Territorios emergentes

Son aquéllos que iniciaron un proceso de despegue, aún no consolidado, aunque todo presagia que sí lo lograrán. Requieren del apoyo del agente que los llevó a surgir con fuerza especial, como la existencia de la zona franca y un Alcalde dinámico en Iquique, la exportadora formada por los principales productores de fruta de Cabildo-La Ligua-Petorca, las empresas grandes y medianas nacionales y extranjeras en Casablanca, los empresarios agrícolas y comerciantes de Temuco¹³, del turismo en Villarica-Pucón, y Fundación Chile en la industria del salmón en Chiloé. En algunos casos, como el último mencionado, el liderazgo específico para el despegue ya no es necesario, aunque pareciera que sí es el caso de Aysén y Puerto Natales, donde se desarrolla el plan del cordero que todavía requiere consolidación y donde aun es necesario que se les entregue mayor autonomía a los empresarios que van surgiendo en el territorio para desplegar, por ejemplo, el turismo. Pareciera ser que la clave en todos estos casos está en la creación de capacidades locales propias, sabiendo el centro cuando es preciso retirarse y comprendiendo también que lo que ha llevado al éxito es el estilo innovador emprendido por actores de muy diversa naturaleza (GE, Estado Central, PYME, Municipios).

La experiencia de los Foros de Desarrollo Productivo creados por el Gobierno anterior pareciera ser un camino posible para la consolidación de estos territorios. Asimismo, las mesas de diálogo para el desarrollo territorial que se han organizado en varios países, incluido Chile, deben ser consideradas¹⁴. Por otro lado, existen experiencias útiles de desarrollo empresarial masivo de las familias mediterráneas en el turismo, fundamentalmente en Grecia y en la ex-Yugoslavia. Estos casos serán analizados a continuación.

En el caso de los Foros de Desarrollo Productivo, se trató de encuentros convocados por el Gobierno con objetivos explícitos de conversación sobre el desarrollo económico, incluyendo consensos y acuerdos voluntarios sobre el particular¹⁵. Primero se realizaron a nivel del país en su conjunto, luego a

¹³ Temuco, Elqui, la zona vitivinícola del Maule son considerados territorios "emergentes" o de "encadenamiento" pero también de "desarrollo dual", como veremos más adelante, al no incorporar a las zonas pobres, aledañas a su territorio.

¹⁴ Ver varios trabajos de Chantal Nicod sobre el tema y el rol de los Municipios, en ILPES-CEPAL (1998-2000).

¹⁵ Al respecto, ver el trabajo de Muñoz (2000).

nivel regional y finalmente, por territorios económicos. También hubo Foros sobre *clusters* en distintos grados de formación, como el caso de Iquique, de los servicios portuario, de turismo y comercio en Valparaíso-Viña, del vino en Talca y del turismo en Temuco. En la región del Maule se llegó, incluso, a realizar Foros Comunales preparatorios para los Foros Regionales. Sus dos grandes debilidades fueron la inexistencia de estímulos y sanciones al cumplimiento o incumplimiento de los acuerdos del Foro por un lado¹⁶; y el carácter elitista de su representación, por otro, ya que no llegaron a transformarse en momentos de incorporación masiva de actores económicos del territorio en la discusión de las propuestas de desarrollo consensuadas por los dirigentes del Foro.

Pero quizás la debilidad principal, mayor aún que las mencionadas, fue que el objetivo estratégico del Foro era, en primer lugar y desde un comienzo, crear puentes de reencuentro entre actores alejados históricamente, como es el caso de los gremios empresariales y sindicales, y no el desarrollo. Por ello, superado ese objetivo, el nuevo Gobierno no tuvo voluntad para mantener los Foros y desarrollarlos en la dirección aquí planteada. De hecho, el Ministro de Economía afirmó ante un grupo selecto de empresarios que, por el contrario, no habría plan de desarrollo industrial¹⁷. Los Foros fueron reemplazados por un diálogo político nacional entre representantes de empresarios y trabajadores -ambos fuertemente ideologizados- con el Gobierno, ámbito en el que se enmarcan ahora estos diálogos al tratarse sólo temas generales de desarrollo, sin llegar al territorio, como sí se dio en los Foros.

Las mesas de diálogo o de concertación, y distintos nombres que asumen en diferentes lugares y países, son encuentros de actores locales en torno a dificultades puntuales y tienen objetivos explícitos. Municipios de tamaño mediano (Santiago, Iquique) o asociaciones de municipios pequeños que comparten problemas similares (como ocurre en las zonas forestales), suelen asumir roles facilitadores y de liderazgo importante en estas iniciativas de desarrollo productivo. Pero su liderazgo no es fluido y la institucionalización de la

¹⁶ Por ejemplo, como alternativa de política, se podría negar fondos de fomento a quienes no cumplan los compromisos asumidos en los Foros.

¹⁷ Las empresas hacen planificación de corto, mediano y largo plazo; más aún lo hacen los conglomerados y grupos económicos nacionales y extranjeros. Pero, ¿el Ministerio de Economía de Chile no necesita hacerlo? Recientemente las autoridades agradecieron a la Agencia de Cooperación Japonesa su esfuerzo en pensar el "mediano y largo plazo" del desarrollo de Chile, pues el día a día de gobernar no les deja tiempo para ello. En el campo se dice "ensille despacio mire que ando apurado" y en Nápoles "chi va piano, va sano, e va lontano". Nuevamente, el tema descuidado es el *Metadesarrollo*.

experiencia depende, más bien, del peso que en dicho encuentro de voluntades pone el Estado central y los empresarios, sean pequeños o de la gran empresa.

El otro caso a observar son las experiencias mediterráneas europeas de los *bed&breakfast* (alojamiento con desayuno para veraneantes en casa de familia), que lograron abrir masivamente el turismo al emprendimiento de la población. Tuvieron un efecto multiplicador inmediato en la economía y el empleo, sin agencia estatal ni intermediario alguno. En Chile, la atracción de la cordillera y de la costa, que suman 10 mil kilómetros en línea recta, abre similar oportunidad económica de masa al conjunto de las familias chilenas, como se ha demostrado con extraordinario éxito en San Pedro de Atacama, por ejemplo. Allí, pobladores atacameños reciben en sus casas a turistas de todo el país y de todo el mundo por 10 o 15 dólares diarios, cambiando radicalmente su economía familiar. Hoy día, esa etnia maneja, además, los lugares turísticos arqueológicos del lugar, extendiendo su capacidad empresarial de hospedaje a nuevos ámbitos.

Más allá de las experiencias concretas anotadas y de las modalidades que ha asumido la articulación de actores en el territorio, en todos los casos chilenos y extranjeros analizados, la experiencia se consolida si se produce una institucionalización de servicios al territorio, es decir, si esta práctica se hace recurrente. Es en ese momento cuando se reproduce el despegue de las experiencias de desarrollo emergente, ya sea como resultado de un Foro cuyos acuerdos se consolidan, de la apertura masiva de negocios de turismo familiares, o mesas de diálogo que arriban a acuerdos; en realidad, no importa el cómo. Lo central es ese salto cualitativo de institucionalización, es decir, recurrencia de servicios al territorio (y no sólo a un grupo elegido de empresas), según necesidades comunes explicitadas en forma clara, no discrecionales y con oferta de diferentes agencias (CORFO, INDAP, SERCOTEC) al territorio y sus empresas.

5. Zonas de encadenamiento

Se trata del desarrollo económico chileno más sólido, incluso más que aquel de la gran empresa privada que, como lo ha demostrado el sector eléctrico, del salmón y forestal, puede venderse a compañías extranjeras, irse del país o ambas posibilidades. Se da en aquellos productos y territorios donde la PYME ha consolidado -en asociatividad entre medianos y pequeños, valga la redundancia- una economía de mercado de más de cien años. Por ello las hemos denominado zonas de encadenamiento, pues se trata de un tejido sólido en

sus relaciones internas, hacia adelante, hacia atrás y los lados. Tal es el caso del vino en Maule, del Pisco en Elqui y de la fruta en Quillota, cuyas raíces se remontan a la Colonia. Parecieran tener en común, además, otros antecedentes que comparten con distritos industriales italianos, como es el sistema de trabajo de mediería común a ambos, verdadera escuela de formación empresarial y de transferencia tecnológica en la cual el gran y mediano empresario comparte en el día a día del negocio su experiencia con sus trabajadores más capaces, produciendo su *upgrading* como micro o pequeño empresario. Este potenciamiento es exactamente lo opuesto al ejercicio de desencadenamiento por parte de la gran empresa de sus campesinos proveedores tratado anteriormente.

Ante los nuevos desafíos de exportación de estos territorios, la Fundación Chile, CORFO e INDAP han cumplido un rol de apoyo importante en Maule y Quillota, apoyando el surgimiento de nuevas actividades como la floricultura y el encadenamiento virtuoso entre medianos y pequeños productores. Sin embargo, en Elqui, zona tradicional de encadenamientos productivos en torno al pisco, la Fundación Chile ha inaugurado un vicioso programa de reconversión, en vez de establecer una alianza estratégica con Piscos Peruanos -en el marco del reciente tratado con ese país que disipa formalmente desaveniencias históricas. A nuestro juicio éste es un camino equivocado, si se considera que el cuello de botella del sector no es la productividad sino el mercado externo. Salta a la vista la necesidad de centrar allí los esfuerzos y establecer una relación privilegiada con ProChile bajo el imperativo de vender la marca Pisco al mundo y lograr el *status* alcanzado por el Vodka, el Tequila y otros productos similares en el mercado externo¹⁸, y no en arrancar viñas como lo propicia la Fundación Chile.

Lo anterior demuestra dos cosas: por un lado, existe una capacidad productiva endógena del país en torno a sus propios *clusters* a partir, por ejemplo, de sus riquezas naturales y peculiaridades climáticas de un valle mediterráneo con mil aristas cordilleranas y climáticas en más de 2000 kilómetros de latitud (La Serena-Chillán), y territorios como el forestal, ganadero-lechero, minero, turístico e incluso industrial (Santiago y Talcahuano). En segundo lugar, el Estado debería regular su rol de desarrollo productivo, evitando errores como el del pisco. No se trata de intervenir o no intervenir, pero de saber cuando hacerlo y cuando retirarse, en qué intervenir y en qué no intervenir. Se debe evitar destruir *clusters* maduros, como también inducir *clusters* donde no hay propuesta endógena en tal sentido y sólo voluntarismo central,

¹⁸ El gobierno anterior trató, infructuosamente, de convencer a los pisqueros que en vez de pisco produjeran "grappa"(!).

como hicimos ver más arriba en relación al caso de territorios en crisis¹⁹. Y apoyar los *clusters* en formación. El proyecto Tridente de la Armada podría ser un caso así, referido al complejo acero-metalúrgico de Talcahuano. Pero su actual diseño parece muy limitado, pues los encadenamientos que podría desarrollar con CAP, Hualpencillo y la Universidades (C&T), en su entorno, desgraciadamente no están presentes²⁰.

Los distritos industriales (nor-centro-este de Italia, Valencia en España y rurales de los países mediterráneos y del norte y sur profundo), son los ejemplos a mirar para apoyar la consolidación y expansión de los conjuntos productivos chilenos a partir de sus recursos naturales, e ir más allá de la explotación de los mismos agregando valor al territorio. Visitando la zona del Venetto en el Noreste de Italia y la zona lechera de Holanda, como parte del citado estudio en 1998, se pudo apreciar, por un lado, el retiro del apoyo del Estado a la investigación lechera, pues su objetivo ya se había cumplido. Por otro lado, la organización muy reciente de dos entidades por parte del Ministerio del Comercio en la localidad italiana. Primero, un Centro del Diseño, en conjunto con las organizaciones de las PYME y el artesanado, en apoyo a los distritos del tejido, el calzado y la metalurgia de esa provincia al norte de Venecia. En segundo lugar, un Centro de Información de mercados externos para dichos distritos. Ambos centros respondían a necesidades vitales de esos territorios en ese momento, apoyo que nunca antes habían recibido, ni buscado del Gobierno Central. La globalización y el Gobierno del Olivo, con líderes provenientes de esos mismos distritos, hicieron necesario y posible esta nueva colaboración (en sentido inverso al caso holandés). Ambos son ejemplos de cuándo el Estado central debe intervenir y cuando retirarse.

¹⁹ Circula en CORFO el cuento de un campesino ovejero austral que divisa a lo lejos una polvareda que se aproxima a gran velocidad. Baja del potente "todo terreno" un señor bien vestido, pero deportivamente, y le propone al campesino que le de una oveja si él le puede decirle exactamente tres cosas: cuantas ovejas tiene, en qué lugar están, y en ese preciso momento. Asombrado, el campesino acuerda el trato. Después de comunicarse vía satélite desde su vehículo, el afuerino le indica las cifras precisas, con lo que gana y carga uno de los animales a la camioneta, mientras le comenta... "Ud. debes ser de la CORFO". Sorprendido, el técnico le pregunta cómo lo supo. "Por tres razones", le responde, "porque trata asuntos que nadie le ha pedido, porque maneja cifras que a nadie le interesan y porque no sabe distinguir una oveja de un perro ovejero..."

²⁰ Proyecta 14 millones de dólares en demanda de materias primas y materiales de la zona y 10 millones más del resto del país, de un total de 369 millones, es decir 344 millones serían importados, incluido el acero. Y no avanza hacia procesos más complejos que el armado (astilleros); en consecuencia no apunta a una agregación de valor más noble e ingenieril, con potencial de desarrollo endógeno territorial. Fuente: Serplac Región del Bío Bío-ASMAR.

6. Zonas de sinergia y agregación de valor

Este caso se refiere básicamente a la Región Metropolitana, considerada en este estudio un territorio desarrollado con muchos pobres, pero donde también se da un desarrollo que mata y un colonialismo interno, que resumen la variedad de situaciones que caracteriza al territorio de la Región Metropolitana. Las demás regiones del país son su gran *hinterland*²¹ que produce las materias primas (80%) que Santiago requiere y exporta. Allí se concentra más de la mitad de las industrias del país, sobre el 70% de los servicios (Cuadro 1), además de la totalidad de los centros de decisiones de las grandes empresas y del Gobierno. Esto lleva, junto a una concentración de la economía en cinco grupos principales, a una gran estabilidad en sus relaciones con el sector privado, incluso después que altos funcionarios dejan el Gobierno, yendo muchas veces a formar parte de sus plantas o directorios²². El actual Presidente de Brasil, F.H. Cardoso, llamaba en los años 70 a estas relaciones "anillos burocráticos de poder", en el Brasil de los tiempos de los militares, pero referido a las relaciones formales entre empresas estatales y gran empresa privada nacional y transnacional. En Japón, así como en el resto del sudeste asiático se da también una relación semejante, pero entre funcionarios del Estado y grandes empresas privadas. En los Estados Unidos la forma de relación Estado-gran empresa es a través de corporaciones de política pública en áreas específicas (como transporte) o a través de los llamados "centros pensantes" (*think tanks*) en áreas más globales. Las relaciones Gobierno-gran empresa en Chile parecen menos institucionalizadas formalmente, pero tanto o más fluidas que aquéllas. Y las relaciones se realizan en Santiago. Los Intendentes, y menos aún los Alcaldes de las zonas donde ellas operan, tienen poco o nada que ver en la relación, lo cual tiene un fuerte impacto en la vida diaria de las relaciones de poder en la economía.

²¹ Concepto militar que referido a la economía indica territorios y mano de obra interior de reserva.

²² El Presidente Lagos parece estar innovando la relación, hasta ahora informal, entre Gobierno y GE. Ha invitado públicamente a los grupos a dialogar sobre temas de interés nacional y asistido al aniversario de una empresa emblemática de uno de ellos, como es "La Papelera" respecto al grupo Matte-Alessandri del sector forestal (foco hoy día de conflictos ambientales, de expansión territorial y disputa por tierras indígenas y vitivinícolas). El objeto fue promover la reactivación económica y mostrar apertura con quien tuvo grandes conflictos en el pasado con otro Presidente socialista.

Cuadro 1
CABEZAS DE CADENAS, ENCADENAMIENTOS POSIBLES Y
TEJIDO PRODUCTIVO REGIONAL
 (participación de las regiones en los PIB sectoriales, %)

Sector/Región	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	R.M.	Total Sector
Silvoagro-pecuario	0,49	0,10	3,29	6,86	10,46	17,27	18,25	10,75	6,48	8,67	0,73	1,15	15,50	100,0
Pesca	6,75	4,07	5,51	5,55	20,21	0,12	0,17	14,91	0,35	31,33	2,56	8,24	0,24	100,0
Minería	5,02	43,09	11,48	6,60	9,69	12,83	0,19	0,38	0,10	0,15	0,25	5,22	5,02	100,0
Ind. Manufacturera	3,86	2,18	0,35	1,29	9,87	2,41	5,12	17,00	1,82	2,85	0,10	2,64	50,51	100,0
Elect. Gas y Agua	2,11	14,76	1,79	1,30	8,33	5,13	18,08	14,93	1,23	5,15	0,30	0,57	26,32	100,0
Construcción	3,13	4,86	3,62	3,41	10,62	5,90	4,09	9,64	4,69	4,86	0,79	1,03	43,32	100,0
Comercio	5,51	1,62	1,26	1,68	5,97	2,63	2,36	2,45	2,38	2,82	0,27	1,43	67,62	100,0
Transp. Y Comunic.	3,13	5,18	1,08	1,67	16,35	1,88	2,24	10,94	1,82	2,83	0,50	1,67	50,70	100,0
Serv. Financieros	1,39	1,70	0,55	0,94	4,23	1,45	1,80	4,39	1,67	2,13	0,19	0,88	78,69	100,0
Prop. de la Vivienda	3,53	3,39	1,37	2,31	9,09	3,15	4,10	10,82	3,97	4,37	0,74	1,99	51,17	100,0
Serv. Personales	2,52	4,47	1,34	2,15	9,15	2,70	3,10	9,05	3,38	4,76	0,62	1,28	55,50	100,0
Ad. Pública	6,24	3,25	1,13	1,76	13,78	2,26	2,94	8,99	3,31	5,13	2,01	5,34	43,87	100,0
Imp. Bancarias	1,60	1,36	0,61	1,26	4,50	1,37	1,84	4,59	1,72	2,34	0,20	0,67	77,68	100,0
Total Región	3,64	6,78	2,37	2,63	9,43	4,83	4,62	9,17	2,52	3,96	0,45	2,18	47,42	100,0
Cabezas cadenas	-	2	1	-	7	2	2	7	-	1	-	-	11	

Fuente: Tomado de MIDEPLAN (1998), Evolución de la actividad económica regional 1985-1996: Análisis del PIB desde un enfoque Nacional/Regional, Cuadro 9.

- cabeza de cadena (en negritas): si 10% o más del PIB de un sector es producido en la región.

La concentración de los procesos más virtuosos de las diferentes cadenas y de las decisiones en Santiago, así como del desarrollo científico y tecnológico²³, da un dinamismo especial a la zona Metropolitana. Predominan las redes como forma de relación, y la recurrencia en las relaciones de poder ya anotadas establecen un patrón de relación que se reproduce en el resto del territorio santiaguino e incluso en los enclaves que establecen las empresas en otros territorios²⁴. Este dinamismo se ve incluso en las estrategias de sobrevivencia de los desempleados que encuentran una y mil maneras de enfrentarla, transformándose en el último eslabón de una cadena de venta de una empresa,

²³ Sobre el 50% de los gastos en C&T, universidades y alumnos se concentra en Santiago. Ver Falabella (2000). Cuadros 6,7,8, Apéndice C, pp. 106-107.

²⁴ Por ejemplo, una escuela de Cauquenes organizada por Celulosa Arauco para formar a los hijos de sus ingenieros obtuvo el primer lugar en el puntaje de matemáticas en la prueba de aptitud académica el año 2000. Introdujo allí un estilo de educación en la que intervienen directivos, profesores, alumnos y padres, difícil de encontrar en Santiago.

como vendedores ambulantes, o recolectores de cartones para su reciclaje. Da la impresión que nada podrá parar este dinamismo generalizado. Pero lo interesante a destacar es que ese impacto regional ocurre a partir de centros de decisión localizados en la misma Región Metropolitana.

Acompañan a este dinamismo de la Región Metropolitana, sin embargo, niveles de *stress* y calidad del aire entre los peores del mundo, producto de su ubicación geográfica entre cordilleras, de la flexibilización extrema de las relaciones laborales con bajos salarios que llevan a un exceso de trabajo y a la sobredensidad de su tejido productivo y de servicios, en relación al resto del país. Esto se puede observar en las altas cifras en negritas regionales del Cuadro 1.

Las conclusiones de lo expuesto, resumidas en el Cuadro 3 al final de esta sección, muestran que se trata de una zona de enorme dinamismo entre todas sus partes, por lo que la hemos denominado zona de sinergia, cuyo sustento base sería la fluidez de las relaciones en red Gobierno-GE, pero que tienen su contraparte en una sobreconcentración del tejido productivo, de los servicios y del poder de decisión; y de males como el *stress*²⁵ y el *smog*. Es la fluidez de un desarrollo que mata y un colonialismo interno en desmedro del resto del país.

Este fenómeno de ciudades dinámicas encadenadas a los procesos globales más activos y territorios rezagados es común a América Latina, según CEPAL. Pero en Chile pareciera darse en forma extrema.

El modelo más virtuoso a mirar para enfrentar los desafíos de un territorio semejante pareciera ser Londres, por su proceso interno reciente de equilibrar la anarquía de muchos minigobiernos comunales -como ocurre en Santiago- con un Gran Alcalde, electo. Las relaciones interregionales son también un tema a considerar, a través del proceso de "devolución", por medio del cual Londres, la capital inglesa, ha decidido relacionarse de una nueva forma con las demás nacionalidades del Reino, los galeses, escoceses e irlandeses, entregándoles autonomía parlamentaria. Pero se trata de nacionalidades y no sólo de regiones, como en Chile. Francia es el modelo más citado de una desconcentración que mantiene el poder central pero deja plena autonomía en la aplicación territorial de normas centrales. Ello es ciertamente limitado para afrontar las dificultades mencionadas, a pesar que expertos de ILPES-CEPAL califican a Chile de "centralismo exitoso" y otros citan a Francia como mode-

²⁵ El maltrato infantil alcanza al 73% de los niños según un informe reciente de UNICEF, siendo el 25% de carácter grave.

lo para Chile. Un tercer caso a considerar es la reacción autonomista de hecho que se da en la "Tercera Italia" -la de los distritos industriales- frente al poder central, sin relacionarse mayormente con la formalidad administrativa del poder de Roma²⁶. Pero la base de esta política es una sólida sociedad civil, además de emprendedora²⁷, cuestión de relevancia sólo en algunos territorios, como se indicó en el tipo anterior (encadenamientos).

7. Territorios de enclave o "*Company Town*" (ciudades, tierras, cordilleras, aguas, mares "de la compañía")

Se refiere a ciudades y territorios del tipo forestal, minero, plantas de energía, pesqueras y la sobrepesca, enclaves turísticos, cuyo estilo de desarrollo es la autoreferencia sin encadenamientos ni mayor agregación propia de valor a sus actividades en el territorio. Se puede citar los casos de:

- Ciudades mineras como Calama, dependiente en su desarrollo de Chuquicamata, hoy bajo una decisión de la empresa de trasladar allí sus campamentos, en acuerdo con el municipio;
- Colbún, empresa semi-estatal de energía, la más grande del país, que no permite ni siquiera a campesinos río abajo usar sus aguas;
- la actividad de exportación de mineral en bruto e importación de maquinarias exentas de impuesto a través del Puerto Libre de Iquique, así como el uso que esas compañías, nacionales o extranjeras, hacen de esa ciudad;
- las ya comentadas forestales, cuya estrategia de negocios sigue siendo la expansión territorial en Chile o fuera del país;
- las pesqueras en crisis que privilegian ante ello la polución de Talcahuano con su molienda y la sobrepesca al valor agregado a su producción;
- enclaves turísticos como Portillo y Torres del Paine, de propiedad extranjera y cuyos clientes venidos de fuera ni siquiera visitan otros territorios chilenos.

La falta de ordenamiento territorial y regulación, unido a una definición del negocio en forma restrictiva, ha impedido el éxito de proyectos como aquéllos de CORFO que han ofrecido, sin éxito, incentivos al valor agregado de la actividad minera extranjera en el norte. Su opción es sencillamente otra: exportar cobre en bruto. La Universidad del Bío-Bío, a través de proyectos Fondecyt y Fondef, creó un centro de la madera capaz de transformar la ma-

²⁶ En el norte, un dicho popular sostiene que "el norte trabaja, Napoli canta, Roma roba"(!)
²⁷ Robert Putnam (1993).

dera pobre del pino insigne en un ensamble de mucho mayor valor, para el mueble y la construcción, como se demuestra en el bello edificio y amoblado de la Facultad de Arquitectura, Construcción, Diseño Industrial y Gráfico de esa Universidad. Esa actividad no ha tenido mayor eco entre las empresas forestales ubicadas precisamente en la zona, ni tampoco entre las PYME, casi inexistentes. Toda la materia prima del bosque artificial y nativo se exporta - en forma de rollizo, chips, celulosa, maderas brutas y de bajo valor- impidiendo mayores encadenamientos.

Lo anterior pone de relieve un segundo aspecto, cual es la falta de articulación entre proyectos de C&T y las actividades extractivas. Esto ocurre por tres razones. Una, porque en el caso de las empresas extranjeras la C&T se realiza afuera y, en el caso chileno, aparte de CODELCO, ninguna compañía extractiva pareciera realizar mayor actividad de esta naturaleza. En efecto, no se requiere C&T para exportar rollizos o moler pescado o bosque nativo. Además, los bajos salarios no requieren sustituir mano de obra por máquinas. Bajos salarios, falta de ordenamiento territorial y regulación no invitan a innovar. Un caso patético es el conflicto Mapuche en Arauco y La Frontera, así como el problema campesino en Itata debido a la sobreexpansión forestal. Estas situaciones inhiben el desarrollo endógeno indígena y campesino vitivinícola, a pesar del apoyo estatal (de Fundación Chile, INDAP, CORFO) al desarrollo de nuevas variedades viníferas, encadenamientos con empresas medianas de exportación y su interés por evitar la emigración rural. Pero con la aprobación de proyectos como el de Celulosa Itata, eso es justamente lo que se termina fomentando, mas allá de las buenas intenciones²⁸.

²⁸ El Profesor Ricardo Merino de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Concepción ubicada precisamente en Chillán, aldeaño a la zona del Itata, ha trabajado por más de 30 años allí realizando estudios y dando asistencia técnica a los campesinos y ha documentado el terrible daño que traerá la aprobación del proyecto CELCO a la nueva economía viñatera de variedades finas de exportación emergente en la zona y promovida por el Gobierno. Se da, entre otras, la irracionalidad de que la Fundación Chile compró cien hectáreas en el área para demostrar y promover esta nueva economía vitivinícola fina de secano y, una vez logrado, se las vendió a la Celulosa para iniciar este proyecto. Este es el fin del propio éxito promovido indirectamente por ella (de inmediato la celulosa inició el arranque de diez hás. y la Fundación, ante la decidida reacción campesina, le arrendó de vuelta las otras 90 hás. Restantes. Cabe preguntarse si el fin último ¿es la experimentación exitosa o también el desarrollo campesino, mediante su incorporación a la economía de exportación? Con el conocimiento centenario de C&T vitivinícola difusa en el territorio, acumulado en estas zonas desde la Colonia, el *upgrading* desarrollado por la Fundación es sin duda el camino más virtuoso para combinar desarrollo y combate a la pobreza campesina. Corresponde a la política de conjunto reclamada aquí para las zonas de desarrollo dual, que veremos a continuación, política que en este caso transformó (inicialmente) a los campesinos en exportadores exitosos.

"La pregunta es", como lo señala el *Wall Street Journal*, citando a Felipe Larraín, "¿pueden los recursos naturales conducirnos hasta el desarrollo pleno? La respuesta es no", señala tajante este economista de la escuela chilena de Chicago, profesor de la Universidad de Harvard y columnista de *El Mercurio*²⁹. Todo parece indicar que se requiere un plan nacional de desarrollo del que sea parte tanto la inversión nacional como la extranjera. Por otro lado, CODELCO, productor del 12% de la producción mundial de cobre, ciertamente debiera ser parte central de tal plan que el país no tiene hasta la fecha. Por su importancia, este tema lo retomaremos más abajo.

La salida son los encadenamientos, el desarrollo a partir de los recursos naturales, como señalan CEPAL y el *Wall Street Journal*. El modelo a considerar es, sin duda, el de los países del norte (nórdicos) y sur profundo que, en opinión de CEPAL, desde la explotación de lecherías, forestal, acero, fruta o pesca, evolucionaron a la industria, la maquinaria, la microelectrónica, de donde hoy nacen las transnacionales de Parlamat, Nokia o Erickson. Además, en el caso agrofrutícola, lechero y forestal, se mantiene tanto la propiedad campesina de los recursos naturales, las plantaciones y el ganado, a los que posteriormente se encadenan las demás empresas, hasta la transnacional. Incluso, se mantiene la innovación al interior de la propia actividad de materias primas, como la reducción genética reciente del tiempo de maduración del bosque finlandés a casi la mitad, poniendo fin con ello a la ventaja comparativa chilena en este sector.

8. Desarrollo dual

Es la descripción que se hace de los territorios en los cuales conviven, paralelamente, el desarrollo y el subdesarrollo como se indica en el Cuadro 2. Las negritas en las dos columnas para tres regiones expresan en forma clara este fenómeno de desarrollo dual, de crecimiento con pobreza aleadaña, en su *hinterland* contiguo, pero parte de un mismo territorio. Aquí conviven, codo a codo, campesinos, pirquineros e indígenas con dinámicas paralelas de PYMES, GE y economías de subsistencia. Se trata en particular de:

- 1) la IV Región, entre el desarrollado Valle del Elqui y la costa serenense, por un lado y la agricultura caprina y minería pirquinera, por otro;
- 2) la VII Región, con la concentración de la fruticultura y vitivinicultura de punta en el valle central y el campesinado de la precordillera y del secano costero;

²⁹ *El Mercurio*, p. B9, 22/8/2000.

- 3) en la IX Región, la expansión forestal en tierras mapuches y el desarrollo triguero y comercial de Temuco, por un lado y la pobreza concomitante indígena, por otro³⁰.

El estilo de desarrollo de estos territorios lo hemos llamado de apartheid, pues se explota el interior, pero las actividades se mantienen separadas en compartimentos estancos, sin producirse vasos comunicantes entre ellos o sólo en beneficio del centro más desarrollado. Es la falta de integración en un sólo espacio y la permanencia de territorios paralelos que son centro y periferias contiguas, civilización y barbarie, desarrollo y subdesarrollo, territorio e *hinterland*.

Las posibles salidas pueden ser diferentes, en todo caso, ya que la mera integración no parece ser posible ni deseada, como es el caso mapuche, cuya tendencia es a demandar un desarrollo propio basado en su fuerte arraigo hombre-mujer/terra e identidad cultural milenaria que, antes de su derrota militar simultánea por los ejércitos de Chile y Argentina, los llevó a dominar la pampa y el sur de Chile simultáneamente. En los demás casos, pareciera insinuarse un desarrollo combinado entre lo endógeno de la zona pobre y la relación asalariada con la zona vecina de punta, llámese pisquera, frutícola, o salmonera³¹. En la zona vitivinícola, la relación entre ambas partes se da vía encadenamiento productivo campesino de secano con plantas medianas o, más recientemente, a través de su propia cooperativa elaboradora, comercializadora y exportadora, con apoyo de INDAP. Pero la expansión de la GE vitivinícola y forestal/celulosa, como en Maule o Itata, amenazan esa posibilidad.

³⁰ Se puede agregar el *boom* del salmón y la pesca artesanal chilota, el productor y la industria lechera y bovina en parte de la X Región, así como la zona mapuche y forestal en la Provincia de Arauco, de la VIII Región.

³¹ ProRural ha centrado allí su acción, pero más bien basada en el desarrollo endógeno de la zona de pobreza rural dura, que su integración paralela a la economía dinámica de su entorno. Se trata de un programa interministerial y agencial de apoyo a zonas rurales pobres entre la VI y X Región. Los programas de Prodecoop y Prodecamp de INDAP son un intento mayor en esta segunda dirección y operan tanto en la zona de comunidades campesinas de la IV Región y secano costero e interior de precordillera. Ambas instituciones buscan la articulación municipal. Un caso emergente de nuevo desarrollo campesino endógeno es la *red de turismo rural* promovida por INDAP y municipios rurales, como en Chiloé.

Cuadro 2
POSICION DE REGIONES SEGUN (A) CRECIMIENTO
ECONOMICO, (B) INGRESO POR HABITANTE

Región	A: Posición según PIB	B: Posición según PIB p/c
I	2	4
II	3	1
III	1	3
IV	6	11
V	6	7
VI	6	6
VII	4	9
VIII	12	10
IX	6	13
X	6	12
XI	6	8
XII	13	2
RM	4	5

Fuente: Cálculos del autor en base a los Cuadros 3, 8,9,15,18 de Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), "Evolución de la actividad económica regional 1985-1996: Análisis del Producto Interno Bruto desde un enfoque nacional estructural". Documentos MIDEPLAN. Serie Regional, Agosto 1998.

La experiencia de los indígenas estadounidenses, australianos, neozelandeses y, sobretudo canadienses, situados en zonas poseedoras de grandes riquezas naturales es un caso a estudiar. Muestra dos tipos, el turístico que ellos logran manejar directamente, particularmente la pesca deportiva y el *camping*; y el de recursos petroleros, mineros y forestales en los cuales sólo han surgido mediante fuertes alianzas con grupos de profesionales, ya sea de universidades u ONGs que les prestan asistencia técnica para el trato con las compañías interesadas en sus recursos naturales, por lo general grandes transnacionales. Ello parece útil para el caso Mapuche. En los demás casos, experiencias campesinas e indígenas exitosas en el país o fuera de él podrían aprovecharse a través de pasantías de líderes de uno y otro lado, interesados en recoger o en aportar la experiencia exitosa³². En el plano institucional, la implementación de una Fundación Privada recién organizada por la Intendencia de la X Región, organizaciones mapuches y empresarios forestales, parece ser un tema interesante de estudiar. En el diseño de esta fundación está impulsar proyectos de desarrollo indígena con aportes privados pero propuestos por organizaciones mapuches.

³² ASEXMA, la asociación de empresarios exportadores industriales, tiene una experiencia similar, pero con micro y pequeños empresarios mapuches establecidos en Santiago. Se trata de un segmento ya integrado a la economía formal y urbana e interesado en consolidar su desarrollo.

El estilo de aprendizaje e innovación en territorios de desarrollo dual parece ser decisivo y la falta de atención, entonces, a las formas de relación en su interior parece ser la causa de muchos conflictos y desperdicio de recursos, análogas a las dificultades señaladas para las zonas de crisis prolongada. La diferencia de aquella con los casos aquí tratados es que éstos se refieren a identidades étnicas y culturales (campesinas, pescadoras o pirquineras) muy marcadas. Ellas son más importantes de considerar aquí que en el caso anterior, por lo cual el rol facilitador y no impositivo del centro es crucial. El nivel de autonomía exigido por el territorio es ciertamente mayor que el de zonas en crisis, y la pobreza y las dificultades son también mayores que en aquéllas, al igual que el desafío.

Los ocho tipos dominantes de desarrollo territorial, los actores y sus estilos de desarrollo, la institucionalidad que los relaciona, la salida virtuosa a sus nudos, y los países claves a considerar para plantearse una institucionalidad alternativa, de salida a los nudos que enfrentan estos territorios, se resumen en el Cuadro 3 de la página siguiente. Por cierto, ahí se grafica una marcada diversidad de situaciones de desarrollo y fuertes desequilibrios entre esos territorios, en particular Santiago, donde se concentran las actividades más virtuosas (industria y servicio, ver Cuadro 1) y el resto del país.

Cuadro 3

INSTITUCIONALIDAD TERRITORIAL VIRTUOSA SEGUN TIPO DESARROLLO, ACTORES, ESTILO, PAISES

TIPO DOMINANTE DE DESARROLLO Y EJEMPLOS ³³	ACTOR PRINCIPAL Y ESTILO	RELACION DOMINANTE	INSTITUCIONALIDAD VIRTUOSA Y PAISES A CONSIDERAR
1. Crisis prolongada (Arica, Valparaíso, Lota-Coronel, Valdivia, Punta Arenas)	Estado central (Ministerio Interior /CORFO, MOP), estilo siberiano ³⁴	Cientelismo	Negociación de proyectos: regional-endógeno y central, superando actual populismo. México, Hungría, R.Checa, Eslovenia
2. Desencadenamiento (Ocho valles frutícolas de exportación, Zona forestal Maule e Itata, Campesinos que abastecen grandes viñas de Maule, lecheros de Osorno y Los Angeles)	Gran Empresa (GE), estilo darwiniano	Desconfianza	Negociación intra-cadena facilitada por Estado central. Board de productores/exportadores. Países Norte-Sur profundo (Noruega, Suecia, Finlandia, Holanda, Canadá, EE.UU., Sud-Africa, Neo-Zelandia)
3. Encadenamiento potencial (Antofagasta, Valparaíso-Viña, Aconcagua, Rancagua, Gran Concepción/ Región Bio-Bio).	Sin actor hegemónico; el vacío de poder como un "no estilo"	Relaciones paralelas	Acción unificada de actores para crear Agencia mixta de desarrollo. Agencias de nacionalidades españolas; experiencias de encadenamientos japoneses y "tigres asiáticos".
4. Emergente (Iquique, Petorca/La Ligua/Cabildo, Valle Casablanca, Temuco, Villarica-Pucón, Chiloé, Aysén, Puerto Natales).	PYME, a veces GE -Casablanca- o Estado: Zofri/ Municipio, Fundación Chile, CORFO -Iquique, Chiloé, Aysén, Puerto Natales-. Estilo innovador	Fomento innovación	Potenciamiento de actores y acuerdos obligatorios pre y post Foros territoriales desarrollo productivo; Mesas mixtas de concertación (afirmar proceso no consolidado). Turismo mediterráneo tipo <i>bed&breakfast</i> .
5. Encadenamiento (La Serena/Valle del Elqui y zona pisquera, Quillota, Vinos Maule)	PYME (apoyo CORFO, Pro Chile, INDAP: vino) estilo distrito "rural" marshalliano ³⁵	Redes de confianza	Apoyo estatal a exportaciones, eslabón más débil: distritos industriales Italianos noreste-centro
6. Sinergia y agregación de valor industrial, servicios	Redes (GE-Estado central) / relación de	Relaciones abiertas	Gobierno metropolitano electo y negociación des-

³³ 15 casos están documentados; otros 30 casos se basan en datos parciales, y aparecen en *curativas*.

³⁴ Implica clientelismo populista y presión permanente por recursos centrales sin aportes propios ni capacidad propositiva de un proyecto endógeno y recursos para su elaboración.

³⁵ El concepto -tratado en diferentes partes del texto para referirse a las aglomeraciones de PYMES italianas del noreste-centro (NEC) o del Valle del Silicón de California- es el "distrito industrial marshalliano". En este caso es rural más que industrial, de origen *mediero*.

(Región Metropolitana)	dependencia con Santiago, estilo fluidez/ desarrollo que mata y colonialismo interno (relación Santiago-Regiones)	informales, pero recurrentes	centralización con su <i>hinterland</i> (resto del país), ante anarquía de una ciudad con 54 municipalidades y colonialismo interno. Gran Alcaldía de Londres y "devolución" Irlanda, Escocia, Gales
7. Enclave "Company Town", Tierra, Agua, Bosques, Mares, Servicios de la compañía (Calama, Colbún, expansión forestal, sobre-pesca, Portillo, Torres del Paine)	GE privada y estatal, estilo -en lo principal- autoreferente ³⁶	Relaciones restringidas al interior del enclave	Encadenamiento territorio, nación, límite expansión forestal, plan desarrollo nacional Estado/ CODELCO e/ rol virtuoso GE. Nor-Sur profundo.
8. Desarrollo dual (zona pirquinera y caprina/valles frutícolas norte chico, secano costero, interior y precordillera/valle central, zona Mapuche/ Temuco).	GE, PYME, autosubsistencia, estilo apartheid.	Exclusión	Fundación Mapuche/GE-PYME/ Gobierno Regional. GE-Pueblos originarios de Canadá, EE.UU.

³⁶ Proceso que está siendo revertido en CODELCO por orden corporativa (Chuqui en particular), pero no más allá del tipo *Company Town*, pues los encadenamientos productivos hacia adelante, atrás y los lados son aún débiles. Colbún no da acceso a riego a campesinos, incluso valle abajo, a diferencia del embalse Ancona.

III. UN MODELO AGOTADO. LA NECESIDAD DE CONSTRUIR UN "PROYECTO PAÍS" ALTERNATIVO

El análisis anterior sobre los diversos tipos y desequilibrios del desarrollo territorial chileno, y las experiencias relevantes de otros países que pueden ser útiles considerar para enfrentar esos vacíos, sugieren que el proyecto país actual y dominante es el de la gran empresa extractiva que no aporta mayor valor agregado ni empleo al país ni es siempre armónico con el medio ambiente. Nada parece asegurar que por ese camino Chile llegará al desarrollo, ni menos para todos. Por ello, la ausencia de un proyecto alternativo es aceptar aquél como objetivo de Meta-desarrollo y asumir un desarrollo dependiente de las decisiones de ese actor económico, decisivo pero ciertamente no el único. Tener un proyecto país que interprete a todos los actores del desarrollo³⁷, es apostar a *clusters* maduros (con mayor crecimiento de valor agregado), asentados territorialmente, con la participación de muchos actores económicos y un Estado proactivo que obra en consecuencia. Implica no operar solamente desde la demanda de fomento productivo de actores muy dispersos, sino complementar fomento productivo desde la oferta y la demanda de la empresa -políticas tanto al estilo de la vieja CORFO como de la nueva CORFO. Se trata de estimular propuestas endógenas desde el territorio y de

³⁷ Alvaro Díaz plantea "Los desafíos de las reformas de segunda generación" (1997) y Humberto Vega (1999) va más allá afirmando que la actual crisis es a la vez coyuntural, externamente inducida por la crisis asiática, pero también estructural debido al agotamiento de un modelo basado fuertemente aún en materias primas de exportación con franco deterioro de sus precios. Tanto Felipe Larraín, como un estudio reciente de la CEPAL llegan a similares conclusiones. El estudio de CEPAL, cuya publicación fue apoyada por el Ministerio de Economía, llega a conclusiones análogas analizando sistemáticamente las perspectivas de acumulación de capital en Chile. Este es parte de un estudio que cubre nueve países. Ver Graciela Moguillansky (1999). Ahí se analiza el tema a nivel agregado y sectorial. Se constata que existe una "desaceleración en los sectores exportadores que han sustentado el modelo de crecimiento" debido a la "reconcentración del capital en sectores de alta rentabilidad y bajo nivel tecnológico... Los conglomerados y grandes empresas en Chile no han invertido en sectores donde el valor agregado y la tecnología juegan un papel preponderante, como ramas industriales productoras de bienes de capital, electrónica, instrumentos científicos, industria química... y tampoco dan señales de hacerlo en el futuro.... Incluso... en las ramas de uso intensivo de recursos naturales, como el sector forestal o minero, no se han desarrollado eslabonamientos hacia atrás o hacia adelante para la fabricación de productos de mayor valor agregado". La opción es más bien, "alimentar los fondos internacionales de inversión" vendiendo para ello sus empresas "al mejor precio posible". Además el ciclo de inversión primaria "estaría culminando... hacia inicios del 2000.. y que hasta ahora han evitado una crisis de la balanza de pagos". Y concluye, "esta evolución responde a una tendencia y a un proceso estructural, y no tiene que ver con las consecuencias de la crisis asiática, que sí puede acentuar la tendencia observada".

construir una institucionalidad mesoeconómica -diferenciada según los ocho tipos estudiados- que le de servicios a la producción de cada uno de esos territorios. El Estado central podría partir para ello con sus políticas siberianas, como aquella de revitalización de la industria del cordero en Puerto Aysén, por ejemplo, como parte del Plan Austral, y de su actual política de fomento. Pero debe entender, por un lado, que se requiere facilitar en primer lugar las propuestas mismas que nazcan desde el territorio y negociarlas con las suyas propias. Por otro lado, que no es lo mismo el éxito de un PROFO del caucho en Santiago, que del vino en el Maule.

Esto significa apoyar los *clusters* chilenos en formación (en el cobre, acero, turismo, vino, pisco, fruta, flores, hortalizas, cordero, madera, salmón³⁸), ojalá con encadenamientos intersectoriales, en territorios específicos y no sólo esperar la lenta voz de la demanda, tensionando también a la empresa y al territorio, como lo hizo el Estado en Chiloé y la empresa privada en Casablanca.

Implica también revisar el concepto de "igualdad de oportunidades" para las múltiples universidades que se han consolidado y luego expandido, e invertir en aquellas que contribuyen al desarrollo de *clusters* y del territorio. Asimismo, para las prioridades de fondos de C&T³⁹, implica agregar la dimensión de C&T pura, dura, como sugieren los evaluadores canadienses en un informe reciente sobre este tema, pero referida a los *clusters* principales del país. Todo ello significa un Estado activo, con objetivos claros y un proyecto de país que oriente el uso del 20% de la inversión nacional estatal a estos temas, es decir, focalizando la inversión estatal en ciertas zonas y en dos sentidos. Por un lado, en infraestructura, centros tecnológicos y desarrollo universitario e investigación; por otro, en la articulación de las zonas de pobreza dura aledaña a estos polos económicos dinámicos. Se trataría, entonces, de apoyar los polos, no "artificiales", sino *naturales* de desarrollo.

La forma más práctica de operar sería a través de convenios de programación, consensuados entre el centro, la región y el territorio interior del estado (nacional, regional, local) y estos con la sociedad civil activa en la economía a través de los antiguos Foros (o Acuerdos) de Desarrollo Productivo Territo-

³⁸ El caso de Fundación Chile y sus quince años de apoyo a la creación de la industria del salmón es un muy buen ejemplo, en línea con la labor de la vieja CORFO. Hoy esa industria exporta 800 millones de dólares al año. Pero el presupuesto de la Fundación ha subido a 25 millones de dólares, el equivalente del subsidio automotriz a dos empresas transnacionales (Falabella 2000, Cuadro 2 del Anexo 4, y El Mercurio 20/4/1999).

³⁹ Los diferentes territorios realizan más proyectos de C&T que los que se ejecutan allí, signo de endogeneidad (Falabella, 2000, Cuadro 6, Anexo 3).

rial. Los organismos de ejecución más probables para implementar los primeros de estos acuerdos serían la SUBDERE, los Gobiernos Regionales y las Municipalidades, pero comprometiendo el máximo de Ministerios y organismos sectoriales del Estado y de la GE. Particularmente importante es el rol de CODELCO y sus encadenamientos territoriales con el resto de la economía y con los centros de C&T del país. Por sí sola, CODELCO es responsable del 50% de la inversión en C&T del país. Bien podría facilitar, a través de su asociación gremial con ellos, un rol virtuoso de la minería privada en la agregación de valor a su territorio y al país.

En segundo lugar, pareciera fundamental retomar los Foros de Desarrollo Productivo a partir del territorio, fomentando a través de ellos las discusiones masivas de las propuestas de cada gremio y actor social. La inversión que maneja el Estado, por un lado, y la discrecionalidad de su política nacional e internacional de fomento, por otro, se transformarían en el garrote y la zana-horia a utilizar para transformar los acuerdos consensuados en los territorios en acciones específicas de desarrollo⁴⁰.

Hay que subrayar el rol articulador de las ciudades ejes de las zonas económicas tanto rural-urbanas como plenamente urbanas: del cobre, en Antofagasta y Rancagua; del turismo, en Iquique, Viña, Temuco, Villarica-Pucón, Coyaique y Puerto Natales; del pisco, en La Serena; de la pesca, en San Antonio, Talcahuano y Ancud; de la fruta, en la zona de Quillota (donde ya existe un centro INIA en La Cruz, pero especializado en insectos) y Curicó; servicios, en Santiago; del vino, en Talca; en Talcahuano, de la metalurgia, pesca y petroquímica; forestal, de la madera y la celulosa en Constitución y Concepción; leche y vacuno, en Osorno-Valdivia y Los Angeles; crianza del salmón, en Chiloé; e industria del cordero en Puerto Natales.

En una segunda etapa, habría que pensar en un rol proactivo, más allá de su territorio, de lugares de concentración de cadenas y C&T como Concepción, Valparaíso y por cierto, Santiago, y de otros centros de desarrollo que logren dar un salto en la dirección propuesta (como Elqui en pisco, Quillota en flor-fruticultura, Maule en vino, Chiloé en salmón). Se trataría de articular estos

⁴⁰ En cuanto la coyuntura actual que vive el país los Foros se podrían transformar en un instrumento privilegiado para afrontar las dificultades de reactivación económica y crecimiento del empleo, así como de reactivación de la sociedad civil, pero empoderándola nada menos que en torno al crecimiento, el empleo y el desarrollo. Se podría contribuir a la solución de problemas económicos y sociales centrales que afligen al país. Pareciera que está resultando cierto el dicho del Presidente Lagos (ya que él también lo es) de que "la economía es un asunto demasiado serio para entregársela (sólo) a los economistas".

centros con sus zonas de pobreza. Desde estos núcleos se podrían constituir, luego, subsedes de cadenas más específicas aún, como centros de educación para el trabajo para el *cluster* forestal en Cabrero, Yumbel, Monte Aguila y Laja -incluso en los mismos centros tecnológicos de *clusters* territoriales en formación- y una subsede para el desarrollo de la fruta y horticultura en los distintos valles entre Copiapó y Maule. Se subraya una vez más el rol articulador rural-urbano y urbano tipo red de ciudades intermedias en medio de estos potenciales complejos económicos territoriales.

La primera conclusión de este análisis indica que habría que tener claro que la política de fomento no es una sola sino que varía, al menos, y como hemos visto, según los ocho tipos de territorios. Igualmente varía la institucionalidad meso que se quiere ir construyendo en cada caso durante el proceso (negociación de dos proyectos en las zonas en crisis, negociación intracadena en zonas en desencadenamientos, centros tecnológicos por ramas que concluyan en agencias de desarrollo en territorios de encadenamientos potencial, etc.). Y, en segundo lugar, el análisis indica la necesidad de explicitar proyectos de país, de región, de territorio, para ser negociados y consensuados entre todos los actores económicos de los cien Chile.

IV. CONCLUSIONES

El tema de fondo es si Chile puede desarrollarse -diversa pero equilibradamente y dar trabajo a su gente- exportando básicamente cobre en bruto, harina de pescado, chips rollizos y celulosa y comprando computadores. Hasta hoy día nadie ha demostrado que el camino de desarrollo predominante lleve al desarrollo sin pasar por la inevitable fase de agregación de valor industrial, supuesto que cuestionan algunos ideólogos del Gobierno⁴¹.

El rumbo actual de desarrollo de Chile muestra cinco de los ocho tipos de desarrollo con dificultades serias. La crítica al modelo de desarrollo en su conjunto ya está expuesta por CEPAL e incluso por economistas de la Universidad Católica de Santiago y de Harvard, como Felipe Larraín y Jeffrey Sachs, opiniones que fueron endosadas por el *Wall Street Journal*. La alternativa, para combinar diversidad y equilibrios territoriales con generación de empleo, es desarrollo en torno a sus polos naturales, agregando valor al terri-

⁴¹ Eugenio Tironi cuestiona una "segunda fase exportadora" (basada en la agregación de valor industrial) y propone, en vez, la masiva integración de los chilenos a la internet, como lo anunció oficialmente el Presidente en la apertura de la sesión ordinaria del Congreso el 21 de Mayo 2000.

torio, a sus riquezas, descentralizando la industria y servicios santiaguinos, negociando la gran empresa con las PYMES al interior de las cadenas productivas y buscando mil fórmulas en sus ocho tipos de territorio. Se trata de mirar también cómo otros países han resuelto exitosamente estos bloqueos, como Japón, los "tigres asiáticos" y los distritos industriales italianos. Estas experiencias podrían ser útiles en el caso del desarrollo industrial de Talcahuano, por ejemplo. Por su parte, las experiencias de los países del norte y sur profundo deberían considerarse para tratar los temas pendientes del pisco, el vino o la fruta, y así sucesivamente. Para ello es preciso contar con una propuesta de desarrollo consensuada, como política de Estado por los más amplios sectores de la sociedad civil y política, con el objeto de llegar a un proyecto país que cuente con el concurso de todos⁴².

A continuación, se sintetiza una concepción general, que podríamos llamar posmoderna, del desarrollo de un territorio de esos cien Chile. Esta concepción va más allá de las diversidades analizadas. Se subraya la concepción integral del desarrollo, su explicación en base a una sociedad civil activa, un Estado facilitador, que abre espacio a la creación de una institucionalidad propia del territorio. Ello permite transformar ese territorio, a través de todos sus componentes, y hacerlo actor de su propio desarrollo e interlocutor, en consecuencia, del Estado central, regional o de la gran empresa. También se establece que la construcción de esta institucionalidad territorial, de esta articulación de actores en el territorio, es un proceso, ciertamente no exento de conflictos, desacuerdos y rompimientos, hasta lograr la confianza básica de las relaciones institucionalizadas y, por ello, recurrentes. Lo anterior se refiere a una disputa por el territorio, para establecer cual será su estilo dominante de desarrollo y bajo qué liderazgo.

La internacionalización es una variable interviniente que hace más fácil el camino a los territorios de desarrollo virtuoso y más difícil para los demás. El análisis teórico territorial así resumido plantea, indistintamente del tipo de territorio, la necesidad de crear estructuras territoriales de *meso desarrollo* para los cien Chile (servicios avanzados a la producción en el territorio). La propuesta de *meta desarrollo* se refiere al proyecto país anteriormente discutido; aquélla de *macro desarrollo*, a los distintos equilibrios económicos y a la necesidad de avanzar ahora en el ordenamiento territorial y en la negociación intracadena plantas-proveedores, así como en los temas laborales, medioambientales, tributarios y *nudos político-constitucionales* -que van desde

⁴² En especial, de la sociedad civil emergente y crítica.

el centralismo⁴³ a la Constitución- *económicos*, de hegemonía del proyecto de la gran empresa, *culturales* del "peso de la noche" y *sociales*, de atomización. Las de *micro desarrollo* se refieren al conjunto de facilidades para el financiamiento de personas y empresas, como rebajas de impuesto para ambas e instrumentos de fomento productivo existentes para las empresas, que entrarían a tomar otra forma, al depender de la demanda territorial (todas las empresas del territorio) al comenzar a tratar los temas de meso desarrollo, y no de empresas específicas con llegada privilegiada a estos instrumentos. Como transfondo, se anotan los nudos políticos autoritarios.

En el ámbito del meso desarrollo CORFO, INDAP y otras agencias irían, así, perdiendo⁴⁴ su carácter de tal para irse transformando, en el mediano plazo, en organismos técnicos de apoyo al territorio; éste manejaría sus recursos para contratar a sus técnicos, programas e instrumentos que requiriera, a través de concursos públicos⁴⁵ a los cuales postularía, así como a través de negociaciones de fondos adicionales consensuados con el centro (convenios de programación). Recursos financieros privados masivos podrían ser incorporados al desarrollo de los territorios mediante la extensión del rol de aval a la

⁴³ Un tema central a tratar en otro momento, pero que cruza la discusión del desarrollo regional, y precondition del mismo, es la descentralización efectiva del poder, los recursos y las competencias. Obedece a una queja mutua del centro que dice no tener interlocutores en regiones y de éstas que lo acusan de no querer descentralizar. En una Región como la del Bío-Bío, con potencial de desarrollo sólo comparable a la capital y actores de larga trayectoria, se podría realizar una *experiencia piloto* de elección de Intendente, resultado que el Presidente se comprometería a respetar, conjuntamente con la elección del Consejo Regional. La *hipótesis* que está detrás de esta propuesta es que las regiones no se potenciarán mientras no desarrollen gobiernos autónomos capaces de ser interlocutores válidos del centro y de la gran empresa. Bío-Bío, más que ninguna otra, podría lograrlo si tuviera la oportunidad de demostrarlo. Este sistema ya ha sido probado como recurso efectivo de descentralización *por etapas*: el Gerente General de CODELCO *delega* su poder real, de hecho, en el Gerente de cada División, aceptando restringir el suyo y apostando a la capacidad del Gerente de Chuqui o Andina de gerenciarlas como empresas autónomas con un proyecto estratégico común, similar a la dirección de un *holding* privado. Otros argumentan, con realismo, que el ámbito regional del poder es básicamente centralista y que un ejercicio así sólo fomentaría liderazgos populistas, al menos mientras no exista una sociedad civil con voluntad de ser región.

⁴⁴ INDAP está redefiniendo su relación con campesinos y consultoras para la entrega de recursos, pero aún así los asigna a las consultoras según la opinión de sus organizaciones y no de los órganos territoriales que pudieran integrar esas bases campesinas junto a otros miembros del territorio.

⁴⁵ Sería positivo buscar gran amplitud en la asignación de dineros vía concursos abiertos para los territorios, para lo cual sería de esperar la participación, junto al Ejecutivo, del Congreso de la República. Entonces podríamos hablar de *política de estado* y de asignar anualmente por concursos billones de dólares a los territorios del país.

MIPE del Banco del Estado ante la banca privada (Fondos de Riesgo)⁴⁶.

Se daría así otro cariz al fomento productivo, desarrollando una efectiva política meso económica, hoy casi del todo ausente en las políticas públicas. Por añadidura, abriría espacio cierto (junto con retomar los Acuerdos⁴⁷ Productivos Territoriales con resoluciones consensuadas de carácter obligatorio para órganos del estado y actores privados) al desarrollo de actores y su concertación en el territorio a través de redes, agencias o simples compromisos puntuales para negocios específicos. La atracción de inversiones sería evidente pues habría interlocutores válidos en los cien rincones del país. Fomentaría el paulatino surgimiento allí de un ambiente innovador, que iría sirviendo de sólido sustento al nuevo escenario. Con el tiempo, los territorios no tendrían ya nada que envidiarle a la GE en materia de contactos fluidos con el poder, la banca, información de mercado, acceso a C&T, educación para el trabajo y para la innovación de sus empresarios. Se trataría de territorios diversos, pero más equilibrados y que darían mayores niveles de empleo a su población.

Chile sería, por cierto, un país desarrollado⁴⁸.

⁴⁶ En parte esto se realiza hoy vía el instrumento FOGAPE, pero tímidamente, y no en la forma masiva que requiere la MIPE del territorio.

⁴⁷ Con esta nueva concepción -basada en compromisos reales y no solo declarativos- que incluye premios y castigos según estos se cumplan o no (*accountability*), el nombre de estas instancias de encuentro debería ser "Acuerdos....", mas que "Foros", pues no se trata de un mero ejercicio de acercamiento de actores distanciados históricamente, razón por la cual de hecho nacieron en su momento. Existe un nuevo momento histórico y la necesidad de fomentar el desarrollo con una urgencia que no se tenía entonces, así como de revisar los supuestos del desarrollo, conciencia que tampoco existía entonces.

⁴⁸ Pinochet prometió en 1980 que en 10 años se lograría; Lagos afirmó lo mismo 20 años después. Ninguno explicó *cómo*, mas allá de vaguedades como "manteniendo el modelo de libre mercado" o "crecimiento con igualdad". Hoy no tenemos nada parecido -ni público ni concertado con privados- a las bitácoras de 4 volúmenes de CORFO, *Geografía Económica de Chile*, durante la República, que demostraban, a ojos de todos y nadie dudaba, que sí existía un *proyecto país*, es decir, una definición clara de meta desarrollo, para donde queremos ir mayoritariamente como país.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Cardoso, Fernando H. y Enzo Faletto (1969), *Dependencia y Desarrollo en America Latina* (México: Siglo XXI).
- Díaz, Alvaro (1997), "Los desafíos de las reformas de segunda generación" en *Desarrollo y Gestión Local* (Santiago: FES-ILPES/CEPAL).
- Falabella, Gonzalo (2000), "Los Cien Chile. Mas allá del país promedio", División de Desarrollo Económico, CEPAL, LC/R 2020, Santiago, julio. <http://www.celac.cl/español/Proyectos/deslocal/indice.htm>
- Falabella, Gonzalo (2001) "¿Se agotó el modelo?" en *Desarrollo Económico: la necesidad de repensar el Modelo* (a ser publicado próximamente por CEUR-Universidad del Bío-Bío).
- MIDEPLAN (1998), *Evolución de la actividad económica regional 1985-1996: Análisis del PIB desde un enfoque Nacional/Regional*, en MIDEPLAN, Santiago.
- Moguillansky, Gaciela (1999), *La Inversión en Chile. ¿El fin de un ciclo de crecimiento?* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Muñoz Gomá, Oscar (2000), ed., *El Estado y el sector privado. Construyendo una nueva economía en los años 90*, DOLMEN-FLACSO Chile, Santiago.
- Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton: Princeton University Press).
- Vega, Humberto (1999). "Aporte a una política de empleo frente a la situación recesiva", en Comisión Nacional de Justicia y Paz, *Informe al Consejo Plenario de Obispos*, Conferencia Episcopal de Chile, Mayo.