

BIBLIOTECA - FLACSO - E C

Fecha: 17-SEPT-2001

Compra:

Proveedor:

Copie:

Donación: FLACSO-CL

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

AUTORES

MARIO ALBURQUERQUE FUSCHINI es Licenciado en Sociología, Universidad Católica de Chile; Doctor (c) en Sociología, Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, París. Subdirector del Centro Nacional de la Productividad y la Calidad. Secretario General del Premio Nacional a la Calidad. Director del Post-Título “Gestión de Calidad”, Universidad Diego Portales. Profesor en la Maestría en Ciencias Sociales, Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Presidente de la Sociedad Chilena de Sociología.

ALEJANDRO CORVALAN QUIROZ es Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile, Sede en Valparaíso. Maestría sobre Desarrollo Económico en América Latina en la Universidad Internacional de Andalucía, Candidato a Doctor en Economía en la Universidad de Cantabria (Santander, España). Profesor de la Universidad Técnica Federico Santa María y de la Universidad de Playa Ancha (UPLACED). Actualmente se desempeña como Secretario Regional Ministerial de Economía, Minería y Energía de la Región de Valparaíso (1991-2001).

GONZALO FALABELLA es Doctor en Desarrollo Económico del IDS (Instituto de Estudios del Desarrollo), Universidad de Sussex. Fue profesor e investigador de las Universidades de Oxford, London School of Economics e Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Londres, Maryland, Wisconsin, Brasilia, Católica del Perú y de Chile y de la Universidad de Chile. Dirigió el programa para América Latina de UNRISD y la Corporación Mancomunal. Actualmente es investigador del Centro de Estudios Urbano Regionales (CEUR), Universidad del Bío-Bío y profesor de la Universidad Alberto Hurtado.

OSCAR LANDERRETCHÉ GACITUA es Ingeniero Comercial y Doctor en Economía de la Universidad de Oxford. Fue Subsecretario de Economía y Ministro Presidente de la Comisión Nacional de Energía. Ha sido consultor del PNUD y el BID y Profesor de Macroeconomía en las Universidades de Chile, Los Andes, Bogotá, y Federico Santa María. Actualmente se desempeña como Consultor Independiente y Director del Programa de Economía de la Fundación Chile 21.

RODRIGO MARDONES es Licenciado en Historia (PUC), Master en Administración Pública (Columbia University) y candidato a doctor en ciencia política (New York University). Actualmente se encuentra redactando su tesis doctoral y se desempeña como profesor adjunto del programa de Magister en Gestión y Políticas Públicas del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile y del Instituto de Ciencia Política de la P. Universidad Católica de Chile. Investigador de FLACSO-Chile.

GRACIELA MOGUILLANSKY es Economista (Universidad de Chile) y Master en Estadística Matemática (CIENES). Se desempeña como funcionaria de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

OSCAR MUÑOZ GOMÁ es Ingeniero Comercial y Doctor en Economía de la Universidad de Yale. Fue Director Ejecutivo y Presidente de CIEPLAN, y Secretario Ejecutivo del Foro de Desarrollo Productivo. Actualmente es Coordinador del Programa de Economía de FLACSO-Chile, y profesor en la Universidad de Chile, Universidad de Stanford (Programa en Santiago) y de la Academia Diplomática.

VERONICA OXMAN VEGA es Licenciada en Sociología (Universidad de Chile), Diplomada en Ciencias Sociales (FLACSO-Chile y FLACSO-Costa Rica), M.A. en Estudios de la Mujer (Universidad de New South Wales, Sydney) y Diplomada en *Women in Management* (CENTEK, Universidad de Lulea, Suecia). Actualmente se desempeña como Asesora del Ministro del Trabajo y Previsión Social en Relaciones Internacionales. Hasta el 2000 se desempeñó como especialista en políticas sociales con perspectiva de género e infancia, en el Ministerio del Trabajo y en el Servicio Nacional de la Mujer de Chile (SERNAM). Tiene 8 años de experiencia académica en el Departamento de Sociología de la Universidad de Chile y en el Technical College for Further Education en Australia.

CLAUDIO ROJAS es Economista (PUC) y Doctor en Sociología (Universidad Complutense de Madrid). Se ha desempeñado como Director del Centro de Estudios Urbano Regionales (CEUR) de la Universidad del Bío-Bío, Consultor del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación (ILPES/ONU). Actualmente es Vicerrector de Asuntos Económicos de la Universidad del Bío-Bío.

VERONICA SILVA es Economista (Universidad de Chile) y Magister (cand.) en Economía (Universidad de Chile). Se desempeña como funcionaria de la División de Integración y Comercio Internacional de la CEPAL.

PRESENTACION

Chile pudo crecer económicamente a tasas altas, un 7% promedio, en el pasado reciente, gracias al dinamismo de sus exportaciones. Sin embargo, muchos expertos sostienen que este modelo exportador no garantiza que el éxito pasado se repita en el futuro, más allá incluso de la creciente tecnificación e informatización. Ello principalmente por su alta dependencia de los abundantes recursos naturales que el país posee. Aunque estos recursos -mineros, forestales, pesqueros, agrícolas-, seguirán teniendo un papel relevante en el futuro, es fundamental diseñar nuevas estrategias que faciliten diversificar la estructura productiva del país.

Esa diversificación es necesaria para crearle nuevas oportunidades a las pequeñas y medianas empresas, ampliar la base territorial de la producción, incorporar más productivamente a los jóvenes, avanzar en la nueva economía de servicios, fortalecer las instituciones de la educación, la capacitación y la innovación tecnológica. En suma, se trata de profundizar la estructura productiva del país para que las exportaciones se basen progresivamente más en la calidad del capital humano y en la creatividad tecnológica del país. Este es el sentido de la transformación del modelo exportador.

Más allá del bosque: transformar el modelo exportador aborda estos temas a lo largo de ocho trabajos que fueron desarrollados como parte del Programa de Economía de FLACSO-Chile, los cuales fueron discutidos en varios talleres, que culminaron en un seminario en noviembre del año 2000. Los trabajos abordan tres temáticas centrales: las políticas macroeconómicas, la institucionalidad mesoeconómica para el desarrollo productivo y territorial, y la institucionalidad laboral.

Desde el punto de vista de la macroeconomía, la cuestión central del modelo exportador es cómo sostener un tipo de cambio real alto y sostenido, después de un período relativamente largo en el cual hubo una apreciación constante, que desestimuló muchas exportaciones emergentes. El aumento del tipo de cambio real implica ajustes de precios relativos a favor de los bienes transables, los cuales ya se están percibiendo en la economía chilena. El éxito de este ajuste, sin que se traduzca en presiones inflacionarias, es crucial para sostener el dinamismo exportador.

El éxito exportador requiere de otras condiciones. En particular, se trata de

avanzar a una estructura de producción con mayor valor agregado, aplicación de innovaciones tecnológicas, diversificación a nuevas líneas de productos y servicios y, sobre todo, densificación de los tejidos productivos en las regiones y territorios de Chile. Aun subsisten muchos enclaves exportadores, que han tenido escasos efectos de irradiación productiva y de empleos en los territorios en que se localizan. Un desarrollo con más equidad social supone una mayor integración de los sectores de micro y pequeños empresarios, un mejor acceso a la capacitación, a los recursos financieros y a la tecnología. En este sentido, la institucionalidad mesoeconómica debe jugar un papel esencial.

La tercera línea temática que se aborda en el libro se refiere a las condiciones laborales que deben acompañar un desarrollo competitivo. El debate sobre la reforma laboral ha demostrado las profundas diferencias que subsisten entre los empresarios, los dirigentes sindicales y el Gobierno respecto de lo que debería ser un sistema moderno de relaciones laborales en las empresas. Este debate deja en evidencia la necesidad de profundizar el diálogo público-privado y social. Un desarrollo democrático supone que las decisiones que vayan configurando el sistema económico-social recojan el sentir y los intereses de los grandes sectores nacionales. Chile tiene todavía mucho que avanzar en este aspecto. Uno de los objetivos de los programas de actividades de FLACSO-Chile es contribuir a fortalecer las condiciones de este diálogo, a través de sus estudios, publicaciones, encuentros y debates públicos.

En nombre de la institución agradezco el trabajo efectuado por Oscar Muñoz en este libro y en el proyecto de investigación y estructuración de un programa amplio en economía política en FLACSO-Chile, y el que ha contado con el auspicio de la Fundación Ford. Este libro, es posible gracias al apoyo institucional de dicha fundación y también de la Fundación Hewlett. Estos patrocinios nos permiten compartir conocimientos e ideas y debatir sobre los principales temas de la agenda nacional e internacional que inciden en los procesos democráticos y en el desarrollo latinoamericano y caribeño. Agradecemos también a los co-autores del libro, quienes aportaron su valiosa experiencia y conocimientos, como también su entusiasmo para participar en este proyecto.

Francisco Rojas Aravena
Director
FLACSO-Chile

INTRODUCCION

Oscar Muñoz Gomá

Hasta 1997, Chile logró un desempeño espectacular de su economía, con un crecimiento anual promedio de 7% desde fines de los años 80, un desempleo relativamente bajo, una inflación en franca disminución y un proceso de inversión firme y sostenido. Este resultado tuvo un sustento en el denominado modelo exportador basado en recursos naturales. Durante varios años, la economía dejó de ser un tema traumatizante y de primera plana en la opinión pública, como había ocurrido durante la mayor parte del siglo. No pocos observadores y analistas pensaron que la economía chilena había entrado en un régimen de crecimiento sostenido y casi de piloto automático. No faltaban las críticas provenientes de diversos ángulos, desde quienes enfatizaban la falta de equidad distributiva, por un lado, hasta quienes apuntaban a lo que percibían como un estancamiento de la liberalización financiera, pasando por los que echaban de menos una política más agresiva para impulsar una reorientación de las exportaciones hacia actividades con mayor valor agregado.

La crisis asiática iniciada en 1997 influyó decisivamente en el quiebre de esa tendencia dinámica. A ella se sumaron algunas inconsistencias de las políticas macroeconómicas, que primero estimularon excesivamente el gasto interno, para luego reprimir exageradamente el mismo, con el objetivo de lograr un ajuste sin arriesgar la estabilidad de precios. Un cambio en el escenario internacional, caracterizado por sucesivas crisis en países emergentes (Rusia, Brasil) y por una desaceleración del crecimiento en Estados Unidos, contribuyó también a un deterioro de las expectativas de los inversionistas internacionales, los que han alejado sus recursos desde los países emergentes.

Así, Chile ha tenido que enfrentar su recuperación económica con serias debilidades, tanto sistémicas como provenientes de la pérdida del relativo consenso sobre las políticas económicas que se había logrado en los años pasados. Los debates recientes se han centrado en los temas coyunturales, por un lado, y en algunos aspectos más estructurales que han sido objeto de iniciativas legislativas, como la institucionalidad laboral y tributaria. Entre tanto, un sector de tanta gravitación nacional como la pequeña y mediana empresa, ha tenido que sufrir los efectos de la crisis, afrontando serios problemas de liqui-

dez y de endeudamiento. Tres resultados concretos han sido un alto desempleo, que parece haberse estabilizado entre el 8 y el 9%, un menor nivel de inversión, varios puntos por debajo del promedio de los 90 y una más baja trayectoria de crecimiento económico, en torno al 5% anual. Con esto, tres de los indicadores más característicos del brillante desempeño de los años 90 han sufrido deterioros que abren numerosas interrogantes sobre los escenarios futuros de la economía.

En este contexto, la pregunta central es cómo volver a dinamizar el crecimiento de la economía chilena. Para muchos, las decisiones fundamentales están en el ámbito de la política macroeconómica y especialmente monetaria y financiera. Para otros, es necesario resolver las incertidumbres que se han creado en torno a la institucionalidad laboral. Desde otra perspectiva, que no desconoce los temas anteriores, hay un ámbito de políticas que se ha rezagado y que corresponde a la llamada "mesoeconomía" o institucionalidad para el desarrollo productivo y tecnológico. El desarrollo de la economía chilena ha descansado excesivamente en las ventajas comparativas provenientes de los recursos naturales durante los últimos 25 años. Esto tuvo su lógica y su razón de ser, y probablemente esos recursos seguirán siendo una base muy relevante en el escenario futuro. Pero cada vez son mayores los riesgos de esta estrategia. La actual revolución tecnológica puede desvirtuar esas ventajas en forma imprevista, como ya lo vivió el país en otras circunstancias hace un siglo. La ingeniería genética, la biotecnología, las ciencias de los nuevos materiales pueden echar por tierra muchos de los beneficios económicos que se extraen de nuestros recursos naturales.

El gran desafío es, entonces, sentar las bases para un desarrollo económico basado en el aprendizaje de las nuevas tecnologías y en el fortalecimiento de los tejidos productivos y empresariales capaces de crear las sinergias necesarias para ese aprendizaje. Estas sinergias deben darse entre los agentes públicos y privados, nacionales y extranjeros; entre los grandes y pequeños empresarios; entre éstos, los científicos y las universidades; entre empresarios y trabajadores; entre agentes metropolitanos, las regiones y territorios.

Chile aspira a convertirse en un país desarrollado para el 2010. Muchos piensan que esto implica alcanzar ciertos niveles de ingreso per capita. Mucho más relevante, a nuestro juicio, es alcanzar un tejido productivo denso, en que las iniciativas y la creatividad de los agentes productivos se pueda realizar porque el sistema ofrece los medios adecuados, donde hay unas interacciones e intercambios que refuerzan la creatividad y las soluciones nuevas frente a cada problema planteado. Esto implica desarrollar una institucionalidad que

contribuya a difundir la información, la capacitación y el aprendizaje tecnológico, a llevar las oportunidades a los territorios, que les permita a éstos extraer todo su potencial con mayor autonomía y autodeterminación.

Este libro busca hacer una contribución a ese objetivo. Los trabajos que se incluyen fueron realizados como parte del programa de investigación en economía de Flacso-Chile del año 2000 y discutidos en un seminario que tuvo lugar a fines de ese año. Ellos corresponden a tres líneas centrales que articulan la argumentación: las políticas macroeconómicas, la institucionalidad mesoeconómica para el desarrollo productivo y territorial, y la institucionalidad laboral.

El primero de estos trabajos, titulado "La economía chilena en el cambio de siglo y la estrategia de desarrollo", de Oscar Muñoz, plantea el tema general del libro. Este trabajo hace primero una síntesis de la evolución macroeconómica a fines de los años 90, y plantea los principales obstáculos que surgieron en ese ámbito para la dinámica del desarrollo productivo. Estos se refieren a los problemas de la combinación tipo de cambio/tasa de interés, al deterioro de la tasa de ahorro nacional, a los desequilibrios emanados de los abundantes flujos de capitales externos y al dilema que enfrenta la política fiscal para contribuir a un mayor ahorro nacional al mismo tiempo que aumente el gasto social. En tanto que las políticas macroeconómicas contribuyeron decisivamente a disminuir la inflación de precios, resultaron también menos eficaces para asegurar la estabilidad del crecimiento y de la inversión. La diversificación de las exportaciones requiere un tipo de cambio real más alto que en el pasado, pero siendo una condición necesaria, no es suficiente: el escenario de la "nueva economía" supone enfoques más activos de políticas públicas tendientes a densificar los tejidos productivos y a estimular los procesos de aprendizaje. Dos estrategias complementarias que se han propuesto son la búsqueda de nuevas alianzas con la inversión extranjera para desarrollar nuevas tecnologías y el desarrollo de corredores latinoamericanos hacia el Asia Pacífico. Estas estrategias tienen implicancias para el desarrollo territorial, de la infraestructura, de la educación y la tecnología. A pesar de los avances en estas cuatro áreas de políticas, subsisten deficiencias importantes para una nueva dinámica exportadora.

El trabajo de Oscar Landerretche, titulado "El desafío macroeconómico de la transición: del ajuste al nuevo impulso exportador", profundiza el tema de las políticas macroeconómicas y las posibilidades de sostener la recuperación del tipo de cambio real. Se plantea que la fase de recuperación, posterior al ajuste, presenta las complicaciones propias de un ajuste en precios relativos

en contra de los bienes no transables, que son más inflexibles a la baja. La recuperación del tipo de cambio real genera un dilema entre cumplimiento de las metas inflacionarias y el aprovechamiento pleno de la capacidad productiva preexistente, dilema que se agudiza por la necesidad de diversificar las exportaciones.

Según Landerretche, la mayor parte de la desocupación adicional y de la brecha entre producto efectivo y potencial, observadas durante el período 1999-2000, no son atribuibles a factores "estructurales" sino a los efectos del ajuste y a los problemas que genera la transición hacia una nueva fase exportadora. La transición dificulta el pleno uso de los factores productivos, en la medida en que se requiere mantener el cumplimiento de las metas de inflación, que proveen el "ancla nominal" en una economía abierta con tipo de cambio flexible como la chilena. La experiencia reciente muestra que la limitada disponibilidad de instrumentos, que permitan contener los efectos de entradas masivas de capital externo, incrementa las dificultades en las fases de ajuste y transición hacia nuevos precios relativos. Ello requiere buscar nuevos instrumentos, perfeccionar los existentes, y abordar la desocupación "transicional" con iniciativas sostenidas, masivas y muy ligadas a esfuerzos de recalificación.

El tercer trabajo de esta colección, preparado por Graciela Moguillansky y Verónica Silva aborda las "Estrategias empresariales y políticas públicas: el futuro del complejo forestal en Chile". El sector forestal ha sido emblemático del crecimiento exportador de las décadas pasadas. Estimulado por un generoso subsidio estatal a las plantaciones forestales y por unas ventajas comparativas extraordinarias para un rápido crecimiento de la masa forestal, el sector se ha convertido en una de las principales actividades exportadoras del país. Después de crecer durante más de 20 años en forma sostenida en cuanto a producción y exportaciones, el sector forestal experimentó en 1998 una seria caída, ligada a los embates de la crisis asiática. El importante incremento de los precios de la celulosa en el 2000 no ha sido un motivo suficiente de optimismo empresarial, visualizándose hacia el futuro una cierta incertidumbre sobre el potencial de crecimiento del sector. Esta incertidumbre está relacionada con los siguientes factores: (i) la caída en los ritmos de incorporación de nuevas superficies a la forestación, (ii) exigencias crecientes en términos de certificación y de un manejo ambiental sustentable en el mercado mundial, (iii) una institucionalidad inmadura y reglas poco claras en el manejo ambiental a nivel nacional, (iv) un fuerte incremento en la competencia entre grandes actores internacionales en los mercados de *commodities* y (v) una creciente competencia de sustitutos en el mercado doméstico de manufacturas.

En qué consisten las estrategias de los principales actores empresariales y cuál es la salida para una reactivación y un renovado crecimiento del sector en Chile es lo que se intenta explorar en este trabajo. Aunque este sector es ya tradicional en la estructura exportadora chilena, ninguna estrategia renovada de diversificación exportadora podría desconocer el papel relevante que ha alcanzado este sector, como tampoco la necesaria diversificación que debe operarse al interior del mismo, promoviendo actividades de mayor valor agregado y difusión de oportunidades para la pequeña empresa. Tal es el caso del complejo de la madera, que surge como una nueva oportunidad de ventajas competitivas. En una perspectiva más amplia, interesa examinar el papel que pueden asumir el sector público y privado en la creación y fortalecimiento de ventajas competitivas que hagan sostenible el desarrollo de este sector, en el marco de un modelo exportador renovado. Dadas las actuales condiciones de globalización en que se desenvuelve, corresponde identificar las dificultades para construir una "visión forestal común" que empuje este desarrollo. A partir del diagnóstico, las autoras ofrecen propuestas estratégicas para el sector.

El sector forestal se ha desarrollado principalmente en las regiones del Bío-Bío y de la Araucanía. Por lo tanto, su expansión ha sido determinante de las características del desarrollo económico y social de las respectivas regiones. Es de interés, por lo tanto, analizar el tema del crecimiento exportador desde la perspectiva de las capacidades de aprendizaje tecnológico de una región específica. Tal es el caso del trabajo de Claudio Rojas, sobre "Globalización y capacidades colectivas de aprendizaje tecnológico. Requerimientos institucionales a partir del caso de la Región del Bío-Bío". El trabajo busca analizar los procesos de construcción de los contextos institucionales y redes de colaboración, a un nivel meso-económico, que apoyen la conformación de trayectorias de aprendizaje social y tecnológico en las cadenas productivas exportadoras chilenas. Este análisis está orientado a la formulación de políticas de intervención que, además de corregir "fallas de mercado" (asimetrías de información, externalidades negativas), configuren también entornos de confianzas e incentivos que lleven a dinámicas de colaboración y competencia. Estas deberían fomentar los entornos de aprendizaje y de cambio donde se desenvuelven las empresas.

Con el objeto de ilustrar los aspectos que en el caso chileno estarían estimulando y/o inhibiendo el desarrollo de estos entornos y trayectorias de aprendizaje, el autor realizó un estudio de campo en la Región del Bío-Bío. Es una región largamente marcada por las políticas de desarrollo industrial de otrora (industrialización sustitutiva de importaciones, ISI), pero cuyo dinamismo actual se explica en forma importante por el desempeño de las industrias

exportadoras forestal y pesquera, y más incipientemente la agroindustrial, propias de la estrategia de desarrollo de los últimos veinte años. De alguna forma, se trata de dos paradigmas de desarrollo que se superponen y que develan las dinámicas de cambio institucional requeridas por la internacionalización y globalización de la economía y sociedad chilenas. Se evalúa el entorno regional, sus instituciones de fomento y redes de colaboración para el aprendizaje tecnológico local, en cuanto contribuyen a explicar las formas que toma la internacionalización de la región y se proponen algunas ideas estratégicas para desarrollar los marcos institucionales, principalmente mesoeconómicos, a fin de estimular una inserción internacional regional, con mayor endogeneidad y capacidad de agregar valor.

En la perspectiva de fortalecer la inserción internacional de territorios específicos, la integración fronteriza viene cobrando especial importancia en años recientes. Es el caso que las oportunidades para el desarrollo de algunos territorios pueden estar más ligadas a otros territorios fronterizos de países vecinos que al resto del territorio nacional. Se trata, especialmente, de las regiones extremeñas del país, pero en ningún caso se puede descartar que ello ocurra en regiones centrales, donde se pueden potenciar vínculos naturales entre territorios cercanos. Un ejemplo de esto puede ser la región de Valparaíso, que en los últimos años ha estado explorando la aplicación de políticas de desarrollo conjuntamente con las provincias de Mendoza y San Luis, de la República Argentina. El trabajo de Alejandro Corvalán, sobre "Los territorios fronterizos como plataformas de integración en MERCOSUR" es una exploración de la idea de que la integración encuentra en los territorios fronterizos una gran oportunidad para el diseño de estrategias comunes para el desarrollo productivo, tecnológico, comercial y social. Se discuten las posibilidades que abre MERCOSUR, así como varios tratados y acuerdos entre Chile y Argentina, tendientes a desarrollar iniciativas específicas, y se analizan conceptos estratégicos como los "corredores bioceánicos" y los "corredores ampliados de comercio".

El relevamiento del territorio como el espacio privilegiado donde se materializan las estrategias de desarrollo requiere entender, al mismo tiempo, que la diversidad de los mismos es una consideración fundamental. Esto se explica no sólo por las diferentes dotaciones de sus recursos naturales, sino también por sus culturas, sus historias y tradiciones, sus experiencias. La diversidad de los territorios requiere que las estrategias y políticas mesoeconómicas sean suficientemente flexibles, para adaptarse a las diferentes realidades. Esta es la tesis central del trabajo de Gonzalo Falabella, sobre "Desarrollo diverso y proyecto país". Este autor echa de menos una mayor flexibilidad en las estrategias que se han aplicado en el pasado. Esto también vale para las institucio-

nes, las que deberían enraizarse en las especificidades de cada territorio. En base a un estudio de casos de desarrollo territorial a lo largo de Chile y a experiencias internacionales que se tienen como referencias, este trabajo identifica ocho tipos de territorios, atendiendo a su carácter incluyente o excluyente. Una conclusión del trabajo es que el papel que desempeñan los actores socio-económicos es clave, trátase del sector privado o público. Esto vale tanto para densificar las redes y cadenas productivas, que permitan integrar económicamente a la población del territorio, como para formular proyectos de desarrollo con visión regional y capacidad endógena, que puedan negociarse con el Estado central. Esto permitiría, así, un proyecto país que verdaderamente represente los territorios.

Ideas como la diversidad territorial y sus exigencias y la formulación de estrategias territoriales con participación activa de los actores regionales tienen otras implicancias en el plano de la institucionalidad política. Siendo Chile un Estado unitario y centralizado, los objetivos de la regionalización y la descentralización han debido enfrentar siempre la inercia de la tradición centralista. Pero existe además un régimen constitucional que implica, por ejemplo, que los Intendentes deban cumplir el doble rol de ser representantes del Presidente de la República en las regiones y responsables de interpretar los intereses regionales. Esta dualidad de funciones genera ambigüedades y frustraciones, por lo que cada cierto tiempo surgen voces que reclaman una mayor autonomía de las regiones para constituir sus autoridades y formular sus políticas. El trabajo de Rodrigo Mardones sobre "Impacto económico de la descentralización en Chile: evaluación actual y prospectiva" analiza con cuidado el problema.

A partir de una revisión de la literatura sobre descentralización fiscal, identifica los argumentos más relevantes para el debate en Chile. Considera los efectos sobre la eficiencia económica, la equidad distributiva y la estabilidad. La implicancia principal del análisis, y de algunas experiencias de otros países, es que, si bien la descentralización es un derecho de las comunidades locales y puede tener efectos económicos beneficiosos, las estrategias deben considerar también el interés del país como un todo. Al hacer referencia al país como un todo, debe entenderse también a las propias regiones y territorios. Por ejemplo, en un país que sufre de fuerte inestabilidad económica, no sólo se afecta una entidad abstracta llamada "país", sino también cada uno de los territorios que lo componen y sus respectivas poblaciones. Pero la propuesta no es la inactividad, sino avanzar en forma progresiva en la descentralización, evaluando los méritos propios de las distintas iniciativas específicas.

La transformación del modelo exportador, además de las políticas macroeconómicas y la institucionalidad mesoeconómica, incluida la territorialidad, involucra también un nuevo clima de relaciones laborales en las empresas. Esto se justifica por dos razones básicas: en primer lugar, en el actual mundo que se globaliza, la equidad del desarrollo y el perfeccionamiento de la democracia no son indiferentes a la calidad de las relaciones internacionales de los países. Aquellos ya no son temas internos y de interés exclusivo nacional. Emerge una conciencia internacional sobre los derechos sociales, políticos y económicos de los ciudadanos y los Estados asumen nuevas responsabilidades para su protección, las cuales los obligan tanto a través de los convenios formales como a través de las relaciones multilaterales.

La segunda razón es que el clima de relaciones laborales está siendo muy determinante de las posibilidades de cooperación entre trabajadores y empresas, en la búsqueda de objetivos comunes frente a mercados cada vez más competitivos. La capacidad competitiva de las empresas depende en forma creciente de la calidad de los bienes y servicios que producen, la que, a su vez, depende tanto de las tecnologías como de la calidad del trabajo y de formas más flexibles de contratación. La capacitación y la empleabilidad de los trabajadores han pasado a ser condiciones fundamentales de la "nueva economía".

En Chile la transformación de las relaciones laborales ha estado enrarecida por el exceso de ideologismos con que los actores sociales la han abordado. Hay desconfianzas recíprocas entre trabajadores y empresarios. En tanto el sindicalismo confía excesivamente en que la legislación laboral determina las reales posibilidades de bienestar de los trabajadores, en el empresariado abundan situaciones de incumplimiento de la legislación vigente, todo lo cual refuerza las desconfianzas recíprocas. Este tema y el rol del sindicalismo son abordados por Mario Albuquerque y Verónica Oxman en el trabajo "Nuevos enfoques en las relaciones laborales para el desarrollo productivo". Estos autores plantean la necesidad de renovar la agenda laboral chilena para enfrentar los desafíos del desarrollo competitivo. Entre los objetivos de esta nueva agenda deberían estar la reformulación de la política sindical para elevar las competencias de los trabajadores, superar la cultura anti-sindical que aun prevalece en amplios sectores empresariales, fortalecer la capacidad de negociación para la cooperación, mejorar la representatividad del sindicalismo e institucionalizar el diálogo social, entre otros.

LA ECONOMIA CHILENA EN EL CAMBIO DE SIGLO Y LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Oscar Muñoz Gomá¹

I. INTRODUCCION

El cambio de siglo encuentra a la economía chilena recuperándose, aunque con debilidad, de la crisis internacional de fines de los años 90. Esta fue la crisis más seria desde el colapso que indujo la deuda externa de los años 80. Pero esta recuperación está resultando frustrante, en primer lugar por la dificultad para disminuir el desempleo. Las expectativas eran mucho más optimistas hacia fines de 1999, pero una extrema cautela de los inversionistas, y también de los consumidores, ha dilatado la reactivación del gasto y con él, del empleo. Las estimaciones del crecimiento durante la recuperación se han estado revisando a la baja.

Otras circunstancias se han agregado al panorama nacional e internacional, aumentando la incertidumbre. En Chile, el proyecto de reforma laboral, largamente debatido en distintas instancias, pero con un gobierno decidido a sacarlo adelante, ha llevado a los dirigentes empresariales a expresar su preocupación por lo que podría ser una rigidización del mercado laboral. Y a nivel internacional, la incertidumbre sobre la continuidad de la expansión económica norteamericana más el aumento del precio del petróleo durante el año 2000, con una conflictiva e incierta situación en el Medio Oriente, han traído de vuelta viejos fantasmas.

La última crisis y el escenario coyuntural marcado por diversas incertidumbres han cambiado de manera muy importante el panorama promisorio que exhibió la economía chilena durante los años 90. Además de los problemas de la coyuntura económica, se han planteado algunas debilidades de la economía chilena a nivel macro que podrían afectar negativamente sus perspectivas de crecimiento a mediano plazo. Ya antes de la crisis de 1998-99 hubo críticas a un supuesto inmovilismo de la institucionalidad económica, especialmente financiera, que estaría rezagando a Chile respecto de sus vecinos. En particular, se ha criticado la falta de liberalización de los mercados financieros y la parsimonia para avanzar en la privatización de las empresas públi-

¹ Agradezco la colaboración de Christian Belmar.

cas. Las propuestas que emergen de estas observaciones apuntan a la necesidad de una liberalización financiera más rápida y eventualmente a una estrategia de convertir a Chile en centro financiero internacional. Las reformas cambiarias y financieras anunciadas por el Banco Central y el Ministerio de Hacienda en abril del 2001 apuntan la dirección de flexibilizar y liberalizar el mercado de capitales.

Un segundo tipo de observaciones al modelo de desarrollo de mediano plazo se refiere a la excesiva concentración de las exportaciones en sectores de recursos naturales (Sachs y Larraín, 1999; Moguillansky, 1999). El argumento es que, a pesar de la diversificación de las exportaciones chilenas respecto del cobre, éstas siguen concentradas en sectores relacionados con los recursos naturales. La hipótesis es que esta estructura sería poco eficaz para sostener una tasa alta de crecimiento en el largo plazo. La propuesta es adoptar una estrategia de diversificación hacia sectores con más valor agregado, alta tecnología y servicios vinculados a las tecnologías de información. En esta estrategia, una alianza con los inversionistas extranjeros sería crucial (Sachs y Larraín, 1999). Otras propuestas relacionadas, apuestan más bien a la creación de plataformas comerciales para la articulación de bloques regionales. Concretamente, por ejemplo, se plantea que Chile podría convertirse en un corredor comercial entre América Latina y el Asia Pacífico, propuesta que sería la base de una estrategia de diversificación productiva, en alianza por cierto con el capital extranjero (JICA, 2000).

Un tercer tipo de planteamiento, no excluyente del anterior, se basa en la hipótesis de que el desarrollo productivo chileno es desigual en cuanto a las oportunidades para los distintos sectores sociales, las distintas actividades y los diferentes territorios. Asimismo, adolece de falta de profundidad en el sentido de vínculos intersectoriales y densificación de las cadenas productivas, asentadas territorialmente (Rojas, 1999; Falabella, 1999). Se trata de un desarrollo que ha descansado excesivamente en las inversiones de los grandes grupos económicos, pero con pocos encadenamientos hacia los aparatos productivos locales. Se señala como ejemplo paradigmático de esto el desarrollo de las grandes plantaciones forestales de las regiones del Bío-Bío y de la Araucanía, que es donde también se concentra la mayor pobreza del país. A su vez, la institucionalidad de soporte del desarrollo productivo, como los centros tecnológicos, universidades, sistema financiero, etc., tampoco está suficientemente vinculada a las empresas medianas y pequeñas. Esta falta de profundidad ha generado un desarrollo territorialmente fragmentado, con segmentos muy avanzados y de alta productividad ahí donde se localizan las grandes inversiones y donde los agentes económicos pueden participar de los beneficios, pero con otros segmentos excluidos que sufren el estancamiento y

la baja productividad. El diagnóstico implícito es que se trata de una renovada heterogeneidad estructural, que está en la base de la desigualdad de ingresos y la precariedad de los empleos que se han mantenido durante las últimas tres décadas. De este diagnóstico surgen propuestas orientadas a reforzar los tejidos productivos con base territorial. Esto significa fortalecer los complejos y cadenas productivas existentes, pero también crear las condiciones necesarias para la generación de nuevas oportunidades de inversión, de creación de empleos e ingresos a través del encadenamiento de los mercados.

Este trabajo tiene por objetivo contribuir a un debate sobre la estrategia de desarrollo económico de Chile a mediano plazo, debate que se ha estado insinuando pero necesita profundizarse. El planteamiento central es que es indispensable retomar el objetivo del desarrollo económico en su sentido más amplio. El concepto de "crecimiento con equidad" predominante durante los años 90 no refleja adecuadamente esta necesidad. En efecto, el concepto de crecimiento económico tiene una fuerte connotación de un resultado espontáneo derivado de buenas políticas macroeconómicas y una institucionalidad de libre mercado. Por lo tanto, el crecimiento resultaría de las iniciativas del sector privado en respuesta a un ambiente económico amigable. El concepto de "equidad" enfatiza la preocupación preferente del Estado por las políticas sociales, disminución de la pobreza y fomento productivo de los pequeños empresarios, quienes sufren desventajas competitivas para acceder a los mercados.

Como se planteará más adelante, el escenario internacional contemporáneo muestra cambios fundamentales, que aluden al surgimiento de una nueva época de la civilización capitalista. Esos cambios involucran mucho aspectos de la economía y la sociedad, como también de la política y la cultura (Garretón, 2001). El gran tema actual es cómo un país como Chile puede incorporarse a esos cambios, de modo de seguir participando dinámicamente de la economía internacional, pero con un proyecto de país incluyente e integrador. Ello requiere ajustes en los comportamientos de los empresarios, de los trabajadores, del Estado, del sistema educativo, de la institucionalidad pública, entre otros, como también estrategias de acción que probablemente difieran en algunos aspectos de las que se han seguido hasta ahora. Sin embargo, en relación a esos desafíos, Chile muestra una serie de debilidades que pueden ser bastante decisivas en los próximos años. Por lo tanto, el debate sobre estas debilidades y las estrategias necesarias cobra más importancia que nunca. Este debe ser el sentido de la noción de construir una "visión de país". Los desafíos que hay por delante deben abordarse con esa visión. No son problemas locales o sectoriales, sino transversales, ya que cruzan todo el tejido social del país.

El documento se organiza en tres partes. En primer lugar, se identifican brevemente los principales cambios del escenario internacional, que están definiendo los nuevos parámetros de la economía, y algunas propuestas recientes para insertar adecuadamente a Chile en la economía internacional. En segundo lugar, se discuten algunas características de la economía chilena en cuanto representan puntos débiles para una inserción eficaz en las nuevas tendencias. Se tratan aspectos de las políticas macroeconómicas y algunos temas de nivel mesoeconómico. La tercera parte aborda el tema de la institucionalidad para el desarrollo productivo y su dimensión regional.

II. HACIA UNA NUEVA INSERCIÓN PRODUCTIVA EN LA ECONOMÍA INTERNACIONAL

Conviene iniciar la discusión tomando en cuenta algunas tendencias de la economía internacional, que constituyen señales orientadoras para las decisiones de largo plazo. Estas se relacionan con las características de la "nueva economía".

1. El escenario de la "nueva economía"

Cualquier consideración estratégica de mediano plazo orientada a definir el modo de inserción productiva internacional no puede prescindir de algunos hechos básicos de la llamada "nueva economía", que está redefiniendo estructuralmente las condiciones del desarrollo. La "nueva economía" no es sino una forma de denominar el hecho de que las nuevas tecnologías de la información están generando una transformación de los servicios, los procesos productivos, el intercambio y el consumo, con aumentos espectaculares de la productividad. Esto tendrá enormes repercusiones en el desarrollo de las ventajas competitivas de Chile.

Se trata de un cambio del paradigma tecnológico y organizacional que le da una nueva perspectiva al tema. Emerge la denominada "sociedad de la información" que plantea nuevos requerimientos de competitividad.

Un estudio reciente de la OECD menciona los principales hechos estilizados de los cambios que están ocurriendo en los países desarrollados (OECD, 2000).

En el plano del comercio:

- La composición del comercio mundial cambia rápidamente hacia los

productos de alta tecnología. En el comercio de manufacturas de los países de la OECD los productos de alta tecnología aumentaron desde 13% en 1985 a 18% en 1996. (OECD, 2000). Al mismo tiempo, la participación de los productos de mediana y baja tecnología bajaron desde 22,5% a 17,6% entre los mismos años.

- El comercio de servicios aumenta rápidamente, especialmente en el campo de las finanzas, seguros, turismo y servicios personales. A diferencia de las manufacturas, que históricamente desplazaron a la agricultura como el motor del crecimiento, pero tuvieron un auge y luego han comenzado a sufrir una declinación en su importancia dentro de la economía, los servicios son un sector en permanente expansión relativa al resto de los sectores. Las tecnologías de la información hacen posible, además, que los servicios se conviertan en transables.
- Al mismo tiempo se produce un cambio desde el comercio de materias primas y productos terminados hacia un comercio basado en bienes intermedios y al interior de las firmas. Esto implica que el comercio se orienta más en función de redes que en función de firmas independientes.
- La inversión extranjera se constituye como un motor dinamizador de la reestructuración económica a nivel mundial.

En el plano tecnológico:

- Las tecnologías de la información y de las comunicaciones son un factor central en la transición hacia la economía del conocimiento. Ellas hacen posible también los avances espectaculares que se están manifestando en la ingeniería genética y otros campos científicos.
- El crecimiento de las industrias basadas en el conocimiento es superior al crecimiento del producto de los países desarrollados.
- La inversión en tecnologías de la información y comunicaciones aumenta sostenidamente su participación relativa en los países desarrollados.

Los cambios anteriores están afectando profundamente los mercados del trabajo:

- El empleo en los servicios es el que crece más rápidamente, en desmedro del empleo en la agricultura, sectores de recursos naturales y la industria manufacturera.
- Los empleos en los servicios de alta tecnología son los que más se expanden, pero ellos demandan trabajadores con altas destrezas.

- La presión competitiva está obligando a las empresas a flexibilizar sus prácticas de gestión y en particular, los requerimientos de los puestos de trabajo. Entre éstos, se incluyen: exigencias de destrezas múltiples, capacidad de rotación entre diversos puestos de trabajo, capacidad de trabajo en equipo, mayor delegación de responsabilidades a los trabajadores, menor importancia de la jerarquía, flexibilidad de las jornadas de trabajo. Esto implica una tendencia hacia la contratación de trabajadores con mayores destrezas genéricas, capacidad de iniciativa, disciplina y responsabilidad.
- Hay una expansión sostenida del número de empresas que adoptan las técnicas de la organización flexible del trabajo en los países de la OECD.
- La evidencia indica que hay una alta asociación entre aumentos de la productividad de las empresas y la inversión en educación y capacitación, como también con la organización flexible del trabajo y las destrezas de los trabajadores.
- La demanda de trabajadores con destrezas aumenta mucho más rápidamente que la demanda de trabajadores sin destrezas. De hecho, estos últimos puestos de trabajo están disminuyendo en términos absolutos y las probabilidades de que un trabajador sin destrezas quede desempleado son mucho más altas que para un trabajador con destrezas.
- Las diferencias salariales entre ambos tipos de trabajadores aumentan en forma sostenida.

2. Los objetivos del desarrollo exportador: algunas propuestas recientes

Las tendencias descritas ilustran los desafíos de mediano plazo que tiene por delante la economía chilena. Durante los años 90 se planteó reiteradamente que la profundización de la estrategia exportadora debía asumir el objetivo de la diversificación de las exportaciones hacia manufacturas con mayor valor agregado y contenido tecnológico, hacia bienes intensivos en recursos naturales pero con mejor inserción en las cadenas de valor y hacia los servicios de mayor elasticidad ingreso de la demanda. Este objetivo se tipificó como un avance a una "segunda fase exportadora".

El riesgo de este concepto es que se lo entienda como un proceso de ajustes marginales a una estrategia que quizás requiere cambios mayores. La tendencia a un crecimiento más rápido de las exportaciones con mayor valor agregado en Chile estuvo vigente durante los años 90, pero con pérdida de fuerza en la segunda mitad de ese período (García, 1998 y cuadro 1, más adelante). El desafío es avanzar relativamente más rápido en el desarrollo de actividades

que garanticen una incorporación eficaz y dinámica a la "nueva economía". El problema es qué estrategia y qué tipos de políticas seguir, dentro de los lineamientos de la economía de mercado que existe en Chile. Algunas propuestas recientes apuntan, en primer lugar, a una asociación más estrecha con los inversionistas extranjeros a fin de desarrollar plataformas exportadoras en manufacturas y servicios avanzados (Sachs y Larraín, 1999). En este sentido, es interesante la decisión del Gobierno chileno de implementar una estrategia para atraer inversiones de alta tecnología². En segundo lugar, se ha propuesto que Chile debería aprovechar el potencial de articulación territorial con los países vecinos, especialmente los de Mercosur, con miras a convertirse en un corredor integrado con el Asia Pacífico (JICA, 2000).

1) Avanzar más allá de la base de exportaciones intensiva en recursos naturales

El aumento de la inversión, objetivo fundamental de cualquier estrategia de desarrollo, supone una visión de largo plazo y una apuesta sobre donde se generarán las nuevas oportunidades competitivas e innovadoras. La inversión de fines de los 80 y de los 90 estuvo muy influida por las oportunidades que abrieron las reformas institucionales, las privatizaciones y la apertura comercial (Moguillansky y Bielchoswsky, 2000). El escenario que se abre con la década del 2000 requiere dilucidar las nuevas oportunidades, las que van a estar muy influidas por las nuevas tecnologías de la información.

El aumento de la inversión en los años 90 estuvo liderado por las exportaciones basadas en recursos naturales. No se trata sólo de productos que tienen el carácter de *commodities*, esto es, productos muy estandarizados y con mercados inestables, como los minerales, celulosa, harina de pescado, sino también de productos que han incorporado más valor agregado industrial y que para el país han representando un esfuerzo innovador importante, tanto en tecnologías de producción como en estrategias de comercialización y posicionamiento de mercados. Este es el caso de los vinos finos, la elaboración de muebles, el cultivo del salmón o la industrialización de hortalizas.

Estas actividades impulsaron la inversión durante los años 90, junto a otros sectores de servicios como la energía, las telecomunicaciones y la infraestructura física. El problema que están planteando algunos analistas es que

² La Misión presidencial a Silicon Valley a fines del 2000 fue una clara señal para posicionar a Chile frente a los inversionistas de alta tecnología. Esa misión ha sido seguida por una estrategia para establecer redes de contactos entre empresas chilenas y empresas de alta tecnología en Estados Unidos. Ver referencias del Subsecretario de Economía, Alvaro Díaz, en *El Diario*, 26 de marzo del 2001.

esta estructura de producción y sus correspondientes inversiones, estarían llegando al término de un ciclo dinámico, para el cual no hay un reemplazo definido (Moguillansky, 1999; Sachs y Larraín, 1999). Estos sectores pudieron convertirse en los factores dinamizadores de la inversión porque había importantes oportunidades de mercado que no habían sido explotadas, a partir de la apertura de la economía y de las privatizaciones de los años 80. Pero la fuerte caída de la tasa de inversión, de 25% hasta

Cuadro 1
CHILE, ESPECIALIZACIÓN EXPORTADORA DE BIENES
(porcentajes)

CATEGORIAS (Rubros destacados)	1975	1985	1995	1998	1990-94	1994-98
TOTAL EXPORTACIONES (US\$ millones)	1.590	3.807	16.039	14.895		
COBRE	54	47	40	34	39	38
MATERIAS PRIMAS	19	18	13	12	15	13
- Otros minerales	18	15	8			
- Forestales	1.5	2	4			
<i>. madera aserrada</i>	1	1	2			
<i>. chips</i>	0	0	1.5			
RECURSOS NATURALES Y PRIMER PROCESAMIENTO	14	24	25	26	27	25
- Pesqueros	2	8	7			
<i>. harina de pescado</i>	2	7	4			
<i>. salmón y trucha</i>	0	0	3			
- Agrícolas (<i>sector frutícola</i>)	5	11	8			
- Celulosa	4	4	8			
RECURSOS NATURALES, SEGUNDO PROCESAMIENTO Y OTRAS MANUFACTURAS	12	11	22	27	20	23
- Manufacturas de origen forestal	3	3	4			
<i>. Impresos</i>	0	0	1			
<i>. Papel y otros</i>	2	1	1			
- Industrias de alimentos	4	5	9			
- Bebidas y tabacos	0	1	1			
- Productos químicos	3	2	3			
- Productos metálicos, eléctricos y material de transporte	1	1	3			

Fuente: Verónica Silva (2001)

1998 a 20% en 1999, pone una nota de alerta respecto de si se trata de una situación transitoria o más permanente. Un catastro de proyectos de inversión en carpeta sugiere que podría tratarse de un fenómeno más permanente. Hasta 1998 había proyectos por un valor cercano a los 8,5 mil millones de dólares, valor que cayó en 1999 a 5,5 mil millones y a poco más de 5 mil millones para el año 2000. Para los años siguientes se proyectaban inversiones que bordearían los 6,600 millones de dólares, es decir, según este registro, no habría una recuperación a los niveles de pre-crisis (Banco Central, 2000). Aun más, según Sachs y Larraín, incluso si se recuperaran los niveles pasados de inversiones en recursos naturales, la disponibilidad de éstos a largo plazo sería insuficiente para sostener una alta tasa de crecimiento del producto, como en los años 90. Según esos autores, las reservas conocidas de cobre y de pesca en Chile no permitirían generar exportaciones suficientes para sostener un ingreso per capita como el que se proyectaría con un alto crecimiento. Por lo tanto, el crecimiento necesario de las exportaciones tendrá que generarse en nuevos sectores que sean más independientes de los recursos naturales. Por último, el estudio de Sachs y Larraín arroja severas dudas sobre cuáles son las perspectivas dinamizadoras de los mercados internacionales para productos de fuerte base de recursos naturales como son los chilenos, rememorando, dicho sea de paso, la vieja tesis cepalina sobre el deterioro a largo plazo de los términos de intercambio de los productos basados en recursos naturales.

De asumirse los problemas planteados de la estrategia intensiva en recursos naturales, surge una nueva pregunta respecto de qué sectores productivos serán capaces de arrastrar la economía en los próximos años, tomando en cuenta que se han planteado dudas sobre la factibilidad de que se sigan repitiendo en la misma escala las grandes inversiones que hubo en la minería, el sector forestal, la pesca, la electricidad y las telecomunicaciones. Esto plantea un problema de política difícil, porque no se trata de volver al antiguo enfoque intervencionista y selectivo para promover inversiones, aunque ahora se aplicara a las exportaciones, en que el Estado definiera las opciones sectoriales donde deberían concentrarse los esfuerzos para una mayor competitividad. Pero sí se trata de asumir un enfoque más activo, capaz de generar las sinergias necesarias para superar el peso de la tradición, dominado por la disponibilidad de recursos naturales. Siendo una economía abierta de mercado, es inevitable que los riesgos por asumir determinadas opciones sectoriales deben correr por cuenta del sector privado. Pero como se trata también de generar nuevas opciones y entrar en campos nuevos, que requieren escenarios de largo plazo y orientación de las políticas, es indispensable un papel más activo del Estado que, en conjunto y coordinadamente con el

sector privado, contribuya a generar las señales adecuadas.

La economía mundial está lejos de caracterizarse por mercados atomizados y competitivos. Cada vez más, ella se organiza en torno a bloques comerciales, conglomerados transnacionales y redes empresariales. Al mismo tiempo, el acceso a las redes de distribución supone vínculos y alianzas estratégicas con las empresas transnacionales que están en esos mercados. Por esto, es difícil que un país pequeño como Chile pueda pretender aisladamente una inserción dinámica en las cadenas de valor internacionales con mayor potencial de crecimiento. Este objetivo requiere buscar alianzas con los inversionistas extranjeros para el desarrollo de verdaderas "plataformas de exportación" (Sachs y Larraín, 1999).

La estrategia exportadora que ha seguido Chile en el pasado ha consistido fundamentalmente en operar en dos frentes: uno es el frente interno, relacionado con los recursos naturales y sus condiciones de competitividad; el otro es el frente externo, que son los mercados externos, para lo cual las empresas exportadoras han operado directamente con las redes de distribución. En la propuesta de Sachs y Larraín se trataría de ampliar tanto el frente interno, de posibilidades de producción, como el frente externo de los mercados. Ello supondría buscar alianzas con empresas extranjeras posicionadas en los mercados y en las tecnologías. Las empresas nacionales tendrían que aumentar sus grados de internacionalización y de asociación para ir más allá de los nichos que se han podido constituir hasta ahora. Recientemente las autoridades de Codelco plantearon la iniciativa de asociarse con una empresa extranjera para adquirir activos en Canadá. Esta iniciativa ha sido criticada en base a que Codelco debería concentrarse en la explotación de los recursos mineros nacionales. La crítica pasa por alto que en la economía globalizada es fundamental estar posicionado en distintas regiones, para acceder a nuevos mercados y nuevas tecnologías, e incluso avanzar en la transformación de la empresa hacia nuevas actividades rentables. Esa es la diferencia entre una empresa exportadora nacional y una empresa integrada internacionalmente (Lessard, 1998).

Aunque algunas empresas chilenas han realizado fusiones y asociaciones con empresas transnacionales, el país está todavía atrasado en el aprovechamiento de esta estrategia para su desarrollo competitivo. En algunas de esas fusiones se ha tratado más bien de una venta del control, con una pérdida de presencia estratégica. Sin embargo, Chile está bien posicionado frente a los inversionistas extranjeros y a sus percepciones de riesgo país como para explotar más intensamente la oportunidad de construir alianzas estratégicas. Este

posicionamiento se ha logrado principalmente por sus políticas macroeconómicas, la gestión de Gobierno, y el desarrollo de sus mercados. Pero también hay que reconocer debilidades competitivas en una serie de aspectos como infraestructura física, calidad y capacitación de la fuerza de trabajo, desarrollo de las tecnologías de información, modernización de la institucionalidad regulatoria en sectores de energía y telecomunicaciones, en derechos de propiedad intelectual, en el comercio electrónico, que pueden ser obstáculos importantes para implementar esta estrategia. Se hará referencias a algunos de estos aspectos más adelante.

Según los autores de esta propuesta, un aspecto delicado que debe cuidarse se refiere a las regulaciones ambientales y laborales, las que podrían generar dificultades si ellas aumentan sus grados de rigidez. Sin embargo, cabe observar que aunque el empresariado chileno se ha mostrado especialmente sensible frente a esas regulaciones, los empresarios extranjeros enfrentan en sus países de origen condiciones mucho más restrictivas que las existentes en Chile. Por lo tanto, sin ignorar el problema que eventualmente podría crearse en Chile, tampoco debe sobreestimarse ya que el mismo concepto de "alianza estratégica" que inspira este tipo de propuesta se basa en el diálogo público-privado y en negociaciones que buscan sumar esfuerzos más que confrontar intereses. Por cierto, la negociación de alianzas estratégicas con empresas extranjeras sería una capacidad competitiva intangible que se requiere desarrollar con mucho más intensidad.

2) Chile como corredor hacia el Asia Pacífico

Una misión japonesa que ha estado trabajando conjuntamente con el gobierno de Chile durante el año 2000 sobre el diseño de una estrategia de largo plazo emitió un informe en el cual se hace una propuesta central. Se trata de mirar el desarrollo productivo chileno a largo plazo en función de su potencialidad para articular las relaciones económicas internacionales de Sudamérica con el Asia Pacífico. Pero más que cumplir el papel de un simple corredor comercial, de lo que se trataría es de desarrollar un mercado intermedio entre Sudamérica y el Asia Pacífico, de modo que los flujos de intercambio tengan a Chile como un destino y origen por sí mismos. Ello supone una infraestructura física, de servicios, de información y de cadena de valor articulada entre los dos continentes. Esto requeriría un mayor activismo estatal para promover las oportunidades que surgirían de esa opción estratégica.

Esta estrategia se constituiría en función de planes orientados a sectores y productos, infraestructura, el desarrollo del corredor y modernizaciones

institucionales. Por otra parte, deberían focalizarse regionalmente. Los criterios objetivos con los cuales deberían evaluarse los planes serían la proyección a largo plazo, los impactos regionales, la profundidad de los vínculos interindustriales, la incorporación de las pequeñas y medianas empresas y los consensos entre los principales actores sociales (JICA, p. 25).

Con todo, este informe identifica diversas fallas en el modelo de desarrollo productivo chileno, que deberían enfrentarse para implementar tal estrategia. Estas se podrían enumerar en forma sintética de la siguiente manera:

- A pesar del dinámico desarrollo exportador chileno, existe todavía escasa diversificación y excesiva dependencia de recursos naturales. Unos pocos productos representan una proporción muy grande de las exportaciones, lo que hace vulnerable a la economía.
- Chile tiene baja presencia en los organismos internacionales relacionados con los estándares de calidad del comercio internacional. Esto le resta capacidad de adecuación de las exportaciones a esas normas.
- La infraestructura física presenta debilidades notorias: sólo un 18% de la red caminera está pavimentada, hay escasas rutas inter-andinas, los puertos disponen de escasa capacidad de manejo de la carga y dificultad de acceso a ellos, la red de ferrocarriles está deteriorada y ha habido dificultades en el sistema de concesiones al sector privado para inducir inversiones en obras de baja rentabilidad.
- Hay escasez de centros de distribución territorial de la carga a lo largo del país.
- Es escasa la penetración de las tecnologías de información en los sectores productivos y en la educación.
- Los índices de inversión en desarrollo tecnológico son bajos.
- También es baja la calificación "multi-funcional" de los trabajadores.

En términos más generales, el informe JICA critica (sutilmente) la estrategia de promoción de inversiones en el exterior que ha seguido Chile, al enfatizarse excesivamente los méritos macroeconómicos y sistémicos de la economía chilena, los cuales ya son suficientemente reconocidos, en detrimento de informaciones sectoriales detalladas y señales respecto de dónde específicamente se están gestando las nuevas oportunidades de inversión y cuáles podrían ser los eventuales socios de inversiones conjuntas. Para los inversionistas extranjeros, especialmente los pequeños y medianos que andan buscando oportunidades, se requieren señales de las actividades específicas, incluso localizadas territorialmente. Este enfoque es coherente con el estilo de políticas industriales que caracterizó a Japón en el pasado, y también a otras economías

asiáticas, en las cuales el Estado desempeñaba un papel muy activo en la promoción de actividades productivas. Pero también contrasta con el enfoque que se ha desarrollado en Chile el cual se basa en la neutralidad del Estado.

III. DEBILIDADES SISTEMICAS DE LA ECONOMIA CHILENA

A pesar del exitoso crecimiento económico de la década de los 90, en Chile se han acumulado una serie de debilidades que pueden convertirse en frenos para un desarrollo dinámico en los próximos años. Estas debilidades afloran precisamente porque el país ya recorrió una etapa más avanzada de su crecimiento y de su inserción internacional, y ahora enfrenta la necesidad de innovar en sus formas de funcionamiento. Estas debilidades se pueden discutir al nivel macroeconómico y al nivel mesoeconómico.

1. La política macroeconómica y financiera

La política macroeconómica desempeña un papel fundamental en la creación de un marco de incentivos para la inversión, las exportaciones y el crecimiento de la productividad. Aunque Chile tuvo una política macroeconómica ejemplar durante los años 90, que le valió el reconocimiento de la banca internacional, los inversionistas extranjeros y los organismos multilaterales, no puede desconocerse que en los últimos años de la década pasada hubo signos preocupantes: la tasa de ahorro nacional comenzó a declinar (Cuadro 2), la importancia del ahorro externo aumentó, el manejo cambiario se hizo difícil y hubo descoordinaciones entre la política fiscal y la política monetaria que contribuyeron a aumentar la inestabilidad.

Lo que inicialmente se percibió como un ajuste económico frente a la desaceleración de las exportaciones hacia los países asiáticos, se convirtió en una verdadera recesión a lo largo del primer semestre de 1999. En estas condiciones, arreciaron las críticas a la política macroeconómica, tanto en sus aspectos coyunturales como en algunos temas de fondo. Estas críticas se orientaron en dos direcciones: en primer lugar, a errores de conducción, tanto de la política monetaria como de la política fiscal. Respecto de la primera, se ha criticado que en 1997, cuando ya estaba iniciada la crisis asiática, se procedió a una relajación de las tasas de interés en circunstancias que la demanda agregada se estaba expandiendo a un ritmo exageradamente alto, de 13% anual durante el cuarto trimestre de 1997; y el déficit de cuenta corriente se acercaba también rápidamente al 6% del PIB. En segundo lugar, las críticas a la

política fiscal sostienen que fue muy expansionista y habría contribuido al exceso de demanda. Estas presiones resultaron insostenibles una vez desatada la crisis y obligaron al sobreajuste monetario del segundo semestre de 1998, cuyos efectos se manifestaron plenamente en el primer semestre de 1999.

Cuadro 2
EVOLUCIÓN DEL AHORRO Y TIPO DE CAMBIO EN CHILE: 1990-2000
 (porcentajes *)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1990-1995	1996-2000	1990-2000
Ahorro Nacional	23,2	22,3	21,5	20,9	21,1	23,8	21,4	21,6	21,2	21,8	21,9	22,1	21,6	21,9
Ahorro Externo	1,9	0,3	2,3	5,6	3,0	2,0	5,5	5,7	6,2	0,2	1,6	2,5	3,8	3,1
Ahorro Total	25,1	22,6	23,8	26,5	24,1	25,8	26,9	27,2	27,4	22,1	23,4	24,6	25,4	25,0
Ahorro del Gobierno	2,5	3,6	5,0	4,9	4,9	5,4	5,8	5,6	4,1	2,4	3,7	4,4	4,3	4,4
Snperavit global Gobierno	0,8	1,5	2,3	2,0	1,7	2,6	2,3	2,0	0,4	-1,6	0,1	1,8	0,7	1,3
Tipo de Cambio**	159,3	150,4	137,9	136,8	133,1	125,8	119,9	110,7	110,4	116,6	121,5	140,6	115,8	129,3

Fuente: Estadísticas Ministerio de Economía y Banco Central.

(*) Valores como proporción del PIB Nominal

(**) Tipo de cambio nominal observado multiplicado por el cuociente entre la inflación externa relevante y el IPC.

1) La política monetaria y cambiaria

Las dificultades de la política monetaria deben analizarse en el contexto de economía abierta que caracteriza a la economía chilena. Esto se refiere especialmente al lado financiero de la apertura. Chile se ha convertido en una plaza muy atractiva para el mercado financiero internacional y para la inversión extranjera directa. Su alto ritmo de crecimiento en los años 90, el éxito de la política antiinflacionaria, la consolidación de la economía de mercado, el saneamiento de su sistema bancario, la estabilidad institucional a pesar de todas las dificultades de la transición democrática, la variedad de recursos naturales, la buena dotación de capital humano, entre otros factores, le han valido al país una buena calificación en los *ratings* de riesgo país³. Por otro lado, una combinación de una política cambiaria que mantuvo durante años un sistema de bandas de flotación, con fuerte tendencia a la apreciación, y una política de tasas de interés relativamente altas en términos reales, fue un poderoso acicate para atraer inversiones de largo y corto plazo, en busca de buenas rentabilidades. El contexto internacional era de abundancia de oferta de fondos, por lo que no era extraño un crecimiento alto de la inversión extranjera.

Varios efectos se desprendieron de esa combinación de factores. Los elevados flujos de capitales externos se convirtieron en aumento de reservas internacionales, con efectos monetarios expansivos que obligaban al Banco Central a mantener altas tasas de interés para esterilizar en parte el aumento de la liquidez. Pero esas tasas contribuían a su vez a incentivar la mantención de los flujos de entrada de capitales. Un segundo instrumento que utilizó el Banco Central fue el conjunto de restricciones a los capitales de corto plazo, siendo uno de los principales el encaje a las inversiones de menos de un año, que estuvo vigente hasta 1998 (Ffrench-Davis 1999, cap. IX). Pero con el aumento de la oferta de fondos externos, estos instrumentos resultaban insuficientes para restringir su entrada. A juicio de algunos analistas, habría sido necesario aumentar las restricciones para entrar al mercado nacional (Ffrench-Davis, 1999, cap. IX).

Dos temas ampliamente debatidos han sido la incoherencia entre la política cambiaria y la política monetaria, por un lado, y la eficacia de la regulación a los flujos de capitales externos. Respecto de lo primero, existe bastante con-

³ De acuerdo a un informe del banco de inversiones Merrill Lynch sobre los países con mayor potencial de crecimiento a nivel mundial, entre 35 países seleccionados Chile ocupa el lugar 19. En relación a las políticas de Gobierno ocupa el lugar 15 y frente al riesgo país, el lugar 20. En América Latina, ocupa el primer lugar a nivel general. Ver *El Diario*, lunes 16 de octubre del 2000, p.34.

senso en la imposibilidad de manejar simultáneamente la tasa de interés y el tipo de cambio en una economía abierta. Al haber libertad para los movimientos de capitales, la política económica sólo puede manipular una de esas dos variables. Si se fija el tipo de cambio (o su aproximación como es establecer una banda de flotación), la tasa de interés nacional no puede desviarse excesivamente de la tasa de interés internacional. De lo contrario, se produce lo que ha acontecido en Chile: cuando la tasa de interés nacional se fija muy por encima de la tasa internacional, habrá un fuerte flujo de entrada de capitales que generarán una tendencia a la apreciación cambiaria o un aumento de las reservas internacionales. Por el contrario, si se deja libre la tasa de interés, ésta se convertiría en el principal mecanismo de ajuste macroeconómico, pero la economía real quedaría más expuesta a las fluctuaciones ya sea inflacionarias o recesivas.

Pero si la autoridad opta por mantener una regulación sobre la tasa de interés a fin de ejercer un control sobre el gasto real y el empleo, entonces tendría que permitir la fluctuación del tipo de cambio. En septiembre de 1999, las autoridades monetarias chilenas optaron por este camino, al permitir la libre fluctuación del tipo de cambio, "salvo en circunstancias excepcionales", según declaración del Banco Central. Con esta medida, el Banco Central mejoró sus posibilidades de utilización de la tasa de interés para el control de la inflación y la regulación del ciclo económico. Fue una decisión bien recibida por los analistas, porque le permite al Banco Central tener más libertad para regular la tasa de interés en función del ritmo interno de actividad económica⁴.

Estas opciones están muy influidas por otros dos tipos de políticas: la regulación de los movimientos de capitales y la política fiscal. Un uso activo y flexible de la regulación financiera cambiaría el escenario en el sentido que la apertura financiera sería limitada. Durante buena parte de los años 90 Chile utilizó estas restricciones y ellas permitieron que la crisis mexicana de 1995 no afectara mayormente al país. Esta política regulatoria ha sido reconocida internacionalmente como exitosa para preservar a Chile de las fuertes crisis financieras que se han producido en los años 90. Sin embargo, hay dos tipos de críticas que se han expresado con fuerza creciente: en primer lugar, desde un punto de vista empírico, se sostiene la ineffectividad de la regulación en el mediano plazo. Su mérito sería principalmente de corto plazo. La segunda

⁴ El 16 de abril de 2001 el Banco Central anunció la culminación de "un proceso gradual de desregulación del mercado cambiario que permitirá a las personas y empresas disponer de un acceso más fluido y eficiente a los beneficios de la integración financiera y comercial de Chile con el exterior".

crítica se refiere a que la regulación implica ir contra la corriente de la globalización económica y supuestamente, un encarecimiento artificial de los fondos prestables en el mercado interno. Las restricciones a los movimientos de capital sólo retardarían esa tendencia, frenando posibilidades de crecimiento. Un mercado financiero libre se autorregularía a través de la fluctuación de la tasa de interés: un exceso de entradas de capital disminuiría la tasa de interés interna y desalentaría esos ingresos. Estas opiniones reflejan un exceso de confianza en las reglas del mercado, que en el caso de los sectores financieros puede ser muy arriesgada. En la actual economía tan globalizada en el ámbito financiero, y en que las transacciones de este tipo superan ampliamente las transacciones de la economía real, criterios elementales de prudencia aconsejan mantener algunas formas de regulación, al menos durante coyunturas de alta incertidumbre como es la actual. Más abajo se vuelve sobre este tema.

2) La política fiscal

La política fiscal cumple tres importantes funciones generales en el sistema económico. Por una parte, incide en el gasto global y por lo tanto, tiene efectos en el ciclo económico, los que pueden intensificarlo (políticas pro-cíclicas) o bien, suavizarlos (políticas anti-cíclicas). En segundo lugar, tiene efectos redistributivos, al reasignar recursos e ingresos entre los distintos grupos sociales. En tercer lugar, contribuye a la creación de bienes públicos, algunos tangibles como las obras públicas, y otros intangibles, como la administración de justicia, la educación, etc. Durante los años 90 estas tres funciones fueron especialmente relevantes. La política fiscal ha contribuido a la estabilidad macroeconómica y a un alto crecimiento, ha impulsado una redistribución del ingreso hacia los sectores más pobres y ha contribuido a la formación de bienes públicos.

La principal contribución a la estabilidad macroeconómica ha sido la gestión responsable de la política fiscal, la cual permitió mantener durante casi toda la década un superávit global del gobierno central de 1,4% del PIB (Ministerio de Economía, 2000). Sin embargo, la tendencia en la segunda mitad de la década fue declinante, lo que causó preocupación. El promedio del superávit global para 1995-99 fue de 1,1% del PIB con un 0,4% en 1998 y -1,6% en 1999. Esta disminución del superávit fiscal está muy asociada a la disminución del ahorro nacional.

La explicación de esta tendencia declinante del superávit radica en dos tipos de factores. En primer lugar, los compromisos contraídos por el Gobierno del

Presidente Frei para la modernización de la educación, de la infraestructura física y la reforma judicial. Estas prioridades tienen alta relevancia política y económica, en una perspectiva de largo plazo, y había consenso nacional en la urgencia de asumirlas. Junto a ellas, el Gobierno se comprometió con mejoramientos de remuneraciones en sectores que estaban muy rezagados, como los profesores, los empleados de la salud pública y los fiscales en general. Debe incluirse también el mejoramiento de las pensiones más bajas, que habían sufrido fuertes deterioros, especialmente durante los años 80 (Ministerio de Hacienda 1999).

Un segundo factor que afectó negativamente el superavit fiscal fue la crisis económica de 1998-99, que mermó sustancialmente los ingresos públicos. En primer lugar, el precio del cobre disminuyó a menos de 70 cts. en promedio durante 1999, habiendo sido de 75 cts. en 1998 y 103 cts. en 1997. Esta caída disminuyó las utilidades de CODELCO y por ende, del gobierno central. En segundo lugar, la caída del gasto global y del PIB, afectaron el rendimiento tributario. En tercer lugar, la desaceleración de la tasa de inflación, si bien positiva de por sí, hizo caer también los ingresos tributarios que dependen de los valores nominales.

El sector empresarial ha reiterado su crítica a la política fiscal, sosteniendo el efecto expansivo que ésta habría tenido, lo cual habría incidido en la mantención de las altas tasas de interés. Si bien es cierto que en 1998-99 el gasto fiscal aumentó su efecto expansivo, por las razones dadas y a pesar de los sucesivos recortes de gastos que se hicieron en esos años (Ministerio de Hacienda 1999), ese efecto resultó anti-cíclico en la coyuntura recesiva que se produjo. Es decir, la disminución y desaparición del superavit, por razones coyunturales, atenuó los efectos recesivos y permitió compensar parcialmente el aumento del desempleo, con los programas especiales de empleo que se generaron.

Desde la perspectiva de largo plazo es preocupante la caída del superavit fiscal: se trata de su impacto en el ahorro nacional. Un componente significativo del superavit es el ahorro fiscal, es decir, la diferencia entre ingresos corrientes y gastos corrientes. La contribución fiscal al ahorro nacional fue importante durante la mayor parte de la década: en promedio, 4,4 puntos del ahorro nacional de 21,7% del PIB se originaron en el sector gobierno. En 1999 esa contribución cayó a 2,4 puntos, lo que representa la pérdida de 2 puntos del PIB. El proceso de ajuste contribuyó también a la disminución del gasto en consumo e inversión, lo que permitió disminuir el ahorro externo (o déficit en cuenta corriente), que había llegado a más de 6% del PIB. El ahorro

total se comprimió así en cerca de 5 puntos del PIB (las pérdidas anteriores fueron compensadas en parte con aumento del ahorro privado). En esta proporción disminuyó también la tasa de inversión. Pero la mantención del crecimiento a tasas del 6 o 7% anual requerirá una recuperación del ahorro nacional, una de cuyas fuentes es el ahorro fiscal. Aquí radica la importancia del compromiso asumido por las nuevas autoridades económicas de recuperar el ahorro fiscal en un plazo de dos años. De no ser posible un aumento del ahorro fiscal y del ahorro privado, se corre el riesgo de que la recuperación del crecimiento se traduzca rápidamente en un aumento del déficit en cuenta corriente externa. Esto puede ser necesario en forma transitoria, mientras se recupera la demanda interna, que ha sido el factor más restrictivo en la recuperación. Pero a mediano plazo sería indispensable un aumento significativo del ahorro nacional, si se quiere evitar poner en jaque la estabilidad del crecimiento⁵.

3) La apertura de la cuenta de capitales

La controversia sobre el efecto de los flujos financieros internacionales en la estabilidad macroeconómica no es nueva. Después de la primera guerra mundial hubo un proceso de internacionalización y fuerte aumento de los movimientos internacionales de capitales, generando inestabilidad y movimientos especulativos. Al término de la segunda guerra mundial, y basados en esa experiencia, influyentes economistas (entre ellos Keynes) expresaron su opinión de que los flujos de capitales, especialmente los de corto plazo, debían ser regulados si se quería evitar las fluctuaciones del empleo y de la producción (James, 1996). La experiencia de los años 90 muestra también que procesos de liberalización financiera muy intensos contribuyeron a generar situaciones de crisis en México, en 1994-95 y en los países del este asiático.

La tendencia histórica en Chile ha sido avanzar desde un sistema de controles estrictos y prohibiciones al libre movimiento de capitales, como el que existió hasta los años 70, hacia un sistema que permite la movilidad de capitales pero bajo regulaciones. El boom financiero de los años 90 intensificó la controversia en Chile, porque mientras otros países de la región liberalizaron ampliamente su cuenta de capitales, en Chile se mantuvieron el encaje y las restricciones de permanencia a los créditos e inversiones externas. El argumento principal en contra de la liberalización completa de los flujos se basa en los riesgos de inestabilidad que generan los auge crediticios. Estos auge se in-

⁵ El jueves 19 de abril de 2001 el Ministro de Hacienda presentó un amplio paquete de reformas al mercado de capitales que, entre otros objetivos, generaría importantes efectos positivos sobre el ahorro interno y el financiamiento de la inversión de las pequeñas y medianas empresas.

tensifican cuando la economía está en su fase expansiva. Las buenas perspectivas de crecimiento estimulan a los bancos a prestar y a los consumidores e inversionistas a endeudarse. Se expande el gasto, aumentan los precios de los activos los que permiten aumentar aun más el endeudamiento y la economía se hace más vulnerable. Cuando se produce una crisis por pérdida de confianza o por deterioro de los indicadores financieros, rápidamente los bancos restringen los créditos, exigen los pagos, los consumidores se ven obligados a liquidar activos, cuyos precios caen rápidamente. Con ello se inicia la fase recesiva. Las regulaciones y restricciones a los flujos externos tienen por objeto amortiguar esas euforias y crisis (Ffrench-Davis, 1999).

El argumento alternativo, sostenido por los partidarios de la liberalización financiera, plantea que los flujos de capitales no son propiamente el problema, sino la coherencia interna de la política macroeconómica. Una política de equilibrio en los aspectos fundamentales, como el tipo de cambio, el sector fiscal y el sistema monetario, junto a una adecuada regulación y supervisión del sistema bancario, no debiera intensificar el ciclo económico. Hay evidencia empírica, basada en estudio de casos, de que altos flujos externos de capital no se tornan insostenibles en economías que mantienen sus equilibrios fundamentales; en cambio, ello sí ocurre donde no se dan estas condiciones (Hernández y Landerretche, 1998). La cuestión es si a raíz de un auge de capitales externos se siguen manteniendo los equilibrios fundamentales. Esta cuestión apunta a la capacidad y la calidad de la gestión macroeconómica, aspectos en los que Chile ha hecho progresos notorios, a pesar de algunas críticas. Una situación más complicada puede plantearse en situaciones de crisis externas de mayor envergadura, cuando se producen contagios y los inversionistas se retiran en bloque. Por más coherentes que sean las políticas macroeconómicas, resulta difícil evitar esos efectos.

En una perspectiva de largo plazo, el argumento favorable a la liberalización financiera se basa en la mejor asignación de recursos financieros que se podría lograr en una economía integrada al exterior. Una economía de alto crecimiento pero de tamaño pequeño verá aumentar rápidamente también sus flujos de ahorro. En la medida que deba invertir esos ahorros sólo en el mercado doméstico, se crea el riesgo de distorsiones de precios (aumento excesivo de los precios de los activos) lo que induce ineficiencias. El desarrollo financiero y la apertura permiten diversificar los portafolios de inversión, los riesgos y las rentabilidades con mayor eficiencia. Aun más, un país que tenga una institucionalidad financiera moderna y con adecuadas normas de supervisión, podría entrar a operar también con activos financieros externos y así, atraer ahorros del exterior. El sector financiero podría convertirse en un sector dinámico y generador de ventajas comparativas. Existe la propuesta de

convertir a Santiago en un centro financiero internacional, en base al reconocimiento de sus buenas políticas macroeconómicas y su exitoso desempeño de crecimiento en los años 90. Pero ello requeriría una plena integración financiera al exterior y la apertura de la cuenta de capitales. Con todo, algunos observadores que no descartan la apertura financiera, dudan de que Chile pueda convertirse efectivamente en un centro financiero internacional, por la pequeñez de su mercado. En comparación con el tamaño de los sectores financieros de países vecinos, como Argentina o Brasil, en el Cono Sur, Chile tendría pocas posibilidades reales (Lessard, 1998). Pero habría que diferenciar entre la opción de una "plataforma financiera", que no sería viable, de una "plataforma de información", que sí cumpliría un objetivo importante, como es poner en contacto a los agentes financieros chilenos con la información más relevante y los instrumentos de los mercados mundiales (Lessard, 1998).

En síntesis, en una perspectiva de mediano plazo, la política macroeconómica enfrenta varios dilemas. En primer lugar, un dilema clásico: el aumento de la tasa de ahorro parece entrar en conflicto con el uso de la política fiscal para redistribuir el ingreso. Este último objetivo requiere aumentos del gasto público porque el gasto social absorbe la mayor parte (70%) del total. El Gobierno está haciendo un esfuerzo importante por aumentar la recaudación tributaria y el superavit fiscal sin aumentar la carga impositiva, a través de la disminución de la evasión. La disminución de la elusión o exenciones tributarias, que es un camino complementario, provoca el rechazo del sector privado aduciendo que ello equivale a una mayor carga impositiva. Hay también abusos en que la evasión se presenta como elusión, como es la organización de sociedades de personas que buscan ocultar gastos personales a través de gastos de la sociedad. En parte esto es inducido por las altas tasas tributarias que afectan los ingresos marginales de las personas, los que son considerablemente mayores que las tasas que pagan las sociedades. La iniciativa de reducir esas tasas de impuesto a la renta de las personas compensando con un pequeño aumento de las tasas a las utilidades ayudaría a aminorar los incentivos perversos a la evasión.

Pero en lo sustantivo, se requiere mejorar y aumentar los instrumentos de ahorro a largo plazo, los que para una economía como la chilena, son muy deficientes⁶. Desde el punto de vista fiscal y la necesidad de financiar el gasto

⁶ Incluso los Fondos de Pensiones ofrecen sólo dos alternativas de ahorro a los trabajadores. En el proyecto gubernamental de reforma al mercado de capitales se propone la creación de cinco alternativas de inversión a los cotizantes en el sistema de ahorro previsional.

social, una salida posible sería aumentar la participación privada en él, pero ello requiere cambios institucionales que aseguren la cobertura de las necesidades de los grupos más pobres y la disposición del sector privado a buscar sus utilidades a través del aumento de coberturas más que a través del aumento de precios. La política del sector privado de maximizar sus ingresos a través de los precios le está resultando suicida, ya que al aumentar los precios provoca el retiro de usuarios, como está ocurriendo en el sistema de salud privado.

Un segundo dilema tiene que ver con el tipo de cambio real y la apertura financiera. La estabilidad del modelo exportador requiere estabilidad cambiaria en términos reales, modificada por los aumentos de productividad. Pero una apertura financiera más intensa podría atentar contra esa estabilidad, en un mundo de turbulencias como el actual. La salida pasa por el desarrollo y perfeccionamiento de instrumentos de compensación del riesgo cambiario pero, de nuevo, esto implica cambios institucionales que disminuyan las barreras de entrada a los mercados financieros y aumenten la información a los pequeños exportadores.

La apertura de la cuenta de capital tiene riesgos pero también posibles beneficios. Entre estos últimos, está la posibilidad de que el sector financiero desarrolle ventajas competitivas y se convierta en una fuente importante de empleos de alta calificación (en los 90 fue un sector con alto crecimiento de su empleo). Es un sector que generaría también efectos importantes en la difusión de las tecnologías de información y en las telecomunicaciones, otro sector con grandes expectativas de crecimiento. Algunas condiciones básicas son el perfeccionamiento de la gestión macroeconómica, la adecuación de la regulación a las normas internacionales y la profundización de los mercados de riesgos. En todo caso, en lo que existe bastante consenso es que una estrategia de internacionalización financiera debe proceder con prudencia y en forma gradual, de modo de asumir nuevos riesgos a medida que progresa el aprendizaje, se adquieren competencias en el sector y se fortalece la institucionalidad reguladora y supervisora.

4) Debilidades sistémicas a nivel mesoeconómico

Aunque Chile ha hecho progresos evidentes en su competitividad internacional, que le han valido altos índices de desempeño en los informes internacionales, y que en América Latina le permiten tener un lugar destacado, existen debilidades competitivas de carácter mesoeconómico que deben ser abordadas como una alta prioridad estratégica. En un análisis de fortalezas y debili-

dades competitivas, ciertamente existen unas y otras, con un balance que hasta ahora ha sido positivo para Chile. Pero hay algunas áreas en las cuales el país ha mantenido una posición bastante desmedrada en términos comparativos internacionales, con cualquiera de los índices que se elaboran. Se pueden identificar las siguientes debilidades, cuyo enfrentamiento debería asumir un carácter prioritario en una renovación de la estrategia de competitividad: el desarrollo de la ciencia y la tecnología, de los recursos humanos, y de la infraestructura física. Adicionalmente, a pesar de no ser un factor directamente productivo, la distribución del ingreso y las grandes diferencias económico-sociales que existen en Chile se están convirtiendo en un obstáculo importante para el desarrollo sistémico de la capacidad competitiva. Hay también aspectos institucionales y de orientación de las políticas que se abordarán más adelante.

a) El desarrollo de la ciencia y la tecnología

Una conclusión indiscutida de los análisis del crecimiento económico de los países es que el desarrollo de la ciencia y la tecnología es un componente central entre los factores del crecimiento. Donde ha habido mucho más debate es respecto de cómo se induce mejor el cambio tecnológico en los países en desarrollo. Se ha ido aceptando la idea de que no es indispensable que un país en desarrollo tenga que hacer un esfuerzo propio de investigación y diseño para incorporar las nuevas tecnologías. Existe en la actualidad una oferta muy abundante de tecnologías a nivel mundial. Estas se pueden incorporar a través de diversos canales, como la inversión extranjera, la importación de bienes de capital, la compra de licencias, la organización de misiones técnicas y empresariales al exterior, etc. Pero, lo que también está bien establecido, es que a pesar de esa posibilidad de adquirir tecnologías en el exterior, un país no puede prescindir de desarrollar su propia capacidad institucional y de recursos técnicos y científicos para poder absorber eficazmente esas tecnologías. Esto se debe a que toda tecnología debe adaptarse a las condiciones locales. Además, la selección de tecnologías a comprar supone un conocimiento detallado de las necesidades de las empresas. Por lo tanto, el esfuerzo innovativo local no es prescindible.

El esfuerzo en investigación y desarrollo tecnológico se mide internacionalmente a través del indicador de inversión en investigación y desarrollo (I&D) como proporción del PIB. En Chile, este indicador ha estado durante varios años en un nivel de 0,7%, en circunstancias que en los países desarrollados se acerca al 3% y en los países asiáticos de reciente industrialización supera el 2%. Los informes de competitividad internacional del *World*

Economic Forum señalan el área de la tecnología como una de las más débiles de la economía chilena. Casi todos los componentes de esta área tienen una baja ubicación: educación en ciencias y matemáticas, disponibilidad de institutos de investigación, los recursos públicos y privados asignados a este objetivo, la cooperación universidades-empresas, la incorporación del correo electrónico, el uso del comercio electrónico, entre las principales debilidades.

Cuadro 3
GASTO PUBLICO EN FOMENTO PRODUCTIVO
(porcentajes)

	1994	1995	1996	1997 (*)	1998
1. Gasto total (mm pesos de 1997)	225,4	223,8	242,7	274,5	312,7
2. Proporción del PIB	0,9	0,8	0,8	0,8	0,9
3. Proporción del gasto fiscal total	4,0	3,7	3,7	3,9	4,3
4. Composición					
a) Micro empresa	7,3	8,3	10,2	10,1	9,1
b) PYMES	2,7	2,4	4,7	4,1	4,8
c) Innovación tecnológica	9,1	8,4	8,1	9,1	8,3
d) Fomento exportador	31,1	31,6	31,5	28,0	27,3
e) Desarrollo productivo regional	35,0	34,4	31,6	31,2	32,5
f) Capacitación	14,8	14,8	13,9	17,5	18,0

Fuente: Ministerio de Economía

(*) gasto presupuestario

Durante los años 90 se estuvo aplicando un programa de innovación tecnológica, coordinado por el Ministerio de Economía. Los objetivos de este programa fueron la conformación de una masa crítica de empresas innovadoras, la modernización de las pequeñas y medianas empresas, el acercamiento entre las universidades, centros tecnológicos y empresas y la formación de investigadores y técnicos de alto nivel. Los principales instrumentos fueron los Fondos Tecnológicos, los Fondos de Asistencia Técnica (FAT) y PROFOS dirigidos a las PYMES, y el Programa de Producción Limpia, orientado a estimular a las empresas a introducir tecnologías libres de contaminación. Es interesante que en forma progresiva los fondos tecnológicos se han basado en concursos de proyectos, con lo cual se ha estimulado la competencia y la eficacia de los proyectos para responder a las necesidades del mercado. En este mismo sentido, se ha incentivado la cooperación empresas-universidades a través del FONDEF, que opera con este requisito específico.

La asignación de fondos públicos para estos objetivos se incrementó a una tasa anual de 20% durante los años 90 (1990-98), cifra que corresponde al promedio de aumento del total de inversión pública para fomento productivo. Sin embargo, el mayor crecimiento operó en el primer quinquenio, con una disminución al 4,6% de crecimiento en 1994-98. Este cambio revela que la política tecnológica tuvo menos prioridad pública en la segunda mitad de ese período.

A fines de los años 90 se definió una política específica para desarrollar las capacidades en el ámbito de las tecnologías de la información⁷. Considerando la importancia que estas tecnologías están teniendo no sólo en la economía, sino en la organización de la sociedad, el ex Ministro de Economía propuso avanzar a una "nueva arquitectura del sistema productivo", basada en una economía de servicios, en los cuales las tecnologías de la información y las comunicaciones deberían tener el liderazgo (Jorge Leiva, 1999). En esta propuesta, se trata de asumir un enfoque más activo y selectivo para orientar los esfuerzos de inversión, educación e innovación, desarrollando nuevas capacidades genéricas y ventajas competitivas.

En relación al objetivo de aumentar la participación del sector privado en el desarrollo tecnológico, algunas ideas interesantes que se han propuesto son⁸:

- Extender incentivos de mercado a los institutos públicos de investigación (por ejemplo, vía fondos concursables).
- Mejorar las relaciones universidades-empresas, lo cual se puede lograr aumentando el financiamiento para proyectos conjuntos, mediante la creación de consorcios tecnológicos, en los que también podrían participar empresas extranjeras que tengan liderazgo tecnológico (un incentivo para las empresas extranjeras es que en Chile el costo de un científico es muy inferior al que tiene en Estados Unidos o Europa).
- Enfatizar la dimensión comercial y de negocios que pueden tener los proyectos de innovación tecnológica. Esto es fundamental para interesar al sector privado. Es el método que ha utilizado la Fundación Chile (así se introdujo en Chile el cultivo del salmón).
- Fortalecer la cadena innovación-capital de riesgo-acceso a la bolsa. Esto implica que se debe intensificar los vínculos entre las políticas de innovación tecnológica y las políticas de financiamiento de largo plazo y de capital de riesgo.

⁷ Comisión Presidencial Tecnologías de Información y Comunicación (1999).

⁸ Ideas propuestas por los economistas Eduardo Bitrán y Fernando Suárez. Ver *El Mercurio*, 24 de septiembre del 2000, *Economía y Negocios*.

b) Los recursos humanos

El tema de los recursos humanos adquiere también una creciente importancia. Se ha determinado empíricamente que la educación es una variable muy relevante del crecimiento económico. El BID estima que por cada año adicional de escolaridad de la fuerza de trabajo la tasa de crecimiento anual promedio se eleva entre 0,6 y 0,8 puntos porcentuales (BID, 1997, pág. 55).

Aunque existe una opinión tradicional de que Chile posee una buena dotación de capital humano, que le permitiría desarrollar ventajas competitivas en sectores de tecnología avanzada, la evidencia no apoya esa hipótesis optimista que ya casi se ha convertido en mito. Según la encuesta CASEN (MIDEPLAN, 1999), en Chile el promedio de años de escolaridad de la población de 15 o más años aumentó desde 9 en 1990 a 9,7 años en 1998, promedio todavía bastante inferior a los 12 años recomendados internacionalmente. Además, existen importantes diferencias entre el primer quintil, más pobre, que aumentó desde 7,3 años a 7,4 años entre esos años, y el quintil más rico, que aumentó desde 12,1 a 13,1 años de escolaridad. Estas diferencias son determinantes de las diferencias de oportunidades de inserción productiva de la fuerza de trabajo.

Ellas se ven magnificadas aun más por las diferencias de calidad de la educación, de gran incidencia en la calidad de la fuerza de trabajo. El estudio de la OECD sobre la capacidad de comprensión del lenguaje escrito, de amplia divulgación, puso en evidencia la poca eficacia del sistema educacional chileno. Su ubicación en el *ranking* de 22 países fue en el último lugar. El estudio reveló que entre el 80 y el 85% de la población chilena entre 15 y 65 años no calificó con un nivel de comprensión mínimo necesario para desempeñarse en la vida diaria frente a las complejidades de la vida moderna (OECD, 2000, pp. 136-137). Esto no sólo revela una debilidad cultural, sino también competitiva porque se trata de una severa limitación para el aprendizaje laboral que se requerirá a medida que el país diversifica su estructura productiva, profundiza sus niveles tecnológicos y desarrolla los mercados laborales.

En otros niveles educacionales, la evidencia (de mediados de los años 90) apunta en la misma dirección. La educación pre-escolar en sectores de pobreza en Chile adolece de serias deficiencias. Se ha establecido que no hay diferencias en el desarrollo y las capacidades de los niños que asisten a parvularios y los que no asisten. Hay una probabilidad no despreciable, incluso, que los niños que asisten a parvularios experimenten un retroceso en su desarrollo. En relación a la educación básica en sectores de pobreza, el 50% de los

niños de primero y segundo año básico no logra contestar la mitad de las pruebas de castellano y matemáticas (Eyzaguirre, 2000).

De las pruebas SIMCE se ha detectado que uno de cada dos niños al final del cuarto año básico no comprende bien lo que lee y no es capaz de procesar información adecuada a su edad (Eyzaguirre, 2000). Esta situación se proyecta también a lo largo de la educación media⁹.

La conclusión general de estas evidencias es que el sistema educacional chileno tiene serias deficiencias de calidad, que no contribuyen a la formación de trabajadores y profesionales como los que se requerirán en el mediano plazo, a medida que se desarrolle la sociedad de la información y la "nueva economía". Esta conclusión apoya la alta prioridad que el gobierno le está dando a la reforma educacional, pero enfatiza la necesidad de una evaluación permanente de la misma, así como de los recursos públicos y privados que se están asignando.

Aparte de la educación general, el capital humano de un país se forma con la capacitación laboral orientada a las actividades productivas. Al respecto, es alarmante constatar que la política de capacitación laboral que se ha estado aplicando durante años no recibe la importancia que debiera tener por parte de las empresas. La evidencia indica que más del 60% de los recursos públicos potenciales no son utilizados por las empresas. Un estudio reciente revela que menos del 9% de los trabajadores de las microempresas se capacitan, un 20% lo hace en la pequeña empresa y en cambio, un 41% de los trabajadores de las empresas grandes acceden a algún tipo de capacitación. Esto significa que los trabajadores que probablemente están en los mejores puestos de trabajo y tienen mayores calificaciones son los que siguen capacitándose, no así los trabajadores de las pequeñas y microempresas, que son quienes más la necesitarían (Bravo, 1999, cuadro IV.3).

Se puede resumir lo anterior. La realidad actual de la economía internacional muestra una transformación sostenida hacia sistemas basados en tecnologías de la información y de las comunicaciones. Los países desarrollados llevan el liderazgo en este aspecto, lo cual está marcando la pauta sobre la dirección que debería tener la transformación económica y el sentido que deberían asumir las estrategias de desarrollo competitivo. Un insumo esencial de esta nueva economía es una fuerza de trabajo calificada adecuadamente para las ne-

⁹ La prueba TIMSS99, que evalúa las habilidades para las matemáticas y las ciencias de estudiantes de 8° básico a nivel internacional, también mostró desfavorables resultados para la muestra chilena, que se basó en cinco mil escolares en 1998. Ver *El Mercurio*, 17 de diciembre del 2000, p. D22.

cesidades que emergen de este sistema. Todas las señales del cambio en los requerimientos de trabajo apuntan en la dirección de que, más que habilidades específicas y muy especializadas, las nuevas demandas apuntan hacia destrezas genéricas de los trabajadores, que les permitan adaptarse y desenvolverse en la nueva economía con flexibilidad y capacidad de adaptación. Especializaciones muy finas pero rígidas no garantizan la empleabilidad permanente de los trabajadores. Chile parece tener varias debilidades en sus sistemas educativos, y especialmente en la calidad de ellos. Al mismo tiempo, se detecta una cultura organizacional que le asigna baja prioridad a la capacitación. La utilización de los recursos disponibles para estos fines es baja, después de diez años de una política sistemática de capacitación. Y la mayor parte de esos recursos son utilizados por las empresas más grandes, que son las de mayor productividad, y por los trabajadores con mayores niveles de educación y capacitación. Esto refuerza un círculo vicioso que puede ser muy grave a mediano plazo, porque no sólo mantiene una debilidad estructural para mejorar la productividad en la nueva economía, sino contribuye a profundizar la brecha de desigualdad entre los que acceden a los buenos puestos de trabajo y los que permanecen excluidos.

c) El clima laboral en las empresas

La calidad del capital humano depende también de otra variable, que es las relaciones de confianza que se puedan establecer entre empresarios y trabajadores en las empresas. Desde el punto de vista del clima laboral, los años 90 han sido un período de transición entre el viejo sistema sindical, reivindicativo, orientado al conflicto y basado en la desconfianza entre empresarios y trabajadores, a un nuevo sistema que mira las relaciones entre esos agentes como un juego de suma positiva, en que ambos actores enfrentan conjuntamente los desafíos de la competitividad. Aquí el problema principal es el de la adecuación de la capacidad y calidad del trabajo a los requerimientos de la nueva economía que se señalaba antes. Esto implica que se desplaza el foco de las motivaciones de los trabajadores: más que reivindicar beneficios permanentes de la empresa (reivindicaciones que pueden quedar rápidamente obsoletas), se trata de asegurar una gestión de la productividad y la calidad de la empresa como un todo, que asegure su capacidad competitiva en el mercado y una participación real de los trabajadores en los beneficios generados. Esto implica gestión de la calidad en todos sus niveles: del producto final, de los procesos de producción, de las tecnologías, del trabajo, de las condiciones sociales de los trabajadores, de la gestión general de la empresa.

El problema de las relaciones laborales debe ponerse en este marco. En un

contexto de mercados inciertos y muy competitivos, la protección de los derechos sociales de los trabajadores, como el derecho al empleo y a la estabilidad de los ingresos, corresponde al plano de la institucionalidad social y laboral, a nivel macro, más que de la empresa. No se les puede pedir a las empresas que asuman los riesgos de los ajustes laborales y de cambios en los requerimientos de trabajo cuando ellas mismas deben estar ajustándose permanentemente. Pero tampoco se les puede pedir a los trabajadores que asuman los costos de ajustes sistémicos. Es la sociedad, a través de su institucionalidad, la que debe hacerse cargo de la protección frente a los riesgos y a la inseguridad laboral. Instrumentos como el seguro de desempleo, la seguridad social y el acceso a la salud y la educación deben ser elementos de protección macrosocial. En lo que sí la empresa tiene una responsabilidad es en la generación de un clima laboral que les permita y facilite a los trabajadores su propio desarrollo profesional y su empleabilidad. Este clima laboral también supone el respeto por parte de los empleadores de la institucionalidad laboral existente y de los acuerdos y convenios establecidos a través de las negociaciones colectivas. No debe olvidarse que la empresa es el lugar donde los trabajadores se desarrollan como personas y sujetos, lo cual implica enfoques diferentes de las relaciones laborales que si ellos sólo fueran un factor productivo.

La institucionalidad laboral ha sido un tema de creciente disenso en Chile durante los años 90. La herencia del régimen militar fue una legislación muy restrictiva para los trabajadores, al permitir una gran flexibilidad para los despidos y el desconocimiento de los derechos sindicales. En 1990 se acordó iniciar un diálogo social tripartito entre el gobierno, los dirigentes empresariales y sindicales, que permitiera echar las bases para una nueva institucionalidad laboral, la cual fue reformada para mejorar las condiciones de negociación sindical y proteger ciertos derechos básicos de los trabajadores, como la expresión de causal de despido.

Este acuerdo tuvo una gran importancia estratégica para la mantención de un clima poco conflictivo de las relaciones laborales, el cual fue apoyado también por la política social del Gobierno. Sin embargo, las relaciones trabajadores-empresarios sufrieron un deterioro a lo largo de la década, ya que mientras los dirigentes sindicales consideraron que la reforma de 1990 fue muy básica y mínima, requiriéndose una nueva reforma, los dirigentes empresariales consideraron inconveniente introducir elementos que podrían rigidizar las relaciones de trabajo en las empresas. Esta falta de consenso sobre la institucionalidad laboral es un factor de incertidumbre y su postergación no contribuye a fortalecer la capacidad competitiva ni tampoco el mejoramiento de la equidad social.

d) La infraestructura física

El desarrollo de la infraestructura física ha tenido una alta prioridad en las políticas públicas durante los años 90. A fines de la década, más del 45% de la inversión pública se destinaba a infraestructura de transporte y su crecimiento fue más alto que el de la inversión pública general, de acuerdo a cifras de MIDEPLAN. Pero no sólo se asignaron recursos públicos. En forma complementaria, se diseñó una institucionalidad que ha permitido la participación del sector privado en la construcción de caminos, a través del sistema de concesiones, el cual ha sido muy exitoso.

Sin embargo, en los índices internacionales de competitividad este sector es uno que muestra los mayores rezagos. Por ejemplo, en el índice del *World Economic Forum* de 1999, aunque en el área de infraestructura Chile se ubica en el lugar 18 entre 59 países, ubicación que es bastante favorable, al desagregar los distintos componentes se percibe una gran heterogeneidad. Hay una muy buena calificación para la inversión privada en infraestructura la que, como se mencionaba, se ha hecho posible por el sistema de concesiones. En cambio, hay otras áreas en las cuales el desempeño del país es muy bajo: cantidad y eficiencia de la red caminera, cantidad y eficiencia de los puertos y desarrollo de la red de ferrocarriles. Antes, al hacerse referencias al informe de la misión japonesa, se aludía a este tema. El mediocre desempeño en estas áreas se debe principalmente a la baja prioridad que tuvieron en las políticas públicas de los años 70 y 80, durante los cuales se acumularon enormes déficit de inversión y falta de mantención, lo que significó fuertes deterioros de la infraestructura disponible. Los esfuerzos de los años 90 por mejorar la red vial y de puertos todavía son insuficientes para alcanzar niveles de disponibilidad adecuadas a las necesidades de la economía chilena.

e) Las desigualdades económico-sociales

Por otro lado, aunque no se trata propiamente de un insumo productivo, las desigualdades sociales existentes en Chile constituyen también una debilidad competitiva porque afectan la cohesión social, la posibilidad de lograr acuerdos y consensos respecto de temas centrales como el ahorro y la inversión, el aumento de la confianza entre los actores sociales para definir horizontes de largo plazo y la posibilidad de inserción productiva del conjunto de la población. La alta desigualdad socio-económica que existe en Chile es un factor restrictivo para el diseño de una estrategia de largo plazo, porque ella constituye una presión permanente para modificar las reglas del juego. Un ejemplo típico es el tema de la reforma tributaria. Cada cierto tiempo surgen propues-

tas e iniciativas tendientes a aumentar la carga tributaria a fin de poder asignar más recursos públicos a los sectores más pobres¹⁰. Sin embargo, como políticamente es inviable aumentar la carga tributaria, el camino seguido por los gobiernos ha sido mejorar el control impositivo y disminuir la evasión¹¹. Chile aun tiene camino que recorrer en este aspecto, sobre todo al considerar los numerosos resquicios legales que permiten eludir impuestos, a veces en forma fraudulenta.

IV. LA INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO PRODUCTIVO

Una dimensión fundamental del fortalecimiento de la capacidad competitiva con integración social es la institucionalidad para el desarrollo productivo. No basta que las elites económicas se modernicen. Se requiere que todos los sectores sociales se movilicen y se incorporen a un esfuerzo colectivo. Esta ha sido la clave del éxito económico que han logrado países que sufrieron la devastación de la guerra, como los europeos y los del sudeste asiático. En este aspecto, una adecuada institucionalidad cumple el papel de coordinar y catalizar las acciones individuales en la búsqueda de objetivos comunes. Ella también es indispensable para complementar los mercados. No basta que éstos se libéralicen para que logren su máxima eficiencia. La movilización de los recursos y de los agentes económicos requiere reglas del juego claras y señales que orienten las decisiones de largo plazo.

Durante los años 90 los dos gobiernos concertacionistas impulsaron una institucionalidad y un conjunto de instrumentos para el desarrollo productivo, con los objetivos de insertar productivamente a las pequeñas y medianas empresas en el modelo exportador, aumentar sus vínculos con las grandes empresas, disminuir las barreras de entrada al cambio tecnológico, generar externalidades y aprendizajes a través de la asociatividad y estimular la capacitación de los trabajadores. En forma complementaria, se reconoció la necesidad de que estas políticas se regionalizaran, a fin de estimular la descentralización del Estado y la desconcentración de las actividades productivas.

¹⁰ Está demostrado empíricamente que en Chile el gasto público social contribuye a disminuir la brecha entre los grupos de más altos y más bajos ingresos.

¹¹ Hay bastante consenso que la tributación a las personas debería modificarse más bien a la baja, compensada con un aumento de los impuestos a las empresas.

1. La política e instrumentos para la inserción productiva

La política que se ha estado aplicando para el desarrollo productivo tiene las siguientes características, que la diferencia de las antiguas políticas industriales:

- i) Su objetivo principal es disminuir las fallas de los mercados, especialmente las que afectan a las pequeñas y medianas empresas por haber mercados incompletos o inexistentes, a la inversión en capital humano, a la diversificación de exportaciones, a la innovación tecnológica, por mencionar las principales. Se supone que si los mercados operaran razonablemente bien, el Estado no tendría necesidad de intervenir para otorgar incentivos especiales. Pero como de hecho existen esas fallas en los mercados, el libre funcionamiento de los precios no conduce al óptimo económico y a la eficiencia social por lo que el Estado tiene una responsabilidad a nivel microeconómico.
- ii) Horizontalidad. En este enfoque, se ha reemplazado la opción del Estado a favor de unos "sectores ganadores" por una opción en que el apoyo estatal se orienta horizontalmente a mejorar las oportunidades de las empresas para aumentar su eficiencia y productividad. De aquí que se hable de políticas neutrales en un sentido sectorial en vez de las políticas verticales o sectoriales de los antiguos enfoques, es decir, políticas orientadas a todos los sectores productivos. El fundamento de este enfoque es que el Estado tiene menos información que el sector privado respecto de las inversiones productivas más rentables y, además, no es conveniente que se involucre en opciones específicas ya que comprometería recursos públicos frente a eventuales fracasos. Sin embargo, el debate no está cerrado en este tema, ya que hay opciones sectoriales que requieren plazos largos de gestación, por ejemplo, en capital humano y aprendizaje empresarial y, por lo tanto, existen necesidades de coordinación y de generación de señales, especialmente para los pequeños y medianos empresarios. Se volverá sobre este tema más adelante.
- iii) Se trata de políticas orientadas a la demanda que ejercen las empresas en vez de políticas orientadas a la oferta. En las políticas de demanda, los incentivos se entregan a las empresas usuarias y a iniciativa de éstas para que sean ellas las que decidan cómo y cuando usarlos. Por ejemplo, en el caso de los subsidios para capacitación de los trabajadores, queda a la discrecionalidad de la empresa decidir si capacita a sus trabajadores, en cuyo caso podrá acceder a esos subsidios. Adicionalmente, es la empresa la que decide demandar un servicio de

capacitación en el mercado, para beneficiar a sus trabajadores. En el antiguo enfoque, el Estado definía en primer lugar que una determinada industria, por ejemplo, la textil, recibiría recursos subsidiarios. Los proveedores de servicios, los bancos por ejemplo, a su vez recibían subsidios en la medida que atendían las necesidades de esa industria prioritaria.

- iv) Son políticas que actúan a través del mercado y no en contra del mercado. Por ejemplo, en vez de prohibir una importación, excluyendo ese producto del mercado, se fortalece la capacidad competitiva de una empresa para enfrentar esa competencia en el mercado. En relación a la asistencia técnica, se trata que ésta sea generada por profesionales y empresas de consultoría independientes en vez de que sean organismos estatales. Para acceder al financiamiento, los programas de estímulo operan a través de la banca comercial, subsidiando los costos más altos que le significa operar con las pequeñas empresas o subsidiando las primas de seguros de garantía.
- v) En relación a la gestión de los subsidios estatales para enfrentar las fallas de mercados, ahora la relación Estado-empresarios se hace más indirecta. Ya no es el Estado el agente que entrega directamente los recursos a las empresas, en forma discrecional como ocurría en el antiguo paradigma de las políticas industriales, sino más bien agentes operadores intermedios los cuales gestionan los incentivos a través de instrumentos competitivos y transparentes, en base a criterios objetivos y regulados, no sectoriales, que deben ser evaluados. El sistema opera en forma piramidal: el Estado actúa a un nivel de "tercer piso", los agentes operadores intermedios que aplican los instrumentos pertenecen a un "segundo piso" y los consultores y empresas de servicios, en contacto directo con las pequeñas y medianas empresas, están en el "primer piso"¹².

Para aplicar esas políticas, se han desarrollado numerosos programas e instrumentos de fomento de tipo horizontal y una institucionalidad piramidal, con distintos grados de acercamiento al mercado. Estos instrumentos son administrados principalmente por la CORFO, aunque también participan otras instituciones públicas como el SENCE, ProChile, INDAP, entre otros¹³. Entre los principales programas CORFO está el Fondo de Desarrollo Tecnológico, FONTEC y el Fondo para el Desarrollo Innovador, FDI; el programa Todo Chile, orientado a identificar oportunidades de inversión en regiones, y

¹² Véase Maggi (2000), pág. 138 y sgtes.

¹³ Una buena reseña de los programas e instrumentos administrados por el Ministerio de Economía y por CORFO se encuentra en Menéndez (2001).

los diversos instrumentos horizontales de fomento, como los Fondos de Asistencia Técnica, FAT, que otorgan financiamiento a las empresas para consultorías y el diseño de proyectos de inversión, reestructuración y mejoramiento de calidad; los Proyectos de Fomento, PROFOS, que fomentan la asociatividad entre pequeñas empresas para crear externalidades, aprendizajes y acceso a mercados. La cobertura de estos instrumentos creció desde cerca de 600 empresas en 1993 a más de 10.000 empresas en 1997¹⁴. Si se considera que el universo de las PYMES es de cerca de 90.000 empresas, se comprende que el alcance de estas políticas es todavía muy limitado y se requiere aumentar el acceso a ellas. Aparte de estas políticas orientadas a las PYMES, otros sectores beneficiados también con instrumentos de fomento han sido el agrícola, a través de INDAP, la pequeña y mediana minería, a través de ENAMI, la pesca artesanal y los microempresarios. El total de recursos que el Estado entregó a través de los diversos instrumentos de fomento productivo aumentó en cerca de 39% en términos reales entre 1994 y 1998, con lo cual su participación en el gasto fiscal total se mantuvo aproximadamente constante (ver cuadro 3).

Otra política más general orientada a promover el desarrollo de la competitividad incluye el programa de capacitación, el cual es administrado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE. Se basa en una franquicia tributaria a la cual pueden acceder las empresas que realicen programas de capacitación para sus trabajadores. Esa capacitación puede ser contratada con empresas consultoras que proveen el servicio. La empresa está autorizada para descontar los gastos de sus pagos tributarios. Durante el gobierno de Frei se reformó la ley del SENCE, con el objeto de ampliar los beneficios a pequeños empresarios y sectores de trabajadores que habían experimentado dificultades para acceder. Con todo, la población trabajadora que accede a estos recursos sólo utiliza el 40% de los recursos potencialmente disponibles.

Independientemente de los méritos o problemas que puedan tener los instrumentos específicos para el fomento productivo, la política general en este aspecto adolece de algunas dificultades. En primer lugar, el volumen de recursos públicos que se ha movilizado para estos fines es modesto. Hacia fines de la década los recursos totales llegaban a cerca de 670 millones de dólares, incluidos los instrumentos para el desarrollo exportador, como el reintegro simplificado, que significaron cerca de un tercio del total. Estos recursos de fomento representaron alrededor de un 4% del gasto fiscal en 1998. Aquí se incluyen los recursos para desarrollo tecnológico, capacitación, recursos es-

¹⁴ Maggi, op. cit.

pecíficos para regiones y fomento de las PYMES y microempresas. Este volumen de recursos no ha facilitado la masificación de las políticas, de manera de generalizar la modernización de las PYMES. Un segundo problema que ha enfrentado esta política es la dificultad de acceso a la información respecto de cómo utilizar los instrumentos y cómo beneficiarse de ellos, por parte de los pequeños empresarios. Este problema es mayor en las regiones, donde suele proliferar la crítica a una supuesta ausencia de políticas de fomento. Esto puede ser un síntoma de la debilidad institucional que tienen las políticas de desarrollo productivo en las regiones, la cual les hace difícil a los empresarios integrarse en redes de información. Un tercer problema se relaciona con las dificultades de acceso al financiamiento comercial de corto plazo. La falta de garantías reales que puedan ofrecer a la banca comercial les impide a los pequeños empresarios un financiamiento fluido de corto plazo, condición que a su vez les dificulta la planificación estratégica a mediano plazo. Más difícil aun ha sido el financiamiento de largo plazo, para obtener el cual los empresarios pequeños deben hipotecar sus bienes personales. Un cuarto problema es la falta de sinergias entre los distintos instrumentos, es decir, la dificultad para potenciarse recíprocamente en la medida que se utilicen en forma más articulada e integrada¹⁵.

Una manera de potenciar estas articulaciones es a través de los complejos productivos integrados o *clusters*, en los cuales se busca la complementariedad entre actividades relacionadas a un sector dominante de base territorial. Un ejemplo que ya está en marcha es el Programa de Desarrollo del Cordero de Magallanes, de la Corfo. Los Foros Regionales de Desarrollo Productivo propiciaron la formación de *clusters* en diversas regiones del país, como el turismo en la región de la Araucanía, el forestal-maderero en Bío-Bío, y el marítimo-portuario en Valparaíso.

2. Limitaciones institucionales de las políticas

Para aplicar esta política de desarrollo, que actúa a través del mercado, se ha diseñado una institucionalidad pública que busca la descentralización funcional, a fin de establecer una estrecha relación entre las empresas y los organismos que administran las políticas y los recursos. Durante los años 90 ha habido un intenso proceso de aprendizaje institucional respecto de cómo desarrollar una política de fomento, pero aun subsisten dificultades de diverso tipo.

Para analizar el tema, se puede partir con la siguiente pregunta. ¿Cómo se hace "política de desarrollo productivo" en la sociedad de mercado? ¿Cuál es

¹⁵ Maggi (2000)

la lógica de las políticas en un sistema en que los mercados tienen un papel central? Intuitivamente, se puede sostener que no sólo deben cambiar los objetivos e instrumentos de las políticas, sino también el modo como se hace la política, es decir, la institucionalidad. La política macro opera sobre los agregados, es centralizada y es responsabilidad directa del gobierno. Pero las políticas meso y microeconómicas deben operar con la sociedad, con los agentes económicos y los actores sociales. De aquí surgen nuevas complejidades respecto de la institucionalidad que operó tradicionalmente, en el modelo de "sustitución de importaciones".

En la sociedad Estado-céntrica, la política industrial tenía sentido porque era una política "desde el Estado", desde arriba. Se trataba de una sociedad que había sido estructurada, al menos en el siglo XX, desde el Estado (para recurrir a la conocida tesis Góngora). Era (y en muchos aspectos sigue siendo) una sociedad muy vertical, centralizada, concentrada y referida al poder político. En ese contexto, las políticas de desarrollo económico y en particular de desarrollo de la producción no podían sino ser políticas dirigidas por el Estado. El paradigma clásico es el "modelo Corfo". Desde la Corfo surgen las grandes iniciativas de desarrollo industrial, de inversión, de cambio tecnológico. Ahí se concentró la capacidad decisoria, la formulación de las grandes visiones, los recursos para asignar al desarrollo industrial. La gran aspiración de las profesiones más ligadas al desarrollo económico era acceder a los puestos de trabajo de Corfo y sus empresas.

En la sociedad de mercado que se ha desarrollado desde los años 80, el panorama es fundamentalmente distinto. Aunque el Estado sigue siendo el centro político más relevante, ha tenido que entrar a compartir el poder económico con los grandes grupos financieros, con fuertes conexiones transnacionales. Ahora son éstos los que se han constituido como el origen de las grandes iniciativas de inversión, de innovación tecnológica, y en consecuencia, son ellos los que generan las mayores expectativas laborales para los nuevos profesionales. Ya no es el Estado el que concentra los recursos financieros, sino que éstos fluyen a través de un mercado de capitales de creciente sofisticación. Se desarrollan vínculos horizontales y verticales entre los agentes económicos, éstos están mucho más informados y pueden acceder a los recursos y a los mercados en forma competitiva. La política debe trabajar en esta estructura, en base a "centros múltiples" de poder económico.

Tampoco tiene el Estado la suficiente capacidad política para generar "visiones de largo plazo", porque el ritmo de cambio es tan acelerado y la fluidez internacional de los recursos, financieros y humanos, de tal intensidad, que

difícilmente podrían tales "visiones" ser algo más que una mera formulación de deseos de algunas cúpulas políticas o tecnocráticas.

También conspira en contra de un papel más protagónico del Estado el hecho de que su propia institucionalidad ha ido quedando desmembrada, tanto como consecuencia de las reformas privatizadoras como por efecto de una estructuración del sector público que ha segmentado las capacidades que siguen existiendo. Es así como al interior de éste se observa una división de tareas y una especialización que, si bien ha facilitado una mayor eficiencia de las funciones específicas, le ha quitado al Estado la capacidad de articulación de los mercados y de los sectores productivos en regiones donde el sector privado se muestra más débil. Las diversas funciones del fomento productivo se han ido radicando en agencias especializadas, con altos grados de autonomía y celos institucionales. A manera de ejemplo, se puede mencionar que la capacitación ha quedado localizada en el Ministerio del Trabajo, algunos créditos de fomento y los estímulos a la innovación tecnológica, en la Corfo, otros créditos de fomento, según los sectores, en el Ministerio de Minería o de Agricultura y Banco del Estado, la promoción de las exportaciones en los Ministerios de Economía y Relaciones Exteriores.

Se comprende que en este marco mal podría el Estado aplicar estrategias centralizadas y de relaciones verticales, a la antigua usanza. A ello se agrega que los grandes grupos empresariales, por su alto grado de poder económico y por la autonomía que les dan los mercados abiertos, no necesitan al Estado para sus objetivos de desarrollo, excepto en cuanto éste debe fijar las reglas del juego, la política macroeconómica, la institucionalidad regulatoria más general y la defensa de los intereses comerciales chilenos en el exterior ante eventuales conflictos.

Los pequeños empresarios quedan, así, en gran medida librados a la espontaneidad de los mercados. Los que se orientan al mercado nacional deben competir con las importaciones. Pero las condiciones de competencia de los años 90 no favorecieron a este sector. Una sostenida apreciación cambiaria y la progresiva disminución de los aranceles a las importaciones les rebajaron los precios a los cuales debieron competir. El escenario competitivo internacional también ha cambiado drásticamente con la incorporación de China al comercio de manufacturas y las devaluaciones de los países asiáticos después de 1997, todo lo cual ha disminuido los precios internacionales de muchas manufacturas tradicionales. Las dificultades para acceder a los mercados de créditos ha mantenido a las PYMES muy restringidas en el financiamiento de sus proyectos. Su única posibilidad está en el mejoramiento de la productivi-

dad y la modernización, pero éstos son objetivos de mediano plazo, que suponen una cultura de la innovación y, sobre todo, un aprendizaje que no puede sino ser sistémico y de mediano plazo. Una minoría de pequeños y medianos empresarios ha podido transformarse productivamente e incluso, acceder a los mercados de exportación, superando las dificultades señaladas en base a su creatividad y al apoyo público derivado de algunos de los instrumentos de fomento. Pero para la gran mayoría de los pequeños y microempresarios, sobre todo en las regiones, las condiciones de los mercados les permiten sólo la sobrevivencia cada vez más precaria.

3. La dimensión regional

La profundización democrática, la mayor participación de la sociedad civil y el predominio del mercado en el desarrollo económico reciente han relevado la importancia de las regiones. Desde el Estado se ha impulsado también un proceso de regionalización que, si bien adolece de deficiencias y frustraciones, ha contribuido a darle un realce social y político inédito a las regiones. Estas han asumido un papel creciente como actores sociales frente al Estado central, con sus intereses específicos y sus demandas por políticas, recursos y oportunidades. La dimensión territorial del desarrollo ha adquirido, así, un perfil destacado, ya sea porque algunos ejes relevantes de la inversión se basan en recursos naturales con localizaciones muy específicas (por ejemplo, las plantaciones forestales de las regiones del Bío-Bío y la Araucanía, o las salmoneras de la región de Los Lagos) o porque importantes conflictos sociales han surgido ante la destrucción de actividades tradicionales, como fue el caso en la zona del carbón. Se entiende, entonces, que esta renovada relevancia de las regiones se relacione estrechamente con la reestructuración productiva y económica derivada de políticas nacionales como la apertura internacional de la economía y la difusión del sistema de economía de mercado.

En último término, el desarrollo productivo es un proceso que tiene lugar en territorios muy específicos. Por lo tanto, las políticas y la institucionalidad orientadas al fomento productivo deben tener una concreción territorial. Ello implica que la eficacia de las políticas va a depender directamente, aparte de sus méritos propios, de la contribución que hagan los entornos locales, como también de los obstáculos que éstos presenten. En este sentido, la dimensión sistémica del desarrollo adquiere plena vigencia. Uno de los aspectos más relevantes de esta dimensión sistémica es el de la institucionalidad pública regional. Como parte del proceso de regionalización, se ha estado aplicando una política de descentralización regional que busca transferir recursos y capacidades desde el centro a las regiones. Sin embargo, las evaluaciones mues-

tran muchos aspectos críticos que sugieren que los obstáculos para una descentralización efectiva han sido muy superiores a lo esperado. A continuación se discutirán algunos de estos problemas. Ellos tienen que ver con los enfoques hacia el desarrollo regional, que generan algunas ambigüedades y con la institucionalidad pública regional.

1) Los enfoques del desarrollo regional

Una opinión de alta frecuencia que se escucha entre los actores sociales de las regiones, sean éstos públicos o privados, es que las políticas de desarrollo regional corresponden a la aplicación de un enfoque nacional de la política de desarrollo productivo en las regiones, más que a un diseño de estrategia formulado por los propios actores regionales. Esta percepción es coherente con la idea, a menudo planteada por las autoridades centrales del Estado, de que no puede haber políticas específicas y ad-hoc para cada una de las regiones. Esta idea se basa en la presunción de que las políticas específicas corren el riesgo de estimular presiones por subsidios ad-hoc desde el Estado central a las regiones, lo que podría generar ineficiencias en la asignación de recursos. Este concepto de un Estado central que subsidia los déficit territoriales está arraigado en la cultura política chilena desde que el país era colonia. Esa fue la relación de Chile con el imperio colonial y fue también la relación del gobierno central con las provincias.

Sin embargo, a medida que el país se desarrolló económicamente y sus territorios pudieron explotar sus recursos naturales y sus propias riquezas, ya no fue tan evidente que siempre el Estado central subsidiara a las regiones. También ocurrió lo contrario, de provincias aportando recursos netos al Estado central a través de un sistema tributario centralizado. Pero la concentración de población en las zonas metropolitanas y las crecientes demandas de políticas sociales, obligaron al Estado a concentrar recursos en esas zonas y a gestionarlos centralmente, en beneficio de la eficiencia, puesto que la mayor capacidad de gestión se concentró también allí.

De esta manera, no es extraño que los enfoques de políticas de desarrollo que se han formulado más recientemente, correspondan a ese principio de organización unitaria y centralizada del Estado chileno. Las políticas de regionalización han correspondido, entonces, a una extensión del principio del Estado central. Este delega poder en autoridades regionales, las cuales tienen la responsabilidad de implementar políticas de carácter nacional. En este enfoque no se contempla que haya políticas selectivas y especiales para regiones, en función de situaciones particulares. Sin embargo, algunas reali-

dades han impuesto las excepciones a la regla general y así han surgido las políticas para zonas extremas del país, como son los casos de Aysén y Magallanes en el extremo sur, y de Arica, en el extremo norte, con estatutos especiales amparados en las leyes correspondientes. También fue necesaria una política especial en el caso de la zona de Lota y Coronel, cuando ocurrió la crisis del carbón. Ha sido inevitable, entonces, que haya una tensión entre el enfoque centralista y unitario de las políticas y un enfoque de mayor selectividad. Pero aun en los casos en que los gobiernos han aceptado formular políticas regionales especiales, la tensión no ha desaparecido porque ha seguido pendiente la cuestión de la participación que deberían tener los actores regionales versus los actores nacionales. Ha sido frecuente escuchar la crítica, justa o injusta, de que a los actores regionales se les ha otorgado muy escasa participación y que las políticas de trato especial han sido diseñadas por los actores nacionales. Ello ha generado paradojas como el cuestionamiento de algunos actores sociales de la región de Magallanes al proyecto de ley que buscaba desarrollar una política especial de desarrollo de esa región.

Sin duda, una cuestión que no está resuelta es la pregunta sobre qué objetivos debe tener el desarrollo de una región específica. ¿Se trata de servir sólo los intereses locales, como son entendidos por la población local? ¿Se trata de servir intereses del país como un todo? Esta distinción no es trivial. Por ejemplo, una región cuya economía no le permite sobrevivir a su población de acuerdo a sus expectativas, ¿debe ser subsidiada por el Estado central, es decir, por otras regiones? Sin duda, cuando hay intereses nacionales involucrados el Estado nacional tendrá que asumir una decisión política respecto de aportar recursos para defender esos intereses. El caso paradigmático es el de la región antártica. Los casos de las zonas extremas también corresponden a este enfoque en que, por razones estratégicas, el Estado central está dispuesto a invertir recursos. Una situación más problemática es la de regiones que sin ser estratégicas, sufren pobreza de recursos y, quizás, inviabilidad económica. Peor aun, puede tratarse de regiones que habiendo sido viables, pasan a ser inviables por la reestructuración productiva. ¿Debería el Estado subsidiar esas poblaciones o estimular su emigración a otras regiones que sean viables? El caso paradigmático ha sido el de la zona de Lota y Coronel.

Un enfoque alternativo, que se abre paso, es el de partir por el supuesto de que todas las regiones tienen derecho a definir su propio desarrollo en forma endógena, es decir, desde dentro. Aunque la propuesta tiene atractivo democrático, involucra riesgos que pueden ser relevantes para la unidad del Estado. ¿Hasta donde debe llevarse la endogeneidad o autonomía del desarrollo? Sin entrar en las cuestiones políticas obvias, sino tan sólo en relación a la

estrategia de desarrollo económico, ¿formaría parte de ese concepto el que un territorio específico defina una estrategia autárquica o proteccionista? ¿O que diferencie su sistema tributario? ¿O que una región rica en minerales, como el norte de Chile, retenga esas rentas para su propio desarrollo, sin atender a las necesidades del resto del país?

Las consideraciones anteriores sólo pretenden plantear la complejidad del tema y reconocer que no se trata de adoptar enfoques excluyentes y absolutos. La complejidad de las preguntas pone de manifiesto que de lo que se trata es de construir enfoques del desarrollo regional que a partir de un concepto organizativo central, como es el de Estado unitario que prevalece en Chile, hagan posible avanzar hacia enfoques crecientemente diferenciados y con una progresiva participación de los actores regionales y locales, en diálogo abierto con los actores nacionales. Es difícil pensar que cada región defina su propia estrategia de desarrollo con independencia de la estrategia nacional. Pero sí es factible sostener que, a partir de una estrategia nacional, que define los lineamientos básicos y estructurales, las regiones puedan identificar sus propias opciones y sus propias problemáticas, que requieren políticas propias. Por ejemplo, en las regiones del norte de Chile el recurso agua es uno de los principales limitantes de su desarrollo y por lo tanto, sus estrategias deben plantearse el objetivo del uso racional del agua, bajo condiciones de escasez aguda, como un componente central. No es el caso de las regiones del sur, donde el recurso agua es abundante y son otras las necesidades apremiantes que deben ser priorizadas en una estrategia regional. Por el contrario, el recurso agua en las regiones del sur es una ventaja competitiva en base al cual se están estructurando las respectivas estrategias regionales.

En nuestra interpretación de la realidad actual, la principal demanda de las regiones se plantea fundamentalmente en términos de lograr un diálogo sistemático y real con las autoridades nacionales, de modo de poder articular las estrategias nacionales con sus propias opciones de desarrollo. No se trata de desconocer los parámetros centrales definidos a nivel del Estado, pero sí de crear mayores espacios para la iniciativa territorial, con mayor protagonismo de los actores regionales y con una descentralización institucional efectiva que, al parecer, hasta ahora ha sido más bien formal. Los Foros Regionales de Desarrollo Productivo que se desarrollaron durante el gobierno del Presidente Frei fueron un ejercicio interesante de interlocución sistemática, pero carecieron de continuidad y de desarrollo en mayor profundidad.

2) La institucionalidad regional

La gran crítica de las regiones es que las políticas de descentralización institucional han sido más formales que reales. Hay una abundante literatura y documentación sobre este tema. Para los fines de esta discusión, se hará referencias a tres tipos de problemas que parecen resumir una gran cantidad de situaciones puntuales. Ellos se refieren a problemas relacionados con el concepto y rol de la autoridad regional, con la coordinación al interior de la institucionalidad pública y con las capacidades de gestión.

La actual institucionalidad regional viene de la reforma aplicada durante los años 80. Allí se definió una estructura del Gobierno Regional, el cual es presidido por el Intendente. En la tradición institucional chilena, el Intendente representa al Presidente de la República en las regiones. Por lo tanto, es la máxima autoridad política de la región en representación del Estado central. Sin embargo, al mismo tiempo es quien debe representar ante el Estado central y en particular ante el Ejecutivo, a los intereses regionales. En el Intendente confluyen, entonces, dos racionalidades, de donde surge una ambigüedad de roles que ha sido motivo permanente de tensiones. En la práctica, y como es obvio, prevalece la lógica de la delegación del poder central, la cual se extiende a todo el Gobierno Regional, integrado además por los Secretarios Regionales Ministeriales y los Gobernadores Provinciales. En los Gobiernos Regionales deben sintetizarse las dos racionalidades, con predominio como se acaba de señalar, de la lógica centralista.

Sin embargo, como se discutía antes, se trata de una tensión que no es absoluta ni excluyente, puesto que a partir de la agenda definida centralmente, existen amplios espacios para las agendas específicas de las regiones. Asimismo, existen recursos provenientes del presupuesto fiscal, de asignación regional y local, que los Gobiernos Regionales pueden asignar entre distintos proyectos formulados descentralizadamente. Con todo, es difícil eliminar la ambigüedad de roles. Cuando surgen decisiones conflictivas respecto de una inversión, por ejemplo, inevitablemente estarán presentes las lógicas centralista, por un lado, influida por una estrategia sectorial derivada del Ministerio central, y la lógica regional, que puede privilegiar otras opciones. En la práctica, abunda la percepción desde las regiones, de que el Gobierno Regional es un servicio estatal más, antes que un actor con liderazgo regional y comprometido con la visión de la región (Pardo, 2000).

Esta ambigüedad que existe en el rol de los Intendentes, se extiende a otras autoridades públicas regionales. Los principales consejeros del Intendente

son, por una parte, los Secretarios Regionales Ministeriales y, por otra, los Directores regionales de los servicios públicos. Estos últimos son designados por las autoridades nacionales de los respectivos organismos. Por lo tanto, ellos deben aplicar las políticas definidas centralmente. Nuevamente se reproduce el mismo tipo de ambigüedad. Aunque supuestamente el Gabinete regional o los comités especiales pueden generar una visión regional, sobre todo con la contribución de los Consejos Regionales (CORES) que incorporan a los actores sociales de las regiones, de hecho parecen prevalecer las culturas institucionales y verticales que inducen a que cada autoridad especializada responda preferencialmente a su respectivo superior jerárquico en el nivel nacional antes que a decisiones locales. Aparte de limitar las opciones regionales, este criterio limita también la coordinación entre diversas autoridades públicas de una misma región. Desde el punto de vista de la asignación de recursos, esta cultura verticalista acentúa también la desconfianza de las autoridades centrales para transferir recursos y facultades de gasto a las instancias regionales.

Un argumento que parece explicar la reticencia del Estado central para transferir recursos y facultades de decisión a los niveles regionales, es la debilidad técnica y de gestión de los equipos profesionales de regiones. Esta debilidad se debe a insuficiencia de dotaciones de personal e insuficiencia de recursos para remunerar adecuadamente a los profesionales. Por lo tanto, en general los equipos profesionales tienden a ser de poca experiencia y de insuficientes calificaciones, aun cuando ciertamente hay excepciones notables. Las inadecuadas calificaciones se manifiestan en las dificultades para formular y evaluar proyectos de gasto e inversión, para construir indicadores e información detallada de las realidades locales, para estimar costos y beneficios pero, sobre todo, para trabajar coordinadamente al interior del aparato institucional y con los actores regionales, y construir visiones estratégicas que permitan tomar buenas decisiones (Pardo, 2000).

Este problema es parte del problema más general, es decir, si las capacidades de gestión territorial y local son inadecuadas, ello también es una característica del Estado central, que resulta intensificada por el enfoque que se ha seguido respecto de las políticas regionales. El centralismo contribuye a que los mejores profesionales de que dispone el sector público se concentren también en el nivel central y en la región metropolitana. Se produce, así, un círculo vicioso centralizador y concentrador de recursos financieros, institucionales y humanos. Este círculo vicioso también se da en el sector privado.

V. CONCLUSIONES

Se pueden enfatizar cuatro conclusiones principales.

En primer lugar, la necesidad de reformular la estrategia de desarrollo a largo plazo, de manera de darle una alta prioridad a la creación de oportunidades de inserción en las nuevas tendencias de la economía internacional. Estas se caracterizan por la reorientación de las actividades productivas y comerciales en base a las nuevas tecnologías emergentes, redefinición de los mercados de trabajo y del carácter de los empleos, flexibilización de los sistemas educacionales e importancia de su calidad. El desarrollo productivo de Chile en las últimas décadas se ha basado principalmente en sectores intensivos en recursos naturales, los que le han permitido al país obtener ventajas comparativas y competitivas. Aunque estos recursos todavía tienen un importante potencial que no se puede desconocer, estas ventajas comparativas presentan el riesgo de una inercia de las estrategias, la que podría retardar el desarrollo de nuevas oportunidades. Por esto es que los nuevos enfoques estratégicos deberán ser suficientemente activos para superar esa inercia y transmitir las señales adecuadas. Esto es válido incluso para potenciar el desarrollo de los sectores ligados a los recursos naturales, cuyos enfoques estratégicos deben renovarse en forma permanente.

En segundo lugar, surge la cuestión de cómo implementar las nuevas estrategias, en el marco de la economía chilena y con políticas que se basan en la neutralidad del Estado frente a las actividades productivas. Ha habido buenos fundamentos para tal postura y ellos aluden a la tesis de que el Estado no tiene mejor información que los empresarios privados para definir qué sectores y actividades serán merecedores de algún tipo de prioridad sectorial. Por el contrario, son los empresarios quienes están mejor posicionados para definir las prioridades y hacia dónde asignar los recursos.

Sin embargo, subsiste el hecho de que el Estado tiene una responsabilidad indelegable en generar las señales apropiadas para construir visiones de país, visiones de largo plazo, que sean capaces de asumir los intereses de la sociedad como tal, más allá de las señales de los mercados, que por lo general son de corto plazo, limitadas e imperfectas. Es cierto que los mercados generan más información que el Estado, pero ello ocurre en el corto plazo. En plazos más largos, los mercados son menos eficaces. El desarrollo de un país no se basa exclusivamente en los incentivos de los mercados. La educación, la ciencia y la tecnología, la infraestructura son objetivos que sólo se logran con el compromiso y participación de la sociedad, con esfuerzos y estrategias que

deben sostenerse en el tiempo, más allá de las coyunturas y de los intereses de los grandes grupos económicos. Los mercados tienen roles muy importantes para contribuir a través de sus incentivos a asignar recursos en esas direcciones, pero éstos serán siempre limitados en relación a la necesaria movilización de todos los sectores sociales.

Por otro lado, no puede desconocerse una evidencia histórica. Todos los países que se han desarrollado y han alcanzado ingresos per capita propios del primer mundo han experimentado transformaciones de su estructura productiva, alejándose de aquella más dependiente de los recursos naturales y avanzando hacia las actividades de alta tecnología, intensivas en servicios y en conocimientos. En estos procesos, los Estados han tenido roles significativos. Esto ha ocurrido tanto en países con fuerte base de recursos naturales, como los países escandinavos, Canadá y Australia, como en los países pobres en recursos naturales, como son los del Este Asiático. Incluso en los Estados Unidos de Norteamérica, los programas de investigación del Gobierno Federal han sido decisivos para orientar el cambio tecnológico y estimular nuevos sectores productivos.

Por lo tanto, una mejor coordinación entre el Estado y el sector privado, incluidos los inversionistas extranjeros, es crucial. Esta coordinación tendría que ofrecer señales más claras y definidas de que se están emprendiendo acciones que pueden ser claves para orientar la inversión hacia plazos más largos y coherentes con las transformaciones en curso. Desde el punto de vista de la competitividad internacional, Chile tiene retrasos importantes en aspectos como la educación y la capacitación, la infraestructura física, la provisión de energía, las tecnologías de información, las relaciones laborales. Todos estos son insumos genéricos y estratégicos para una tasa de crecimiento alta y sostenida. Un avance sustantivo en estas áreas requiere una cooperación estrecha entre el Estado y el sector privado, la cual debe proyectarse tanto a nivel internacional, nacional, regional y local.

En tercer lugar, la búsqueda de alianzas con los inversionistas extranjeros es crucial para la nueva inserción en la economía internacional. Estas alianzas son necesarias para acceder a las tecnologías de frontera y a los mercados más dinámicos. Chile tiene muy buenas posibilidades para establecer alianzas estratégicas debido a la buena percepción que tienen los inversionistas sobre la economía chilena. En el exterior se valoriza la estabilidad macroeconómica, la buena gestión del Gobierno, la confiabilidad del sistema financiero, los progresos en algunas áreas de infraestructura como las telecomunicaciones. En particular, se ve a Chile como una buena plaza en América

Latina para articular esta región con el Asia Pacífico. Hasta ahora, la mayor parte de las inversiones extranjeras se han orientado hacia los sectores de recursos naturales, de infraestructura y financiero. Una estrategia más activa podrá interesar a esos inversionistas en los sectores de servicios de alta tecnología y en actividades productivas que incorporen más valor agregado.

Finalmente, una estrategia de largo plazo y con visión de país tendrá que abordar en forma prioritaria la integración territorial del país. Este es el camino para lograr un desarrollo integrador que incorpore también a los pequeños empresarios y a los territorios más pobres del país. No es concebible el desarrollo de Chile con exclusión de sus regiones. La inercia centralizadora debe ser enfrentada con una institucionalidad que les permita a las regiones expresar sus preferencias y opciones, a la vez que encontrar sus propios caminos estratégicos en el marco de las grandes orientaciones nacionales. El diálogo público-privado debe expresarse también en las regiones, no sólo para definir las opciones regionales sino también para contribuir a una visión de país basada en la realidad y potencialidad de los territorios.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Agosin, Manuel (1998), "Comercio y crecimiento en Chile: realizaciones del pasado y perspectivas para el futuro", CEPAL, documento LC/L. 1103, marzo.
- Banco Central de Chile (2000), *Informe de política monetaria*, Santiago.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1997), *América Latina Tras una Década de Reformas, Progreso Económico y Social, Informe 1997*, Washington, D.C., p. 55
- Bravo, David (coord.) (1999), *Indicadores de medición del impacto de la capacitación en la productividad*, Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Informe final.
- Comisión Presidencial Tecnologías de Información y Comunicación (1999), *Chile: Hacia la Sociedad de la Información*, Santiago, encro.
- Corvalán, Alejandro (1999), *Una mirada regional al cambio de década y sus proyecciones al siglo XXI*, Programa de Economía del Trabajo V Región-Foro Nacional de Desarrollo Productivo, Valparaíso.
- Esser, Klaus / W. Hillebrand / Dirk Messner / J. Meyer-Stamer (1996), "Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política", en *Revista de la CEPAL* N° 59, Santiago, pp. 39-52.
- Eyzaguirre, Bárbara (2000), Presentación en seminario "Chile, ¿un país en riesgo? Educación y desarrollo", Sociedad de Fomento Fabril, 23 de junio.
- Ffrench-Davis, Ricardo (1999), *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de políticas económicas en Chile*, DOLMEN, Santiago.
- Ffrench-Davis, Ricardo y Oscar Muñoz (2000), "La política económica en 1994-2000: avances y tensiones", artículo por publicarse.
- García, Alvaro (1998), Comentarios, Simposio *Hacia un nuevo modelo de competitividad en Chile: algunas implicancias para la institucionalidad*, Documento N° 8, Serie Documentos Técnicos, Foro de Desarrollo Productivo, Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, Santiago.
- Garretón, Manuel Antonio (2000), *La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo*, LOM Ediciones, Santiago.
- Hernández, Leonardo y Oscar Landerretche (1998), "Credit booms and macroeconomic vulnerability: the cross-country experience", *Second Annual Conference of the Central Bank of Chile: Banking, Financial Integration and Macroeconomic Stability*, Santiago, septiembre
- James, Harold (1996), *International Monetary Cooperation Since Bretton Woods*, International Monetary Fund and Oxford University Press.
- JICA, Japan International Cooperation Agency-Ministerio de Economía-Corfo (2000), *The Study for Promotion of Investments and Exports for the Balanced Economic Development in the Republic of Chile*, Progress Report 1, agosto.
- Leiva, Jorge (1999), *El avance chileno en ciencia y tecnología: éxitos y desafíos*, Programa de Innovación Tecnológica, Ministerio de Economía, enero.
- Lessard, Donald (1998), "Perspectiva sobre la competitividad", en Documento N° 8, Serie Documentos Técnicos, Foro de Desarrollo Productivo, Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, Santiago.
- Maggi, Claudio (2000), "Las políticas de fomento a las PYMES", en Oscar Muñoz Gomá (ed.), *El Estado y el sector privado. Construyendo una nueva economía en los años 90*, DOLMEN-FLACSO Chile, Santiago.
- Menéndez, Jorge (2001), "Políticas de competitividad territorial, el casillero vacío del fomento productivo chileno", en Universidad del Bío-Bío, CEUR, *Desarrollo económico: país, territorios y cadenas*, por publicarse.
- Ministerio de Hacienda (1999), "Aspectos macroeconómicos del proyecto de ley de presu-

- puestos del sector público del año 1999", presentado por Joaquín Vial Ruiz-Tagle, Director de Presupuestos, a la Comisión Especial de Presupuestos del Congreso Nacional, Santiago.
- Moguillansky, Graciela (1999), *La inversión en Chile: ¿el fin de un ciclo en expansión?*, CEPAL-Fondo de Cultura Económica, Santiago.
- Moguillansky, Graciela y Ricardo Bielchowsky (2000), *Inversión y reformas económicas en América Latina*, CEPAL-Fondo de Cultura Económica, Santiago.
- Montero, Cecilia (2000), "Las relaciones laborales: ¿un asunto público?", en Oscar Muñoz Gomá (ed.), *El Estado y el sector privado. Construyendo una nueva economía en los años 90*, DOLMEN-FLACSO Chile, Santiago.
- Muñoz, Oscar (2000), "Los actores sociales y el desarrollo productivo", en Oscar Muñoz Gomá (ed.), *El Estado y el sector privado. Construyendo una nueva economía en los años 90*, DOLMEN-FLACSO Chile, Santiago.
- OECD-Statistics Canada (2000), *Literacy in the Information Age. Final Report of the International Adult Literacy Survey*, Paris.
- Pardo, Carlos (2000), "Inversión pública regional, limitaciones y desafíos", Estudio de Caso, Programa de Magister en gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Rivera, Eugenio (2000), "Competencia y regulación de los servicios de utilidad pública en Chile: una perspectiva institucional", en Oscar Muñoz Gomá (ed.), *El Estado y el sector privado. Construyendo una nueva economía en los años 90*, DOLMEN-FLACSO Chile, Santiago, pp. 155-198.
- Sachs, Jeffrey y Felipe Larraín (1999), *A Structural Analysis of Chile's Long-Term Growth: History, Prospects and Policy Implications*, Informe al Ministerio de Hacienda de Chile.
- Silva, Verónica (2001), "Estrategia y agenda comercial chilena en los noventa", CEPAL, no publicado.

EL DESAFIO MACROECONOMICO DE LA TRANSICION: DEL AJUSTE AL NUEVO IMPULSO EXPORTADOR

Oscar Landerretche Gacitúa

I. INTRODUCCION

Este trabajo se refiere a los desafíos macroeconómicos que plantea, a la economía chilena, la transición desde una fase de desarrollo exportador con un alto componente de inversión extranjera en sectores tradicionales, ligados en la base exportadora.

La transición se abre en medio de un ajuste macroeconómico, urgido por los efectos de la crisis asiática, pero explicado por la acumulación previa de desequilibrios moderados, generados por un alto flujo de capitales externos y sus consecuencias: un alto ritmo de expansión de la inversión y el gasto, un creciente déficit en Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos y una caída importante y sostenida en el tipo de cambio. La política macroeconómica fue capaz de acomodar el shock externo sin sacrificar el cumplimiento de las metas de inflación, pero fue menos exitosa en cuanto a contener el gasto, limitar el déficit en Cuenta Corriente y evitar un rezago cambiario.

La fase de recuperación, posterior al ajuste, presenta las complicaciones propias de un ajuste en precios relativos en contra de aquellos que son más inflexibles a la baja, los de los bienes no transables. La recuperación del tipo de cambio real genera un dilema entre cumplimiento de las metas inflacionarias y aprovechamiento pleno de la capacidad productiva preexistente, dilema que se agudiza por la necesidad de corregir el rezago cambiario y avanzar, además, hacia un tipo de cambio real más alto, correspondiente a las nuevas condiciones y necesario para el impulso exportador más diversificado.

La mayor parte de la desocupación adicional y de la brecha entre producto efectivo y potencial, observadas durante el período 1999-2000, no es atribuible a factores "estructurales" sino a los efectos del ajuste y los problemas que genera la transición hacia una nueva fase exportadora. La transición dificulta el pleno uso de los factores productivos, en la medida en que se requiere mantener el cumplimiento de las metas de inflación, que proveen el "ancla nominal" en una economía abierta con tipo de cambio flexible como la chile-

na. La experiencia reciente muestra que la limitada disponibilidad de instrumentos, que permitan contener los efectos de entradas masivas de capital externo, incrementa las dificultades en las fases de ajuste y transición hacia nuevos precios relativos. Ello requiere buscar nuevos instrumentos, perfeccionar los existentes, y abordar la desocupación "transicional" con iniciativas sostenidas, masivas y muy ligadas a esfuerzos de recalificación.

II. DEL AJUSTE A LA RECUPERACION

1. El quiebre en la trayectoria de crecimiento

Las altas tasas de desocupación que registra la economía chilena desde el año 1999 y la importante caída en la tasa de formación bruta de capital fijo que se ha observado en el mismo período (ver Cuadro 1), plantean una justificada inquietud acerca del desempeño de la economía chilena. La desocupación no es sólo un problema social, que golpea duramente a importantes sectores de la población. También es un factor que contribuye a inhibir la reactivación de la demanda agregada.

Cuadro 1
INDICADORES MACROECONOMICOS SELECCIONADOS
1986-2000

	u Tasa de Desocupación %	Y Pib Real Variación %	FBKF/PIB Tasa de form. Bruta de K fijo % del Pib	SEX Déficit CC Ahorro ext. % del Pib	SFN Superavit Fiscal % del Pib	TCR Tipo de cambio Real 1987=100
1986	12,1	5,6	17,1	7,3		90,9
1987	10,9	6,6	19,6	5,0	1,9	100,0
1988	9,7	7,3	20,8	0,3	1,0	104,3
1989	7,9	10,6	24,5	1,8	1,4	111,2
1990	7,8	3,7	24,2	1,9	0,8	108,6
1991	8,2	8,0	22,4	0,3	1,5	112,7
1992	6,7	12,3	24,7	2,3	2,3	106,4
1993	6,6	7,0	27,2	5,6	2,0	97,8
1994	7,8	5,7	27,4	3,0	1,7	96,9
1995	7,3	10,6	30,6	2,0	2,6	94,3
1996	6,3	7,4	31,0	5,7	2,3	88,9
1997	6,1	7,4	32,2	5,6	2,0	84,7
1998	6,2	3,9	32,2	6,2	0,4	78,2
1999	9,8	-1,1	26,9	0,2	-1,5	78,0
*2000	9,2	5,5	26,0	1,2	0,3	82,3

Fuentes: Banco Central, INE (u) y Dirección de Presupuestos Min. de Hac. (SFN).

* Proyecciones del autor con información disponible en diciembre 2000.

Además de lo anterior, la caída en el ritmo de inversión compromete el crecimiento futuro del producto potencial, es decir, el crecimiento compatible con la plena utilización de la capacidad productiva instalada. Como lo enseña la teoría de la inversión, la brecha entre producto efectivo y producto potencial es uno de los determinantes significativos en cuanto al ritmo de inversión, sobre todo cuando buena parte de ella es explicada por una subutilización de capacidad productiva instalada.

En consecuencia, cualesquiera sean los demás factores presentes, incluido el agotamiento relativo del ciclo de inversiones extranjeras en grandes proyectos principalmente primario-exportadores¹, la recuperación lenta registrada con posterioridad al drástico ajuste experimentado en 1998-99, incide en las tasas de inversión, retroalimentando la lentitud del proceso y amenazando con perpetuar un ritmo de formación bruta de capital fijo que, aunque importante en términos históricos, es bastante inferior al alcanzado entre 1995 y 1998.

Es cierto que los grandes proyectos, realizados con un aporte significativo de inversión extranjera, eran más intensivos en capital, especialmente los proyectos mineros, energéticos y de telecomunicaciones. Ello se refleja en la alta productividad del trabajo que sistemáticamente registran estos sectores y debería traducirse en menores requerimientos de inversión (menores razones incrementales capital producto, ICOR), si el crecimiento es más diversificado, tanto en términos de exportaciones como de producción interna.

Tasas del orden de un 27.5 %, como las registradas entre 1993 y 1994, deberían permitir tasas de crecimiento del orden de un 7%, bastante más altas que las actuales, sobre todo si el tipo de cambio real consolida su recuperación y se despejan las secuelas negativas del ajuste ocurrido en 1998-99².

En el período 1986-1997, el crecimiento promedio de la economía alcanzó una tasa de un 7.9% (ver Gráfico 1) y reconociendo que entre el segundo semestre de 1997 y el primer semestre de 1998 hubo un "sobrecalentamiento" importante³, la tasa de crecimiento sostenible, en ese período, habría estado alrededor de un 7.5% anual.

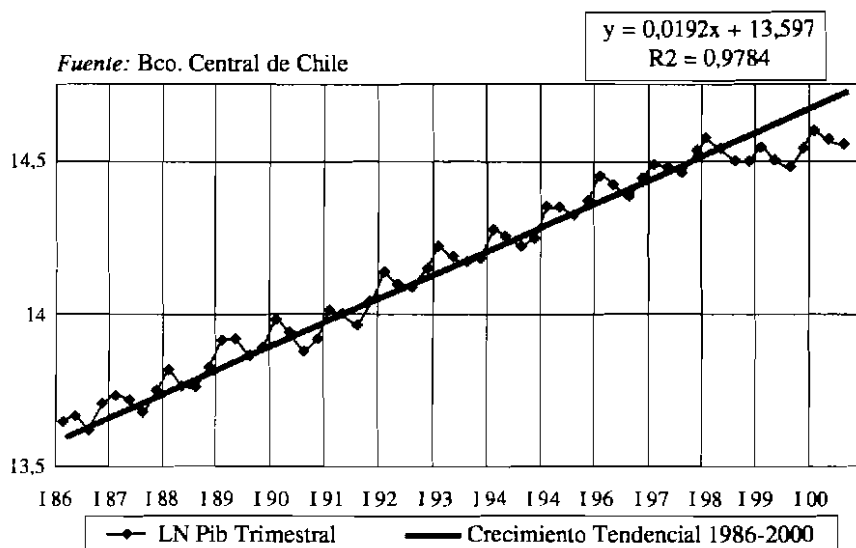
¹ Ver Moguillansky (1999).

² Ver de Gregorio (1997), capítulo 2, p.29.

³ Las estimaciones más conservadoras, basadas en el enfoque de contabilidad del crecimiento y cálculos de tendencia, indicarían que el producto efectivo estaba entre 2 y 4 puntos porcentuales por encima del potencial en los cuatro trimestres correspondientes al 2º semestre de 1997 y el 1er semestre de 1998. Ver sección posterior sobre producto potencial y producto efectivo

Gráfico 1
PIB TRIMESTRAL: SERIE LOGARITMICA 1986-2000
LOGARITMO NATURAL DE LA VARIABLE

Fuente: Bco. Central de Chile

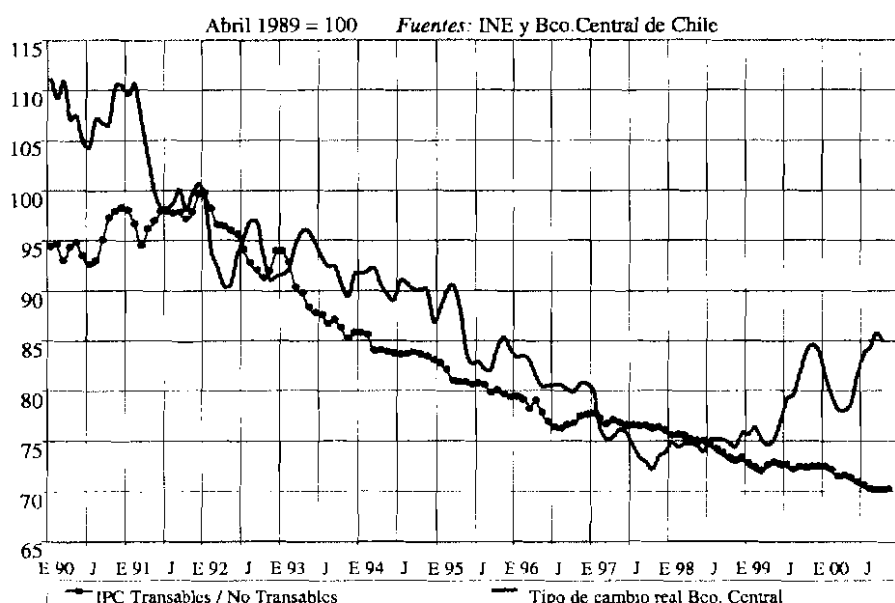


La disminución en el ritmo de crecimiento ocurrida en 1998 (3.9%) y la contracción registrada en 1999 (-1.1%), precedidas de altas tasas de formación bruta de capital fijo, que se mantuvieron hasta 1998 (ver Cuadro 1), indicarían el desarrollo de una brecha importante entre el producto efectivo y el potencial. Esta brecha explicaría parte de la caída en la inversión productiva y, en particular, daría cuenta de la diferencia entre la tasa actual de formación bruta de capital fijo, del orden de un 26%, y una tasa del orden de un 27.5%, como la que se requeriría para lograr un ritmo de crecimiento de alrededor de un 7%, en condiciones de mayor diversificación productiva y exportadora.

Por cierto, un desempeño de este tipo, más diversificado en cuanto al impulso exportador, requiere un tipo de cambio real más alto que el que antecedió a la crisis, y elimina, en el período de recuperación, el aporte anti-inflacionario que hicieron los bienes y servicios transables (ver Gráfico 2).

Gráfico 2

TIPO DE CAMBIO REAL Y PRECIOS RELATIVOS 1990-2000



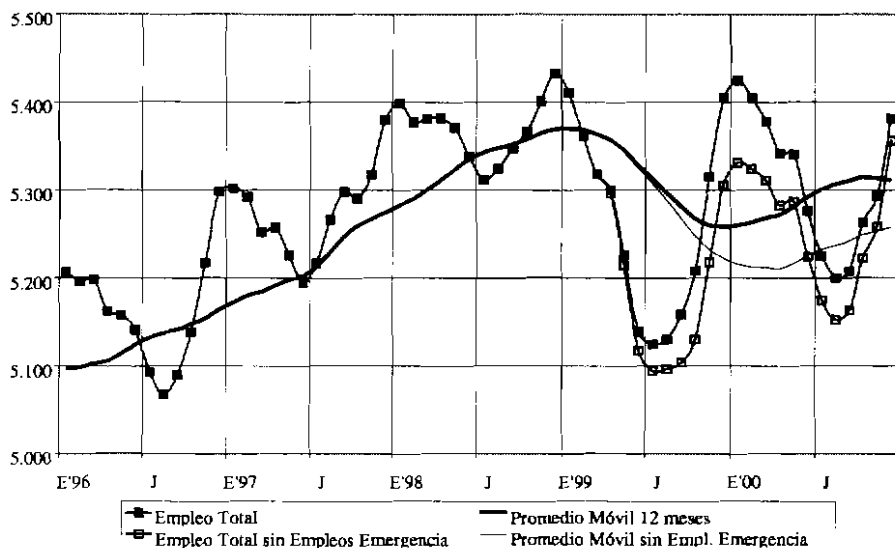
2. La persistencia de la desocupación

En los últimos tres años (1998-2000), ha habido un "ciclo de empleo" que se tradujo en una expansión en 1998 (incluso comenzando el ajuste), una fuerte contracción en 1999 y una recuperación débil en el año 2000. El resultado es que el empleo no supera, en el 2000, los niveles alcanzados en 1997 (ver Gráfico 3), y una parte muy importante de la desocupación "adicional" generada por este ciclo es atribuible al fuerte ajuste ocurrido en 1999, el cual implicó una pérdida de alrededor de 100.000 empleos en el sector de la Construcción y otros 100.000 en los sectores productores de bienes transables.

Gráfico 3 EMPLEO TOTAL

Miles de Ocupados

Fuente: INE y MINECON



La importancia de la desocupación en los sectores de la Construcción y la Industria Manufacturera, especialmente entre los hombres, y particularmente entre los jefes de hogar, y la importancia de la desocupación en los sectores Comercio y Servicios Comunales, Sociales y Personales en el caso de las mujeres, especialmente no jefes de hogar, da cuenta del perfil sectorial de la desocupación en el año 2000 (ver Cuadro 2), el cual está fuertemente concentrado en sectores productores de no transables (y en la industria manufacturera), los mismos en los que, probablemente, existe mayor capacidad no utilizada disponible.

Cuadro 2
PERFIL DEL DESOCUPADO
 (porcentajes con respecto al empleo total)

	HOMBRE		MUJER		Total Fila
	Jefe Hogar	No Jefe	Jefe Hogar	No Jefe	
SIN INFORMACION	0,47	6,47	0,37	6,14	13,46
Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca	2,18	2,95	0,39	0,51	6,02
Explotación, Minas y Canteras	0,56	0,40	0,00	0,01	0,96
Industrias Manufactureras	5,31	6,11	0,84	3,42	15,68
Electricidad, Gas y Agua	0,42	0,32	0,00	0,03	0,77
Construcción	9,89	9,23	0,12	0,45	19,69
Comercio, Restaurantes y Hoteles	2,72	4,37	0,27	7,21	15,57
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	2,61	2,32	0,37	0,99	6,29
Establecimientos Financieros, Seguros, etc.	0,79	2,87	0,20	2,83	6,70
Servicios Comunales, Sociales y Personales	1,90	3,05	1,60	8,30	14,85
TOTAL COLUMNA	26,86	38,08	5,17	29,88	100,00
Total Jefes de Hogar			32,04		
Total NO Jefes			67,96		

Fuente: Elaboración de Pilar Romaguera a partir de Encuestas de Desocupación INE, Trimestre M-A-M 2000

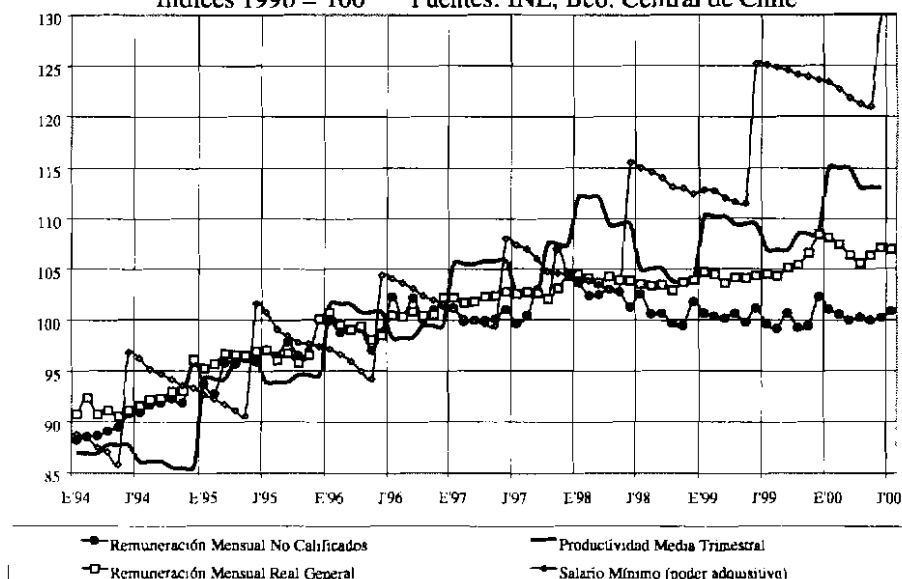
Como resultado del ajuste experimentado por la economía chilena en 1998-99, la desocupación alcanzó niveles críticos, pero, antes de esta coyuntura, ya se había observado una tendencia a la disminución en el efecto empleo del crecimiento económico, y ello a pesar de que las remuneraciones se mantuvieron en línea con los incrementos en la productividad en el período 1986-1997 (ver Gráfico 4).

Gráfico 4

REMUNERACIONES Y PRODUCTIVIDAD SIN AGRICULTURA

Índices 1996 = 100

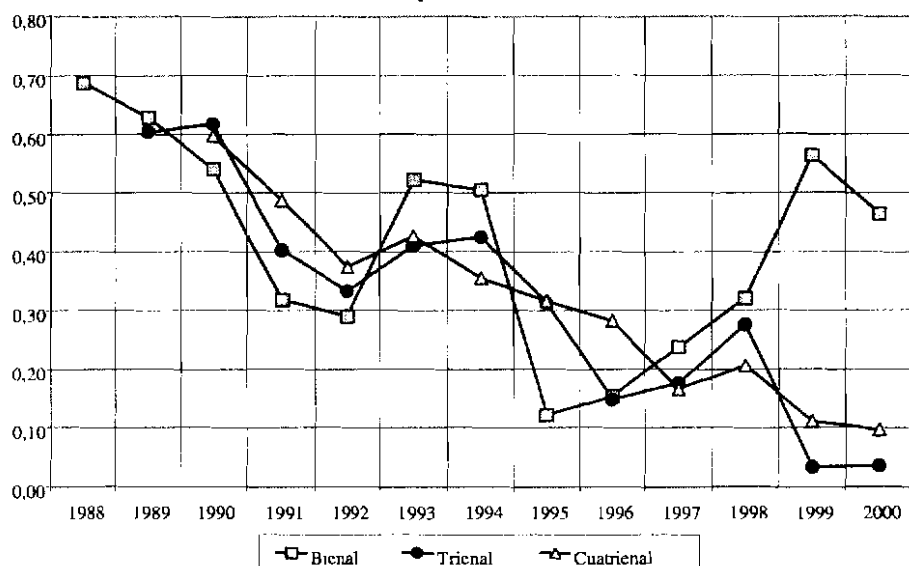
Fuentes: INE, Bco. Central de Chile



La elasticidad-producto del empleo, considerada en términos brutos, es decir, sin corregir por el efecto de otros factores (lo cual resulta razonable dado el alineamiento de las remuneraciones), registra una persistente tendencia a la baja, es decir, a la disminución en el porcentaje de aumento del empleo correspondiente a cada punto porcentual de crecimiento del PIB (ver Gráfico 5).

Gráfico 5
ELASTICIDADES BRUTAS EMPLEO - PRODUCTO 1988-2000
 (sin empleos de emergencia)

Fuentes: INE y Bco. Central de Chile



En particular, es importante reiterar que, aunque el salario mínimo real se elevó excesivamente en relación a la productividad a partir de 1998, las remuneraciones reales de los trabajadores no calificados, presumiblemente ligadas a la evolución del salario mínimo, se mantuvieron estables durante varios años, siendo su nivel muy similar a mediados de 1996 y a mediados del 2000 en términos de poder adquisitivo (ver Gráfico 4).

Por lo demás, la desocupación es bastante generalizada en términos de estratos según nivel de educación o calificación, y ha aumentado proporcionalmente más en sectores cuyas remuneraciones no son cercanas al salario mínimo (ver Cuadro 3). Ello implica, además, que las holguras de disponibilidad de mano de obra se presentan en una variada gama de niveles educativos y, probablemente, de calificación.

Cuadro 3
TASA DE DESOCUPACION SEGUN NIVEL EDUCACIONAL
(meses de Mayo/Junio/Julio)

	Tasa de Desocupación		Incremento	
	1997	2000	Absoluto	%
No Calificado (Básica o Inferior)	6,3	9,0	2,7	44
Humanidades y Normalistas	3,5	5,5	2,0	56
Media Científico-Humanista	9,9	12,5	2,6	27
Media Técnico-Profesional	8,9	13,6	4,7	53
Centro Formación Técnica	6,9	11,8	4,9	71
Instituto Profesional	9,8	10,9	1,1	11
Universitario	3,6	6,5	2,9	79
TOTAL	6,7	10,2	3,5	52

Nota: el total incluye personas que no identificaron su nivel de escolaridad. La clasificación No Calificado incluye: Nunca Estudió, Kinder, Primaria o Básica.

Fuente: Elaborado por Pilar Romaguera a partir de información del INE.

3. Producto potencial y desocupación no estructural

El concepto de producto potencial es relevante para estimar la brecha de producción y el componente no estructural de la alta desocupación que se registra en la actualidad.

El concepto de producto potencial ha sido utilizado en nuestra literatura económica de varias maneras⁴. La información directa, generada a partir de las encuestas sectoriales disponibles, no permite realizar estimaciones agregadas sobre utilización de la capacidad instalada. Una excepción es la Encuesta de Intenciones de Inversión de la Industria Manufacturera, de la cual se han realizado 18 ediciones, semestrales, desde fines de 1991⁵, pero ella sólo permite abordar el desempeño de un sector productivo.

Un primer enfoque agregado trata el concepto de producto potencial como equivalente a una plena utilización de la capacidad productiva instalada, con la implicación de que sería el techo de producción alcanzable, suponiendo que no hay otras restricciones (en el mercado laboral, por ejemplo). En este caso, se estima el efecto de la inversión productiva neta sobre la trayectoria del producto potencial, con base en la estimación de coeficientes capital-producto que den como resultado una serie de producto potencial lo más cercana posible a la serie de producto efectivo, tocándola en sus "peaks"⁶.

⁴ Ver, por ejemplo, Guardia (1997).

⁵ Ver Frigolett y Rodríguez (1993).

⁶ Ver, por ejemplo, Marfán y Ariagoitia (1989); un enfoque similar se utiliza en Ffrench-Davis (1999), especialmente el capítulo 1.

Un segundo enfoque, más adecuado para considerar la contribución de todos los factores involucrados en el crecimiento, es el de la contabilidad del crecimiento. La literatura sobre producto potencial, inspirada en este enfoque, ha proliferado en el país en años recientes⁷.

Las estimaciones varían según el estudio considerado, especialmente debido a los supuestos utilizados para estimar el stock de capital, las correcciones introducidas para dar cuenta de las variaciones cualitativas en la fuerza de trabajo y el tratamiento de la Productividad Total de Factores (PTF) que, en ciertos casos no se considera como un residuo inexplicado⁸.

En ambos enfoques, la aplicación de la metodología, a nivel sectorial, desagregado, requeriría asignar las cifras de inversión globales a los distintos sectores, problema que se ha demostrado extremadamente complejo⁹. Además se requiere establecer supuestos sobre depreciación aplicables a nivel sectorial, lo que, por lo demás, también se hace a nivel agregado.

En otros trabajos, el producto potencial apunta a aquel que correspondería al máximo alcanzable sin presiones desestabilizadoras. Ello implicaría incluir una ecuación de inflación que ligue el comportamiento de los precios de los bienes no transables con la brecha entre producto efectivo y potencial en estos sectores (lo cual implica estimar el producto potencial de los no transables) y que relacione la inflación importada y el comportamiento de los precios relativos de los transables con la contribución de estos sectores a la evolución de la inflación.

En la práctica este enfoque se ha utilizado estimando la tendencia de la serie de producto efectivo, balanceando la necesidad de minimizar la distancia entre la serie estimada y la serie efectiva, con la necesidad de minimizar, al mismo tiempo, las variaciones de la serie estimada. En otras palabras, se ha buscado estimar una tendencia que no sea totalmente ajena a las fluctuaciones de la serie efectiva pero sin perder "suavidad" o gradualidad en sus movimientos. Para ello se han usado filtros estadísticos, como el de Hodrick y Prescott (HP)¹⁰. Este último enfoque ha servido de base para el análisis macroeconómico del comportamiento del crecimiento, por parte de la autoridad monetaria¹¹.

⁷ Ver de Gregorio, op. cit; Roldós (1997), y Rojas, López y Jiménez (1997).

⁸ Ver Coeymans (2000).

⁹ Ver Artiagoitia (1988a y 1988b).

¹⁰ Ver Hodrick y Prescott (1997); en realidad el filtro estaba disponible y circulaba en la forma de documento de trabajo desde comienzos de los 80.

¹¹ Ver Banco Central (2000, pp. 57-59).

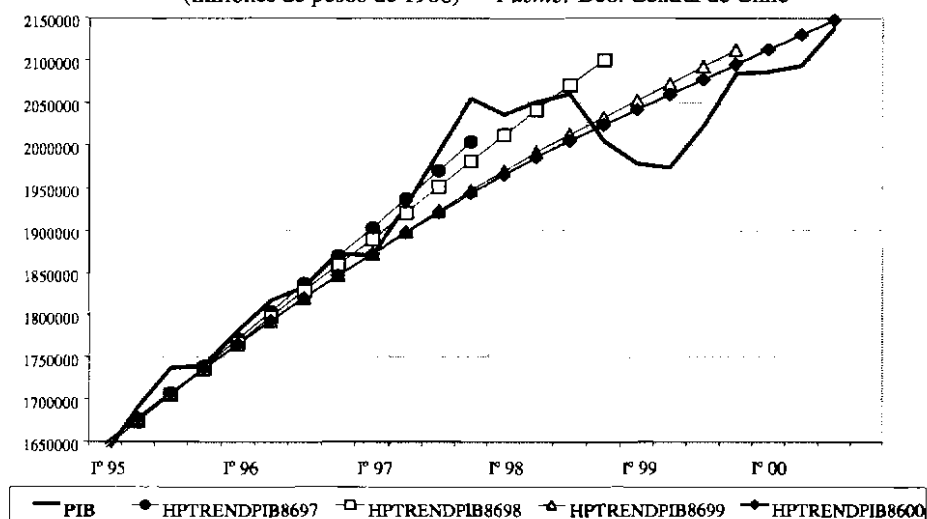
Por cierto, desprovisto de sus implicaciones sobre umbrales de inestabilidad macroeconómica interna, el enfoque permite estimar tendencias agregadas y sectoriales del producto y, eventualmente, aproximarse a una medición del surgimiento de brechas por fluctuaciones cíclicas importantes, pero con las limitaciones de una estimación de tendencia, sensible a la evolución efectiva del producto (ver Gráfico 6).

Gráfico 6

PIB TRIMESTRAL DESESTACIONALIZADO Y TENDENCIAS

Filtro HP: 1986-97 1986-98 1986-99 1986-3er.Trim.

(millones de pesos de 1986) Fuente: Bco. Central de Chile



En otras palabras, el uso de filtros como el HP, para estimar tendencias, con la implicación de proyectar el crecimiento compatible con las metas de estabilidad, tiene debilidades muy importantes: la reducción en el ritmo de crecimiento tiende a sobreestimar "recalentamientos" anteriores y "subestimar" enfriamientos actuales; a la inversa, una aceleración del crecimiento tenderá a "sobrestimar" enfriamientos previos y subestimar "recalentamientos" actuales. Puede verse en el Gráfico 6 que la brecha estimada para 1997 va aumentando a medida que se incorporan los años del ajuste y continúa aumentando marginalmente cuando se agregan los trimestres de recuperación a la estimación.

En consecuencia, cualquier regla de política económica que se base en un instrumento de este tipo tendrá un sesgo procíclico si no se complementa con otros instrumentos analíticos.

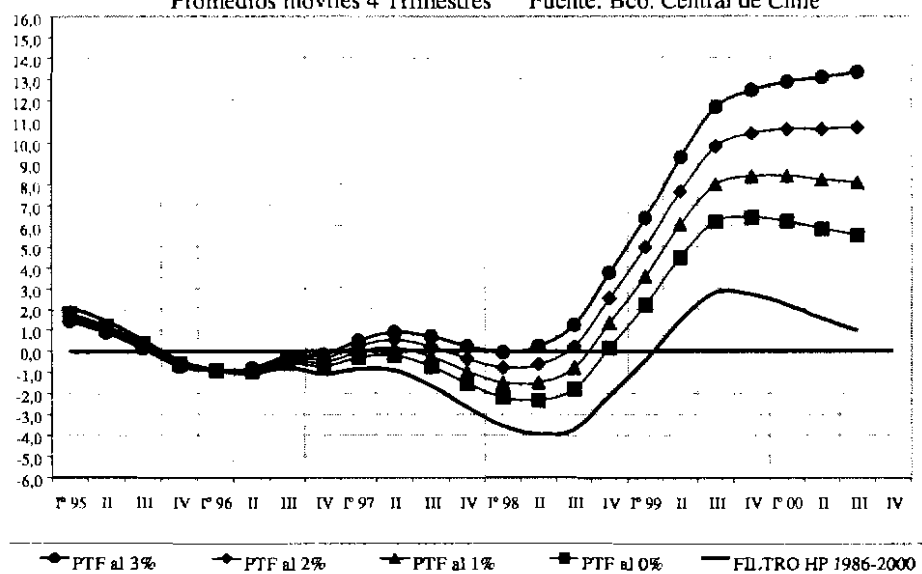
Por cierto, a más largo plazo, si una estimación más conservadora del producto potencial conduce a políticas económicas menos promotoras del crecimiento, la brecha efectiva entre producto efectivo y producto potencial puede incidir en el ritmo de inversión, reduciéndolo y validando la estimación *ex post*. Ello equivale a cerrar la brecha entre producto efectivo y potencial con un menor dinamismo de ambos. La alternativa, es intentar lograr lo mismo con un mayor dinamismo de ambos aunque, en ambos casos, el producto efectivo debe crecer más rápido que el potencial hasta que se cierre la brecha.

Utilizando parámetros que son razonables desde el punto de vista de los estudios disponibles, el Gráfico 7 (promedios móviles en 4 trimestres) introduce cálculos de brecha basados en un ejercicio de contabilidad del crecimiento realizado con base en series trimestrales desestacionalizadas de las variables y la aplicación de filtros HP a los resultados.

Gráfico 7 BRECHAS PRODUCTO POTENCIAL-PRODUCTO EFFECTIVO (PIB)

Presentadas como Porcentajes del PIB Efectivo

Promedios móviles 4 Trimestres Fuente: Bco. Central de Chile



La ecuación de contabilidad del crecimiento utilizada es:

$$y_p = e_k \left(\frac{FBKF}{Y_p} \right) \left(\frac{1}{COR} \right) - e_k d + (1 - e_k) n + f$$

En la fórmula se incluyen la tasa de crecimiento (y_p) del PIB potencial (Y_p) y la tasa de formación bruta de capital fijo ($FBKF / Y_p$), estimándose, ésta última, como un promedio de cuatro trimestres con un año de rezago.

Se supone un crecimiento (f) de la Productividad Total de Factores (PTF) de 3% en 1996-97¹², y escenarios que van desde 0% hasta 3% en el período 1998-2000. En épocas de fuerte contracción, como a comienzos de los 80, se han estimado variaciones negativas en la PTF, pero el crecimiento de esta variable ha sido importante en los 90 y la contracción de 1998-99 no es comparable a la de comienzos de los 80.

Se supone una relación media capital-producto (COR) de 2.2, una tasa de depreciación promedio (d) de 5% y elasticidades producto-factores y 0.4 (capital, e_K) de 0.6 (trabajo, $1 - e_K$), en línea con su participación en el PIB, de acuerdo a Cuentas Nacionales corregidas por subregistro de la participación del factor trabajo. Se supone una tasa anual de incremento del empleo (n) de 1.5%, es decir, el promedio 1994-1999, que es muy similar al crecimiento vegetativo de la fuerza de trabajo. No se corrige la evolución de los factores productivos por variaciones en sus índices de calidad.

Esto implica elasticidades brutas empleo-producto (sin separar el efecto de los demás factores), en un rango de 0.20 a 0.29. En el caso en que la PTF se supone aumentando a un ritmo de 3% en 1998-99 la elasticidad implícita es 0.20; cuando se supone 2% es 0.22; cuando se supone 1% es 0.25 y cuando se supone 0% es 0.29.

Ello equivale a suponer que cuando se logra un aumento mayor en la productividad del trabajo el efecto empleo es menor, dentro de un rango razonable, con base en la experiencia inmediatamente anterior al ajuste ocurrido en 1998-99. La elasticidad bruta empleo-producto alcanzó un 0.21 en el período 1995-98, un 0.28 en el período 1996-98 y un 0.32 en el período 1997-98, de manera que el rango implícito en los ejercicios es razonable y conservador.

Como el cálculo del producto potencial supone que no existió contracción económica (excepto por el efecto indirecto vía evolución de la tasa de inversión), no es necesario corregir estas elasticidades por el efecto recuperación. Este se traduce en elasticidades un poco más altas cuando se parte de altas tasas iniciales de desocupación. Estrechamente relacionado con esto está el supuesto de que, como ocurrió a lo largo del período previo al ajuste, las

¹² En línea con las estimaciones de de Gregorio, op. cit., que resultan en un 3.2% anual para el período 1995-97.

remuneraciones reales evolucionan alineadas con la productividad.

Tratándose de una estimación de la brecha entre producto efectivo y producto potencial durante la recuperación posterior al ajuste, parece razonable asumir un rango moderado en cuanto al comportamiento de mediano plazo, es decir, variaciones anuales de la PTF entre 1% y 2%, con una elasticidad producto del empleo, implícita, del orden de 0.23. En estudios de contabilidad del crecimiento, para el período anterior al ajuste, se estima razonable un aumento tendencial de la PTF del orden de 2.5% pero se deja pendiente el efecto de los ciclos sobre el producto potencial¹³.

Lo que hacemos aquí es simular una hipótesis, porque una reestimación de los modelos de contabilidad del crecimiento requiere disponer de más información para, en los próximos años, una vez dejada atrás la contracción económica y la significativa subutilización de capacidad productiva generada por ella, estimar la relación capital-producto relevante en la actualidad.

Bajo la hipótesis escogida, la brecha en el 2000 sería del orden de un 9.4%, tomando un valor medio del rango de crecimientos de la PTF, y extrapolando en un trimestre lo acontecido en los promedios móviles desde fines de 1999¹⁴. Esta estimación es bastante superior a la brecha de 1%, poco creíble, que se obtiene utilizando un filtro HP aplicado al período 1986-2000 (tercer trimestre). De hecho, el ejercicio más conservador de contabilidad del crecimiento, que supone una PTF constante, implica una brecha del orden de un 5.5% en el año 2000.

El crecimiento del empleo, implícito en los ejercicios, conduce a que la tasa de desocupación alcance un nivel (potencial) similar al de 1997 en el año 2000 si la fuerza de trabajo creciera al ritmo que lo hizo entre 1997 y 2000 (similar al promedio 1994-99 y al crecimiento vegetativo); pero implicaría 0.8 puntos más de desocupación en el 2000 (respecto de 1997), si la fuerza de trabajo, que creció un 0.7% en 2000 (estimación a noviembre 2000), hubiera crecido al ritmo promedio de 1.5% antes mencionado (es decir, asumiendo que la diferencia son trabajadores "desalentados").

En consecuencia, los ejercicios implican una tasa de desocupación (potencial) entre 6.1% y 6.9% en el año 2000, es decir, tasas de desocupación que se habrían ubicado entre las menores comparadas con la década de los 90.

¹³ Ibid, p.29 y nota 1, p.35.

¹⁴ La brecha en cuestión es la misma en los últimos cuatro promedios móviles, con una variación de una décima en sólo uno de ellos.

Si, además, se acepta el "sobrecalentamiento" de 2 a 4 puntos porcentuales en el período anual compuesto por el segundo semestre de 1997 y el primer semestre de 1998 (utilizando la estimación de contabilidad del crecimiento más conservadora y el filtro HP, Gráfico 5), el desempleo podría haber estado entre 0.5 y 1 puntos porcentuales por debajo del correspondiente al producto potencial en ese período (con elasticidades empleo-producto de 0.25). Esto implica que la tasa de desocupación correspondiente al producto potencial, en ese período, estaba alrededor de un 6.9% a 7.1%.

En resumen, la desocupación registrada en el año 2000, que se estima del orden de 9.2% promedio anual, podría haber llegado hasta un 10% si agregamos una estimación pesimista sobre trabajadores "desalentados". El piso "estructural" de la desocupación estaría en un rango de 6.9% a 7.1% (la tasa de 1997 corregida por "sobrecalentamiento"). El empleo "potencial" perdido en el ajuste y explicado por las dificultades macroeconómicas propias de la recuperación, estaría entre 2.9 y 3.1 puntos porcentuales (incluyendo la hipótesis de trabajadores "desalentados"). En relación al 9.2% efectivamente registrado en 2000, entre 2.1 y 2.3 puntos se explicarían por fenómenos atribuibles a la persistencia de la brecha entre producto efectivo y potencial.

Creciendo a un ritmo promedio de 7.5%, como el que habría sido sostenible en el período 1986-1997, la economía debería generar empleos a un ritmo superior al crecimiento vegetativo de la fuerza de trabajo y, con un comportamiento de las remuneraciones alineado con la productividad y elasticidades producto razonables¹⁵, debería permitir una reducción anual de la desocupación que alcanzaría su "piso estructural" en un período de 6 a 7 años, es decir, bastante prolongado.

Por cierto, esto deja pendiente el tema del "piso", los factores que lo explican y las políticas públicas que debieran adoptarse para reducirlo. Es muy probable que se trate de medidas que requerirán un período largo para tener efecto, quizás no menor que el mencionado como horizonte posible de reabsorción de la desocupación atribuible a factores asociados a la persistencia de la brecha entre producto efectivo y potencial y a la disminución en el ritmo de crecimiento de este último, que ella conlleva.

¹⁵ Probablemente más altas al comienzo, al partir de tasas de desocupación altas, pero convergiendo a la elasticidad asociada al cálculo del producto potencial.

III. INFLACION Y DESOCUPACION TRANSICIONAL

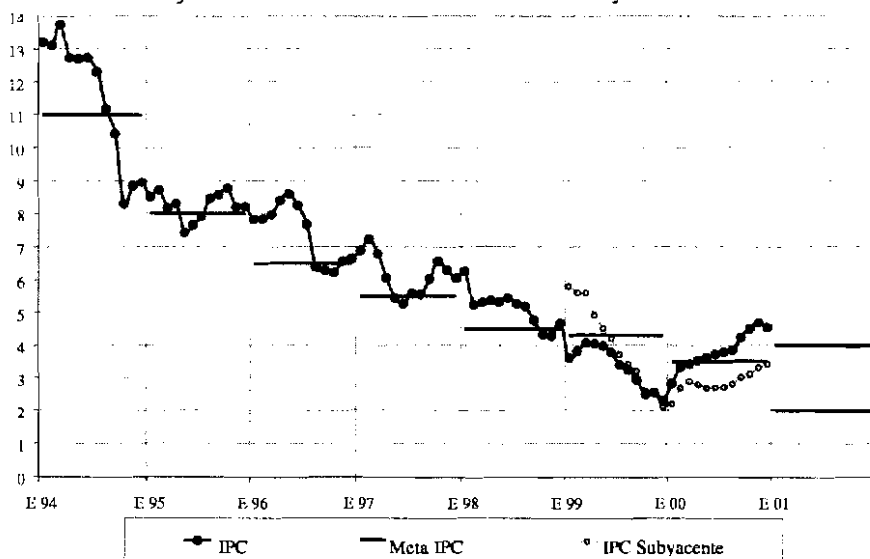
1. Ajuste en precios relativos y subutilización de holguras

Una pregunta que corresponde hacerse, a estas altura, es porqué subsiste la brecha entre producto potencial y producto efectivo. Al respecto, es necesario entrar a considerar los riesgos de inflación en una economía como la chilena, que está en proceso de ajuste de precios relativos entre bienes transables y no transables.

La preocupación por el cumplimiento de las metas de inflación es fundamental en una economía que no posee otras "anclas" monetarias. La reputación de las autoridades monetarias, construida con base en el cumplimiento sistemático de las metas anunciadas (ver Gráfico 8) es un activo de gran valor desde el punto de vista de la política macroeconómica¹⁶.

Gráfico 8
DESEMPEÑO DEL IPC 1994-2000

Porcentaje de Variación en 12 Meses *Fuente: INE y Bco. Central de Chile*



¹⁶ Ver Valdés(1998); Landerretche Moreno, Morandé y Schmidt-Hebbel (1999), y Larraín y Velasco (2000).

La credibilidad de las metas de inflación será erosionada, con seguridad, si ellas se incumplen de manera considerable e injustificada. Las alzas internacionales en los precios de los combustibles constituyen una justificación aceptable del incumplimiento moderado, ocurrido en el año 2000, sobre todo desde que se calcula un indicador de inflación "subyacente".

Más complicado es determinar el efecto de metas-rango que permitan dar una señal intermedia y al mismo tiempo sostener la credibilidad si la inflación resulta ser un poco mayor pero dentro del rango: ¿Cuál es la inflación esperada que incide sobre el ritmo de crecimiento de los salarios y los precios de los no transables? ¿Se erosiona la credibilidad del punto medio del rango como señal y como "ancla", si se alcanza el límite superior de la banda, aún cuando se cumpla la meta o se supere levemente? ¿Depende de qué tan moderado sea el aumento y de la justificación que se de?

En las condiciones chilenas no hay antecedentes que permitan evaluar estas hipótesis. El uso de las metas de inflación como "ancla" exitosa es de reciente data, un fenómeno de los años 90, y la flexibilización de las metas sólo se ha practicado coyunturalmente, en la forma de una "meta rango" con una amplitud bastante estrecha.

Por lo demás, la reputación de la autoridad monetaria se ha ido construyendo sobre la base de un cumplimiento que ha estado "subsidiado" por el rezago cambiario, ya que es poco razonable atribuir toda la disminución del tipo de cambio real a factores "estructurales", que correspondan, de manera permanente, a las condiciones existentes en esa fase prolongada. Ello es bastante claro si se tienen en cuenta los altos déficits en Cuenta Corriente que se alcanzaron hacia 1996-97, los cuales no fueron generados por incontinencia fiscal¹⁷ (ver Cuadro 1).

Por cierto, no es aceptable caer en el clásico "ciclo inflacionario" que podría ocurrir en una economía con un régimen cambiario flexible, ciclo que se abre cuando la reducción de la inflación debilita el compromiso con la estabilidad de precios, al reducirse la prioridad o la urgencia de estabilizarlos¹⁸. Sin embargo, resulta preocupante el desaprovechamiento de las holguras existentes en el mercado laboral, en la utilización de capacidad productiva y en la utilización de ahorro externo.

¹⁷ Los problemas que plantean los déficits de origen privado se analizan, por ejemplo, en Marfán (2000).

¹⁸ Ver Landerretche Gacitúa (1984).

Ahora bien, cuando la subutilización de capacidad instalada se traduce en una disminución significativa en el ritmo de inversión (que podría explicar parte importante de la reducción ocurrida entre 1998 y 2000), cae el crecimiento potencial y, con ello, las perspectivas de crecimiento económico compatible con la defensa de la estabilidad.

La dificultad que plantean las presiones de costo "importadas" y los ajustes en precios relativos (tipo de cambio real), tiene su origen en las inflexibilidades "a la baja" de los precios de los bienes y servicios no transables.

Los ajustes de precios relativos tienen un sesgo "al alza". Un tipo de cambio real más alto, combinado con precios más altos de la energía, es un ajuste de precios relativos importante. Absorber las presiones de costos, de origen "importado" y los cambios en precios relativos, manteniendo restricciones a la demanda interna, implica un sesgo "estanflacionario". En el caso de nuestra economía implica que estamos creciendo más que otros países comparables pero menos de lo que podríamos crecer y menos de lo que necesitaríamos crecer para reducir con mayor rapidez las altas tasas de desocupación.

En la actualidad, no se está utilizando plenamente la capacidad instalada y el déficit en Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos está significativamente por debajo de lo que sería sostenible, a largo plazo, en condiciones normales. Aquí se supone que este déficit, conservadoramente, debería ubicarse alrededor de un 3% del PIB, aunque el rango razonable podría estar entre 3% y 5%, aproximadamente¹⁹. Estas condiciones normales incluyen el acceso a los mercados internacionales de crédito voluntario que el país ha construido a lo largo de estos años.

La mantención de un grado importante de debilidad en la demanda interna se explica por el objetivo de evitar aumentos adicionales en los precios de los bienes no transables, y permitir que los ajustes en precios relativos, que resultan del incremento en el tipo de cambio real y en los precios de los combustibles, no se traduzcan en una inflación más alta.

Por cierto, si, además se buscara una reducción drástica en el ritmo de endeudamiento neto de la economía chilena para compensar el alto ritmo registrado en 1996-98, entonces sería necesario aceptar el menor ritmo de crecimiento y el menor ritmo de inversión (un menor uso de ahorro externo) durante algunos años. Sin embargo, es razonable sostener que el drástico ajuste de 1998-99 habría resuelto este problema, que, por lo demás no era relevante si se

¹⁹ Ver Guajardo y Le Fort (1999).

miran los déficits acumulados antes de 1996 (ver Cuadro 1). En suma, no parece razonable sostener que el endeudamiento externo neto (ahorro externo) haya requerido en 2000, una reducción por debajo del umbral sostenible largo plazo.

En el mediano y largo plazo, un desarrollo exportador más diversificado, requerirá, además, un aumento importante en la productividad relativa de los sectores productores de bienes no transables. Ello permitiría sostener niveles más altos de cambio real e intensificar el ritmo de crecimiento económico sin presiones inflacionarias adicionales. Sin embargo, reduciría, al mismo tiempo, la capacidad de generación de empleos productivos, que ha sido sostenida fundamentalmente por estos sectores (ver Cuadro 4).

Cuadro 4
EMPLEO TOTAL Y SECTORIAL AGREGADO

	EMPLEO TOTAL		EMPLEO TRANSABLES		EMPLEO NO TRANSABLES	
	(miles)	Variación %	(miles)	Variación %	(miles)	Variación %
1986	3.752		1.330		2.423	
1987	3.896	3,8	1.444	8,6	2.452	1,2
1988	4.123	5,8	1.555	7,7	2.568	4,8
1989	4.352	5,5	1.652	6,2	2.700	5,1
1990	4.450	2,2	1.683	1,9	2.767	2,5
1991	4.518	1,5	1.698	0,9	2.820	1,9
1992	4.724	4,6	1.743	2,7	2.980	5,7
1993	4.992	5,7	1.774	1,7	3.219	8,0
1994	5.036	0,9	1.748	-1,5	3.288	2,2
1995	5.095	1,2	1.730	-1,0	3.366	2,4
1996	5.182	1,7	1.727	-0,2	3.455	2,7
1997	5.281	1,9	1.704	-1,3	3.577	3,5
1998	5.375	1,8	1.686	-1,0	3.688	3,1
1999	5.255	-2,2	1.578	-6,4	3.677	-0,3
2000	5.311	1,1	1.568	-0,7	3.743	1,8

Fuente: INE

Antes del ajuste, el crecimiento del empleo no sólo se concentró en los sectores productores de bienes y servicios no transables, sino que, además, en las empresas no agrícolas con más de 50 trabajadores (ver Cuadro 5). Esto refleja un estancamiento en la capacidad de generación de empleo de la pequeña empresa no agrícola, acompañada por el servicio doméstico, los trabajadores por cuenta propia y trabajadores no remunerados. En consecuencia, la participación de las empresas no agrícolas medianas y grandes tendió a aumentar en el total, lo cual permitiría, con posterioridad, una mayor incidencia de los procesos de racionalización durante el ajuste.

Cuadro 5
EVOLUCION DEL EMPLEO SEGUN SEGMENTO OCUPACIONAL 1990-1998
 (miles de ocupados)

	1990	1994	1998
Ocupados no Agrícolas en Empresas con más de 50 Ocupados	962	1.087	1.503
Ocupados no Agrícolas en Empresas con menos de 50 ocupados	1.377	1.703	1.676
Otros ocupados formales	284	376	285
Ocupados Agrícolas	778	738	734
Servicio domestico, Trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados	1.007	1.087	1.073
TOTAL	4.408	4.991	5.271

Fuente: Cálculos de OIT, basados en CASEN.

Las remuneraciones y los márgenes comerciales tienen un rol fundamental en cuanto al desempeño productivo y de precios del sector productor de bienes y servicios no transables. Las remuneraciones reales han aumentado a un ritmo que no supera al de la productividad del trabajo antes, durante y después del ajuste (ver Gráfico 4), aunque la tendencia al deterioro en el tipo de cambio real (y en el precio relativo entre transables y no transables) explica porqué el empleo ha sido más dinámico en los sectores productores de bienes y servicios no transables (ver Gráfico 2). Las dificultades en cuanto a la recuperación del ritmo de crecimiento de las ventas habrían contribuido a restringir los márgenes durante el ajuste y la recuperación lenta que le siguió.

En condiciones de mayor dinamismo económico, se hace necesario mantener una evolución adecuada de las remuneraciones, que no genere presiones de costos. También es crucial promover la competencia y el incremento sostenido en la productividad en los mercados internos de no transables, para asegurar un comportamiento consistente con el mantenimiento de un tipo de cambio real alto y con las metas de inflación.

Resumiendo, existen holguras en la cuenta corriente de la Balanza de Pagos, disponibilidad de mano de obra y capacidad instalada ociosa, que permitirían crecer a un ritmo más alto que el registrado durante la recuperación que comenzó a fines de 1999, pero ellas sólo podrían ser plenamente usadas si se crean condiciones más propicias en cuanto a la evolución futura de la inflación, como se verá en la sección siguiente.

2. La incómoda aritmética de la transición hacia un nuevo impulso exportador

Alcanzar simultáneamente los objetivos de pleno empleo de los recursos disponibles (producto efectivo igual a producto potencial), plena utilización del ahorro externo sostenible (déficit en Cuenta Corriente sostenible), cumplimiento de las metas de inflación y aumento del tipo de cambio real para promover una nueva fase exportadora, presenta dificultades considerables en las condiciones actuales.

Cuando las condiciones económicas tienden a incrementar el tipo de cambio real (TCR) de manera persistente, es muy difícil evitar una brecha entre producto potencial y producto efectivo ("enfriamiento") si se desea cumplir con la meta inflacionaria. Si el ajuste del tipo de cambio real es gradual, la brecha será menor pero el problema persistirá por más tiempo. Esto es muy parecido a las condiciones vigentes en 1999-2000 y, probablemente en 2001.

En cambio, cuando las condiciones económicas tienden a reducir el tipo de cambio real, como ocurrió en el período 1995-1997, es posible acomodar un ritmo de crecimiento más alto, que elimine cualquier brecha preexistente e, incluso, conduzca a una brecha negativa ("sobrecalentamiento").

El modelo simple, que se expone a continuación, busca relacionar los objetivos de la política macroeconómica a partir de las restricciones que su cumplimiento implica. No es un modelo que pretenda determinar hacia adónde se mueven un conjunto de variables endógenas. Lo que el modelo resume es un conjunto de restricciones y busca ilustrar "dilemas" o "trade offs" que surgirían a partir de ellas. Estas restricciones están planteadas en un contexto de corto plazo. En otras palabras, no se incluye modelación alguna sobre la evolución de las variables.

1) La restricción externa

Para simplificar el análisis, supondremos que la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos se mantiene en un déficit sostenible si las exportaciones netas, de bienes y servicios son nulas, es decir si las exportaciones igualan a la importaciones *ex post*. Este supuesto es consistente con la realidad económica del país, si se considera como base para los cálculos una serie a precios constantes de un año más reciente, es decir, si se elimina el efecto términos de intercambio que llegó a ser considerable en 1996-97 y todavía es muy importante.

Bajo esas consideraciones los Ingresos Netos del Exterior (negativos) más las Transferencias Externas del país equivalen a alrededor de -3 puntos porcentuales del PIB, es decir, una tasa que se puede considerar razonable como ritmo de endeudamiento neto máximo sostenible, esto es, como utilización de ahorro externo a largo plazo. Se mencionó, anteriormente, que ésta sería la estimación más conservadora²⁰.

En la formalización que aquí se sugiere, la tasa de ahorro externo sostenible se considera una restricción permanente de política económica, aunque la tasa efectiva puede ser moderadamente superior o inferior, en una coyuntura, sin causar mayores problemas.

El umbral superior, a partir del cual se puede provocar "nerviosismo" en los mercados monetario y de capitales, puede llegar a ser el doble de la tasa mencionada, pero es muy probable que unos niveles de ese tipo no puedan mantenerse más allá de uno o dos años, como ocurrió en 1996-97. En todo caso, restituir la tasa promedio a largo plazo, implicaría una restricción mayor (una tasa menor a 3% del PIB) durante algún tiempo, a menos que hubiera una holgura acumulada, es decir, que se hubiera subutilizado ahorro externo en años previos.

Por cierto, una tasa menor a la máxima, también es sostenible. Sin embargo, implicaría una subutilización de ahorro externo, un ritmo más bajo de inversión y, en definitiva, un crecimiento más bajo del producto potencial y del producto efectivo.

En consecuencia, en vez de expresar la restricción como la condición de que el ahorro externo sea menor o igual que un cierto porcentaje del PIB (o que la balanza comercial sea mayor o igual que cero), especificaremos la condición que expresa el máximo ahorro externo sostenible, el que, bajo los supuestos simplificadores aquí planteados equivale a alcanzar y mantener una balanza comercial equilibrada.

El objetivo de Cuenta Corriente sólo puede alcanzarse, si las variaciones porcentuales de las importaciones (m) de bienes y servicios difieren de la variación de las exportaciones (x) en la cantidad necesaria para cerrar la brecha preexistente en Cuenta Corriente, es decir, la desviación respecto al ahorro externo sostenible, heredada del período anterior. Ella se expresa como puntos porcentuales adicionales de producto, consistentes con cerrar una brecha en Cuenta Corriente (b_{cc}) positiva (que implica subutilización de ahorro ex-

²⁰ Ver Guajardo y Le Fort, op. cit.

terno), multiplicados por la elasticidad ingreso de las importaciones (w_m). Cuando el déficit en Cuenta Corriente preexistente es excesivo (sobreutilización de ahorro externo), la brecha (b_{cc}) es negativa y las exportaciones deben crecer más que las importaciones para cumplir el objetivo en Cuenta Corriente. De cumplirse permanentemente el objetivo, no habría brecha preexistente. Obviamente, estimar cual es la brecha preexistente relevante en una coyuntura determinada, implica analizar el comportamiento de largo plazo, hacia atrás y evaluar si el ritmo de endeudamiento externo neto ha sido el sostenible o si se ha acumulado una brecha.

$$(1) \quad x = m - \omega_m b_{cc}$$

$$(2) \quad x_E + \eta_x tcr = \omega_m y_{cc} - \eta_m tcr_{cc} - \omega_m b_{cc}$$

$$(3) \quad y_{cc} = b_{cc} + \left[\frac{x_E}{\omega_m} \right] + \left[\frac{\eta_x + \eta_m}{\omega_m} \right] tcr_{cc}$$

A partir de allí se puede deducir que, si no continúa variando el tipo de cambio real ($tcr_{cc} = 0$), el crecimiento económico compatible con el objetivo en Cuenta Corriente (y_{cc}) no puede superar la suma de la brecha heredada (b_{cc}) y de la holgura adicional (en cuanto a capacidad para importar) que genera el crecimiento de las exportaciones (x_E) no atribuible a variaciones adicionales del tipo de cambio real. Por cierto, la holgura generada por las exportaciones es mayor si la elasticidad ingreso de las importaciones (w_m) es menor. De manera que (x_E) recoge el dinamismo de los socios comerciales del país, el efecto de otros factores (como la política comercial) y el nivel preexistente del tipo de cambio real.

A mayor aumento del tipo de cambio real (tcr_{cc}), mayor es el crecimiento del producto compatible con el nivel de ahorro externo (déficit en Cuenta Corriente) sostenible. Ello es también mayor si la elasticidad ingreso de las importaciones (w_m) es más baja y si la suma de las elasticidades tipo de cambio real de las exportaciones (h_x) e importaciones (h_m), es alta. Por cierto, estas elasticidades son distintas a corto, mediano y largo plazo, cuando los efectos toman tiempo en completarse.

Una consideración dinámica muy importante, que el modelo no aborda, es la relación de mediano y largo plazo entre la base exportadora y el nivel (preexistente) del tipo de cambio real. En otras palabras, el crecimiento ($tcr > 0$) en el tipo de cambio real debería ir ensanchando la base para dinamismos futuros no atribuibles a variaciones adicionales (las correspondientes a la co-

yuntura que analiza el modelo) en el tipo de cambio. De esto se trata, precisamente, la transición de una fase exportadora a otra.

La ecuación (3) puede graficarse con pendiente positiva en el plano (y, tcr) , pendiente que será mayor (se requiere más depreciación o menos apreciación por cada punto adicional de crecimiento del producto, para cumplir con el objetivo en Cuenta Corriente) si la elasticidad ingreso de las importaciones (w_m) es más alta y la suma de las elasticidades tipo de cambio del comercio exterior ($h_x + h_m$) son más bajas.

La curva estará más a la derecha en el plano (y, tcr) si es mayor la contribución al crecimiento de las exportaciones, de los factores "exógenos", o distintos de la variación adicional del tipo de cambio real bajo análisis (x_E), siendo mayor el desplazamiento (mayor el aumento en el ritmo de crecimiento del producto, compatible con el objetivo en Cuenta Corriente) mientras menor sea la elasticidad ingreso de las importaciones (w_m). También estará más a la derecha si la brecha heredada es mayor.

En una economía con un comercio exterior más bien "complementario" (que "sustitutivo"), las elasticidades tipo de cambio real de las exportaciones e importaciones son más bien bajas, sobre todo en el corto plazo y, si la economía es bastante abierta, es razonable esperar que la elasticidad ingreso de las importaciones sea más alta.

2) La restricción interna

Ahora bien, en una economía bajo régimen de tipo de cambio flexible y con las metas de inflación como "ancla nominal", la credibilidad de estas metas se vuelve fundamental para la estabilidad macroeconómica. Si se cumplen sistemáticamente las metas de inflación, como ha ocurrido en el caso chileno a lo largo de los años 90, la credibilidad se vuelve un activo muy importante, que es necesario proteger. Sin embargo, las inflexibilidades de ciertos precios "a la baja", pueden conducir a que, bajo ciertas condiciones, los cambios en precios relativos se produzcan a través de alzas en el nivel de precios y, al menos transitoriamente, en el ritmo de inflación.

Si suponemos que los precios de los bienes y servicios transables (P_T) se mueven en sintonía con los precios externos, traducidos a moneda nacional (ley de "precio único"), entonces podemos suponer que los precios de los transables varían de acuerdo a la suma de las variaciones del tipo de cambio nominal (e) y las variaciones de los precios externos de los transables (p^*),

utilizando, nuevamente, letras minúsculas para referirnos a variaciones porcentuales.

En cambio, los bienes y servicios no transables no están sometidos a la competencia externa y sus precios (P_N) variarán de acuerdo a las expectativas de inflación y las condiciones vigentes en sus mercados. En una economía que ha acumulado credibilidad para las metas inflacionarias, que operan efectivamente como "ancla nominal", podemos suponer, simplifícadamente, que el ritmo de variación de los precios de los bienes y servicios no transables (p_N) es igual a la meta de inflación (p_Q) más un componente que depende del nivel de subutilización en la capacidad instalada. Este se expresa como la diferencia entre el ritmo de crecimiento del PIB efectivo (y) y la suma del ritmo de crecimiento del PIB potencial (y_p) y la porción de la brecha preexistente (entre producto potencial y efectivo) que se puede utilizar (como crecimiento adicional) sin crear presiones inflacionarias adicionales ($b - \theta$).

La brecha heredada o preexistente (b) está medida como porcentaje del PIB efectivo ($b = \{Y_p - Y\} / Y$) y la porción no utilizable (θ) se mide en las mismas unidades. Por cierto, si la brecha es negativa ("sobrecalentamiento"), el ritmo de crecimiento del producto (y) que no crea presiones inflacionarias adicionales, es necesariamente menor que el crecimiento del producto potencial (y_p). En consecuencia:

$$(4) \quad p = \alpha (e + p^*) + (1 - \alpha) (p_Q + \delta [y - \{y_p + b - \theta\}])$$

$$0 < \alpha < 1$$

$$0 < \delta$$

$$0 \leq \theta$$

Esta ecuación puede entenderse como una curva de Phillips de corto plazo para una economía abierta, de manera que la diferencia entre el crecimiento efectivo (y) y el crecimiento potencial más la brecha preexistente ($y_p + b$) puede considerarse como una *proxi* de la diferencia entre la tasa de desocupación efectiva y la tasa de desocupación compatible con un desempeño del producto en línea con el producto potencial. El coeficiente (θ) es la diferencia entre el producto potencial y el producto compatible con el cumplimiento de la meta de inflación en los mercados de no transables (aquel que genera un incremento salarial igual a la inflación esperada -que aquí suponemos igual al "ancla"- más el incremento en la productividad del trabajo). La brecha está expresada como porcentaje del producto efectivo.

Si el término (θ) es positivo, el "umbral" de producto efectivo compatible con

el cumplimiento de la meta inflacionaria en los mercados de no transables, es menor que el producto potencial. Si el término es negativo, el umbral es más alto. Lo más probable es que el término en cuestión sea mayor o igual que cero en una economía como la chilena bajo las condiciones actuales²¹.

En un análisis macroeconómico exhaustivo, deberíamos incluir las ecuaciones de equilibrio de los mercados y las variables endógenas bajo régimen de tipo de cambio flexible. En un análisis que fuera más allá del corto plazo, también deberíamos modelar la evolución de las brechas, incluyendo una ecuación para el producto potencial, como la que se analizó en una sección anterior.

Sin embargo, en este análisis simplificado sólo queremos ilustrar el problema que se plantea cuando las condiciones económicas tienden a hacer variar el tipo de cambio real (TCR) en una cierta dirección, y es necesario cumplir la meta de inflación para sostener y consolidar la credibilidad en el "ancla nominal", es decir, $(p=p_Q)$. Para estos efectos, supondremos que el ritmo de crecimiento efectivo del producto (y) y el ritmo de variación efectiva del tipo de cambio real (tcr) están determinados por las fuerzas del modelo macroeconómico que no se expone.

Dado que el cumplimiento de la meta de inflación implica:

$$(5) \quad p = p_Q$$

Sustituyendo (5) en (4) y utilizando una definición de tipo de cambio real similar a la que publica periódicamente el Banco Central de Chile²² la cual implica ($tcr = e + p^* - p$):

$$(6) \quad 0 = \alpha (tcr_Q) + (1 - \alpha) \delta (y_Q - \{y_p + b - \theta\})$$

$$(7) \quad y_Q = (y_p + b - \theta) - \left[\frac{\alpha}{[1 - \alpha] \delta} \right] (tcr_Q)$$

²¹ Es cierto que suponer una proporcionalidad en el efecto mercado (δ es una constante), es una simplificación. Pero no se perdería demasiada generalidad en este análisis, que es de corto plazo, si el análisis se refiere a variaciones pequeñas en el ritmo de crecimiento efectivo (y), que es la única variable no predeterminada en el paréntesis cuadrado o si se tiene en mente que una variación mayor podría implicar un aumento en el parámetro en cuestión. De hecho el parámetro debe ser mayor en la medida en que la brecha disminuye, y el ritmo al que aumenta también debe ser creciente.

²² El Banco Central de Chile publica quincenalmente cálculos sobre tipo de cambio real que utilizan el índice de precios al consumidor interno (IPC) e índices de precios externos al por mayor, que reflejan los precios externos de los bienes transables. Ver Banco Central de Chile, *Informe Económico y Financiero*.

El crecimiento del producto, compatible con el cumplimiento de la meta inflacionaria en el corto plazo (y_Q), está acotado por el crecimiento del producto potencial (y_p), más la brecha preexistente (b), menos la diferencia (θ) entre el producto potencial y el producto compatible con la existencia de presiones inflacionarias adicionales (distintas de las que provienen de variaciones del tipo de cambio real), medido convenientemente.

Cuando la variación del tipo de cambio real es negativa es posible alcanzar el producto potencial cumpliendo la meta de inflación. Cuando la variación del tipo de cambio real es positiva sólo será posible alcanzar el producto potencial si (θ) es negativo y de una magnitud suficiente, pero esto es improbable.

La ecuación (7) puede graficarse con pendiente negativa en el plano (y , tcr) intersectando al eje del crecimiento del producto ($tcr = 0$), en el nivel de crecimiento no inflacionario ($y_p + b - \theta$). Este locus se desplaza hacia la derecha (hacia arriba), si el crecimiento del producto potencial es más alto, y también estará más hacia la derecha si la brecha preexistente (b) es mayor, al inicio de la coyuntura bajo análisis. Si se considera que el efecto mercado (θ) se incrementa al disminuir la brecha, la recta se transforma en una curva con pendiente negativa cada vez más alta hacia la derecha²³.

3) Las restricciones en conjunto

Considerando ambas restricciones, es decir, resolviendo el sistema con formado por las ecuaciones (3) y (7), se obtiene²⁴:

$$(8) \quad y = (1 - \beta) \left[y_p + b - \theta - b_{cc} - \left[\frac{x_E}{\omega_m} \right] \right] + b_{cc} + \left[\frac{x_E}{\omega_m} \right]$$

$$(9) \quad tcr = \beta \left[\frac{(1 - \alpha) \delta}{\alpha} \right] \left[y_p + b - \theta - b_{cc} - \left[\frac{x_E}{\omega_m} \right] \right]$$

$0 < \beta < 1$

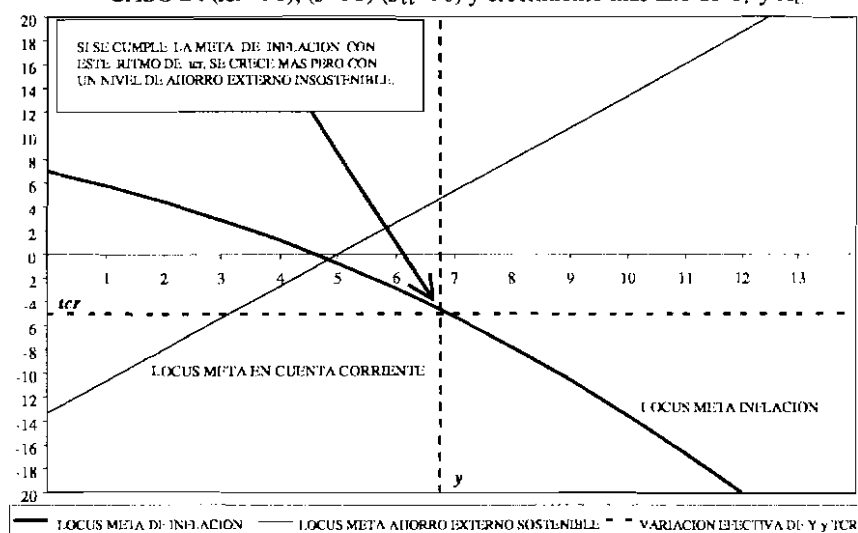
²³ Ver nota 21.

²⁴ Haciendo: $\beta = \left[\frac{\frac{\alpha}{(1 - \alpha) \delta}}{\left[\frac{\alpha}{(1 - \alpha) \delta} \right] + \left[\frac{\eta_t + \eta_m}{\omega_m} \right]} \right]$

El crecimiento del producto (y), compatible con el uso máximo, sostenible, del ahorro externo y con el cumplimiento de la meta de inflación es, en el corto plazo, más alto mientras mayor sea el ritmo de crecimiento del producto potencial (y_p) y mientras mayor sea la porción de la brecha preexistente que puede utilizarse como holgura de crecimiento sin crear presiones inflacionarias adicionales ($b-\theta$). También es mayor si es más alta la contribución al crecimiento de las exportaciones (x_e), atribuible a factores distintos de la variación adicional en el tipo de cambio real (la variación bajo análisis), y lo mismo ocurre si se hereda una brecha positiva en Cuenta Corriente (b_{cc})²⁵. En otras palabras, observando los Gráficos 9 y 10, la intersección de las dos curvas estará más a la derecha si, al inicio de la coyuntura bajo análisis, son mayores los parámetros mencionados.

Gráfico 9

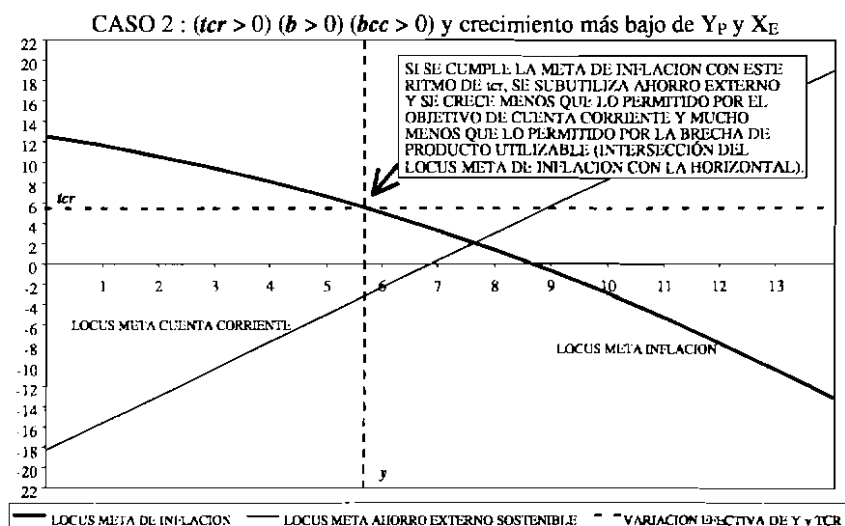
LUGARES GEOMETRICOS EN QUE SE CUMPLEN LAS METAS

CASO 2 : ($tcr < 0$); ($b < 0$) ($b_{cc} < 0$) y crecimiento más alto de Y_p y X_t .

²⁵ Nótese que estos últimos dos parámetros están presentes en dos términos pero están multiplicado por $(1-b)$, que es mayor que cero y menor que uno, cuando aparecen con signo negativo. En otras palabras, están multiplicados por $(0 < b < 1)$ en la ecuación (8).

Gráfico 10

LUGARES GEOMETRICOS EN QUE SE CUMPLEN LAS METAS



La intersección estará más arriba (el cumplimiento simultáneo de ambas metas requerirá una disminución menor o un aumento mayor en el tipo de cambio real) si es mayor el crecimiento del producto potencial (y_P) y si es mayor la brecha preexistente utilizable sin presiones inflacionarias adicionales ($b-\theta$), pero estará más abajo (el cumplimiento simultáneo de ambas metas requerirá una disminución mayor o un aumento menor en el tipo de cambio real) si es más alto el crecimiento de las exportaciones (x_E), lo que era de esperarse, porque se requerirá un menor ritmo de aumento del tipo de cambio real para acomodar el mismo ritmo de crecimiento del producto.

El rol fundamental del crecimiento de las exportaciones y , en particular, del componente no atribuible a variaciones adicionales en el tipo de cambio real (x_E), se observa directamente en el análisis anterior: el ritmo de crecimiento compatible con ambas metas se acerca más al que cierra la brecha con el producto potencial en la medida en que las exportaciones crecen más rápidamente.

La variación del tipo de cambio real (tcr) que compatibiliza los objetivos sobre Cuenta Corriente e inflación, puede ser positiva o negativa, dependiendo de las variaciones exógenas y parámetros incluidos en el paréntesis largo. Ello depende positivamente del ritmo de crecimiento del producto potencial (y_P) y la porción de la brecha de producto preexistente y utilizable sin crear presiones inflacionarias adicionales ($b-\theta$); y depende negativamente de la

brecha preexistente en Cuenta Corriente (b_{cc}) y la contribución al crecimiento de las exportaciones de los factores distintos a las variaciones adicionales (bajo análisis) del tipo de cambio real (x_e)²⁶. En otras palabras, la existencia de holguras internas preexistentes y en curso (el aumento en el producto potencial), tiende a intensificar el aumento (o reducir la disminución) en el tipo de cambio real, requerido para cumplir las metas. Por el contrario, la existencia de holguras externas preexistentes y en curso (el aumento corriente de las exportaciones) tiende a reducir el aumento (o intensificar la disminución) en el tipo de cambio real compatible con las metas. Sin embargo, el efecto neto de la mayor holgura externa será positivo sobre el ritmo de crecimiento porque, como ya se mencionó (en la nota 25) los parámetros en cuestión ($b_{cc} + [x_e/\omega_m]$), tienen un efecto neto positivo en la ecuación (8).

4) El problema macroeconómico de la transición

La formalización, aquí expuesta, sirve para caracterizar algunos problemas de política económica actuales y del pasado reciente.

Durante un período de bonanza en el ingreso de capitales extranjeros, el tipo de cambio real tiende a disminuir y el gasto tiende a aumentar. La Cuenta Corriente se deteriora y la economía tiende a "calentarse", pero el cumplimiento de las metas de inflación se facilita debido a la rápida en el tipo de cambio. El pleno uso de la capacidad disponible, tiende a empujar la tasa de inversión hacia arriba, incrementando el ritmo de crecimiento del producto potencial lo que retroalimenta el proceso por algún tiempo.

Si la autoridad monetaria se centra en el cumplimiento de la meta de inflación y no descuenta el efecto de la caída en el tipo de cambio²⁷, entonces puede coexistir con el "calentamiento" y el deterioro en Cuenta Corriente. Por lo demás, el instrumento tasa de interés (de política monetaria) estará acotado por el acceso a los mercados voluntarios de crédito externo y las limitaciones de dispositivos como el encaje sobre esos créditos. Si no funciona adecuadamente, puede agudizar la caída en el tipo de cambio real.

²⁶ Si el paréntesis largo (en la ecuación (9)) es negativo, la variación del tipo de cambio real compatible con ambos objetivos (icr) será negativa, pero como el paréntesis en cuestión también está presente en la ecuación (8), el ritmo de crecimiento del producto, correspondiente al cumplimiento de los dos objetivos, será menor que ($b_{cc} + [x_e/\omega_m]$), es decir, será menor que la suma de la brecha en Cuenta Corriente más el crecimiento de las exportaciones no atribuible a variaciones adicionales en el tipo de cambio, dividido por la elasticidad ingreso de las importaciones.

²⁷ Una interesante discusión sobre la aplicación de la Regla de Taylor a economías abiertas se encuentra en Ball (2000).

En ausencia de flexibilidad suficiente por el lado fiscal, faltarán instrumentos que permitan complementar el esfuerzo anticíclico y se generarán efectos de más largo plazo sobre la estructura productiva y exportadora si el ingreso de capitales está concentrado en ciertas actividades y cierto tipo de empresas. Estos se parecen bastante a lo "hechos estilizados" de la economía chilena en el período 1995-97, inmediatamente anterior al ajuste. La coyuntura en el segundo semestre de 1997 y el primer semestre de 1998 puede haber sido similar a la ilustrada en el Gráfico 9.

Durante un período de recuperación como el actual, posterior a un ajuste, partiendo de una brecha significativa entre producto potencial y producto efectivo, con bajos niveles de utilización de la capacidad instalada y alta desocupación, si la política monetaria busca ser reactivadora (baja tasa de interés de política monetaria) y el tipo de cambio real tiende a aumentar, se van creando condiciones para una nueva fase de diversificación de la estructura productiva y exportadora, en particular si el flujo de capitales extranjeros (en especial los que se concentraban en las actividades tradicionales) se mantiene bajo y se reduce su presión sobre el gasto y sobre el tipo de cambio real.

Si se mantiene el compromiso con el cumplimiento de la meta de inflación, fundamental para mantener la credibilidad del "ancla nominal", el ritmo de aumento del tipo de cambio real y el ritmo de crecimiento del producto se mantendrán por debajo de lo permitido por la brecha de producción preexistente. El ritmo de crecimiento del producto, compatible con la meta inflacionaria, puede ser, incluso, menor que el permitido por la holgura en Cuenta Corriente, sobre todo si el tipo de cambio real aumenta un poco más rápido que lo requerido por la intersección de las curvas (ver Gráfico 10).

Si la tasa de interés interna se reduce, es posible que se incremente el ritmo de aumento del tipo de cambio real, al aumentar el diferencial entre la tasa de interés de paridad y la tasa de interés interna, lo cual puede agudizarse si se consolidan expectativas de depreciación ulterior de la moneda nacional. En estas condiciones el efecto expansivo de la rebaja de tasas y el del tipo de cambio real contribuirán, ambos, a distanciarse del cumplimiento de la meta de inflación.

Una disminución de las tasas de interés internas, que promueva un mayor ritmo de crecimiento y un mayor ritmo de aumento en el tipo de cambio real, no será compatible con el cumplimiento de la meta de inflación, si no se presentan otras holguras en este campo, es decir, si no se presentan factores anti-inflacionarios concomitantes, como serían reducciones en precios inter-

nacionales o internos de gran significación desde el punto de vista de los costos. Otra holguras posibles son una disminución de las tasas de interés externas relevantes (que disminuiría el efecto tipo de cambio de una reducción en las tasas internas) o correcciones a la baja en las expectativas de aumento futuro en el tipo de cambio o en las primas de riesgo aplicadas en los créditos externos a los deudores internos.

En consecuencia, la restricción interna conduce a una gradualización del aumento en el tipo de cambio real, cuyo ritmo debería ser aún menor si la demanda interna fuera más dinámica y el ritmo de crecimiento del producto fuera más alto. Además, la gradualidad permite un acercamiento de prueba y error que reduce la posibilidad de un sobreajuste ("overshooting") que tiende a ser desestabilizador y no es bien mirado por las autoridades económicas en la mayoría de los países²⁸.

Esto se parece bastante a los "hechos estilizados" de la economía chilena durante el 2000 y tiene como consecuencia la posibilidad de un círculo vicioso si se mantienen la brecha (*b*), el menor ritmo de inversión que ella implica, y se reduce el ritmo de crecimiento del producto potencial.

En todo caso, el problema no es "estructural". Es un problema de dinámica de la transición. Se trata de un problema de ajuste hacia una nueva situación y debería ceder una vez completada la transición hacia un nuevo nivel del tipo de cambio real que permita una base exportadora (en realidad, una base productiva de transables) más amplia y diversificada. El problema es que un mayor ritmo de crecimiento, generado por factores de demanda positivos, podría impulsar a la autoridad monetaria a contrarrestar el fenómeno con una mayor tasa de interés, que contendría la demanda y reduciría el ritmo de aumento del tipo de cambio.

El uso de una "meta rango" es un avance que permite dar una señal hacia el medio de la banda y acomodar una inflación un poco más alta sin erosionar la credibilidad del "ancla nominal". Sin embargo, a menos que la banda sea suficientemente estrecha, el procedimiento puede comprometer la señal y tender a situarla en el límite superior.

El hecho de que el problema de la transición hacia un nuevo nivel del tipo de cambio real no pueda considerarse "estructural", no significa que no persista durante un tiempo significativo (algunos años) ni que el problema de fondo, la causa del cambio en precios relativos requerido (aumento en el tipo de

²⁸

Ver Ball, op.cit.

cambio real), no sea "estructural". En la raíz de la actual situación económica chilena se observa la necesidad de encontrar un nuevo impulso exportador, más diversificado, que requiere, precisamente, el ajuste en el tipo de cambio real que genera la transición problemática que hemos comentado.

En esas condiciones, el aumento del tipo de cambio real no puede considerarse transitorio. Parte de él corrige el desalineamiento (rezago) que ya existía bajo las condiciones previas, generadas por el auge en el ingreso de capital extranjero. Parte de él corresponde a la necesidad de transitar hacia un tipo de cambio real más alto.

IV. DESOCUPACION "TRANSICIONAL" Y POLITICAS PUBLICAS

Las dificultades que produce la transición hacia una nueva fase de desarrollo exportador, permiten dimensionar el costo de haber permitido el "calentamiento" combinado con reducción en el tipo de cambio real, durante el período de auge.

La falta de instrumentos suficientemente flexibles (los fiscales) o suficientemente eficaces (los encajes sobre créditos externos) impidió una política compensadora más efectiva durante el auge. Como se cumplía sistemáticamente la meta de inflación (gracias a la disminución en el tipo de cambio) y se lograban altas tasas de crecimiento y baja desocupación, no se generó la urgencia suficiente para buscar alternativas instrumentales que permitieran contener el proceso.

Como lo señala la discusión contemporánea sobre reglas de política monetaria, se hubiera requerido corregir la meta inflacionaria por el efecto transitorio de la caída excesiva en el tipo de cambio. Por cierto, ello planteaba el problema de determinar cual era el nivel de equilibrio del tipo de cambio real, cuanto era el rezago cambiario y qué instrumentos idóneos podrían haberse utilizado.

El agotamiento relativo del ciclo expansivo de las exportaciones tradicionales, agudiza el problema porque obliga a corregir el rezago cambiario y transitar a un nivel superior de tipo de cambio real, adicionalmente.

Sin embargo, los problemas macroeconómicos que generan las "avalanchas" de capitales externos no son cosa del pasado. Pueden volver a presentarse,

sobre todo en la medida en que subsista la inestabilidad que caracteriza a los flujos internacionales de capital.

No existen soluciones mágicas en una economía abierta y pequeña, que no puede incidir sobre la evolución de las condiciones externas y cuya dimensión la torna vulnerable a flujos que, mirados desde una perspectiva global, son pequeños. Peor aún, la situación actual, caracterizada por una reducción en los flujos de capital externo y una recuperación lenta, crea condiciones en las cuales no se percibe como urgente fortalecer el instrumental disponible.

En situaciones de este tipo y, en general, en casos en que se requiera ayudar a los procesos de ajuste y reactivación, por el lado privado, parece necesario contar con nuevos instrumentos de política económica. Se ha propuesto una variación estabilizadora de los impuestos que incrementara el ahorro en épocas de auge y facilitara la reactivación en épocas de recuperación²⁹.

Una tasa variable del Impuesto al Valor Agregado, que aumentara en épocas de auge y se redujera cuando fuera necesaria una reactivación, podría ser una alternativa instrumental. En las condiciones actuales, el uso de este tipo de instrumento también contribuiría a la política anti-inflacionaria, aunque su incidencia sería más bien inflacionaria en épocas de auge.

Por cierto, su aplicación requeriría el establecimiento de reglas predeterminadas, que eliminen cualquier discrecionalidad inoportuna, y que estén relacionadas con la brecha entre producto efectivo y potencial, la tasa de desocupación y el déficit en cuenta corriente de la Balanza de Pagos.

Sin embargo, propuestas como ésta también generan controversia por los efectos redistributivos involucrados. El exceso de gasto, producido por endeudamiento, no se ataca en su fuente y se contrarresta afectando negativamente el gasto de quienes no son causantes del problema³⁰.

Si la causa del gasto excesivo es el endeudamiento, se sugiere encarecerlo y asegurar que ello ocurra no sólo para el endeudamiento interno sino también para los créditos externos, como medida más razonable. Este último era el propósito de los encajes no remunerados sobre los créditos externos, que contribuyó a evitar una vulnerabilidad externa mayor durante el auge, aunque requiere ser perfeccionado en términos de cobertura y efectividad.

²⁹ Sobre la importancia de los impuestos flexibles como instrumento de política, ver, por ejemplo, Budnevich y Le Fort (1997), pp.135-47, y Ramos (2000).

³⁰ Ver Marfán, op.cit.

En la actualidad se ha puesto de moda proponer la desregulación en todos los ámbitos, particularmente, en el caso de los flujos de capital externo. Se ha propuesto, incluso, la eliminación de los encajes no remunerados sobre créditos externos, instrumento que, aunque actualmente no se utiliza, está disponible. A la luz de los antecedentes disponibles sobre la evolución reciente de la economía chilena, esta propuesta no resulta aceptable.

La economía chilena presenta un problema "no estructural" pero "persistente" de empleo, causado por el ajuste y los problemas de la transición. Ello está estrechamente ligado al crecimiento perdido durante el ajuste e implica que podrían alcanzarse tasas de desocupación más razonables, si esta brecha se cerrara con un crecimiento más alto en los próximos años. Como ya se analizó en las secciones precedentes, ello es improbable que ocurra con rapidez si no se presentan holguras que permitan conciliar las metas de inflación con una recuperación más rápida del tipo de cambio real. Lo más probable es que las altas tasas de desocupación persistan con tendencia a decrecer lentamente, incluso bajo supuestos bastante más optimistas que las expectativas de crecimiento compartidas por la mayoría de los agentes³¹.

Es razonable sostener que el aumento en la desocupación, ocurrido en los dos últimos años, tiene su origen en el ajuste y la transición hacia precios relativos que permitan desplegar una nueva fase de desarrollo exportador, más diversificada.

El país tendrá que utilizar mecanismos que permitan generar, masivamente, ocupaciones transitorias, especialmente aquellas que permitan combinar recalificación y capacitación con empleo, apuntando al despliegue creciente de la nueva fase exportadora. Ello debe ser acompañado por un esfuerzo masivo de retención de los jóvenes en la educación formal. En este escenario se requerirán programas de empleo público masivos y sostenidos, con tendencia a disminuir gradualmente en el tiempo y mantener la moderación en el ámbito salarial, especialmente en lo que se refiere al salario mínimo. La economía política involucrada sugeriría proteger su poder adquisitivo y no más.

³¹ Ver Landerretche Gacitúa (2000).

V. CONCLUSIONES

La economía chilena se encuentra en un período de transición desde una fase de desarrollo exportador con un alto componente de inversión extranjera en sectores tradicionales, ligados a ventajas competitivas naturales, hacia una nueva fase que requiere más diversificación en la base exportadora. La transición se abrió en medio de un ajuste macroeconómico, urgido por los efectos de la crisis asiática, pero explicado por la acumulación previa de desequilibrios moderados, generados por un alto flujo de capitales externos y sus consecuencias: un alto ritmo de expansión del gasto, un creciente déficit en Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos y una caída importante y sostenida en el tipo de cambio real.

La fase de recuperación, posterior al ajuste, presenta las complicaciones propias de un ajuste en precios relativos en contra de aquellos que son más inflexibles a la baja, los de los bienes no transables. La recuperación del tipo de cambio real genera un dilema entre cumplimiento de las metas inflacionarias y aprovechamiento pleno de la capacidad productiva preexistente, dilema que se agudiza por la necesidad de corregir el rezago cambiario y avanzar, además, hacia un tipo de cambio real más alto, correspondiente a las nuevas condiciones y necesario para el impulso exportador más diversificado.

La mayor parte de la desocupación adicional y de la brecha entre producto efectivo y potencial, observadas durante el período 1999-2000, no es atribuible a factores "estructurales" sino a los efectos del ajuste y a los problemas que genera la transición hacia una nueva fase exportadora. La transición dificulta el pleno uso de los factores productivos, en la medida en que se requiere mantener el cumplimiento de las metas de inflación, que proveen el "ancla nominal" en una economía abierta con tipo de cambio flexible como la chilena.

La experiencia chilena reciente muestra que la limitada disponibilidad de instrumentos que permitan contener los efectos de shocks externos positivos (auge) incrementa las dificultades en las fases de ajuste y transición hacia nuevos precios relativos. Ello requiere perfeccionar los instrumentos existentes y buscar nuevos instrumentos.

En las condiciones actuales, es necesario abordar el desempleo "transicional" como un problema que se prolongará por algún tiempo y que requerirá sostener programas de empleo público masivos, aunque con tendencia a disminuir gradualmente en el tiempo, con importantes componentes de capacitación y recolocación.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Artiagoitia, Patricio (1988a), "La Inversión y la Capacidad Productiva Sectorial: un estudio cuantitativo". Tesis para optar al título de Ingeniero Civil Industrial y al grado de Magister en Ciencias de la Ingeniería, Universidad de Chile.
- Artiagoitia, Patricio (1988b), "El destino de la Inversión en Chile 1981-1984", *Notas Técnicas CIEPLAN*.
- Ball, Lawrence (2000), "Policy Rules and External Shocks", Documento de Trabajo N°82, Banco Central de Chile, octubre.
- Banco Central (2000), *Informe de Política Monetaria*, mayo.
- Banco Central de Chile, *Informe Económico y Financiero*, quinquenal, varias ediciones.
- Budnevich, Carlos y Guillermo Le Fort (1997), "La Política fiscal y el Ciclo Económico en Chile", *Revista de la Cepal*, N°61, abril, pp.135-47.
- Coeymans, Juan Eduardo (2000), *Crecimiento a Mediano y Largo Plazo de la Economía Chilena: consideraciones para un análisis prospectivo*, MIDEPLAN, abril.
- De Gregorio, José (1997), "Crecimiento en Chile: elementos para el análisis". En Felipe Morandé y Rodrigo Vergara (eds.), *Análisis Empírico del Crecimiento en Chile*, CEP-ILADES/ Georgetown University, junio, capítulo 2.
- Ffrench-Davis, Ricardo (1999), *Entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad: tres décadas de política económica en Chile*, Dolmen Ediciones, especialmente el capítulo 1.
- Frigolett, Hernán y Mario Rodríguez (1993), "Intenciones de Inversión y Grado de Utilización de la Capacidad Instalada en la Industria Manufacturera". En: *Revista Estadística y Economía*, N°7, diciembre.
- Guajardo, Jaime y Guillermo Le Fort (1999), "Cuenta Corriente y Desvíos Transitorios en Términos de Intercambio y Volúmenes de Exportaciones: Chile 1985-1999", Banco Central, Documento de Trabajo N°49, noviembre.
- Guardia, Alexis (1997), "La Economía Chilena en busca de su Producto Potencial". En *Estadística y Economía*, N°14, julio.
- Hodrick, R.J. y E.C. Prescott (1997), "Postwar U.S. Business Cycles: an empirical investigation", *Journal of Money, Credit and Banking*, N°29.
- Landerretche Gacitúa, Oscar (1984), "El Carácter Cíclico de la Inflación Chilena en el Período Democrático 1952-1973". En *Desarrollo y Sociedad*, N°14, Bogotá, mayo.
- Landerretche Gacitúa, Oscar (2000), "Producto Potencial y Desocupación". En *Estadística y Economía*, N°20, segundo semestre.
- Landerretche Moreno, Oscar, Felipe Morandé y Klaus Schmidt-Hebbel (1999), "Inflation Targets and Stabilization in Chile", Documento de Trabajo, N°55, Banco Central de Chile, diciembre.
- Larraín, Felipe y Andrés Velasco (2000). "Regímenes Cambiarios para Economías Emergentes". En *Revista Cuadernos de Economía*, Año 37, N°110, pp. 101-137, abril.
- Marfán, Manuel y Patricio Artiagoitia (1989), "Estimación del Producto Potencial en Chile 1960-1988", *Colección Estudios CIEPLAN*, N°27, diciembre.
- Marfán, Manuel (2000), "Do Private Sector Deficits Matter", CEPAL, documento de trabajo, octubre.
- Moguillansky, Graciela (1999), *La Inversión en Chile: ¿el fin de un ciclo en expansión?*, CEPAL-Fondo de Cultura Económica.
- Ramos, Joseph (2000), "Cómo aminorar nuestra próxima crisis externa: una propuesta", borrador, mayo.
- Roldós, Jorge (1997), "El Crecimiento del Producto Potencial en Mercados Emergentes: el caso de Chile", en Felipe Morandé y Rodrigo Vergara (eds.), *Análisis Empírico del*

Crecimiento en Chile, CEP-ILADES/Georgetown University, Capítulo 3.

Rojas, Patricio, Eduardo López y Susana Jiménez (1997), "Determinantes del Crecimiento y Estimación del Producto Potencial en Chile: rol del comercio internacional", en Felipe Morandé y Rodrigo Vergara (eds.), *Análisis Empírico del Crecimiento en Chile*, CEP-ILADES/Georgetown University, Capítulo 4.

Valdés, Rodrigo (1998), "Efectos de la Política Monetaria en Chile", *Cuadernos de Economía*, 35 (104), pp. 99-125.

ESTRATEGIAS EMPRESARIALES Y POLITICAS PUBLICAS: EL FUTURO DEL COMPLEJO FORESTAL EN CHILE

Graciela Moguillansky y Verónica Silva

I. INTRODUCCION

Después de crecer durante más de 20 años en forma sostenida en cuanto a producción y exportaciones, el sector forestal experimentó en 1998 una seria caída, ligada a los embates de la crisis asiática. El importante incremento de los precios de la celulosa en el 2000 no ha sido un motivo suficiente de optimismo empresarial, visualizándose hacia el futuro una cierta incertidumbre sobre el potencial de crecimiento del sector¹. Esta incertidumbre está relacionada con los siguientes factores: (i) la caída en los ritmos de incorporación de nuevas superficies a la forestación, (ii) exigencias crecientes en términos de certificación y de un manejo ambiental sustentable en el mercado mundial, (iii) una institucionalidad inmadura y reglas poco claras en el manejo ambiental a nivel nacional, (iv) un fuerte incremento en la competencia entre grandes actores internacionales en los mercados de commodities y (v) una creciente competencia de sustitutos en el mercado doméstico de manufacturas.

En qué consisten las estrategias de los principales actores empresariales y cuál es la salida para una reactivación y un fuerte crecimiento del sector en Chile es lo que intentamos explorar en este documento. En una perspectiva más amplia, nos interesa examinar el papel que pueden asumir el sector público y privado en la creación y fortalecimiento de ventajas competitivas que hagan sostenible el desarrollo de este sector, en el marco de un modelo exportador renovado. Dadas las actuales condiciones de globalización en que se desenvuelve, cabe identificar cuáles son las dificultades para construir una "visión forestal común" que empuje este desarrollo.

En el ámbito productivo, el sector forestal cuenta con múltiples actores: (1) los conglomerados forestales ligados al sistema productivo papel y celulosa,

¹ El debate sobre estos temas entre actores relevantes al sector son presentados en Revista Lignum (46 y 48).

(2) las grandes empresas productoras de remanufacturas² y (3) las Pymes, dispersas en el área de aserraderos, mueblerías, producción y comercialización de madera para construcción.

Pero el grueso de la producción y las exportaciones, están articulados a un sistema centrado en la celulosa, y que integra las plantaciones forestales, aserraderos, plantas industriales de pulpa de papel, producción de papel y derivados. También existen grandes empresas nacionales y transnacionales que integran la industria de tableros y otras remanufacturas, con la silvicultura. Este conjunto de actores ha estado primero orientado a buscar una posición y ganar competitividad en el mercado internacional. En la década de los noventa, a ello se sumó el traslado del sistema productivo más allá de las fronteras (Argentina, Uruguay y en algunos segmentos de mercado también en Brasil y Paraguay).

El resto de actores se orienta al mercado interno, con una producción poco competitiva y de baja calidad. En un proceso ya iniciado, pero que se acentuará en un futuro cercano, parte de las pequeñas empresas ligadas a la comercialización de productos de madera serán también desplazadas por las grandes comercializadoras como Home Depot, Easy, HomeCenter y otras. Estos centros impondrán crecientemente estándares y certificación, también difíciles de cumplir por pequeños proveedores, de modo que el desafío de integrar a la pequeña y mediana empresa en un sistema productivo de mayor valor agregado, calidad y productividad, no puede ser postergado.

Podemos identificar así dos articulaciones de actividades productivas y de servicios, la primera, ya madura en torno a la producción de la celulosa, y la segunda, germinal, en torno a la industria secundaria de la madera. En relación a estos dos "clusters" centraremos el análisis de los principales actores, mercados, su potencial desarrollo y sus perspectivas.

La metodología de análisis explora las cifras y antecedentes sobre el sector forestal, los que el lector puede encontrar en la bibliografía. La información es complementada por un análisis empírico de la realidad microeconómica y la institucionalidad sectorial. En este análisis jugó un papel importante las entrevistas realizadas a representantes del sector público (José Antonio Prado e Ignacio Cerda de INFOR, Pedro Sierra y Annette Furst de CORFO, Arman-

² Los productos remanufacturados o de la industria secundaria de la madera, son aquellos derivados de los productos primarios, particularmente de la madera aserrada, con un proceso posterior de manufactura, entre los que se cuentan: partes y piezas para la construcción o muebles, incluyendo madera cepillada, molduras, marcos y todos los productos de ingeniería, además de papeles especiales (Cerda, 1998 y 2000).

do Sanhueza y Carlos Weber de CONAF), semi-público (Eduardo Morales y Mario Hermosilla de Fundación Chile) y sector privado (Guillermo Geisse, Gerente de Planificación y Estudios para Latinoamérica de International Paper, Guillermo Güell, Presidente de Forestal Copihue, Fred Meller, de Constructora e Inmobiliaria 2000 Ltda y miembros de la Comisión de Construcción en Madera de la Cámara Chilena de la Construcción), los que contribuyeron a la visión sectorial que aquí se presenta. Los antecedentes y conclusiones presentadas en ningún caso comprometen sus opiniones personales.

El artículo sistematiza los antecedentes sobre el mercado internacional y las perspectivas de la producción y exportación chilena en la primera sección. En la segunda, se exponen las estrategias empresariales de los grandes conglomerados forestales. En una tercera sección se presentan los antecedentes sobre la situación de la industria secundaria de la madera, donde la pequeña y mediana empresa pudiera llegar a jugar un papel relevante. De este diagnóstico surgen las propuestas presentadas en la cuarta sección, y en una última se resumen las conclusiones.

II. INSERCIÓN DE CHILE EN EL COMERCIO INTERNACIONAL DEL SECTOR FORESTAL

A diferencia de otros productos basados en recursos naturales, los del sector forestal presentan un crecimiento significativo a nivel mundial. La dinámica que siga presentándose y las posibilidades de una inserción sostenida para Chile en ese contexto, dependerán de tres fenómenos interdependientes: i.) la globalización de los mercados que induce una exigencia de gran competitividad y una tendencia a la concentración y competencia oligopólica; ii.) el crecimiento demográfico y el cambio en los patrones de consumo. Este último se expresaría en mayores preferencias hacia productos no contaminantes -como los productos de la madera- pero obtenidos en procesos sustentables; y iii.) cambios en los procesos productivos y en las formas de trabajo en el sector (Katz y otros 1999; Cerda, 1998).

Los costos de transporte y los procesos de inversión liderados por las empresas transnacionales juegan un papel clave en la dinámica de proveedores hacia los principales demandantes - Unión Europea, América del Norte y algunos países asiáticos. Es por eso que, al tiempo que el sector está inmerso en un proceso de globalización, manifiesta también una fuerte "regionalización" en torno a esas áreas consumidoras, cuyos principales ejes son: i.) Unión Europea-países escandinavos, ii.) Asia - Rusia y Oceanía y iii.) Norte-Améri-

ca. Por su parte Sud-América y sus principales exportadores -Brasil y Chile- tienen una orientación de mercado más diversificada.

Los costos de transporte y requisitos técnicos -particularmente los ambientales- son las barreras más importantes al comercio, mucho más que lo que pudieran representar los aranceles u otro tipo de obstáculos en este sector. En función de lo anterior, las recomendaciones respecto a la orientación de mercado de las exportaciones apuntan a países vecinos geográficamente y a productos de mayor valor agregado, que puedan superar los mencionados costos (Fuller, 2000).

1. Jugadores en el mercado mundial

El cuadro 1 hace una apretada síntesis de los principales países exportadores e importadores de productos forestales a nivel mundial. Se muestran además los movimientos ascendentes (ä) y descendentes (æ) destacados en el comercio y los flujos (à) entre ellos. Cabe destacar allí, la emergencia de algunos oferentes de países en desarrollo cuya aparición y dinámica es relativamente reciente y se proyecta como importante para la próxima década. Es principalmente el caso de países de Oceanía y Sudamérica.

Cuadro 1
PRODUCTOS Y MERCADOS EN EL SECTOR FORESTAL (PRIMARIO): PRINCIPALES ACTORES INTERNACIONALES, TENDENCIAS Y UBICACIÓN DE CHILE. 1/

PRODUCTOS	IMPORTADORES	EXPORTADORES	FLUJOS PRINCIPALES (% en 1998)	CHILE / COMERCIO MUNDIAL		TENDENCIAS A DESTACAR 4/
				Ranking 2/		
MADERA EN ROLLO INDUSTRIAL (Conífera)	• Japón (24%) • Suecia + Canadá (21%)	• Rusia (24%) • U.S.A (16%)	• Rusia → Japón (9%) • U.S.A → Japón (9%) (Trozas: ↘)	< 1%	7	Trozas aserradas: ↘ Mercado importante: Asia ↘ Oferentes: Rusia, Canadá, N.Zelandia ↗
ASTILLAS Y PARTICULAS DE MADERA • Hard ↗ • Soft ↘	• Japón (69%) • Hard ↘	• Australia (20%) ↗ • U.S.A (18%) ↘ • N.Zelandia ↗ • Sud-Africa ↗	• Australia → Japón (20%) • U.S.A → Japón (14%)	6%, ↘	3	• Proceso inversor de Japón en Oceanía y países cercanos • Operaciones de mercado abierto ↘
PASTA DE MADERA ↗	• U.S.A (16%) • Alemania (11%) • Asia (s/Japón) y otros Países en desarrollo ↗	• Canadá (30%) • U.S.A (15%)	• Canadá → U.S.A (13%)	5%	6	• Oferente fibra: Sud-América (Brasil): ↗ • Operaciones de mercado abierto ↗
PAPEL PERIODICO	• U.S.A (36%)	• Canadá (42%)	• Canadá → U.S.A (33%)	< 1%	15	Papel: ↗ Mercado: ↗: Asia Sud-América: importador neto
HOJAS DE CHAPA	• China (26%) • U.S.A (18%)	• Malasia (16%) • U.S.A (16%)	• Malasia → China (12%)	1%	11	
TABLEROS DE FIBRA	• China (17%) • U.S.A (10%)	• Alemania (10%) • Canadá (8%)	• Canadá → U.S.A (8%)	2%	13	Tableros: ↗ (De Playwood a OSB) Mercados: ↗: Japón, Capacidad productiva: ↗: Norteamérica
MADERA ASE-RRADA (Coníferas)	• U.S.A (45%)	• Canadá (49%)	• Canadá → U.S.A (44%)	1%	10	
CONJUNTO DE PRODUCTOS FORESTALES 3/	• U.S.A (19%) • Alemania (10%)	• Canadá (19%) • Países Escandinavos (16%) • U.S.A (14%)	• Canadá → U.S.A (15%)	1%	...	

NOTAS: 1/ Participaciones en volumen en el comercio 1998, excepto para "Conjunto de Productos Forestales". 2/ Lugar ocupado por el país en exportaciones, pre-crisis (1997). 3/ Esta fila hace referencia al conjunto de productos forestales reseñados en FAO (2000), entre los cuales se encuentran aquellos relevantes para Chile. Indica los porcentajes en valor del comercio de 1998. 4/ Las categorías que figuran en esta columna y destacadas con negritas corresponden a categorías más amplias o relacionadas con los productos de la columna 1.

Fuentes: Elaboración de las autoras sobre la base de antecedentes de FAO, 2000 (230-243) y ponencias en seminario RISI/Fundación Chile, Concepción 2000.

Los mayores exportadores en el mercado mundial -Canadá, Estados Unidos y países escandinavos- muestran diversas estrategias de desarrollo sectorial, identificadas por Vergara (2000):

- i) En América del Norte, el abastecimiento de los principales commodities industriales se hace básicamente desde los mismos Estados y Canadá, por parte de grandes empresas con fuertes economías de escala, potencial financiero, desarrollo tecnológico y externalidades relativas a la explotación de bosques públicos y energía barata, aunque el notable crecimiento importador de la década pasada en productos de madera por parte de Estados Unidos proviene de países en desarrollo de Asia y América Latina;
- ii) Los países Escandinavos, que han generado una adecuada articulación con insumos y bienes de capital para el sector, predominan en el abastecimiento de celulosa y papel en Europa, principal importador mundial; finalmente,
- iii) Grandes países del Asia -Japón y Corea-, sin tener una base forestal propia, han logrado un fuerte crecimiento del sector a base de innovación en productos (papeles finos de alta calidad), automatización de procesos y fabricación de maquinarias y equipos (fotocopiadoras, equipos de telecomunicaciones, computadoras) que integran un complejo "cluster", gracias a una fuerte articulación con la electrónica. Proveedores importantes para esta región en productos primarios, como trozas, astillas y celulosa, son: Rusia, Australia, Nueva Zelanda, Brasil y Chile.

Considerando esa distribución, particularmente para el mercado asiático, los principales competidores para Chile muestran ventajas por su cercanía a dicho mercado (Costa del Pacífico), y en este sentido, el país debe compensar su desventaja estructural con menores costos, mayor productividad, diversificación y reorientación hacia productos de mayor valor agregado. Por otra parte, las presiones ambientalistas limitaron la explotación forestal en los países desarrollados, beneficiando a Chile. Pero a ello hoy se contraponen la emergencia de otros oferentes en países en desarrollo, y particularmente en la propia región.

2. La inserción de Chile en el mercado mundial

El proceso de desarrollo del sector forestal en Chile, si bien se remonta a más de cuatro décadas, ha presentado un mayor dinamismo desde la apertura y liberalización de mediados de los años 70, ayudado por una política selectiva que reforzó las ventajas comparativas del sector³.

Como resultado, el país hoy es un jugador en el mercado internacional, donde alcanza una participación de cerca de un 1%; pero con niveles más significativos en algunos productos, como celulosa y astillas. Al mismo tiempo, retrocede frente a algunos mercados en productos menos elaborados, como por ejemplo en las exportaciones de trozas de pino radiata, en las que hasta 1988, superaba a Australia y Nueva Zelanda, países que han tenido un crecimiento muy importante en la última década. Con todo, y como ilustra el cuadro 1, hacia fines de la década pasada Chile llega a ocupar lugares más preponderantes dentro del comercio mundial en rubros de menor elaboración -como astillas, rollos y celulosa- mientras que en productos con mayor procesamiento, como tableros y papel, tiene una posición poco significativa⁴.

Por otra parte, Chile es el segundo productor en plantaciones en Sud-América, luego de Brasil. En 1999, el abastecimiento de este último país superó en casi un 30% a Chile en las compras de Estados Unidos, mercado en el que Chile ha logrado posicionarse como el quinto en el ranking de proveedores de productos de madera, con un crecimiento notable, que permitió que su participación pasara desde 0.3% en 1988 a 2.6% en 1999 en dicho mercado (Lignum 2000, N46).

La inserción del sector vía exportaciones, que totalizaron cerca de 2000 millones de dólares en 1999 (ver cuadro 2), se ha caracterizado por el predominio de productos primarios. Sin embargo, el sector ha experimentado un largo proceso de diversificación exportadora, particularmente desde mediados de los 80's, que se expresa en la aparición y relevancia adquirida en las ventas externas de productos como: madera cepillada, molduras y tableros MDF.

³ Dicha política incluyó cambios en el rol directo del Estado y la aplicación de diversos subsidios, en especial el DL 701 destinado a la forestación y manejo de bosques, base del sistema. Antecedentes e interpretaciones sobre este proceso pueden verse en: Figueroa (1991), Messner (1992), Alvarez (1993), Pietrobelli (1993), Stumpo (1995), Muñoz (1995), Rossi (1995), Cerda (1998) y Katz y otros (1999).

⁴ Antecedentes recientes en Cerda (1998), Flynn (2000), Balter (2000).

Cuadro 2
ORIENTACION DE EXPORTACIONES DEL SECTOR FORESTAL
EN LOS NOVENTA
 (% en valor)

PRINCIPALES MERCADOS 1999		PRINCIPALES PRODUCTOS (%)			
Áreas y países	Porcentaje	Categorías y productos 1/	1990	1995	1999
· Asia	36	· Primarios	80	84	65
- Japón	14	- Pulpa química	37	53	39
- Corea	6	- Madera a aserrada	16	9	9
- China	5	- Astillas sin corteza	13	7	7
		- Tableros y chapas	3	3	6
· Centro y Norte-América	28				
- U.S.A	25	· Secundarios			
		(Remanufacturadas)	11	8	27
· Europa	18	- Molduras	2	2	9
- Bélgica	5	- Maderas eepilladas	5	1	6
· América del Sur	17	· Papeles y cartones	9	8	11
- Argentina	5				
VALOR (mill.US\$ FOB)	1.971	VALOR (mill. US\$ FOB)	855	2.369	1.971

NOTA: 1/ Para simplificar se ha incluido en los productos primarios aquellos no madereros o silvícolas, como son semillas, rosa mosqueta, hongos y otros, cuya participación en las exportaciones es del orden de 1-2%. Papeles y cartones se muestran como categoría aparte, dado que contiene papel para periódico como rubro primario y papeles especiales considerados remanufacturados.

Fuente: INFOR (2000), pp. 83 y 85.

La reestructuración exportadora del sector puede apreciarse también en el significativo crecimiento de los productos secundarios en el valor exportado en los 90, molduras en particular, quintuplicando el valor de sus ventas externas en ese período. Los altos precios de la celulosa y papel en 1995 dificultan observar más nítidamente esta tendencia al incrementar el peso de los primarios en ese año. Cabe con todo, interpretar esta evolución con alguna cautela respecto a sus efectos económicos globales. Las categorías presentadas en el cuadro 2 y utilizadas por Infor de acuerdo a fases de elaboración - productos primarios y secundarios (o remanufacturadas) - no representan necesariamente un mayor valor agregado entre estos últimos. Más bien, la alta intensidad de capital y uso de tecnología en los productos primarios los identifica como de gran valor agregado. Sin embargo, con excepción del aserrio, son actividades que aportan poco a la generación de ocupación en el sector forestal (del orden del 12% en 1999). De lo anterior se desprende que la evaluación de las transformaciones observadas en el sector admiten múltiples interpretaciones en la perspectiva de desarrollo de un "mejor" modelo exportador para el país.

Cabe destacar por otra parte, que los principales compradores, Estados Unidos, Japón y Corea, presentan una demanda con un alto grado de complementariedad: los productos primarios tienen por destino los países asiáticos, mientras que las remanufacturas van principalmente a Estados Unidos. Esto redundará en un importante beneficio para los productores nacionales, en función de la utilización integral de la materia prima; pero también revela una alta concentración del comercio de cada producto en pocos países, que puede hacer vulnerable la inserción de Chile en el mercado mundial y recomienda entonces una mayor diversificación.

La política comercial implementada con vigor por Chile en los noventa, - basada en acuerdos bilaterales con países latinoamericanos-, no habría incidido mayormente en la evolución de las exportaciones. Estas enfrentaban históricamente bajas tasas arancelarias en el sector, considerando el mayor peso que los productos primarios - papel, celulosa, tableros - tienen en la canasta exportadora a estos países. Por su parte, los productos más elaborados han encontrado dificultades de comercialización según lo expresan algunos empresarios del sector. Esto explica que entre 1992 y 1997 la participación del Mercosur solo haya llegado a un 14%, como destino de exportaciones chilenas de muebles de madera, siendo este mercado relevante específicamente para muebles de cocina (Donoso y otros, 1998).

Más promisorios pueden resultar los actuales procesos de negociación con Estados Unidos, Unión Europea, Japón y Corea, para estabilizar el Sistema Generalizado de Preferencias, al que se acogen algunos productos y además para obtener un menor escalonamiento arancelario en productos de mayor valor agregado.

Por otra parte, se han producido efectos indirectos del acuerdo con Canadá - en operación desde 1997- al atraer al mercado chileno, específicamente al forestal, productores e instituciones públicas del sector en ese país: "*Team Canadá*". Esto ha desencadenado procesos de articulación binacional que se visualizan como promisorios para la competitividad chilena⁵, lo cual va bastante más allá de los efectos directos que este tipo de acuerdos pueden producir sobre los flujos de comercio.

Las inversiones orientadas al Mercosur a lo largo de los noventa, y que seguirán presentes en el futuro, definen a su vez nuevas condiciones para el desarrollo del sector, pudiendo desplazar en importancia la producción local de

⁵ Se han venido impulsando por parte de empresarios y el gobierno canadiense ascensorías entre gremios empresariales, capacitación laboral y trasposos tecnológicos.

various commodities. Un argumento más para reforzar la búsqueda de diversificación en productos y mercados.

III. ESTRATEGIAS EMPRESARIALES, CONGLOMERADOS Y GRANDES EMPRESAS FORESTALES

1. Los actores y la concentración del mercado

Este sistema, que integra el circuito silvicultura - extracción y manufactura forestal primaria está altamente concentrado, después de un proceso que se aceleró los últimos años.

En el cuadro 3 se presenta una síntesis de los principales conglomerados del sector y los segmentos del mercado en que operan. En él es posible observar que dos conglomerados, liderados por la familia Matte (CMPC: *Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones SA*) y Angelini (COPEC) son los que presentan una mayor integración. Ellos mantienen la propiedad de una parte importante de las plantaciones, exportan el 100% del total de la celulosa química blanqueada, el 100% de la celulosa cruda de pino y blanqueada de eucalipto, el 60% de la madera aserrada y el 63% de las trozas para aserrar.

El conglomerado liderado por la familia Matte participa del 70% de la capacidad de producción de cartón y papel, seguido por papeles BIO BIO SA, de propiedad hasta 1998 del grupo neozelandés Tasman Forestry, filial de Fletcher Challenge, quien vendió el total de su participación a UBS (sociedad de inversionistas institucionales norteamericana). El conglomerado liderado por la familia Angelini, participa con otros dos grupos, Pathfinder (MASISA) y Terranova (inversiones Suizandina) en la exportación de tableros. En este rubro compiten 19 empresas. Los principales conglomerados además producen resinas (productos químicos), otorgan servicios forestales, son propietarios de puertos, y autogeneran energía (ver *Memorias Anuales de CMPC y Celulosa Arauco y Constitución S.A.*).

Cuadro 3
PRESENCIA DE LOS CUATRO GRUPOS PRINCIPALES EN EL
COMPLEJO FORESTAL

	MATTE	ANGELINI	PATHFINDER	TERRANOVA
PLANTACIONES	XX	XX	X	X
CELULOSA	XX	XX		
PAPEL PERIODICO	XX			
OTROS PAPELES	XX			
ASTILLAS				
MADERA EN TROZAS	XX	XX		
MADERA ASERRADA	XX	XX	X	X
MADERA CEPILLADA	XX	XX	X	X
MOLDURAS	X	XX	X	XX
TABLEROS		XX	XX	XX
PUERTAS Y VENTANAS			XX	XX
MUEBLES				

Fuente: Extraído de Katz y otros (1999)

XX: indica una presencia muy relevante en el subsector;

X: la cuota de mercado que el grupo controla no es muy importante

2. La orientación exportadora del sistema

En los últimos 20 años este sistema se vio favorecido por las ventajas comparativas naturales, a las que se sumaron la proximidad a los puertos, un bajo costo del capital -factor relevante dada la alta intensidad de capital de la industria-, un ambiente con incentivos a la inversión extranjera y ventajas competitivas construidas con un esfuerzo conjunto público-privado. Efectivamente, Chile se convirtió en un exportador especializado, cuya orientación al mercado externo puede medirse por el grado de apertura (exportaciones/producción) en sus principales productos: casi 80% en la celulosa, algo más del 70% para el papel periódico⁶ y un 44% para astillas (Infor, 2000: 71-72).

La evolución de exportaciones en madera aserrada ha sido creciente en los noventa y su grado de apertura, si bien no presenta una tendencia continua de crecimiento, refleja en alguna medida este aprendizaje. Por ejemplo, mientras en 1974 se exportaba sólo en forma directa un 9.5% de producción de *madera aserrada*, en la década de los 90's este tipo de exportación fluctuó entre 23 y 33%; sin embargo, al agregar las exportaciones indirectas -deriva-

⁶ La industria del papel definida básicamente como importadora, y en ciertos casos en proceso de "desustitución", presenta rubros de cierta importancia exportadora como el papel de prensa, aunque la mayor dinámica se encuentra en otros rubros. Para todos ellos, el principal destino son el Mercosur y otros países de la región.

das del reprocesamiento y estimadas a través de factores insumo-producto-, en los noventa las exportaciones totales se habrían movido entre 40 y más de un 50% de la producción. Estas cifras en promedio son menores a las observadas en la década de 1980. El crecimiento en la construcción en Chile desde mediados de los ochenta, y con ello el arrastre en consumo doméstico, podría estar reflejado en tales cifras, en especial cuando el crecimiento en producción en los 90's resulta claramente superior que en los 80's.

Por su parte, la tasa anual de crecimiento de la producción de tableros y chapas en los 90 ha sido de 15%, rubro en el que Chile se transformó en el de mayor consumo por habitante en América Latina. La apertura exportadora de *tableros* y *chapas* se ubica entre un 30 y 40% en los 90's con un comportamiento más estable que el de madera aserrada (Infor, 2000: 69-70 y 73). Mientras los tableros de partículas orientan un componente mayor al consumo doméstico, las maderas terciadas tendrían un componente importante de exportación indirecta. En los tableros MDF, que se orientan un 25% a las exportaciones, gran parte de lo que destina al mercado doméstico luego sale reprocesado en exportaciones (Fuller, 2000).

Cuadro 4

ORIENTACION DEL MERCADO DE EXPORTACION DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS 1999 (porcentaje en volumen)

PRODUCTOS	MERCADO PRINCIPAL		SEGUNDO MERCADO	
	Areas y países	Porcentaje	Areas y países	Porcentaje
Pulpa química	• Asia: - China 13 - Taiwan 10 - Corea 8		• Europeos: - Bélgica 12 - Italia 10	
Papel periódico	• A.L.C: - Argentina 27 - Perú 24 - Brasil 11			
Madera aserrada de pino radiata	- Japón 35		- Estados Unidos 11	
Astillas (sin corteza)	- Japón 100		- Arabia Saudita 10	
Tableros	- Estados Unidos 20		- Japón 8	

Fuente: INFOR (2000), pp.92-98

Habiendo señalado la importancia que representa el mercado estadounidense para las exportaciones de remanufacturas, los restantes rubros se orientan a otros mercados, que se indican en el cuadro 4, donde puede apreciarse el grado de concentración existente y la relevancia de los países asiáticos en particular.

3. La orientación estratégica de las empresas

En la estrategia de crecimiento de los conglomerados forestales, además del acento en la orientación exportadora, podemos distinguir claramente tres momentos: el primero, de integración productiva, proceso que abarcaría las décadas de 1970 y 1980. El segundo, de internacionalización, modernización tecnológica y diversificación productiva, que abarca la década del 1990 y el tercero, de consolidación regional, concentración y detención del proceso de diversificación, es la etapa actual.

1) Integración productiva

La integración en la cadena productiva ha sido básica para maximizar la productividad y competitividad sectorial. El aprovechamiento de la silvicultura y la explotación del bosque - lo que incluye un manejo orientado al producto, junto con la ubicación de aserraderos y plantas de celulosa con cercanía geográfica, permitió a los conglomerados capturar las ventajas logísticas de procesos, transporte y distribución. En una primera etapa, por los altos volúmenes de trozas requeridos para su procesamiento, fue el desarrollo de la industria de la celulosa lo que impulsó el crecimiento de las plantaciones. La falta de infraestructura, especialmente portuaria, incentivó a los conglomerados a invertir en puertos. Los requerimientos de energía y la privatización del sector eléctrico, los llevó también a invertir en este sector.

2) Diversificación productiva, modernización tecnológica e internacionalización

Los precios crecientes de las trozas a inicios de los 90, reorientaron el manejo de las plantaciones hacia la producción de sólidos de madera. La industria de la celulosa pasó a ser abastecida con la madera residual. En efecto, como el pino radiata es una especie que permite varios usos alternativos: celulosa, madera aserrada, madera cepillada, block clear, molduras, las empresas forestales han ido readecuando el manejo del bosque y el procesamiento en el aserradero, en función de los precios de los diferentes productos en el mercado internacional.

Tras la búsqueda de una posición importante en el mercado de la madera aserrada sin nudos, se difundieron técnicas de silvicultura intensiva dirigidas a obtener madera de mejor calidad, pero a costos más elevados. Ello incluyó el uso de semillas genéticamente mejoradas, fertilizantes, pesticidas y una mayor frecuencia de raleos y podas (ver recuadro 1). En el resto de la cadena

productiva también se dio un destacado proceso de modernización. En celulosa, las tres cuartas partes del mercado es abastecida por plantas construidas en la década de 1990. Fue en esta década que las grandes empresas forestales expanden las inversiones en plantas de tableros.

Es interesante notar que en materia de productos manufacturados, los dos principales conglomerados presentaron distintas líneas de diversificación. La CMPC lo hizo agregando valor en la cadena de papel y derivados, mientras que Angelini, en tableros y otras remanufacturas. El centro del sistema siguió siendo la fabricación de celulosa, pero en función de la evolución de la demanda externa de productos forestales, se fue reorientando hacia productos más industrializados. Tanto los conglomerados, como las grandes empresas nacionales y transnacionales que fueron entrando a estos mercados intentaron satisfacer la demanda sudamericana.

Recuadro 1

EL DESARROLLO TECNOLÓGICO

a) Producción silvícola

Los grupos CMPC y Arauco, poseen unidades de investigación y desarrollo silvícola, pero éste se mantiene exclusivo para sus empresas y sus avances no son difundidos al resto del sector. Según empresarios forestales, el conocimiento en ésta área es mucho más avanzando en estas empresas que en las universidades. En los viveros de CMPC, se comenzó en 1995 un programa de multiplicación vegetativa a través de macropropagación que entrega plantas madres multiplicadas por cuttings, dotadas de una alta ganancia de productividad. Posteriormente se ha incursionado en la ingeniería genética para producir árboles resistentes a la peste del brote. La meta de CMPC es plantar cerca del 80% a través de propagación vegetativa y el resto con semillas de polinización abierta.

En 1999, la empresa Arauco avanzó en la tecnología de propagación de plantas conocida como embriogénesis somática. Este desarrollo fue posible por un convenio con una empresa canadiense de biotecnología para el área forestal. La nueva tecnología permitirá conservar y reproducir en forma más eficiente el material genético de más alta calidad. Este desarrollo Arauco lo ha trasladado a sus plantaciones en Argentina.

b) Producción de celulosa

En el procesamiento de celulosa, hacia comienzos de los noventa se construyeron las plantas de tecnología de punta en ese momento, las que participan de los dos tercios de la producción total. Posteriormente se han ido incorporando inversiones para el control y reducción de emisiones tanto líquidas como gaseosas y de operaciones más amigables con el medio ambiente. En 1997 CMPC incorpora el proceso de TMP en la obtención de la pasta adecuada para papel de diario. Si bien en los 90 ha habido grandes avances en materia de control ambiental por parte de las empresas productoras, los procesos de producción de celulosa no son limpios en su origen y no cumplen con la norma ISO 14000.

c) Producción de papel y cartón

En las plantas de papel para cartulinas y papel corrugado, papel de impresión, escritura y embalaje, papel tissuc, pañales desechables y fabricación de envases, junto con la modernización permanente de las instalaciones, CMPC fue expandiendo nuevas plantas con la tecnología de punta. En 1997 se invierten 122 millones de dólares en el proyecto Calidad 2000, que incluía una nueva maquinaria para fabricar papel de óptima resistencia, e imprimabilidad utilizando técnicas y procesos que resguardan el medio ambiente, computarización de algunos procesos y duplicación de su capacidad de embalaje. En 1998 se construye la fábrica de cartulinas de Yerbas Buenas en la región del Maule, por 230 millones de dólares. Esta planta era la más moderna de América Latina, con una bodega robotizada y una sala de conversión de última tecnología. Esta planta produce cartulina de nivel escandinavo, siendo éste un producto para embalaje de alimentos reciclable y biodegradable. En el año 2000, CMPC está construyendo una nueva máquina en Puente Alto, para la elaboración de cajas de cartón de papel corrugado, a partir del reciclaje de papel recolectado en Santiago. Esta inversión es de 80 millones de dólares.

d) Producción de tableros

El avance en las tecnologías en la producción de productos encolados, la elaboración de paneles formados por piezas encoladas canto a canto (*edged glued panels*) y piezas ensambladas longitudinalmente mediante uniones dentadas y encoladas (*finger joints*) ha permitido volver a las técnicas de manejo extensivo de las plantaciones incrementando la cantidad de árboles por hectárea y reduciendo la frecuencia de las podas. Esta industria mantiene una tecnología avanzada y fabrica productos de calidad exportable. Las fábricas de tableros de densidad media MDF (Trupán y Fibranova) han incorporado la tecnología de punta en sus procesos industriales. Su capacidad las enmarca como las mayores de Sudamérica y son unidades importantes a nivel mundial. El 61 % de su producción está orientada al exterior. La incorporación de nuevas plantas en tableros contrachapados (BOMASA y Laminadora), más la incorporación de transnacionales (Cementos Melón en Bomasil) y las modernizaciones de INFODEMA, han dado un nuevo dinamismo a la industria.

Fuente: Elaboración de las autoras en base a Arauco, Memorias Anuales de 1995 a 1999 y CMPC, 80 años de una gran empresa.

Los dos grandes conglomerados forestales iniciaron desde comienzos de los 90 un agresivo proceso de internacionalización que abarcó la explotación del bosque, con la compra de terrenos en Argentina, Uruguay y Paraguay, la compra de plantas de celulosa y de tableros en Argentina, Brasil y Uruguay, la compra y construcción de nuevas plantas de papel en Argentina y Uruguay.

La CMPC fue la primera empresa en iniciar este proceso, en 1991, con la compra de Química Estrella rebautizada como Prodesa, fabricante de pañales desechables y toallas femeninas.

En 1992 la asociación con Procter & Gamble permitió proyectar el negocio hacia Chile, Argentina, Paraguay, Uruguay y Bolivia. En ese año Forestal

Mininco (CMPC) compró tierras en la provincia de Corrientes en Argentina, en la frontera con Brasil, escogiéndose el lugar por el precio competitivo del suelo, la riqueza del mismo, que le permite una alta rotación de pinos (12 a 14 años) y el incipiente desarrollo forestal del país. A la fecha se han invertido 60 millones de dólares y el nivel de plantación alcanza a 33 mil hectáreas, con 61 mil hectáreas de terrenos.

En 1994 CMPC adquiere la empresa FABI, líder en la fabricación de sacos multipliegos, sacos de cemento, harina, azúcar y otros. Ese año también compra la industria papelera uruguaya IPUSA, con un 60% del mercado local y exportadora de papeles tissue al Mercosur.

En 1996 se compra en Argentina el 68% de la Papelera del Plata, fabricante de papel tissue. Argentina pasó a ser el eje de la estrategia de globalización de CMPC, por ser un gran mercado, con una fuerte oportunidad de crecimiento, al que se le podía aportar la experiencia empresarial, el capital y el conocimiento de los mercados.

Arauco también se ha dedicado a la compra de tierras, bosques y plantaciones en Argentina, en la provincia de Misiones, poseyendo en 1999 152.000 Has. Junto a ello ha adquirido una planta de celulosa, planta Alto Paraná. Por su ubicación, en las fronteras de Brasil y Paraguay, la mayor parte de la celulosa producida se comercializa en el Mercosur. Tanto este conglomerado como las grandes empresas fabricantes de tableros han estado instalando plantas en Argentina, Brasil y Venezuela, con la perspectiva de abastecer todo el Conosur.

3) Consolidación regional, concentración y detención del proceso de diversificación

En la actualidad, los conglomerados forestales se encuentran consolidando su posición en el Mercosur. Para ello adoptaron Argentina como el centro de las inversiones, desarrollando la cadena productiva desde la silvicultura, pasando por la producción primaria (celulosa, astillas, trozas y madera aserrada) hasta la producción de manufacturas de tableros, papel y sus derivados. Hoy se plantean como objetivo entrar al mercado brasileño y seguir avanzando en áreas específicas con inversiones regionales. Las proyecciones del desarrollo en torno al Mercosur y al resto de la región son auspiciosas.

Junto con las buenas perspectivas en la demanda, el proceso de consolidación regional es favorecido por la disponibilidad en países vecinos de grandes extensiones de tierras de alto nivel de calidad y bajos precios. A esto se su-

man los incentivos recientemente creados por los gobiernos de esos países.

Con el fin de disponer de financiamiento, y dado el temor de los grandes grupos a perder su alta participación en la propiedad de las empresas, se ha producido un proceso de detención en la diversificación productiva. En 1997 CMPC vende en 375 millones de dólares a Procter & Gamble su participación en Prosan, para concentrarse en los mercados que domina y mantener un bajo perfil de endeudamiento. Por otra parte, la sobreoferta en el mercado mundial de algunos productos, ha obligado a las empresas menores a realizar alianzas estratégicas para asegurar economías de escala y su competitividad. Este es el caso de la alianza entre Masisa (Pathfinder) y Terranova. Esta aporta a Masisa la planta Fibranova (tableros MDF) e invierte a su vez en el negocio de Masisa. La alianza permitirá aunar fuerzas para su expansión internacional hacia la región, especialmente en Brasil.

4. Las inversiones futuras

Dada la estrategia de internacionalización regional, algunos segmentos de la cadena productiva han venido experimentando menores inversiones. Esto ocurre en el caso de plantaciones en nuevas superficies forestales, la producción de astillas y trozas. Se sabe que para las grandes empresas, las tierras hoy disponibles en Chile tienen menor calidad y altos precios, lo que las hace económicamente no rentables. Las empresas mantendrán la reforestación en sus plantaciones y se esperan inversiones al menos en tres plantas de celulosa para esta década, no son inversiones menores (dos de las plantas (Valdivia e Itata del conglomerado Arauco) se proyectan con un costo de 1.400 millones de dólares cada una).

El momento en que se ejecutará la inversión dependerá de dos factores: de la evolución de la oferta externa, en un mercado internacional donde los grandes jugadores se encuentran en reestructuración y de los acuerdos y negociaciones entre las empresas y las autoridades medioambientales. Respecto de la manufactura (papel y tableros), las inversiones dependerán de la evolución de la demanda nacional y regional.

La industria de tableros tenía hacia 1997 a lo menos 4 nuevas plantas proyectadas con el fin de diversificar y mejorar los procesos. La crisis asiática y el exceso de oferta en el mercado mundial, que no ha decaído en los últimos años, detuvo estas inversiones. Un ejemplo de ello es la detención del proyecto Cascada, que contemplaba una inversión de 150 millones de dólares para la fabricación de tableros OSB (Oriented Strand Board) con una capacidad

superior a 500 mil metros cúbicos. El mercado OSB registró una caída en sus ventas de 31.2% en 1999, con lo que varios grupos en EEUU han estado reestructurando sus industrias. La filial chilena de Louisiana Pacific tiene mejores expectativas hacia el 2002, planeando para entonces la construcción de una nueva planta de terciados. En 1998 se asoció con Bomasil para construir su primera planta de tableros OSB con una inversión de 33 millones de dólares.

IV. ARTICULACION FORESTAL EN TORNO AL MERCADO DE MADERA Y REMANUFACTURAS

Este es el área de mayor proyección hacia el futuro, pero el que está menos desarrollado y explorado. Dos mercados son los potenciales: el de la construcción, y el mercado de muebles. Esto es así porque mientras los mercados de celulosa, astillas y rollizos están maduros, en éstos la demanda externa es creciente y las proyecciones sobre disponibilidad de materias primas son muy alentadoras. Según las estimaciones del Instituto Forestal, en los próximos años la oferta de madera rolliza podada y sin nudos aumentará de 800 mil metros cúbicos existentes en la actualidad, a una disponibilidad de aproximadamente 2,5 millones. A lo anterior debe sumarse la fuerte expansión de la demanda en EEUU por este tipo de productos.

Existe por lo tanto una gran oportunidad para el desarrollo de la industria de la madera en Chile, que haga un uso exhaustivo de los recursos forestales. Sin embargo, hasta ahora no se han desencadenado los procesos orientados a aprovecharla. A continuación se identificarán elementos que podrían potenciarse para lograr este desarrollo.

1. Los actores

En este mercado, los conglomerados son los grandes proveedores de la materia prima. El mercado interno es a su vez un demandante importante de los tableros, utilizados en muebles y construcción. Fuera de proveer estos productos, los conglomerados no tienen ninguna articulación que permita un aprendizaje y retroalimentación para el resto de los actores del sector.

En los últimos años se ha venido observando la consolidación de algunas empresas que han logrado crecer en los mercados de exportación de mayor valor agregado, en productos cuya demanda ha sido muy dinámica. La exportación de *molduras* ha tenido un crecimiento explosivo, habiendo iniciado

ventas externas de cierta relevancia recién a fines de los ochenta⁷. Con ello, este producto pasó a ser el más exportado a Estados Unidos, seguido por la madera cepillada. Por su parte, las ventas externas de la industria del *mueble*, cuyo crecimiento procede de mediados de los ochenta y se detiene a mediados de la década siguiente, tienen básicamente, dos destinos. El principal, Estados Unidos, al que se exportan muebles estandarizados para armar. Con menor importancia y en el segmento de muebles de oficina y cocina, los países de la región (Prochile, 2000)⁸.

Los principales exportadores son Forestal Bío Bío, CIC en muebles para oficinas del tipo "*do it your self*", CENTEC empresa creada por Fundación Chile y recientemente vendida a Trillium, la empresa Copihue, que se dedica a la exportación de molduras, básicamente orientada al mercado norteamericano, y últimamente entrando a este mercado está Terranova en alianza con Premdor una de las más grandes empresas canadienses en la exportación de puertas.

Estas empresas, provistas de la última tecnología, -cabe mencionar que la empresa Copihue es la única en el sector que junto con cumplir la norma ISO9002, cumple con la ISO 14001- conviven con miles de pequeñas y medianas firmas que no pueden competir en el exterior.

El desafío para el país es lograr que las PYMES se transformen en actores relevantes del mercado de madera y de manufacturas, y no que éste se restrinja nuevamente a unas pocas grandes empresas. Dado que el mercado en este momento está en germen y existe el insumo básico y la demanda externa por el producto, se ha presentado la oportunidad para crear fuentes de trabajo y riqueza en el sector.

2. La estrategia empresarial

Los mercados finales requieren productos terminados, pero el grueso de las empresas nacionales no ha diseñado estrategias para acercarse al consumidor final, presentando dificultades en la calidad, en la concepción del producto, de la comercialización y en la credibilidad de los productos de la madera. En general, mientras el conocimiento técnico es fácil de obtener, un gran obstáculo al desarrollo industrial ha sido la falta de capacidad empresarial para abordar procesos productivos más complejos. No se ha aplicado una política

⁷ Desde 1998 Chile desplazó a México al segundo lugar en la exportación de molduras de coníferas.

⁸ En 1999, la industria del mueble tuvo exportaciones por US\$ 48 millones, en los que destacan las partes y piezas (42%) y cómodas y veladores (21%), y muebles de oficina (17%) (Infor, 2000: pp.83 y 98).

agresiva hacia los mercados, impulsando el conocimiento y promoción comercial, optimizando el uso de los recursos y maximizando el potencial de valor agregado.

En la actualidad, en el mercado nacional la dinámica de la industria empuja hacia abajo la calidad, en un proceso de competencia en torno a la reducción de precios. En estos procesos han incidido la falta de experiencia acerca de las potencialidades de la madera, el desconocimiento del mercado por parte del consumidor, los cambios en hábitos de compra provocados por nuevos agentes de comercialización -grandes tiendas y distribuidores de materiales de construcción- y otras tendencias en el consumo, como la sustitución hacia otros materiales (plásticos, metales o madera y enchapados no disponibles localmente). Por lo tanto, el avance es calificado como difícil y tímido.

El país tampoco ha sido capaz de atraer la inversión en remanufacturas por falta de madurez en procesos intermedios. Este es un punto muy importante. Hoy se requiere un cambio de paradigma industrial y una necesidad de pensar sectorialmente en el largo plazo. Al respecto dos cambios resultan indispensables, la estandarización y la especialización (Montes, 2000):

- La *estandarización* supone avanzar en calidad de la materia prima y en la fabricación de productos intermedios que cumplan ciertos requisitos de dimensión, secado, estructural, características estéticas, etc.;
- La *especialización*, requiere que los productores se concentren en determinadas fases del proceso, aserrió, selección y secado, trozado y encolado, armado y acabado, etc.

En el mercado de la construcción, la estandarización es un carencia básica. Su existencia permitiría a las empresas ajustarse a mejores niveles de calidad y alcanzar la optimización en el comportamiento del producto. La estandarización requiere un control sobre las condiciones de secado, impregnación, corte, dimensionamiento y geometría. Aunque se han desarrollado varios programas al respecto, no ha habido un acuerdo para definir el más apropiado.

Los constructores no se explican que si existe estandarización para el cemento y el acero, no lo haya para la madera en un país forestal. La estandarización permite reducir los defectos no controlados técnicamente al tiempo que la calidad es testada por medios mecánicos objetivos. Su desarrollo eliminaría el proceso de la selección de la madera una vez que fue comprada y las pérdidas que ello acarrea por asegurar la homogenización de la calidad. Ello dis-

minuiría los costos en la materia prima y en los fletes, evitaría la distorsión del mercado y la baja en los precios, aumentando los márgenes de ganancia.

El otro aspecto a ser desarrollado es la certificación de la calidad, no solo de las empresas, sino del país. Este proceso también ha ido muy lento en cuanto a desarrollo institucional y se hace urgente sobre todo en el plano ambiental. Home Depot, que comercializa el 10% de los productos de madera para construcción a nivel mundial, a partir del año 2002 requerirá de certificación. Algunos aserraderos han normado algunas clasificaciones para satisfacer exigencias internacionales. Otras se han asociado en busca de un lenguaje común, en un programa de control de calidad de la madera certificado por Fundación Chile. Forestal Arauco es la única empresa que ha incorporado sistemas de estandarización mecánica bajo normas inglesas. La carencia de estandarización y certificación hace poco competitiva a la madera respecto a los sustitutos. De acuerdo a la experiencia de los grandes centros de distribución, aún cuando las universidades y las fundaciones supervisan el cumplimiento de la norma chilena NCH 174, la calidad no es homogénea y permanente en el tiempo. Además, la mejor madera se destina a los mercados externos.

Dentro de la misma área de la construcción, otro desarrollo potencial es el de la impregnación de la madera, lo que posibilita conservar y preservar el material gracias a un tratamiento al vacío y presión con una solución preservante. Esto prolonga la vida del pino radiata, que puede pasar de 10 años (sin tratamiento) a 25 ó 50 años según el procedimiento adoptado, volviéndose resistente al clima, al ataque de hongos, insectos y bacterias, incentivando su utilización en la vivienda. Este mercado se proyecta floreciente en la medida que se desarrolle la construcción de casas industrializadas.

La creciente competencia que deben enfrentar los productores locales de muebles en el mercado doméstico, se refleja en el incremento del coeficiente de importaciones sobre el consumo aparente, que a mediados de los noventa ya alcanzaba del orden del 16% (Donoso y otros, 1998).

La escala del mercado de muebles chileno a su vez no hace rentable las inversiones. La única alternativa es por lo tanto exportar. Los requerimientos de calidad en los productos y en las terminaciones, obliga a las empresas a adquirir tecnología de punta. Para ello se requiere de capital, pero aún así la falta de calidad en los insumos, impide el desarrollo industrial. En este mercado la mayor carencia es la falta de especialización. Ello obliga a los fabricantes a integrarse hacia atrás por la imposibilidad de encontrar en forma

estable los insumos de calidad requeridos, por ejemplo los "blocks y custocks" adecuados, con la consecuente pérdida en competitividad y productividad. Por otra parte, las empresas enfrentan problemas de gestión más que de capacitación de la mano de obra (Montes, 2000; Cerda, 2000). Por eso, lo que se observa es que la heterogénea industria del mueble aún no encuentra un camino estable orientado a los mercados externos.

V. ARTICULACION PUBLICO-PRIVADA Y DESARROLLO DEL CLUSTER SECTORIAL

De la síntesis desarrollada hasta el momento podemos determinar la existencia de dos mundos, el primero compuesto por los conglomerados y grandes empresas orientadas a la exportación, que han podido desarrollar una articulación en cuanto a procesos, mercados y servicios. El segundo, conformado por los medianos y pequeños empresarios ligados a actividades forestales (aserraderos, artesanos en muebles, venta de madera para construcción) que actúan en forma desarticulada, sin economías de escala y de integración, con bajo nivel tecnológico, baja calidad de los productos, orientados al mercado interno. Estos dos mundos hoy no son integrables. Lo contradictorio de la situación es que se reconocen las potencialidades para el desarrollo del mercado de valor agregado en la madera, pero la dinámica real de mercado no va en esa dirección.

¿Cómo intervenir en este proceso para obstaculizar la evolución natural hacia la concentración de las actividades forestales en torno al sistema cuyo centro es la celulosa? ¿Cómo desarrollar un nuevo cluster de la madera y eliminar la segmentación y marginalidad de las PYMES?

En Chile hoy no existe una estrategia de desarrollo forestal para las nuevas condiciones del mercado. El rápido crecimiento del sector en los últimos veinte años, hizo que fuera de los incentivos a la plantación (DL 701), no se requiriera otras políticas especiales. Las señales del mercado y las ventajas comparativas naturales favorecieron el sistema productivo en torno a la celulosa. La integración y concentración fueron clave para la rentabilidad y competitividad sectorial. En la década de 1990 hubo esfuerzos dispersos para favorecer nuevas actividades, orientadas a las pequeñas y medianas empresas. Operaron instrumentos puntuales promovidos por CORFO, el Instituto Forestal y Fundación Chile, que si bien a nivel global pudieran haberse interpretado como un esfuerzo sistémico, su resultado a nivel microeconómico fue marginal. Las empresas no lograron afianzarse en el tiempo. Tanto desde el sector pri-

vado como desde el público se reconoce la falta de una política de desarrollo del complejo forestal, así como la debilidad de la institucionalidad existente.

El diagnóstico apunta en tres direcciones:

- a) La necesidad de fortalecer una institucionalidad sectorial con una importante proyección a niveles regionales y locales, que dé las orientaciones de política, articule los instrumentos promovidos por las diferentes agencias de desarrollo (CONAF, INFOR, CORFO, Fundación Chile, ProChile) y facilite la coordinación y el diálogo de los diversos agentes provenientes de los ámbitos público y privado.
- b) Necesidad de fortalecer las asociaciones gremiales (Corma, Asimad, Acim, Cámara Chilena de la Construcción, Consorcio Maderero y otras) y sus articulaciones, como agentes protagónicos de las políticas de fomento para una nueva dinamización sectorial.
- c) Necesidad de fortalecer la capacidad empresarial en torno a un sistema productivo que encadena la silvicultura con los diferentes procesos de mayor valor agregado, donde cabe la participación de empresas de diferentes tamaños con alta especialización.

Se trata de articular una nueva red en el complejo forestal (Diagrama 1), que le dé sustento al desarrollo de nuevos actores en torno a la producción de bienes y servicios para la construcción, vivienda de madera y de muebles de exportación, proyectándolos hacia un rápido crecimiento en el mercado interno y externo.

El desafío de esta estrategia es hacer que grandes empresas nacionales o transnacionales, cuya participación aún es incipiente en estos mercados, resulten en un elemento articulador y no de expulsión, encadenando su producción a la de actores de menor tamaño, que puedan generar insumos y productos de mayor valor agregado y alta calidad, orientados a los mercados externos.

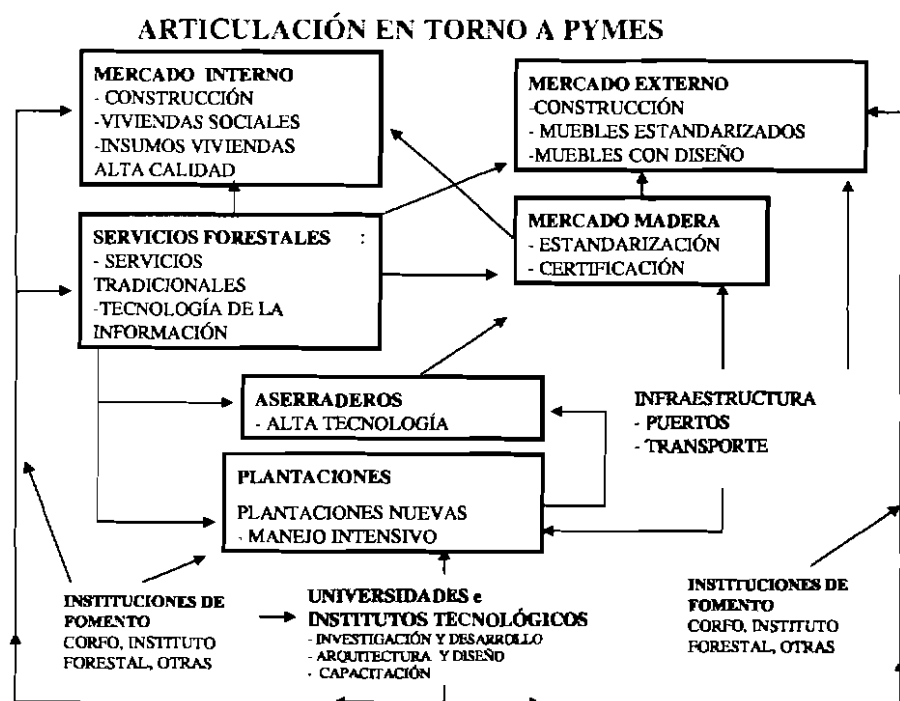
Junto con generar empleo en estas industrias, diversos tipos de servicios como transporte, poda, fumigación, generación de energía, caminos, carguío, cosecha, pudieran enfrentar una demanda más diversificada y mejor valorada, generando mayor equidad en cuanto a márgenes comerciales. Entre los servicios, el comercio electrónico obviamente representa una nueva instancia de fortalecimiento de la articulación sectorial.

Lo interesante del desarrollo de este sistema es que puede perfectamente coexis-

tir con el actual y en la medida que crezca, incidirá en el manejo de bosques de las grandes plantaciones, ya que representará una demanda de productos de mejores precios y mejor calidad. Para que esta evolución ocurra, tanto los actores privados como públicos deben tomar conciencia de esta realidad, entablar lazos de confianza y realizar esfuerzos de cooperación.

Instituciones públicas y privadas han hecho intentos importantes en este sentido, logrando avances parciales de coordinación, pero la magnitud del desafío requiere tareas aún mayores. Una reciente iniciativa de la Cámara de la Construcción, a través de su Comisión de la Madera, podría transformarse en un impulso importante en tanto representa un componente clave de la demanda para rubros de mayor elaboración. Su convocatoria a los actores más relevantes en una perspectiva amplia, vale decir gremios de productores, órganos de fomento e investigación, instancias formadoras y de capacitación, podría contribuir no sólo a despejar dificultades dentro del mercado de estos productos sino también a desarrollar una cultura diferente respecto al uso de esta materia prima.

Diagrama 1



Fuente: Elaboración de las autoras

Los esfuerzos para articular este sistema pasan por una serie de factores, bastante encadenados, lo que significa que la interrupción del desarrollo de uno de ellos, le resta productividad y rentabilidad a toda la cadena. Podemos organizar los requerimientos en torno a cuatro áreas: silvicultura, aserraderos, productos de mayor valor agregado y un ambiente global para la inversión. En todos los casos las políticas podrán ser implementadas desde hoy, pero los encadenamientos y la articulación requerida es un resultado que se irá obteniendo con el transcurso del tiempo y no será de corto plazo.

1. Silvicultura

Pensando en un horizonte de largo plazo, la estrategia debiera contemplar políticas de desarrollo desde las plantaciones. Como se ha señalado anteriormente, a partir del 2001 habrá el equivalente a tres veces la disponibilidad de madera de alto rendimiento a la existente en la década pasada. Una parte importante de los recursos pueden ser orientados al mercado interno. Se prevé un nuevo incremento para quince años más, por lo que para ese entonces, el desarrollo del mercado de mayor valor agregado será un destino seguro de esa materia prima.

Sin embargo, las plantaciones con manejo forestal adecuado para productos de mayor valor agregado pertenecen a un reducido número de propietarios. Los dos grandes conglomerados forestales (Arauco y Mininco (CMPC)) representan un duopolio que abastece el mercado de madera aserrada de alto rendimiento. A su vez estos mismo propietarios son los principales demandantes de chips y rollizos para celulosa. En los períodos de auge del ciclo de la celulosa, se transforman en un duopsonio, un gran poder comprador de madera, que impide mantener un mercado estable de recursos de buena calidad para otros usos. El 30% de las plantaciones de pequeños y medianos propietarios no producen la madera de calidad requerida, estando dispersos en diferentes regiones, y sin una articulación con el resto de la cadena productiva.

Todos estos factores conducen a impulsar el desarrollo de plantaciones en la superficie actualmente no explotada, con las mejores técnicas de manejo del bosque, las que requieren de un tipo intensivo de producción, para obtener maderas sin nudos de alto rendimiento. Se piensa que muchos terrenos del secano costero podrían ser integrados a esta explotación. Estas plantaciones serán necesarias para asegurar el futuro de la actividad.

Medidas como el DL701 orientado a la pequeña propiedad no son suficien-

tes, no sólo por que los pequeños propietarios hoy se ven con dificultades para operar por falta de títulos de propiedad y de capital inicial, sino también porque el manejo que actualmente le dan al bosque genera un producto que no es de óptima calidad, lo que no permite una orientación de la explotación hacia el mercado de la construcción y de los muebles.

La Fundación Chile en sociedad con el Ministerio de Agricultura y CORFO, están desarrollando un proyecto de securitización con características interesantes, la Sociedad Inversora Forestal (SIF). La sociedad paga a los pequeños propietarios de tierras, por el usufructo de éstas para la plantación. Esto genera un ingreso anual para los propietarios y otro ingreso correspondiente al 10% del producto al momento de la cosecha. La plantación está a cargo de dos grandes empresas forestales del sector (Mininco y Millalemu), las que se ocuparán de incorporar la tecnología adecuada al manejo del bosque. Estas empresas comprarán el producto al momento de la cosecha.

El hecho de tener comprometida la cosecha con las grandes compañías forestales, impide que este proyecto alimente en forma independiente un mercado para nuevos productos de la madera. Sin embargo, el sistema es interesante de ser replicado en algunos aspectos, en particular su forma de financiamiento a través de aportes de CORFO, aportes de Fundación Chile, la emisión de bonos de la misma sociedad, la bonificación del nuevo DL701, y el uso de créditos de carbono⁹, que serían captados por corredores en USA. Esta última forma de financiamiento, que corresponde a un pago por servicios ambientales, podría también ser trasladada a otras iniciativas.

Proyectos del tipo SIF pudieran replicarse con pequeños propietarios que adoptan la forma jurídica de sociedad o cooperativa, los que pudieran tener el apoyo técnico de viveros de menor tamaño, pero que cuenten con los últimos desarrollos en el área de la biotecnología y la biogenética. Las universidades cumplirían un papel fundamental. Sin embargo, aparentemente sus conocimientos están hoy por debajo del alcanzado por las grandes empresas. Una alianza estratégica con centros de investigación de otros países, como Nueva Zelanda, Canadá y EEUU podría ser muy productivo. Para establecer estos lazos, la institucionalidad estatal tiene mucho que aportar.

⁹ Habiéndose comprobado que la forestación reduce la acumulación de carbono en la atmósfera, se viene impulsando el financiamiento de proyectos de forestación mediante la transacción de emisiones de carbono con países que contaminan. El país que contribuye con el financiamiento obtiene créditos de reducción de emisiones.

2. El manejo del bosque nativo

Lo anterior debiera ser complementado con una explotación sustentable del bosque nativo. Hace ocho años que viene tramitándose una legislación al respecto, sin que exista una conciliación entre los intereses del sector empresarial, de otros sectores sociales y del sector público. Sin embargo, ella resulta indispensable para recuperar áreas de bosques que están en rápido deterioro y para generar ingresos en sectores hoy marginados.

Al respecto, el Servicio Alemán de Cooperación en colaboración con CONAF, ha elaborado un informe (Rothermel 2000) sobre el manejo sustentable del bosque nativo en Chile, respaldado por investigaciones y avances científicos de Europa Central. A partir del reconocimiento de su enorme potencial, el informe destaca:

- a) La necesidad de revertir la tendencia actual de los conglomerados forestales, que transforman recursos valiosos del bosque nativo en materia prima de bajo valor.
- b) Para que el manejo sustentable sea económicamente valorado, se debe fomentar fuertemente la industria de la madera a nivel nacional.
- c) Es preciso cambiar el monitoreo directo y posterior fiscalización en terreno por medidas tributarias y de fomento, que cree condiciones económicas ventajosas para el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales.
- d) Se propone sustituir el actual concepto de "Plan de Manejo" por "Ordenación Forestal", en el que se destacan tres características: enfoque predial, equilibrio en la producción y generación de maderas de valor. Ello supone incorporar conceptos más avanzados que el cálculo de inversión actualmente utilizado.

El informe señala que un bosque nativo bien manejado genera productos de alto valor. En él deben predominar las especies de maderas valiosas y los árboles deben tener tiempo de alcanzar su plena madurez. No se trata de alcanzar el manejo sustentable, sino que el manejo mismo lo es. Los propietarios se adhieren a través de incentivos tributarios, leyes específicas u otros incentivos indirectos. Aplicando estos criterios a la situación actual del bosque nativo, el informe señala que se podría esperar que al cabo de 15 a 17 años el sector pudiera autofinanciarse. Se crearían más de 80 mil nuevos empleos rurales directos y según cifras publicadas por INFOR y aplicadas al concepto presentado, en un plazo de 50 años, aportaría a la economía nacional un monto comparable a lo que hoy aporta la exportación de cobre. Ello

porque en torno a la explotación sustentable del bosque nativo se beneficia la población rural, la industria, el comercio maderero, las empresas ligadas a la construcción y de mantenimiento de infraestructura.

Algunas personas del sector piensan que en torno a esta materia no habrá avances y promueven como una alternativa viable el desarrollo de proyectos de ecoturismo. Esta iniciativa es interesante porque potencia el desarrollo de actividades de servicios en sus entornos, donde las PYMES pueden jugar un importante papel.

El ecoturismo está siendo impulsado por la Fundación Chile (Parque de Lota), como una forma de acercar el sector productivo forestal con la población. Ello contribuye a informar sobre las actividades industriales, generar una actitud positiva hacia el uso de la madera y hacer educación en torno al cuidado del medio ambiente.

3. Aserraderos

El desarrollo de aserraderos de mediana y alta tecnología tenderá a sustituir a los pequeños aserraderos hoy existentes. Este proceso ya está en marcha, introduciéndose maquinarias y equipos automatizados para el corte de la madera y para el secado. Las inversiones que se han venido produciendo varían en un rango de 3 a 15 millones de dólares. Al igual que lo vienen impulsando los grandes aserraderos, el tratamiento del secado puede ser complementado con la generación de energía, que combina el aserrín con el vapor. Se genera así un sistema cerrado, de generación limpia de energía y de alta rentabilidad. Esto está siendo hoy implementado por las grandes empresas forestales y GENER.

Disponiendo de maderas de alta calidad, el resto de procesos, tales como impregnación, dimensionamiento, especialización y estandarización pueden ser desarrollados. Hoy no existe un manual ni normas nacionales para la estandarización y certificación. En esta tarea, el sector público y privado deben avanzar en forma conjunta. Si pensamos en el mercado de materiales de la construcción, la orientación hacia el mercado interno así como el externo requiere de una importante tarea de comercialización, la que puede ser potenciada con el avance de la certificación.

El desarrollo de servicios de asistencia técnica para las nuevas maquinarias, la promoción permanente de la última tecnología y la actividad de los institutos de capacitación tecnológica en esta área permitiría complementar la arti-

culación sectorial. Por otra parte, la inversión en infraestructura, tanto en caminos secundarios, carreteras y puertos, contribuirá a reducir costos y aumentar la rentabilidad del resto de la cadena productiva. De lo que se trata es de lograr un desarrollo integral del cluster en torno a la madera aserrada.

4. Mercados de productos de mayor valor agregado

Generar una demanda de productos de buena calidad, en un mercado interno que los desconoce y busca el menor precio, es una tarea que requiere un esfuerzo conjunto del sector privado y del público. Se trata de hacer del país un lugar de excelencia en insumos de la construcción, viviendas y en muebles de exportación.

Al respecto, la demanda por parte del Estado y específicamente de los Ministerios de la Vivienda y Obras Públicas es fundamental. Hoy existen algunas iniciativas, como el proyecto de la madera 2020, en que participa el Ministerio de la Vivienda, para la construcción de viviendas sociales con mayor incorporación de madera y cobre.

No resulta extraño pensar que la importación existente hoy de casas de madera canadiense de alta calidad, represente un primer paso para futuras inversiones extranjeras en este rubro. Al mismo tiempo, el aprendizaje y la aplicación de los conocimientos desarrollados en países como Estados Unidos y Canadá debieran llevarse a cabo, junto con los procesos más complejos y tecnologizados. Experiencias realizadas con carpinteros canadienses en Chile¹⁰ muestran que la productividad allá es varias veces superior a la de un trabajador chileno. Ello redundaría directamente en un mayor costo y menor margen de rentabilidad de la construcción en madera. Ese "know-how" puede ser aprendido e incluye el conocimiento de las herramientas adecuadas, su uso, la organización del trabajo y el tipo de insumos a ser utilizados para realizar la obra. En esta tarea el vínculo entre profesores canadienses o norteamericanos y los institutos tecnológicos deber ser fomentado.

En la difusión del uso de la madera, las facultades de arquitectura de las universidades chilenas tienen una tarea fundamental, que hasta hace muy poco no había sido valorada. Con la asesoría de Fundación Chile, y con el esfuerzo conjunto de varias universidades que imparten la carrera de arquitectura, se diseñó una malla curricular para el desarrollo de una cátedra permanente referida a la madera, la que actualmente está en discusión. Por otra parte, la

¹⁰ Entrevista a Fred Meller, ex director de Fundación Chile, y hoy dirigente de la Cámara de la Construcción.

Universidad Católica acaba de crear un Instituto de Postgrado que ofrecerá la especialidad de construcción en madera. Esto permitirá a los nuevos arquitectos proyectar y diseñar viviendas de este tipo. Esta universidad está siendo asesorada por universidades canadienses. Estas iniciativas debieran estar vinculadas con otras en el área de carreras técnicas para la especialización en la industria forestal.

En el mercado externo, la labor a ser desarrollada por el sector público para promover el uso de la madera chilena, va desde el esfuerzo de certificación medio ambiental, pasando por la creación de normas y control de calidad de los productos hasta la búsqueda de nichos y el estrechamiento de relaciones comerciales. Un posible TLC entre Chile y EEUU podría alentar significativamente la demanda sectorial. Pero también la profundización de acuerdos comerciales con países vecinos podría contribuir a superar trabas que provienen de otros componentes de la cadena, como la comercialización y el financiamiento de las importaciones en esos países.

En el mercado de muebles de exportación, la tarea principal es el desarrollo de la capacidad de gestión, y de penetración de nuevos mercados. La identificación de los gustos de los clientes y la elaboración de productos perfectamente terminados es fundamental. Aquí le cabe una tarea importante a distintos organismos de fomento y promoción comercial.

Las alianzas estratégicas con los comercializadores en los lugares de destino parece la forma adecuada de viabilizar la exportación. Las empresas requieren antes que la capacitación de la mano de obra, generar capacidad empresarial. Atraer a empresarios emergentes con ideas y empuje. Se trata de desarrollar empresas de características totalmente distintas a las pequeñas empresas hoy existentes en el sector. El objetivo es estructurar un mercado de firmas especializadas y tecnologizadas.

No todas las actividades en ésta área pueden ser implementadas por cualquier tipo de empresas. Algunos procesos son especialmente pertinentes para las más pequeñas, como fabricación de algún tipo de insumos y el áreas de servicios. Pero también se requiere orientar recursos hacia segmentos de tamaño medio, que tienen mayor viabilidad para actividades como la exportación de muebles estandarizados. Para ello se debiera adecuar los incentivos a la normativa multilateral suscrita por Chile. Específicamente el reintegro simplificado es un instrumento que se conservará en un nivel mínimo para las pequeñas exportaciones, donde probablemente se ubicarían algunas de las nuevas empresas. Sin embargo, permanecen otros espacios de políticas, como

novedosos mecanismos financieros y de promoción limpia, que se exploran actualmente por parte del Ministerio de Economía.

5. Ambiente global de las inversiones

En cuanto a los factores que contribuyan a mejorar el ambiente de las inversiones, son tres los que queremos mencionar: requerimientos de capital y financiamiento, una macroeconomía estable y el consenso en torno a una institucionalidad medioambiental.

a) Requerimientos de capital

Para una producción con tecnología de punta se requiere de capital, hoy escaso para la ejecución de nuevos proyectos. El desarrollo de la cadena productiva requiere, como se ha visto, desde recursos iniciales para las plantaciones, pasando por los aserraderos tecnificados, la maquinaria de secado de la madera, procesos de estandarización de insumos para la construcción, hasta plantas de partes y piezas para la fabricación de muebles.

Este tipo de actividades encadenadas a una articulación en torno a la industria de la madera secundaria, tiene una mayor posibilidad de ser promovida por instrumentos de fomento, no solo por su potencial rentabilidad, sino por que los recursos requeridos para su implementación son mucho menores que los de las celulosa o tableros. En efecto, una experiencias exitosa de pequeña empresa que exporta muebles a EEUU, involucró un capital entre 3 y 5 millones de dólares, empleando a 70 personas. En materia de maquinaria e instalaciones para cámaras de secado, con la tecnología adecuada para controlar y administrar la energía, en un aserradero moderno, la inversión involucrada es de un monto similar. Esta cifras son muy inferiores a los 200 millones de dólares de una planta de tableros o a los 1400 millones de dólares de una planta de celulosa, con la ventaja de que cuando el mercado crece, se podrán multiplicar tanto los propietarios como el empleo generado.

El apoyo entregado por CORFO, a través de créditos, subsidios y diversos fondos concursables ha permitido financiar algunos proyectos de innovación y desarrollo tecnológico, desarrollar nuevos productos, cofinanciar estudios de proyectos de inversión, y satisfacer diversas necesidades, como recursos para mejorar la calidad del trabajo, gestión en tecnología, capacidad organizacional y funcionamiento en red. A pesar del amplio espectro que han cubierto, su impacto ha sido reducido, al tiempo que las PYMES han ido perdiendo participación de mercado, especialmente en productos de madera.

Uno de los problemas detectados ha sido el carácter puntual a nivel microeconómico, de cada uno de estos instrumentos, la insuficiencia de recursos para llevar a buen término el proyecto y la falta de continuidad. La necesidad de complementar los instrumentos de CORFO con otros recursos es fundamental. Al respecto existen algunas opciones:

- El desarrollo de una banca de fomento a partir del actual Banco del Estado,
- El desarrollo de fondos de capital de riesgo y otros instrumentos financieros, como leasing y factoring orientados específicamente al sector forestal.

En todas las opciones está presente la necesidad de formar analistas de riesgo especializados en el sector, por lo que la interacción con los organismos que promueven el comercio como ProChile, la innovación como CORFO, y el conocimiento mismo de las características de los mercados externos es fundamental.

Sin embargo, sin la capacidad empresarial para ver las oportunidades que se abren en el campo forestal, los recursos no darán frutos. Es interesante señalar que cuando Fundación Chile ha querido vender llave en mano, una planta de muebles con la última tecnología, no ha encontrado compradores en el mercado nacional. Tampoco se han presentado inversionistas para plantas prototipos con nuevos sistemas constructivos de viviendas sociales. Una hipótesis al respecto es que no existe aún confianza en los costos involucrados y en la rentabilidad de estos productos. Existe incertidumbre sobre la calidad de los insumos y sobre su disponibilidad para la exigencia de cantidad y calidad de los mercados de exportación. Además existe desconfianza sobre la demanda. Por eso es que el desarrollo podrá materializarse con una estrategia que cubra los distintos elementos del sistema, mientras que el avance en aspectos aislados no dará buenos resultados.

b) El ambiente macroeconómico

En cuanto a la política macroeconómica, es sabido que para el desarrollo exportador de empresas emergentes, un tipo de cambio estable es fundamental. En el caso de las actividades orientadas a la demanda interna, la estabilidad de ésta es indispensable.

Un esfuerzo de muchos años puede verse frustrado de un momento a otro por las crisis generadas por los shocks externos. Estas crisis actúan sobre tres variables fundamentales a la inversión: el tipo de cambio real, la tasa de inte-

rés interna y la demanda. La volatilidad de estas variables impide evaluar los proyectos y posterga su ejecución. Mientras las grandes empresas que llevan operando años en el mercado externo pueden sostener la caída del tipo de cambio real, en aquellas que están partiendo tanto la volatilidad cambiara como el alza en el costo del capital las puede eliminar del mercado.

Hoy la orientación de la política es hacia la apertura total de la cuenta de capitales. Los recursos externos hasta ahora no han sido canalizados hacia las actividades emergentes. En este sentido, nada asegura que un mercado de capitales con mayor grado de apertura actuará en forma más favorable de lo que lo ha hecho hasta ahora. Por el contrario, existen antecedentes concretos del impacto negativo de la total apertura, sobre la pequeña y mediana empresa, cada vez que se enfrenta un shock externo, o cada vez que por exceso de gasto privado, inducido por fuertes flujos de capitales externos, el gasto debe ser ajustado.

c) Consenso en torno a la institucionalidad medioambiental

Este es un tema que hoy resulta conflictivo, y afecta el desarrollo pero que es indispensable abordar para el futuro del negocio forestal en Chile. Un sector volcado a mercados externos requiere ajustarse a una demanda crecientemente orientada por estándares ambientales en países desarrollados. Reconociendo lo anterior, persisten entre los actores locales visiones muy alejadas - no ausentes de cargas ideológicas - respecto al nivel de sustentabilidad que caracteriza los diferentes procesos y al nivel deseable para su desarrollo futuro. Las discusiones al respecto se producen al tiempo que una institucionalidad relativamente nueva intenta afianzar principios, normas y regulaciones ambientales aplicables a las tareas productivas.

El desarrollo de esta institucionalidad debería reflejar adecuadamente los intereses de distintos segmentos de la población y de la sociedad como un todo, teniendo en cuenta las múltiples dimensiones que cruzan este tema, vale decir los criterios científico-técnico de impactos, los económicos de valoración de recursos y distribución de costos, los financieros y los sociales. Al respecto, experiencias con mesas de articulación que faciliten el diálogo entre actores involucrados, arreglos institucionales para asumir el pago de externalidades, instrumentos que permitan recoger la valoración social de impactos, etc. pueden ser útiles para salir de la trampa en que se encuentra esta problemática. Pero ello requiere de grandes dosis de voluntad.

VI. CONCLUSIONES

No cabe duda que avanzar en la diversificación productiva en torno al sector forestal tiene un carácter de urgencia. Los beneficios son muchos, al igual que los costos por pérdida de la actual oportunidad. Las circunstancias que se han unido para apuntar al desarrollo de la industria secundaria de la madera se pueden enumerar en:

- a) La multiplicación en la disponibilidad de la materia prima, madera aserrada de alto rendimiento, cuyo volumen se triplica en esta década.
- b) La creciente demanda de los principales socios comerciales por productos de mayor valor agregado. En particular, la demanda de Estados Unidos, país con que Chile está negociando un tratado de libre comercio. Este sector podría ser especialmente beneficiado.
- c) La existencia de un acuerdo de libre comercio con Canadá, país que puede aportar en conocimiento y tecnología para un mejor tratamiento de la madera, ya sea destinada a muebles o a construcción.
- d) Existe alguna conciencia entre los empresarios sobre la necesidad de avanzar hacia un nuevo paradigma industrial, en que la especialización, estandarización y certificación sean desarrollados
- e) Existe la visión de instituciones universitarias, de fomentar el uso de la madera en arquitectura, ingeniería y diseño.

La estrategia de los grandes conglomerados forestales se ha orientado hacia la reproducción del "cluster" centrado en la producción de la celulosa, en países vecinos. Ello pudiera significar en el mediano plazo un menor ritmo de inversión en los negocios domésticos. Nadie discute que existen varias inversiones pendientes en plantas de celulosa y plantas de tableros, las que serán emprendidas a lo largo de la década, satisfaciendo el crecimiento de la materia prima forestal. Sin embargo, se trata de mirar a más largo plazo. Por otra parte, la lejanía respecto a los consumidores de la Costa del Pacífico, la gran competencia en el mercado de la celulosa, la aparición de competidores dinámicos en innovación, investigación y desarrollo, no deja a los productores forestales chilenos en óptimas condiciones en cuanto a competitividad. El desarrollo de la demanda interna se vuelve entonces una necesidad.

Las circunstancias favorables enumeradas y el interés de los conglomerados en el crecimiento de una demanda interna por madera aserrada de buena calidad, se suma al potencial productivo de la mediana y pequeña empresa. Decimos "potencial", porque la producción artesanal actual, de baja productividad y competitividad no es una alternativa. Pensamos en un nuevo desarrollo, que

incluya tecnología, capital y conocimiento. Estos tres elementos, debieran alimentar una generación de empresas articuladas e integradas a un "cluster" de la industria secundaria de la madera. Orientar preferentemente la producción hacia empresas medianas y pequeñas que puedan articularse con otras de mayor tamaño para la fabricación de productos de exportación de alta calidad y valor agregado contribuye al mejoramiento en los ingresos y empleo y es funcional a una estrategia que apuesta hacia una mayor equidad.

Por otra parte, la ubicación geográfica de los bosques abarca regiones con características socioeconómicas deprimidas. Una estrategia de desarrollo regional que cuente con esta articulación significa impulsar múltiples actividades: aserraderos, plantaciones, manejo del bosque nativo, empresas de servicios tradicionales y de tecnología de la información, actividades en torno al ecoturismo, de fabricación de muebles, viviendas e insumos para la industria de la construcción. La dinámica a ser desarrollada en estas áreas también inducirá inversiones privadas y públicas en infraestructura: caminos secundarios, carreteras, puertos, ferrocarriles, etc.

Ello requiere de acciones rápidas y articuladas de parte de todos los agentes involucrados. Hasta ahora esta propuesta viene siendo apoyada por esfuerzos aislados, de instituciones públicas como CORFO e INFOR, semi-públicas, como Fundación Chile y organismos gremiales del sector privado. Entre éstos, ha avanzado la necesidad de un consenso en torno a un conjunto de políticas que permitan eliminar los obstáculos a la inversión y al crecimiento en torno al "cluster" propuesto. Los temas en discusión abarcan:

- a) El manejo del bosque nativo
- b) Normas apropiadas para la estandarización de la producción
- c) Certificación de los procesos productivos y certificación de Chile como país forestal
- d) Normas consensuadas respecto al medio ambiente
- e) Proyectos de innovación tecnológica
- f) Proyectos de capacitación

Estos aspectos, que tienen que ver con factores de tipo institucional, no se desarrollan sin una participación activa tanto del Estado como del sector privado. ¿Cuál es entonces el papel del Estado en torno a este desarrollo? Una política macroeconómica que mantenga la estabilidad de los equilibrios fundamentales es necesaria pero no suficiente. La aplicación de instrumentos de fomento de tipo horizontal, en forma aislada, según los propios actores y según la evaluación de los ejecutivos de CORFO, tampoco ha dado importan-

tes resultados. Se requiere de un ente que recoja las ideas que ya están siendo discutidas, que coordine los esfuerzos públicos y privados, que contribuya a aunar consensos, a potenciar una estrategia de crecimiento en relación a un nuevo tipo de desarrollo forestal. Se requiere de una reestructuración acorde con los urgentes desafíos para que las actividades forestales vuelvan a constituir un componente dinamizador de un nuevo modelo exportador.

El desarrollo de nuevos agentes -particularmente pequeña y mediana empresa- compromete la profundización de instrumentos los en operación, la búsqueda de nuevos instrumentos, acordes a las actuales condiciones de globalización del sector y, sobre todo, la disposición de mecanismos institucionales que generen espacios fluidos de articulación. No cabe duda entonces que le es pertinente al gobierno, en sus niveles central, regional y local, diversos roles: i) en cuanto regulador, respecto a los requerimientos macroeconómicos y de mercados imperfectos, ii) como agente económico que participa en los mercados del sector, por ejemplo en la compra de viviendas sociales, iii) complementando las acciones del sector privado, a través de sus competencias en materia de formación, información o infraestructura, iv) en el diseño y promoción de instrumentos de fomento acordes a los compromisos internacionales del gobierno y a las características que presentan los agentes que se intenta estimular, y v) facilitando y promoviendo la articulación de los diversos participantes en el sector.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Alvarez, Carlos (1993), "La Corporación de Fomento de la Producción y la transformación de la industria manufacturera chilena". En CEPAL, *La transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación*. Estudios e Informes de la CEPAL No. 84, Santiago.
- Balter, Keith (2000), *South-America's role in global fiber market in XXI century*. Presentación en RISI/Fundación Chile: "IX International Conference on Forest Products Marketing, Concepción 20-21 de noviembre 2000".
- Celulosa Arauco y Constitución S.A. (1995 a 1999), *Memoria Anual*, Santiago.
- Cerda, Ignacio (1998), Trayectoria del sector forestal chileno: sus logros y desafíos. *Informe Técnico No. 140* - INFOR, Santiago noviembre.
- (2000), "La evolución de las exportaciones forestales chilenas". Documento de Trabajo No.8 - INFOR, en *Revista Lemu, Vol. 3 - No.3*, 2000, (web: www.infor.cl), agosto.
- CMPC (2000), *80 años de una gran empresa: 1920 -2000*, editado por Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones (CMPC), Santiago.
- CORFO (1995 a 1999), *Memoria Anual*, Santiago.
- Donoso, Rodrigo, Danny Misraji y Max Grekin (1998), "La industria del mueble de madera". En Meller, P. y R. Donoso, *La industria chilena y el Mercosur*. Dolmen y DII/Universidad de Chile, Santiago.
- Figueroa, Isabel (1991), *Chile: vías para el fortalecimiento de su competitividad externa*. ILPES, Documento NTI/DPC/7, Santiago.
- Flynn, Bob (2000), *Outlook for log and woodchip markets of the Pacific Rim*. Presentación en RISI/Fundación Chile: "IX International Conference on Forest Products Marketing, Concepción 20-21 de noviembre 2000".
- Fuller, Bernard (2000), *Panels and lumber in abundance: problem and opportunity*. Presentación en RISI/Fundación Chile: "IX International Conference on Forest Products Marketing, Concepción 20-21 de noviembre 2000".
- Golodetz, Michele (2000), *Las securitización como mecanismo de desarrollo de pequeños propietarios*. Sociedad Inversora Forestal S.A. Presentación en RISI/Fundación Chile: "IX International Conference on Forest Products Marketing, Concepción 20-21 de noviembre 2000".
- Hermosilla, Mario (2000), *Implicancias forestales para el ecoturismo. Una experiencia chilena en el manejo y administración de activos forestales. Una propuesta*. Presentación en RISI/Fundación Chile: "IX International Conference on Forest Products Marketing, Concepción 20-21 de noviembre 2000".
- Instituto Forestal (INFOR) (2000), Estadísticas forestales 1999. *Boletín Estadístico 74*. Santiago, octubre.
- Katz, Jorge, Giovanni Stumpo y Varela (1999), *El complejo forestal chileno*. Versión final. CEPAL. Santiago, julio.
- Llanos, Luis (2000), *Perspectivas de los productores Sudamericanos de pulpa*. Presentación en RISI/Fundación Chile: "IX International Conference on Forest Products Marketing, Concepción 20-21 de noviembre 2000".
- Meneses, Mario (1999), "Estado actual de la productividad en el sector forestal basado en las plantaciones de pino radiata". *Cuadernos del MEFO 3*. Facultad de Ciencias Forestales-U.Austral de Chile, Valdivia.
- Messner, Dirk y otros (1992), *Hacia la competitividad industrial en Chile: el caso de la industria de la madera*. Instituto Alemán de Desarrollo (DIE), Berlín.
- Ministerio de Economía (1998), "Chile: el desarrollo productivo sectorial en el sector industrial". *Observatorio de Desarrollo Productivo, Informe No. 1*. Santiago, junio.

- Montes, Juan (2000), *Estrategias para el desarrollo de mercados de maderas sólidas chilenas*. Presentación en RISI/Fundación Chile: "IX International Conference on Forest Products Marketing, Concepción 20-21 de noviembre 2000".
- Muñoz, Oscar (1996), *Estado, empresarios, instituciones*, CEPAL-CIEPLAN, Santiago.
- Pietrobelli, Carlo (1993), "El proceso de diversificación de exportaciones en Chile". En CEPAL: *La transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación. Estudios e Informes de la CEPAL No. 84*, Santiago.
- PROCHILE (2000), *Industria forestal (madera y muebles)*. En: web: www.prochile.cl.
- Revista Lignum (2000), varios números. Revista del Area Forestal de la Fundación Chile, Santiago.
- Rossi, Italo (1995), "Desarrollo y competitividad del sector forestal-maderero". En Meller, P. y R. Sáez (Eds.): *Auge exportador chileno. Lecciones y desafíos futuros*. CIEPLAN-DOLMEN Ediciones, Santiago.
- Rothermel, H. (2000), *Manejo sustentable del bosque nativo en Chile*. DED-Chile/CONAF, Serie Documentos Experiencias de Cooperación, No. 6. Santiago, octubre.
- Stumpo, Giovanni (1995), *El sector celulosa y papel en Chile. Un caso exitoso de reestructuración hacia los commodities industriales*. (LC/R.1521), CEPAL/CIID (CAN), Santiago, abril.
- Tomaselli, Ivan (2000), *Industry and market outlook for solid wood products and wood based panel from Brazil*. Presentación en RISI/Fundación Chile: "IX International Conference on Forest Products Marketing, Concepción 20-21 de noviembre 2000".
- Vergara, Sebastián (2000), *Chile: la inversión extranjera directa y las estrategias empresariales en el sector primario*. Versión preliminar. CEPAL, Santiago diciembre.
- Young, Rod (2000), *Bright prospects for the South American pulp industry in the new century*. Presentación en RISI/Fundación Chile: "IX International Conference on Forest Products Marketing, Concepción 20-21 de noviembre 2000".

GLOBALIZACION Y CAPACIDADES COLECTIVAS DE APRENDIZAJE TECNOLÓGICO REQUERIMIENTOS INSTITUCIONALES A PARTIR DEL CASO DE LA REGION DEL BIO-BIO

Claudio Rojas Miño

I. INTRODUCCION

La globalización está reconfigurando la dimensión territorial de los procesos de producción y competencia global. Asimismo, está implicando una redefinición de los espacios públicos y privados, del rol del Estado y sus formas de actuación, y el papel de la sociedad civil.

La crisis de la fase industrial-fordista del capitalismo como modelo de desarrollo, en buena parte debido al agotamiento de su productividad a causa de su forma de organizar el trabajo y la producción, y la revolución microelectrónica y de las telecomunicaciones, han socavado la importancia del Estado-Nación como espacio privilegiado de regulación política y económica. En cambio, han estimulado la internacionalización de los intercambios a través de mercados globales cada vez más segmentados y diferenciados. Estos aspectos llevan a valorar cada vez más la capacidad de innovación y de aprendizaje social y tecnológico, como factores de competitividad ante entornos difusos y complejos.

Esto es así, porque en la medida que los flujos involucrados implican cadenas productivas con mayores dosis de conocimiento y tecnología, y que buscan la satisfacción de "necesidades" cada vez más subjetivas, las posibilidades de innovación (en productos y procesos) y su difusión son factores importantes en la capacidad competitiva. Ello envuelve estructuras organizacionales que deben estimular relaciones directas y "cara a cara", las únicas funcionales a la "lógica difusa"¹ y baja estructuración de las interacciones propias de las actividades de innovación. De esta forma, se hacen necesarias la proximidad espacial entre los actores involucrados en la cadena de valor, destacando la importancia del territorio, la calidad de las instituciones y de las relaciones

¹ Referencia a la complejidad y poca 'algoritmización' de los procesos decisionales que ocurren en los ámbitos de innovación, afectados normalmente por fuertes dosis de 'caos' e incertidumbre. Véase Morin, E. (1994).

entre los actores locales. Es la dialéctica global-local que atraviesa los nuevos escenarios del desarrollo: intercambios y competencia globalizados, pero con capacidades competitivas que se construyen localmente.

Es por ello que la globalización tiene claro-oscuros, oportunidades y amenazas. No todos los países tienen las mismas capacidades de inserción en los flujos globales. La globalización está generando escenarios que otorgan importancia fundamental a las sociedades locales y sus instituciones, a la facultad de asimilar la complejidad, la disposición a innovar y al aprendizaje mutuo. Estos son aspectos fundamentales en la capacidad de competitividad y de agregar valor, factores que evidentemente no tienen una distribución homogénea alrededor del globo.

Estas son consideraciones importantes cuando se evalúa la inserción global de una economía pequeña como la chilena, abierta al comercio internacional, cuyas principales "locomotoras" las constituyen un conjunto de cadenas exportadoras intensivas en recursos naturales y capital. Es una inserción internacional que ha logrado un notable incremento en el volumen de exportaciones, así como una diversificación importante en su canasta de productos y mercados, pero que no ha tenido la misma capacidad de agregar valor, de generar aprendizaje tecnológico y de "derramar" social y territorialmente sus beneficios.

Actualmente existe una preocupación importante en el Estado y sociedad chilenas por factores de tipo *meta-económicos*² que afectan las posibilidades de inserción global del país en el largo plazo (reforma educacional, judicial, etc.). Pero estimamos que es un esfuerzo incompleto si no se articula con la construcción de los contextos institucionales y redes de colaboración de un nivel *meso-económico*, que apoyen la conformación de trayectorias de aprendizaje social y tecnológico en las cadenas productivas exportadoras chilenas. Vale decir, políticas de intervención que, además de corregir "fallas de mercado" (asimetrías de información, externalidades negativas), configuren también entornos de confianzas e incentivos que lleven a dinámicas de colaboración y competencia que fomenten los entornos de aprendizaje y de cambio donde se desenvuelven las empresas.

² Por factores meta-económicos nos referimos a aspectos socioculturales que afectan las capacidades estratégicas y de organización presentes en un país y/o región. Así también, existen factores de nivel meso-económico, referido a las políticas e instituciones que definen el entorno competitivo, tanto territorial como sectorial, donde se desenvuelven las empresas. Véase Esser, K; W. Hillebrand; D. Messner y J. Meyer-Stamer (1999).

Con el objeto de ilustrar los aspectos que en el caso chileno estarían estimulando y/o inhibiendo el desarrollo de estos entornos y trayectorias de aprendizaje, realizamos un estudio de campo en la Región del Bío-Bío, dado el carácter distintivo que la caracteriza. Es una región largamente marcada por las políticas de desarrollo industrial de otrora (industrialización sustitutiva de importaciones, ISI), pero cuyo dinamismo actual se explica en forma importante por el desempeño que muestran las industrias exportadoras forestal y pesquera, y más incipientemente la agroindustrial, propias de la nueva estrategia de desarrollo del país. De alguna forma, dos paradigmas de desarrollo que se superponen, que develan las dinámicas de cambio institucional requeridas por la internacionalización y globalización de la economía y sociedad chilenas.

Centraremos nuestra reflexión en cinco partes principales: primero, una discusión sobre las consecuencias de la globalización en la división internacional del trabajo, y los requerimientos institucionales que implica para el fomento de la innovación y el aprendizaje competitivo; segundo, un examen de la estrategia nacional de desarrollo y su inserción internacional, esbozando algunas alternativas de desarrollo estratégico para el país; en tercer lugar, entrando al estudio de caso que nos interesa, efectuamos una descripción de los rasgos que toma la inserción internacional de la Región del Bío-Bío; luego, en cuarto lugar, una evaluación del entorno regional, sus instituciones de fomento y redes de colaboración en el aprendizaje tecnológico local, y que contribuyen a explicar las formas que toma la internacionalización de la región; y por último, algunas "reflexiones a manera de conclusión" respecto del derrotero que debieran tomar los marcos institucionales, principalmente mesoeconómicos, para estimular una inserción internacional regional, con mayor endogeneidad y capacidad de agregar valor.

II. LA GLOBALIZACION: LA DIVISION INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y LAS CADENAS PRODUCTIVAS GLOBALES

Este trabajo parte de la premisa de que en la economía actual, frente a los desafíos que plantea la internacionalización de los mercados y de los procesos productivos, se requiere descomponer el mundo de acuerdo a los lazos que están integrando, junto a los espacios nacionales, a las economías regionales multinacionales en el intercambio de bienes, servicios, capitales, información y tecnología. Un primer análisis clásico de la literatura lo proporcionan L. Tyson y J. Zysman (1983), y R. Vernon (1996), donde ofrecen un

marco, el Ciclo de Vida del Producto, para entender los lineamientos que rigen la división internacional del trabajo. Incorporan la dinámica tecnológica e innovativa en forma explícita como factor de diferenciación y de localización, la que explica el desplazamiento de las industrias maduras a regiones con un menor costo de factores o menor conflictividad laboral, o la tendencia de las actividades de punta y alto valor agregado a ubicarse en los países más desarrollados (U.S.A., Europa, Japón).

Recientemente se ha popularizado el análisis de K. Ohmae (1997), quien destaca la aparición de los estados-región y la disolución del estado-nación, producto de los cambios económicos. No obstante, el análisis de Ohmae se centra únicamente en el efecto económico de los avances de las tecnologías de la información y de las comunicaciones. Una línea alternativa, de profundización en las connotaciones sociales y políticas de las tendencias de la división internacional del trabajo contemporánea, se puede encontrar en A. Lipietz y D. Leborgne (1990) los que, centrándose en la organización del trabajo y la complejidad de los procesos productivos, buscan comprender la economía política que existe detrás de las diversas aglomeraciones productivas y territoriales a partir de las reestructuraciones recientes. En esta línea un análisis más global se encuentra en M. Castells (1999), quien da cuenta de la dialéctica *global-local* de los escenarios del desarrollo contemporáneo, y cómo éstos se ven afectados por la revolución de las telecomunicaciones: una fuerte polarización social y territorial de los beneficios y de las opciones, amortiguada por la capacidad de respuesta social colectiva que se encuentra en los diversos países y territorios.

Ahora, en términos de aportes más específicos, cabe destacar la contribución realizada por los análisis de los casos en que han surgido regiones binacionales o plurinacionales, como el realizado por Chen Xiangming (1994) para la nueva división espacial del trabajo en la región económica de la Gran China del Sur. O bien, en nuestro hemisferio, por P. Wong (1998) y R. Wilson (1993) para las nuevas estrategias de desarrollo regional transfronterizo en Norteamérica, y por S. Boisier (1993) para América Latina. En su conjunto, este grupo de autores explican la localización de las diferentes fases de las cadenas productivas globalizadas, en función de la densidad de las interacciones sociales, los marcos institucionales que sustentan la acción asociativa, y las sinergias sociales y productivas que surgen de ellas. Estas explicaciones van más allá del determinismo tecnológico, que se critica a Vernon en su teoría del Ciclo de Vida de los Productos, y el sólo análisis económico del efecto de las tecnologías de las telecomunicaciones.

En esta medida, los espacios para las estrategias de desarrollo están configuradas por la naturaleza de las cadenas de producción y de distribución a las que están conectadas las economías regionales, y por el lugar que se ocupa en las cadenas de valor. Hay un cuerpo importante de reflexión teórica que analiza precisamente el funcionamiento de los distintos tipos de cadenas productivas globales que han surgido en las fases fordistas y postfordistas del capitalismo, y las diferentes estrategias de desarrollo que se pueden diseñar a partir de las conexiones particulares con la economía global. G. Gereffi (1994), en particular, destaca el hecho que la actividad económica de las naciones, desde un punto de vista organizativo, está siendo reagrupada en cadenas globales de producción. Las define como eslabonamientos entre fases sucesivas de aprovisionamiento de materia prima, manufactura, distribución al por mayor y al detalle, que termina en el producto final disponible para el consumidor individual. Junto a Korzeniewick (1994), distinguen cuatro dimensiones relevantes: la cadena de valor, la dispersión geográfica de las redes de producción y distribución, una estructura de gobierno, autoridad y relaciones de poder entre las firmas, y una estructura institucional (condiciones y políticas locales, regionales y nacionales). En esta perspectiva, Gereffi subraya la importancia de los factores culturales para reducir la incertidumbre y los costos de transacción para la triangulación de la manufactura, fenómeno estudiado por H. Gutiérrez (1996)³ para el caso de las economías asiáticas de industrialización reciente.

J. Gerber (1999), J. Dunning (1997) y S. Kobrin (1997), por último, derivan las consecuencias de la globalización productiva en términos de las estrategias de desarrollo, destacando, además de la importancia del lugar que ocupan las diversas fases productivas en las cadenas globales de producción, la influencia de los factores de localización (contexto social, nacional y local; brechas macro-micro) y de los mecanismos institucionales a través de los cuales los países aprenden a competir en los mercados globales. En general, estas consideraciones concluyen que las diversas fases de las cadenas productivas, con distintos niveles de complejidad y capacidad de agregar valor,

³ Quién analiza, la experiencia del modelo asiático, con su versión *aggiornada* de división del trabajo a partir del Ciclo de Vida del Producto -el *flying geese: bandada de gansos*- 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. Modelo que revela la complejidad del crecimiento asiático, donde influyen en forma decisiva las capacidades nacionales y locales para asumir las diversas fases de los procesos productivos.

Véase también Amsden, A. (1990); Fajnzylber, F. (1990); y Villamizar R. y Mondragón J.C. (1995).

están en relación con las condiciones sociales e institucionales de los entornos territoriales que las acogen.

1. Determinantes de la competitividad en la globalización

En forma convergente con lo anterior existe ya una larga reflexión sobre los factores que explican la competitividad en los mercados globales, los entornos y marcos institucionales que la sustentan. En esta perspectiva, destaca el aporte clásico de M. Porter (1991) por su marco analítico para la dialéctica global-local que caracteriza el desarrollo contemporáneo. Porter establece que si bien la competencia y la producción son cada vez más globales, las capacidades competitivas se definen localmente. Mientras más complejos sean los productos, las empresas deben localizar sus sedes centrales -donde se definen sus estrategias de productos y de procesos- en zonas ricas en interacciones entre los sujetos que sustentan la competitividad (el "diamante porteriano": condiciones de factores, de demanda, sectores conexos y estructura y rivalidad de la empresa), de modo de asegurar la capacidad de innovación y difusión de sus resultados.

Es la exposición al cambio y la capacidad de absorberlo, lo que permite un "diamante" exigente, que está detrás de la capacidad de aprendizaje que detentan sus miembros. Estas interacciones permiten el desarrollo y gestión de los enlaces y eslabonamientos -como efectos de una actividad que genera valor en el desempeño de otra actividad- que producen una dialéctica de competencia y cooperación entre los sujetos locales, y abren las posibilidades de generar secuencias de innovaciones y conocimiento especializado⁴.

Este enfoque ha sido importante para develar la naturaleza sistémica de la competitividad y su relación con el entorno que la sustenta. No obstante, a la formulación inicial de Porter se le critica, como lo señala Mintzberg (1990), que consideraría sólo los aspectos económicos de la competitividad, abstra-yéndose de las condicionantes políticas y sociales que la afectan. Ello ha hecho evolucionar el análisis hacia los "modelos porterianos corregidos", que incorporan el papel de las actividades internacionales, y el rol de los poderes públicos para reforzar el desempeño del "diamante"⁵. Asimismo, el propio Porter ha efectuado recientemente un análisis territorial de *clusters*⁶, en el cual se desprende una complejización de su análisis original, al establecer la

⁴ Véase Buitelar, R. (2000).

⁵ Ver Stumpo, G. (1996).

⁶ Conglomerados de empresas dentro de un mismo sistema de valor, que desarrollan un conjunto de integración verticales y horizontales alrededor de una actividad principal.

coexistencia de competencia y colaboración en diferentes dimensiones y entre diversos actores, destacando la importancia de la demanda externa y de la articulación público-privada de las políticas de promoción. Es decir, referencia al papel de los actores locales en un nivel de actividad mesoeconómica⁷.

2. Marcos institucionales para la competitividad y el aprendizaje tecnológico

Desde esta perspectiva, consideramos pertinente el análisis de los marcos institucionales que estimulan y generan las estructuras sociales básicas dentro de las cuales se desempeñan los mercados, y que caracterizan los entornos en los cuales las empresas y los actores desarrollan su competitividad. D. North (1993) ha señalado la influencia sobre los actores de las reglas que se derivan de acuerdos legislativos, normas jurídicas y usos y costumbres. Por su parte, O. Williamson (1983, 1987) ha indicado cómo inciden sobre los actores y sus interacciones, los costos de transacción derivados de la incertidumbre y el comportamiento oportunista. Y posteriormente A. Bagnasco (1991) y P. Bianchi (1992), entre otros, muestran cómo influyen en la disminución de los costos de transacción las relaciones de confianza y capacidad de control "difuso" que sancionan el comportamiento oportunista y estimulan, en cambio, la innovación y su difusión a través de redes de competencia y colaboración.

El punto que nos interesa establecer es que en el desarrollo tecnológico y competitivo, además de los mercados (como ámbitos de transacciones y transferencia de información), inciden también factores sociales e institucionales, y por tanto las políticas de intervención no están dadas sólo para corregir "fallas de mercado"⁸, sino que también para configurar entornos que conforman racionalidades, espacios de confianzas e incentivos que lleven a la competencia y colaboración mutuas⁹. En el fondo, procesos sistémicos, donde el papel de la política reside en estimular los entornos de aprendizaje y de cambio -que contemplan a los mercados- donde se desenvuelven las empresas.

⁷ Porter, M. (1998).

⁸ Externalidades dadas por fallas de tecnología (no apropiabilidad del total de los retornos), los costos fijos (concentración y necesidad de altas escalas de operación) y el riesgo (por largos períodos de retorno). Véase Muñoz, O. (1997).

⁹ Así, la misma adaptación tecnológica es parte de los procesos de aprendizaje en la medida que se deben interpretar condiciones locales para su implementación (condiciones de la fuerza de trabajo, mercados locales y sus características, redes de relaciones, etc.). Muñoz, O. (1997).

Son los marcos institucionales que velan por la competitividad, que estimulan los comportamientos deseados y a su vez regulan los conflictos de intereses, que fomentan las redes a través de las cuales se genera acción colectiva y se difunde el conocimiento y el aprendizaje¹⁰. De esta forma, en las perspectivas de las "políticas de tercera generación" de A. Helmsing (1999), que incorpora el entorno territorial de las empresas y los sectores industriales como elemento central en el diseño de políticas, una referencia obligada para el análisis lo constituye el enfoque de Esser K et alii (1999), que define cuatro niveles interdependientes en la competitividad sistémica, y los marcos institucionales que la soportan: el nivel meta (factores socioculturales que afectan las capacidades estratégicas y de organización presentes en un país y/o región); el nivel meso (políticas e instituciones que definen el entorno competitivo, tanto territorial como sectorial); el entorno macroeconómico, que determina la eficacia de las empresas; y el nivel micro, que tiene relación con las estrategias y capacidades de las empresas para innovar y difundir sus resultados.

Es un enfoque que destaca la relevancia de los niveles macro y meso, como ámbitos de las posibilidades de efectuar políticas en el corto y mediano plazo, sobresaliendo, en el nivel meso, la posibilidad de desarrollar mesopolíticas que apuntan, más que a crear sectores ganadores, a apoyar aquellos que han evidenciado escalas y desarrollo tecnológico de una cierta cuantía, y fortalecer sus capacidades de sostener ventajas competitivas¹¹. Señala este enfoque, asimismo, las relaciones entre los niveles meso y meta necesarias para explicar la forma que toman las redes de colaboración y su conducción, que permiten configurar en el nivel meso, ... "aquellos vínculos con las estructuras profundas de la sociedad que determinan si los actores colectivos serán capaces de orientarse a la solución de problemas y a la acción colectiva"¹².

Es por tanto, un enfoque amplio e integrador, aunque no constituye un modelo que establezca necesariamente mecanismos de eslabonamiento internacional y trayectorias de aprendizaje tecnológico y social; o que sugiera con facilidad acciones y estrategias nacionales que fomenten la conformación de redes, así como la capacidad de coordinación y reflexión estratégica necesarias para asimilar los requerimientos de los mercados globales.

¹⁰ Referencias importantes para el examen de los factores epistemológicos -v.g. conocimiento científico y sus reconfiguraciones- que inciden en la capacidad de acción colectiva en el territorio se encuentran en los trabajos de Boisier, S. (1997); y de Messner, D. (1999), K Esser (Ed.).

¹¹ Esser et alii, *op. cit.* p. 81.

¹² Esser et al. *op. cit.*, p. 83

No obstante ello, creemos que en el marco de este enfoque, para una economía exportadora como la chilena, es preciso reconocer el nivel meso como un ámbito central de las definiciones de políticas de competitividad sectorial y territorial. En dicho nivel se puede avanzar en el diseño e implementación de "plataformas de servicios" (ingeniería, financieros, comerciales) alrededor de las cadenas productivas, que alarguen y ensanchen su campo de acción en el territorio. Se trata de lograr un marco de contextos institucionales que estimulen eslabonamientos a través de "espacios de experiencias y aprendizajes compartidos"¹³ entre los diversos actores presentes en las cadenas, disminuyendo los costos de transacción e incentivando el desarrollo de redes (empresas, universidades, centros de transferencia tecnológica). Es un punto sobre el que volveremos más adelante, una vez discutidos los principales parámetros y aspectos que inciden en la capacidad de aprendizaje tecnológico presentes en la estrategia de desarrollo chilena, y sus consecuencias territoriales, objeto de nuestra reflexión.

¹³ Nos referimos a los niveles de actuación pública en el desarrollo de clusters en cadenas exportadoras desarrollado por Gutiérrez, H. y C. Rojas (1999). En síntesis, tal modelo distingue los siguientes niveles:

i. Reforzar el desempeño de la Región como "punto de salida". Incrementar la escala de operación (expansión de infraestructura) y en términos de gestión pública, desarrollar reglamentos y procedimientos de control más acordes con una economía abierta y extravertida.

ii. Desarrollo de "plataformas de servicios". Basado en el aprendizaje tecnológico y productivo efectuado alrededor de las cadenas exportadoras regionales, busca 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.

iii. Potenciar la endogeneidad del sistema productivo-exportador regional. Nivel donde observan dos dimensiones: a) la construcción de una institucionalidad -regional y central- que facilite la generación de negocios, la capacidad de innovación y su difusión, y b) activación de la sociedad civil, a través del estímulo de "espacios de experiencias y aprendizajes compartidos", de forma que a través de ella se posibiliten las opciones de acción colectiva regional.

III. LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO CHILENA

La estrategia de desarrollo chilena de los últimos lustros en buena medida está señalada por las políticas que se adoptaron para enfrentar la crisis de la deuda externa de comienzos de los años ochenta. A raíz de ellas se favoreció una política económica menos ortodoxa que la de los años precedentes, controlándose variables claves como la tasa de interés, y sobre todo, la relación [tipo de cambio/salarios], manteniéndola en un nivel alto de manera de estimular una reorientación exportadora intensiva en "recursos domésticos de bajo costo", vale decir, en recursos naturales y mano de obra poco calificada¹⁴.

Esta política económica generó un proceso de reestructuración productiva caracterizado como *neotaylorista*¹⁵, estimulando una internacionalización intensiva en recursos naturales y capital, con una fuerte tendencia a la automatización de los procesos, muy cercanos a la frontera tecnológica¹⁶, prescindente de mano de obra semicalificada. Una transformación productiva, por tanto, con una fuerte tendencia a la polarización social -entre un pequeño grupo altamente calificado y una proporción creciente de mano de obra no calificada- y también territorial, concentrando las fases más "nobles" de las cadenas productivas en la Región Metropolitana, y las tareas de ejecución en las regiones¹⁷.

De esta forma, en términos de las bases del sistema innovativo, pierde importancia el entorno -sobre todo regional- como fuente de innovación, ya que hoy día se tiene un acceso más expedito a la asistencia técnica en línea, a través de los encadenamientos internacionales de los grupos exportadores, y/o a las licencias externas de productos y procesos que las empresas pueden acceder. Esto hace disminuir la importancia del aprendizaje idiosincrático realizado a nivel de planta y con profesionales locales, que era propio del antiguo modelo de desarrollo industrial (sustituidor de importaciones, ISI)¹⁸.

¹⁴ Véase Uribe-Echavarría, F. (1991).

¹⁵ 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 concentración entre ocupaciones altamente calificadas y una gran mayoría de baja calificación. En otras palabras, un *neotaylorismo* espacial y social. Véase Lipietz A. y D. Leborgne (1990).

¹⁶ Katz, J. (2000).

¹⁷ Respecto de este último punto, es muy sugerente el análisis de Falabella, que muestra como la Región Metropolitana, de 13 sectores en análisis, en 11 de ellos se constituye en "cabeza nacional", concentración o mayor proporción de valor agregado. Ver Falabella, G. (1999)

¹⁸ Katz, J. (2000).

Por otra parte, esta reestructuración de la economía chilena está caracterizada también por un fuerte trasfondo de privatización y desregulación de las relaciones sociales y mercantiles, privilegiador de las políticas e instrumentos horizontales de fomento productivo. Al nivel político, ha habido una transición marcada por un "consenso de élites"¹⁹, que habría descuidado los marcos institucionales de nivel mesoeconómicos y el desarrollo de la sociedad civil - tanto en su capacidad de acción colectiva como de supervisión, *accountability*-determinantes de la capacidad de reducción de la complejidad e incertidumbre de una inserción en los mercados externos con mayor agregación de valor.

Este conjunto de factores marca las bases de la apertura de la economía chilena y su internacionalización, que en los años recientes ha sido profundizada por parte de los últimos gobiernos, a través de una estrategia explícita de inserción equilibrada en los cuatro grandes polos de la economía global: el Este Asiático, la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio en América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) y Mercosur. De hecho, de 3.823 millones de dólares FOB exportados en 1985, se llegó a 15.915 millones de dólares en 1999²⁰ -habiendo crecido el comercio con todos los bloques, especialmente con el Este Asiático (que de 655 millones de dólares en 1985 pasa a 4.368 millones en 1999. Ver Anexo I).

No obstante, la inserción internacional chilena sigue aún marcada por una significativa presencia de *commodities* en su canasta de exportaciones (ver Anexo I), y por una automatización creciente en sus procesos, poco generadores de empleo y, como ya se señaló, con pocas exigencias del entorno territorial en sus procesos de aprendizaje y mejoramiento tecnológico²¹. G. Moguillansky (1999), asimismo, en un trabajo reciente indica sus aprehensiones sobre la estrategia de crecimiento chilena basada en los recursos naturales, señalando la migración que han sufrido los capitales hacia otros países que ofrecerían condiciones físicas y sociales menos saturadas para una "fácil" expansión del capital. El trabajo de Moguillanski muestra que las inversiones están concentradas en la última década en pocos sectores (principalmente cobre), y que el desarrollo exportador basado en recursos naturales es muy sensible a las variaciones de precios internacionales y, por tanto, vulnerable frente a los ciclos de la economía global.

¹⁹ Messner, De I. Scholz (1999).

²⁰ Banco Central.

²¹ Katz, J. (2000).

1. La inserción internacional de las regiones chilenas

Ahora bien, en una perspectiva territorial (subnacional) del análisis de la inserción internacional chilena, esta estrategia nacional les ha significado a la mayor parte de las regiones una notable contradicción en sus posibilidades: por un lado, la internacionalización aparece como una dimensión explícita de su desarrollo, con nuevas oportunidades provenientes de su condición de depositarias de los sectores productivos emergentes (frutícola, forestal-celulosa, pesquero), pero a la vez enajenadas de los flujos decisionales estratégicos de éstos, por la concentración de las fases más complejas de las cadenas productivas en la zona metropolitana, lo que ahoga las posibilidades regionales de hacer efectivas esas oportunidades. Es una estrategia, por tanto, que ha estimulado brechas crecientes en la productividad, y la polarización ya señalada -social y territorial- en el aprovechamiento de los beneficios de la inserción internacional.

Investigaciones recientes sobre la inserción internacional de las regiones chilenas, por ejemplo para las industrias pesquera y forestal del Bío-Bío²², muestran que esta región posee una economía muy internacionalizada, pero que no es una inserción generada *desde* la región. Las exportaciones locales a los distintos bloques en su mayoría constituyen *commodities* y están mediatizadas por empresas comercializadoras transnacionales con gran capacidad financiera que ejercen un poder prácticamente monopsónico. Asimismo, investigaciones sobre las cadenas vitivinícolas y forestal maderera de la Región del Maule²³ muestran asimetrías en la capacidad de internalizar los requerimientos de los mercados internacionales, y de articular intrarregionalmente a los componentes de las industrias. En ambas regiones los entornos locales se caracterizan por una importante transnacionalización de los activos, por flujos estratégicos limitados y por un bajo nivel de articulación entre los actores regionales.

No obstante, a partir de estas mismas investigaciones se establece que tanto las industrias forestal y pesquera (Bío-Bío) y la vitivinícola (Maule) constituyen industrias que han alcanzado una madurez relativa, producto de su escala de actividad. El desafío más importante en estos sectores radica en generar las condiciones sistémicas que conduzcan a una trayectoria de aprendizaje tecnológico, que permitan enfrentar las exigencias de los mercados internacionales en su actual estadio de desarrollo. Entre otros aspectos, se trata de

²² Véase Rojas, C. (1998); y Gutiérrez, H. y C. Rojas (1996). Así también Boisier, S. y V. Silva (1990).

²³ Véase Rojas, C. (1999); y Etchecopar, G. y J. A. Rock (1999).

requerimientos de marcos y diseños institucionales que estimulen a los entornos locales en su capacidad de aprendizaje, facilitando la difusión de innovaciones tecnológicas y la reducción de los niveles de incertidumbre asociados a los mercados extranjeros.

2. Alternativas de desarrollo estratégico para la inserción internacional chilena y sus regiones

Está dicho que la globalización abre tanto oportunidades como amenazas, y como hemos visto, en el caso de una economía como la chilena su apertura le ha traído una considerable diversificación de su canasta exportadora, acompañado de un desarrollo importante de la capacidad de gestión empresarial y "management". Así también, la internacionalización ha significado un importante aprendizaje de las condiciones de los mercados internacionales, que han permitido ciertos márgenes de maniobra para enfrentar shocks externos a través de reacomodos entre los diversos bloques económicos con que se comercia. No obstante, los rasgos casi estructurales que caracterizan esta inserción intensiva en recursos naturales y en capital, polarización territorial y con fuerte tendencia a la concentración²⁴ en las cadenas exportadoras, señalan amenazas no simples de abordar. Los mercados internacionales de commodities se basan en una competencia fundada principalmente en costos, donde la escala de producción constituye una fuente crítica de capacidad competitiva, y que explica la tendencia a las fusiones y absorciones entre grandes grupos internacionales de los últimos años²⁵, escenario donde los grupos empresariales chilenos no muestran la escala necesaria para competir por sí solos.

Esto abre interrogantes respecto de las alternativas estratégicas que se ven posibles para los holdings exportadores nacionales, las que pueden ser desde alianzas y/o eslabonamientos con grupos internacionales, que permitan una inserción global con mayores escalas y con posibilidades de evolucionar a fases más complejas de las cadenas de valor; o en una perspectiva de integración regional, el desarrollo de corredores/plataformas de servicios para el comercio y producción bioceánico (p.ej. entre otros, Norte de Chile con el norte argentino, sur de Bolivia, Paraguay y Sur de Brasil), que abran oportunidades de comercio y movimiento de capitales con mayor endogeneidad.

Esta alternativas estratégicas se deben discutir en el marco de las capacidades que los grupos empresariales nacionales detentan para establecer alianzas, y de la institucionalidad requerida para el apoyo a estas acciones. La discusión

²⁴ Galdames, R., F. Gatica y L. Méndez (1999).

²⁵ Moguillanski, G (1999); Katz, J. (2000).

debe complementarse, además, con el examen de las consecuencias territoriales y sociales que genera la inserción internacional chilena, y las posibilidades de superación de la polarización que conlleva. Este último aspecto lleva a reflexionar sobre las alternativas que existirían para estimular la incorporación de progreso técnico en las cadenas productivas que, según lo que hemos señalado, indican la necesidad de "clusterizar" las cadenas productivas exportadoras chilenas, de manera que den espacio a un conjunto más diversificado y complejo de actividades.

Se trata de una reflexión sobre las alternativas estratégicas del modelo de desarrollo que implica desafíos no triviales para el futuro de la economía y sociedad chilenas. Y aunque es preciso reconocer un esfuerzo importante de reformas de un nivel metaeconómico (educacional, judicial, etc.) en los últimos años, este esfuerzo queda incompleto sin la articulación de las políticas y marcos institucionales, meso y macroeconómicos, que se requieren para progresar en el mediano (y largo) plazo en la endogeneidad del desarrollo nacional y su capacidad de agregación de valor.

Para estos afectos, y con el objeto de contribuir a esta discusión, mostraremos los resultados de un estudio de caso de la Región del Bío-Bío, región considerada emblemática en las políticas de desarrollo regional chileno, donde se superponen dos segmentos importantes en su estructura productiva. Por una parte, un polo de desarrollo industrial, gestado al alero del proceso industrializador sustituidor de importaciones (ISI), y por otro, tres sectores nuevos, propios del proceso de reestructuración de los últimos dos décadas, como son el forestal y el pesquero, y más incipientemente el agroindustrial, que han explicado el dinamismo de la economía regional durante los últimos lustros. Presentaremos en los apartados siguientes, en una primera instancia, los rasgos básicos de la inserción internacional regional, y luego, las relaciones de aprendizaje y cambio tecnológico que caracterizan el entorno local de las principales cadenas productivas. El objetivo es develar aquellos factores -asimetrías de información, escalas de producción, brechas de racionalidades, desconfianzas entre los actores- que representen tanto fallas de mercado como aspectos idiosincráticos, que permitan avanzar en los diseños institucionales que estimulen el aprendizaje colectivo y la capacidad de generación de valor, frente a los desafíos que trae la internacionalización de la economía regional.

IV. LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO

Los trabajos de Boisier y Silva, y Rojas²⁶, muestran que el conglomerado productivo-industrial de la Región del Bío-Bío está constituido por establecimientos de tres tipos generales: i) pequeñas y medianas empresas ubicadas en sectores tradicionales (calzado, textiles, loza, metalmecánica, agroindustria), ii) un conjunto de grandes firmas industriales elaboradoras de insumos intermedios (acero, cemento, petroquímica), y iii) un par de sectores emergentes - el pesquero y el forestal/celulosa- estimulados por la reestructuración productiva de los años ochenta, que aprovechan la cercanía de la materia prima y de la infraestructura vial y portuaria.

Ahora bien, los matices que muestra la inserción internacional de la Región del Bío-Bío reflejan más que ninguna otra región del país, los mayores logros y desafíos de la actual estrategia de desarrollo nacional. De un total de 2.088 millones de dólares exportados en 1999, los sectores pesquero y forestal-celulosa en conjunto inciden en un 90% del total (ver Anexos III y IV), siendo los bloques de destino más importantes el Este Asiático (35%, más significativo aún que para el país) y NAFTA (24%). La Unión Europea y Mercosur explican el 17% y 6% de las exportaciones regionales, este último bastante menor de lo que este bloque representa para el país (ver Anexo II).

Es de interés destacar el contraste observado especialmente entre Asia Pacífico y Mercosur, como destinos de las exportaciones regionales. Las exportaciones a esta última agrupación incluyen una fracción importante de *commodities*, pero exhiben al mismo tiempo una porción significativa de productos elaborados (agroindustriales e industriales), que no se observa en las exportaciones al Este Asiático (los sectores forestal y pesquero sumaban en 1999 el 99% de las exportaciones regionales a este mercado, ver Anexos III y IV).

Una primera razón de estas diferentes canastas exportadoras es el hecho de que, en relación a los países de Mercosur, y América Latina en general, las brechas industriales y tecnológicas son menos significativas que con Corea del Sur, Taiwán y Japón -principales países asiáticos receptores del comercio regional. Por ello es posible pensar en eslabonamientos con las cadenas de valor de las economías del Cono Sur americano donde la participación de la región pueda llegar a ser interesante.

²⁶ Ver Boisier, S. y V. Silva (1990) y Rojas, C. (1995).

Una segunda hipótesis explicativa sería la brecha cultural y el desconocimiento de los mercados de destino, que en el caso asiático, al decir de empresarios y directivos entrevistados, se manifiestan en una "falta de transparencia" de sus mercados. Nuestras investigaciones²⁷ señalan que esta percepción sería más bien producto del desconocimiento de las dinámicas que caracterizan a los canales de distribución, en especial la estrecha relación entre el Estado y los grandes conglomerados (Japón y Corea del Sur) o el Estado, las Pymes y la red étnica china (Taiwán).

Se puede sostener que la Región del Bío-Bío constituye una región con una alta internacionalización, en el sentido de que una fracción muy importante del producto regional se transa con el exterior. Pero es también una región escasamente "globalizada", en la medida que poseería una baja tasa de intercambios sociales, políticos y culturales con sus principales mercados de destino, lo que le llevaría a tener, en general, una inserción internacional en base a cadenas exportadoras de *commodities*. Son factores que explican que si bien la región ha tenido un crecimiento significativo de sus exportaciones hacia los distintos bloques, éstas están limitadas a sus ventajas comparativas estáticas y muy mediatizadas por *traders*, empresas transnacionales de comercialización con gran capacidad financiera. Ello implicaría que las empresas regionales tienen dificultades para transitar a productos y procesos con mayores exigencias de agregación de valor y capacidades de innovación. Las razones de esta situación es lo que intentamos analizar con los antecedentes que mostraremos a continuación.

V. EVALUACION DEL ENTORNO REGIONAL DEL BIO-BIO EN SUS CAPACIDADES DE APRENDIZAJE TECNOLÓGICO

El objeto de este trabajo es avanzar en la comprensión de los requerimientos que debe satisfacer una institucionalidad en términos territoriales específicos, que estimule una trayectoria de aprendizaje del conjunto de actores públicos y privados participantes en las cadenas productivas exportadoras de la Región del Bío-Bío. El propósito, como ya se ha señalado anteriormente, es determinar las fallas de mercado que puedan estar influyendo en las dificultades de aprendizaje de las empresas (costos fijos por diferentes escalas de producción, asimetrías de información, incertidumbre de mercados extranjeros), así como aspectos de tipo idiosincráticos, ya sean las estructuras

²⁷ Gutiérrez H. y C. Rojas (1996).

institucionales (in)existentes, que entregan señales e incentivos inadecuados, o brechas en las racionalidades y cultura entre los actores locales.

Proporcionaremos los antecedentes obtenidos en un conjunto de entrevistas en profundidad, efectuadas a un conjunto de directivos regionales (empresas, sector público, universidades)²⁸ a cargo de los procesos de I+D y asistencia técnica. Estos antecedentes se estructuran en dos grandes bloques: primero, una descripción de los rasgos generales de la competencia y exigencias de reestructuración que están enfrentando las cadenas exportadoras regionales, identificando sus necesidades de aprendizaje tecnológico, de recursos humanos y fuentes de información; y en segundo lugar, las relaciones de apoyo para sus actividades de I+D y cambio tecnológico que encuentran en el entorno local, básicamente con las universidades y el sector público.

1. Sectores exportadores: rasgos de la competencia y necesidades de aprendizaje tecnológico

1) Condiciones de mercado y desafíos generales de reestructuración

Los sectores de exportación regionales son el pesquero y el complejo forestal-celulosa, y más incipientemente, el agroindustrial.

a) Sector forestal

Este sector se compone de tres segmentos: el silvícola, el de aserrío y procesamiento secundario de la madera (madera aserrada, tableros, puertas, partes y piezas de muebles) y el de celulosa. El primer segmento se caracteriza por una tendencia general a la subcontratación de actividades, el segundo y tercero, en cambio, exhiben a una automatización creciente en los procesos productivos, subcontratando los servicios.

El subsector celulosa está fuertemente encadenado con el silvícola por las necesidades de abastecimiento de materia prima, estando ambos segmentos en poder de dos grandes grupos empresariales, que concentran la mayor parte del patrimonio forestal nacional y regional²⁹. Esta concentración afecta en

²⁸ Se efectuaron entrevistas en profundidad a un conjunto de 14 directivos de empresas, universidades y centros de transferencia tecnológica, encargados de los procesos de I+D y transferencia tecnológica.

²⁹ Entre Forestal Arauco y Forestal Minineo, los dos principales conglomerados nacionales del sector forestal-celulosa, se concentra aproximadamente el 51% del patrimonio forestal del país en pino radiata y eucaliptus, porcentaje que se estima aún mayor a nivel regional (Fuente: Instituto Forestal, *Boletín Estadístico* N° 74; Forestal Mininco, 1999; Forestal Arauco, 1999)

forma significativa el desarrollo del sector secundario de la madera y de la industria del mueble, ya que éste no tiene asegurado el abastecimiento. Este sector muestra cierto grado de fragmentación, aunque ha tendido a disminuir en los últimos años.

Un subsector interesante de observar por su evolución reciente, es el subsector de tableros y partes y piezas de muebles donde se observan importantes inversiones de grupos internacionales. Este sector se caracteriza por una significativa automatización de sus procesos. Varias empresas reconocen que la crisis reciente que han sufrido es producto de un sobrestock de los mercados internacionales y que, más que la crisis asiática, es la dinámica de la globalización la que está generando profundas reestructuraciones del sector en el mercado mundial. De hecho, una empresa del subsector, recién absorbida por un grupo internacional, reconoce que se ha visto incorporada en una cadena global que ha modificado su estrategia empresarial, debiendo asumir una "economía de guerra" para minimizar costos, ya sea por la vía de disminución de gastos, y/o la optimización de la línea de producción, para minimizar rechazos.

Respecto de los mercados para el sector forestal, los más importantes son Asia (principal mercado para rollizos y celulosa) y NAFTA (tableros y partes y piezas de muebles), y en menor medida Mercosur. En general los dos primeros mercados son mucho más exigentes que este último. En palabras de un ejecutivo... «Mercosur es un desastre: mercados inestables, informales (muchas ventas negras)». Para todos los mercados la intermediación es a través de *traders* y *brokers*, salvo en aquellos casos recientes de fusiones con grupos internacionales, donde la distribución es a través de las cadenas del *holding* principal.

b) Sector pesquero

El contexto actual de este sector está marcado por una drástica disminución de la biomasa de captura (principalmente jurel): de 4.500.000 toneladas hace cinco años, el nivel máximo de captura -consensuada en un reciente proyecto de ley- para el año 2001 es de 1.200.000 toneladas, poco más del 25% de antaño. Esta cuota máxima sería distribuida a prorrata de acuerdo al promedio histórico de captura por cada empresa en los últimos años, lo que de todas formas estaría dejando como capacidad ociosa entre un 50% y dos tercios de las inversiones efectuada en barcos y capacidad de procesamiento.

En el último año se ha observado un importante proceso de fusiones de em-

presas y plantas de procesamiento en el interior del sector (harinas de pescado y aceites), entre diversos grupos empresariales nacionales, y algunas fusiones con empresas internacionales. Esto implica una oligopolización en ciernes, que estaría siendo causada por la crisis de captura, pero también por la dinámica que la globalización está imponiendo -disminución de costos- en los mercados de *commodities*. No obstante, también se reconoce que la sobreinversión está generando una incipiente reestructuración de procesos y productos hacia un mayor valor agregado (congelados, conservas), lo que se espera se acentúe con la formalización de las cuotas de captura.

Esta regulación de la captura constituye un consenso al que han llegado los medianos y grandes industriales, pero es resistido por los pequeños empresarios que, con sus reducidas cuotas, no tendrían capacidad de absorción de los costos fijos de mantención. Por su parte, los pescadores artesanales, no admiten la posibilidad de perforar el área exclusiva de este subsector³⁰.

En este proceso de reestructuración destaca la importancia de las empresas "primeras movedoras"³¹, por su mayor profesionalización, mayor experiencia en mercados, mayor departamentalización y orden interno, pero que no estarían generando "efectos de bandada" (efecto de imitación en el resto de las empresas regionales)³².

Respecto de los mercados, para los productos tradicionales (harinas, aceites), los más importantes siguen siendo los asiáticos, pero en los nuevos productos, los mercados son menos exigentes en cuanto a presentación y calidad (Perú, Rusia, Africa del Sur). También son menos seguros en sus pagos e inestables en los volúmenes; son mercados básicamente intermediados por brokers. Entre los mercados más exigentes, donde se llega con productos elaborados y semi elaborados para consumo humano (filetes, conservas) se distinguen EEUU, Brasil, Argentina, España, Dinamarca, donde también debe operarse a través de *brokers*. El valor agregado no es aún de una cuantía suficiente para generar un margen que justifique evitar estos intermediarios.

Por último, el sector artesanal es un sector interesante porque su producción es más "fina", y su estructura de provisión del mercado es más atomizada y competitiva. Un pequeño porcentaje de su producción es exportado, aunque se trata de un margen poco significativo.

³⁰ El área de cinco millas de exclusividad del sector artesanal.

³¹ Véase Galdames, R., F. Gatica, J. Menéndez y A. Yévenes (2000).

³² Dentro de las 21 empresas de ASIPES, no serían más de cinco o seis de ellas.

c) Agroindustria

Es un sector aún no concentrado, con abundantes experiencias puntuales de exportación, pero poco sistemáticas. Las empresas, además, se caracterizan por tener dificultades para mantener una gestión comercial persistente y están poco integradas entre ellas. Se reconoce, entre los organismos de fomento que trabajan en este sector, que existe el riesgo claro de que sean absorbidas por las grandes compañías distribuidoras-exportadoras (por medio del endeudamiento -capital de trabajo- que éstas les proporcionan).

Ahora bien, respecto de las estructuras decisionales y de gestión en el conjunto de los sectores observados, el sector agroindustrial es el que conserva más arraigo territorial, por la alta atomización que todavía muestra. El sector pesquero muestra una interesante localización regional de sus gerencias, no sólo de producción, sino que en algunos casos también gerencias comerciales y gerencias generales. No obstante, se reconoce las presiones cada vez más fuertes, sobre todo a la luz de la actual reestructuración del sector, a relocalizar sus procesos directivos y de gestión estratégica en la Región Metropolitana (mejor provisión de servicios e información estratégica, así como mayor cercanía con los *brokers* y compañías navieras). El sector forestal es el que muestra el mayor grado de concentración de sus procesos decisionales estratégicos fuera de la región.

Por último, los tres sectores, en la medida que se mantengan las estructuras productivas que se han reseñado, tienen una tendencia clara a la concentración en el mediano y largo plazo.

2) Necesidades de transferencia y aprendizaje tecnológico de las empresas

En el sector forestal-celulosa y procesamiento de la madera las principales áreas de aprendizaje y de requerimientos de nuevo conocimiento se plantean, primero, en el manejo de los bosques (genética, suelos, plagas) y mejoramiento de las propiedades de la madera; en segundo lugar, en el ámbito de los procesos productivos con alto grado de automatización (celulosa, procesamiento de la madera), se requieren capacidades de control automático y medición de las propiedades de la madera sometidas a tales procesos (por ejemplo, su hidroexpansividad ante diferentes condiciones de humedad).

El procesamiento productivo en las diversas fases del sector -manejo silvícola, aserrío, proceso secundario de la madera, celulosa- está básicamente fundado

en tecnologías disponibles en los mercados internacionales, y los requerimientos locales tienen que ver principalmente con certificaciones, servicios de laboratorios y controles de calidad relativamente rutinarios.

En el sector pesquero, en el ámbito industrial (principalmente harina y aceites, aunque también congelados y conservas), el proceso radica básicamente en captura-procesamiento-comercialización. En el entorno de la captura y la comercialización, actividades más estratégicas y riesgosas, las necesidades de aprendizaje tienden a ser más importantes. En el caso de la captura se requieren tecnologías de prospectiva y seguimiento de la biomasa y, sobre todo, tratamiento de ésta una vez capturada. En la comercialización, por su parte, se precisa un mayor conocimiento y prospección de mercados, perfeccionamiento de la relación con los distribuidores, etc.

En la fase de procesamiento, las reestructuraciones en curso exigen a las empresas disminuir costos y aprendizaje de mantención en frío, tecnologías cuya disponibilidad están relativamente abiertas. Probablemente, aquí la condición más exigente está constituida por las certificaciones para exportar a diversos mercados, donde influye, entre otros aspectos, la antigüedad de las plantas y sus equipos de gestión (cuán "tradicional" sea el desempeño).

En el sector artesanal, el aprendizaje necesario radica en el manejo y cuidado (preservación) de los recursos "finos": ostiones, locos y otros por el estilo, así como el desarrollo de una cultura del cultivo (fomento de sectores protegidos, "simulando" derechos de propiedad). Por otra parte, en las plantas procesadoras que se abastecen de este segmento se reconoce una tendencia a automatizar el envasado y etiquetado, pero no así el "llenado" (cuando el producto llega al tarro), por lo delicado de la materia prima.

En el sector agroindustrial, el aprendizaje más requerido radica en la capacidad de asociatividad, manejo de información, gestión de mercados externos, incorporación de nuevas especies y tecnologías ad-hoc.

En términos generales, se observa que instrumentos públicos como los Fondef y Fontec³³ han sido importantes -como analizaremos en detalle más adelante- para estimular y canalizar en parte estas necesidades de aprendizaje, si bien se requerirían recursos adicionales para pruebas industriales y de "esca-

³³ Fondef: Fondo de fomento al desarrollo científico y tecnológico.

Fontec: Fondo de desarrollo tecnológico.

Otro instrumento de Corfo destinado al fomento innovativo, más reciente, lo constituye el FDI: Fondo de Desarrollo e Innovación.

lamiento". De hecho, lo que buscan las empresas en estos instrumentos es un cofinanciamiento (capital-riesgo) en sus actividades de I+D y reestructuración productiva. En general se puede observar que las empresas tienen predisposición a innovar y desarrollar productos, pero no tanto a financiarlas por sí solas. Donde sí están dispuestas a pagar es en los servicios para resolver problemas operacionales que puedan enfrentar.

3) Necesidades de recursos humanos en el aprendizaje tecnológico

En el sector pesquero hubo escasas referencias en este aspecto, salvo recursos gerenciales en comercialización y algunos requerimientos en el ámbito de la captura y tratamiento de la biomasa. Tangencialmente se considera la posibilidad de adaptar personal mecánico para controlar los procesos de congelados. Respecto de la mano de obra ha habido un giro importante hacia la contratación de mujeres, por su mayor habilidad motriz en el procesamiento de especies finas y delicadas.

En el sector forestal se destacó, en cambio, la necesidad de personal altamente calificado (PhD, biólogos, químicos, ingenieros forestales) en ciencias básicas vinculadas con el manejo del bosque y de la madera. Si bien se cuenta con una cierta masa crítica, existen segmentos muy especializados de ellos que cuesta encontrar incluso a nivel del país. La solución de traer expertos internacionales sería sólo parcial, porque no suelen "derramar" con facilidad su *expertise* en el entorno. Asimismo, se destaca la necesidad de técnicos en control automático y expertos en *lay-out* de plantas automatizadas, también muy difíciles de encontrar en el medio nacional.

En ambos sectores, se requiere también de personal (ingenieros) calificados en la preparación y evaluación de proyectos tecnológicos, capaces de plasmar en proyectos las ideas que germinan en los empresarios e ingenieros de planta. Del mismo modo, se detecta la necesidad de personas capaces de llevar a cabo estos proyectos, ya que su gestión suele ser bastante compleja.

En el sector agroindustrial, por último, se requiere personal calificado en la gestión comercial exportadora, y/o personal consultor de apoyo en esta gestión.

4) Fuentes de información y aprendizaje tecnológico en las empresas

a) Sector pesquero

La investigación de nuevos productos se desarrolla en buena medida con los clientes directos, que se da en el interior de la cadena de valor, pero que no necesariamente se difunde entre las empresas; los impulsos de I+D tienden a estar centralizados y gestados en los "primeros movedores"³⁴. Se suele usar información de los proveedores de bienes de equipo, y muchos viajes a ferias y mercados de productores y consumidores líderes (Noruega, España, Japón).

Los seguidores de los "primeros movedores", más que identificar y desarrollar nuevos productos prefieren seguir las tendencias marcadas por éstos (... "tenemos que evitar desangrarnos con las muestras"...), realizando viajes al extranjero principalmente para proyectar los rangos de precios en el año que viene. En términos de procesos les interesa conocer otras plantas, como también los proveedores internacionales para los bienes de equipo.

Las empresas más pequeñas y dedicadas al procesamiento de especies finas, en lo que respecta a equipos prefieren informarse primero por catálogos y de la experiencia de otras plantas, y luego negociar con los proveedores, ya que sus necesidades son más específicas.

b) Sector forestal

En el ámbito ligado al manejo del bosque y propiedades de la madera, las grandes empresas tienden a tener equipos propios dedicados a la investigación básica (genética, suelos, plagas), sustituyendo paulatinamente a la consultoría, ya que ésta daría respuestas sólo particulares. Les interesa que el consultor sea "tecnológicamente honesto" (que sea transparente y no persiga sólo obtener un paquete de consultorías). Las fuentes de información las constituyen Internet, asistencias a seminarios, invitaciones a expertos, redes con masa crítica mundial, equipos de investigación básica de las principales universidades nacionales.

En el subsector de procesamiento automático es importante la información obtenida a través de las cadenas globales. Si bien dentro de éstas las fuentes

³⁴ En este sentido, llama la atención la posición de la Asociación de Industriales Pesqueros, ASIPES -un tanto doctrinaria- en el sentido de que la I+D del sector pesquero industrial la deberían realizar sólo las empresas.

de provisión de equipos son relativamente conocidas, no necesariamente la implementación concreta trasciende entre las diversas empresas, lo que le otorga un cierto grado idiosincrático a la transferencia tecnológica. Los procesos de certificaciones y pruebas rutinarias los tienden a realizar con universidades locales, donde importa mucho la calidad de los equipos con que éstas cuentan.

Respecto del uso de instrumentos públicos (Fondef, Fontec, FDI), el más utilizado y de mejor evaluación es el Fontec (desarrollo de nuevos productos y procesos), si bien se advierte la ausencia de instrumentos para las pruebas industriales y escalamiento, por lo que no hay garantías de que los resultados se implementen.

c) Sector agroindustrial

En este último sector, las principales fuentes de información las constituyen agencias públicas como Prochile, Corfo e Indap, aunque no siempre son requeridas por las empresas.

2. Relaciones de apoyo en el entorno mesoeconómico regional

1) Relaciones universidades - empresas

En general la relación de las empresas con las universidades (locales, principalmente) está radicada en certificaciones y asistencia técnica, y en menor medida en el desarrollo de productos y/o procesos. El volumen de facturación es importante y es una fuente de ingresos significativa para las universidades regionales, principalmente las de Concepción y del Bío-Bío. Estas universidades han desarrollado estructuras institucionales para conducir esta relación, no obstante lo cual se impone que mientras más complejos sean el desarrollo de los productos y procesos en cuestión, las redes de relaciones personales son fundamentales.

Es paradigmático el caso de la relación de la Universidad de Concepción con Codelco, incluidas las faenas del mineral de Chuquicamata, a 2.500 kms. de distancia, donde esta universidad posee muchas relaciones dadas por la presencia de sus egresados en niveles importantes de la jerarquía de esa empresa. Esto es así porque durante la nacionalización de la gran minería del cobre, la Universidad de Concepción era la única institución del país que estaba "produciendo" egresados en ingeniería metalúrgica y química para cargos y funciones cruciales que queden vacantes por el éxodo de los profesionales

norteamericanos. La presencia de estos profesionales en Codelco ha estimulado posteriormente la relación con los académicos e investigadores de la Universidad de Concepción, por la necesaria confianza como factor de disminución de incertidumbre en las actividades de asistencia técnica que envuelven grados significativos de complejidad.

No obstante, esta relación no es similar con las empresas de la zona, sobre todo aquéllas del segmento industrial sustituidor de importaciones gestado por la Corfo, lo que fue conducido principalmente por profesionales de las universidades capitalinas. Por lo tanto, no es raro observar allí que las relaciones de asistencia técnica y desarrollo privilegien a las universidades de la región metropolitana.

Dentro de este marco, en las universidades y empresas locales se reconoce que en los últimos años ha existido un desarrollo de procesos y productos, más allá de la mera asistencia técnica rutinaria, que en buena parte ha sido posible por la presencia de los instrumentos públicos como el Fontec, FDI, Fondef (los dos primeros de Corfo)³⁵.

Ahora bien, desde las empresas se suele cuestionar a los universitarios por lo que denominan sus "autorreferencias" (proyectos Fondef) y lentitud de respuesta, así como por la no necesariamente buena calidad y actualización de sus tecnologías y equipos. La opinión empresarial es que el personal académico tiene capacidades a nivel de consultoría especializada, de alta creatividad, pero se complican para cumplir exigencias en terreno y plazos estrictos. A los ejecutivos de las empresas les es difícil, en su relación con las universidades, imponer sanciones en términos de multas por retrasos y deficiencias. Existe en algunos casos una suerte de expectativas de que ... "a la universidad, en realidad, no se le puede exigir mucho". Aunque es necesario destacar que en el sector de las empresas que más esfuerzos realizan en I+D (forestales), se valora la reciente conformación del Consejo Regional de Ciencia y Tecnología (Corecyt) y sus énfasis en biotecnología, del cual espera formar parte, en conjunto con las universidades. El objetivo es influir en la formación de recursos humanos altamente calificado en ciencias básicas de su sector.

³⁵ Es muy sugerente el desarrollo de un proyecto Fontec de Ferrocemento, entre un grupo de trabajo de una cementera regional con miembros del Depto. De Construcción Civil de la Universidad del Bío-Bío. Desde la empresa evalúan bien el proyecto, porque en la universidad existiría un buen equipo investigador, pero sobre todo porque existe una buena relación de confianza: ... "jugamos todos a dos bandas: somos profesores y empresarios, varios profesores son también clientes de la empresa en su calidad de constructores".

Desde la universidad, por su parte, se destaca la heterogeneidad de las empresas con las que le toca tratar, y se reconoce la falta de especialización sectorial, si bien se trata de avanzar en ello. También le afecta la centralización de las empresas en sus procesos decisionales, sobre todo cuando se trata de proyectos de desarrollo con impactos y exigencias financieras importantes. Otro aspecto reconocido es que la institucionalidad universitaria afecta la velocidad de respuesta a los requerimientos: visaciones legales, burocracia administrativa, comunicaciones internas deficientes, personal académico saturado.

En general, el aprendizaje y la velocidad de respuesta en la universidad está dado por un 'cliente' poco exigente, como es el alumno. La universidad no provee una "imagen de negocio", tanto en su entorno como en su interior.

Se reconoce como un desafío de la universidad la apertura a nuevas empresas y la generación de redes de vinculación más institucionalizadas (prácticas profesionales, p. ej.); así también el mejoramiento de la capacidad de evaluación de impacto, que está disminuida por la experiencia incipiente en la transferencia sistemática de tecnología, por un mal funcionamiento del sistema de patentes y, en general, por la falta de experiencia universitaria en negociación y valorización tecnológica.

Por último, en las universidades reconocen que su relación en desarrollo de procesos y productos es más significativa con las empresas industriales locales tradicionales (metalmecánicas, cementeras, etc) que recogen más el desarrollo tecnológico idiosincrático, y en menor medida con los sectores exportadores, pesquero, forestal o agroindustrial.

2) Relaciones sector público - empresas

Se reconoce que tanto ProChile, como Conicyt y Corfo, han dado un nuevo dinamismo al sector público en el ámbito de la difusión de información, apoyo en gestión comercial, en la I+D y transferencia tecnológica.

Prochile ha contribuido con el aprendizaje en la prospección de mercados, en el apoyo a la gestión comercial internacional y en la difusión de información en el entorno local. Ha pasado de un eje estratégico basado en una gestión del tipo producto-mercado (identificación de mercados y posibilidades de comercialización internacional para productos regionales) a uno centrado en "inteligencia de mercado", fundado en la obtención y difusión de información, promoción de inversiones y apoyo a la internacionalización de las em-

presas. Su ámbito de acción principal en la región está constituido por las Pymes, con especial atención en el potencial exportador de la agroindustria regional. Estos cuentan con un conjunto diversificado de instrumentos, siendo los concursos para cofinanciar iniciativas exportadoras uno de los más recientes, los cuales intentan a su vez estimular el uso de otros instrumentos públicos de promoción (Profos, Fat, de Corfo). En estos concursos, Corfo juega también un rol de apoyo a la preparación de los proyectos.

ProChile estima que ha logrado fomentar un nivel importante de contactos entre Pymes regionales y distribuidores extranjeros; sin embargo, estos contactos tienen una alta tasa de frustración por la falta de capacidad de gestión comercial y carencia de asesoría que sufren las Pymes locales. Con respecto a las empresas regionales exportadoras de mayor tamaño, ProChile reconoce una relación menor, en buena parte debido a la centralización de aquellas, y a que desarrollan sus estrategias comerciales en forma autónoma. No obstante, ProChile intenta desarrollar mejores relaciones con este sector, donde su principal activo es la extensa red que posee en el extranjero.

Por otra parte, en el caso de Conicyt y los proyectos Fondef (iniciativas presentadas por las universidades para desarrollo tecnológico, con el patrocinio de empresas donde se estima que sus resultados serían transferibles), éstos no necesariamente generan resultados traspasables. Los Fondef no incorporan pruebas industriales y normalmente carecen de un involucramiento real de las empresas, si bien se reconoce que a partir de éstos las universidades han podido desarrollar centros y laboratorios prestadores de servicios (certificaciones y servicios rutinarios de laboratorios) que antes no existían.

Con respecto a Corfo, se aprecia en ésta un esfuerzo de reposicionamiento de las políticas de competitividad industrial, aunque se suele criticar el excesivo número de instrumentos y "ventanillas", que suele confundir a los potenciales usuarios, sobre todo Pymes. No obstante, en el ámbito de este trabajo, las empresas entrevistadas (de tamaño mediano y grande) tendían a mostrar interlocutores bastante "alfabetizados" en los principales instrumentos, en especial aquellos destinados a promover la innovación y transferencia tecnológica (proyectos Fontec, FDI).

Los proyectos Fontec (iniciativas de las empresas para el desarrollo de productos y/o procesos, previos a la ingeniería, vale decir, cuando el conocimiento aún no está disponible) parecen haber contribuido a un encarrilamiento más efectivo del esfuerzo universitario y otros agentes consultores (Infor, Fundación Chile). Los Fontec son neutrales con respecto al tamaño de las

empresas y en ese sentido, los proyectos de este tipo que han tenido éxito (que logran "escalar") suelen ser los realizados en empresas con respaldo financiero suficiente.

Los proyectos FDI, por otra parte, pretenden tener un impacto sectorial, desarrollando conocimiento y capacidades difundibles en el sector. Son de montos mayores y cubren un arco más amplio (horizontal y vertical) en las cadenas productivas.

Tanto en los Fontec como en los FDI, si bien se reconocen logros en lo que respecta a prototipos e iniciativas comerciales concretas, hay decepción respecto de sus capacidades de considerar sistémicamente sus resultados. El principal argumento es que no existen capitales-riesgos para las Pymes que permitan "escalar" las iniciativas desarrolladas.

Tanto en los proyectos Fontec como los del FDI importa mucho la capacidad de los recursos humanos involucrados para los criterios de selección, así como los respaldos financieros que permitan proyectar los prototipos. Asimismo, se reconoce, en el caso de los Fontec, que existiría un sesgo cultural-tecnológico en los criterios de selección, vale decir, se privilegiarían las tecnologías "duras", "fierreras" (bienes de equipo y similares), en desmedro de las tecnologías "blandas" (sistemas de información administrativos, logística, etc.). En los FDI, asimismo, importan criterios políticos de pertinencia y ciertas "cuotas" -generalmente implícitas- de asignación de fondos entre distintos sectores.

Adicionalmente, existe una crítica generalizada respecto de los tiempos de respuesta de Corfo para resolver y aprobar los proyectos presentados. En ello influirían razones de tipo culturales, como políticas y logísticas. Según varios entrevistados, los funcionarios de Corfo "tramitan" cuando corresponde decir "NO" (...o se recurre a la respuesta: "se está evaluando"...)³⁶, situación que estaría influida por el cúmulo de las relaciones y presiones políticas en las que Corfo se ve involucrada. El tiempo de respuesta de Corfo también estaría afectado por una falta de capacidad cuantitativa y cualitativa: los evaluadores son pocos y sin experiencia en proyectos tecnológicos con impactos sistémicos³⁷. Y por último, existe una lógica de procedimientos que no deja de ser engorrosa (visación y verificación de muchos antecedentes, legales y de otros tipos).

³⁶ Por esa razón se estaría empezando a contratar evaluadores externos, muchos de las universidades, con menos problemas para plantear una negativa a un proyecto.

³⁷ Los Fontec y FDI se habrían "impuesto" a Corfo sin agregar los recursos adicionales correspondientes.

Finalmente, es importante destacar las nuevas líneas de recursos puestas a disposición de las universidades por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Si bien constituyen una fuente adicional de recursos para el sistema de fomento productivo y de I+D, están en una fase inicial de su ciclo de vida, aún engorrosos, donde probablemente el principal obstáculo a superar es la "ruralización"³⁸ de su ámbito decisional (el CORE), que afecta la legitimidad de asignar recursos al aprendizaje tecnológico y otros usos estratégicos.

VI. REFLEXIONES FINALES

Mientras más complejos sean los productos y procesos que se desarrollen, mayores serán las exigencias sobre el entorno territorial, los mecanismos institucionales y las redes en base a los cuales las empresas aprenden a competir globalmente. Se hace necesaria la cercanía, relaciones "cara-a-cara", con los compradores exigentes de altos estándares, la proximidad de las redes de apoyo: centros de transferencia tecnológica, universidades, diseñadores y decisores de políticas. Así, también, se hacen imprescindibles las redes de control social que velen por los resultados de los fondos públicos de promoción y el comportamiento de la burocracia. En el fondo, se requiere de entornos exigentes y auto-organizados, con actores articulados a través de redes de colaboración y competencia mutua, que estimulen el aprendizaje, su difusión y regulen los conflictos de intereses.

En la Región del Bío-Bío las capacidades de aprendizaje colectivo están afectadas por fuertes costos de transacción locales, vale decir, desconfianzas e incertidumbres dadas en parte por fallas de mercado (asimetrías de información, costos fijos y escalas diversas de actividad), pero que en buena parte también provienen de factores idiosincráticos. Estos corresponden a incentivos diferenciados, y brechas de racionalidades entre los actores, provenientes de la existencia de lo que denominamos "espacios de poder y aprendizaje de acceso diferenciado"³⁹, por causas de orígenes tanto sociales, políticos y culturales. En el conjunto de factores que afectan el aprendizaje colectivo, se constatan los siguientes:

³⁸ Los miembros del CORE son elegidos en forma indirecta, por parte de los concejales municipales, lo que implica que en una región como la del Bío-Bío, a pesar de tener una población mayoritariamente urbana, al haber un alto número de municipios rurales, éstos generan la mayor parte de los electores de los consejeros regionales.

³⁹ Rojas, C. (1995).

- i) La centralización territorial de las empresas, que perjudica en los ejecutivos locales la asimilación de los requerimientos de los mercados internacionales, e inhibe la propensión a contratar tecnologías de origen local. El financiamiento sólo se orienta a servicios que tiendan a resolver problemas operacionales, más que de I+D.
- ii) La alta automatización a que tienden muchos procesos productivos, con tecnología de frontera, que hace poco necesario el entorno regional como fuente de innovación y aprendizaje.
- iii) Las diferentes racionalidades e incentivos que afectan a los sujetos locales: i) las universidades influidas por una institucionalidad y entorno que estimula en forma contradictoria la asistencia técnica (fuente de ingresos importante, pero que no necesariamente es consistente con las exigencias de la carrera académica); 'clientes' alumnos, cuyas expectativas no estimulan una cultura exigente; la lentitud de respuesta y la falta de modernidad de los equipos; ii) en las empresas, la génesis de muchos directivos no necesariamente es regional, por lo tanto son poco conocedores de las fuentes de apoyo de las instituciones locales, agudizado esto por la centralización y automatización de procesos ya señaladas; las empresas también se ven afectadas por su carencia de recursos humanos especializados en la preparación de proyectos tecnológicos, y volúmenes de actividad que no permiten "escalar" las iniciativas; y iii) en el sector público, reparticiones cuyas capacidades de reflexión estratégica y de coordinación están inhibidas por un verticalismo histórico que dificulta la coordinación horizontal, y funcionarios cuyo desempeño es escasamente evaluado por el impacto de los recursos colocados en I+D y en el aprendizaje logrado por las empresas; el gobierno regional que está influido por un marco institucional ("ruralización" del CORE) que no permite legitimar la asignación de recursos para el fomento productivo y la I+D.
- iv) Y, por último, como hemos discutido en anteriores trabajos⁴⁰, la presencia de operadores de políticas que, al no existir una suficiente base política y social regional que controle la asignación de los recursos públicos, disponen de muchos nichos de poder para maximizar sus rentabilidades privadas, más que las públicas (presiones sobre la Corfo, por ejemplo, en la asignación de recursos de fomento).

Es preciso reconocer, no obstante, que se observa una evolución en el quehacer de las principales agencias públicas encargadas de la promoción productiva y aprendizaje tecnológico. En ProChile, se busca posicionar sus ejes estratégicos en el apoyo a la internacionalización de las empresas y a la difusión

⁴⁰ Gutiérrez, H. y C. Rojas, (1999).

de información; en Corfo se aprecia una tendencia al fomento de la innovación mesoeconómica. Se evidencia, asimismo, esfuerzos para una mayor coordinación interinstitucional y articulación de los instrumentos de política de las diferentes agencias. Sin embargo, estos empeños parecen estar limitados por los sesgos institucionales (cultura "fierrera" de Corfo, "academicista" de Conicyt, "internacionalista" de ProChile), además de los resabios del verticalismo propios del sector público. Las consecuencias de ello es que es difícil observar una coordinación de los instrumentos necesarios para el conjunto de cada cadena productiva: instrumentos de apoyo a la gestión comercial exportadora en las Pymes, que se acoplen con el esfuerzo de ProChile para gestar iniciativas exportadoras, o de pruebas industriales que complementen los proyectos Fondef, y/o recursos de capital-riesgo para "escalar" los prototipos y desarrollos obtenidos en los Fontec.

Esto señala la necesidad de un cambio estratégico en la estructura institucional mesoeconómica, que vele por el conjunto de incentivos e instrumentos para cada cadena exportadora, que fomenten tanto la fragmentación (arraigo territorial) con economías de especialización, la asimilación de los requerimientos de los mercados extranjeros, y el alargue y ensanche de las cadenas en los territorios. Nos referimos a combinaciones de instrumentos que, partiendo de los intereses de los diversos actores, promuevan los eslabones necesarios para el conjunto de cada cadena, a través del desarrollo de "espacios de aprendizaje y experiencias compartidas", que estimulen el conocimiento mutuo, las confianzas, las redes de colaboración y competencia entre los actores del nivel meso (regional y nacional), y que regulen los conflictos de intereses y la capacidad de controlar (*accountability*) el uso de los recursos públicos.

Lo anterior tiene que ver con la discusión del ámbito y pertinencia de las políticas horizontales y las políticas focalizadas. Hemos discutido en anteriores trabajos⁴¹, que en aquellos sectores donde se observa una baja densidad productiva, bajas escalas y masas críticas pequeñas, como sería en este caso el sector agroindustrial regional, lo más urgente es generar una 'atmósfera' de estímulo de comportamientos pioneros y de una cultura innovadora, donde probablemente las más pertinentes son las políticas horizontales de fomento productivo. Pero en aquellos sectores, como el forestal y el pesquero, con un volumen de actividad importante, con experiencia en mercados internacionales y un aprendizaje tecnológico ya de alguna data, probablemente el desafío más importante es generar los eslabonamientos y redes de apoyo para que estas cadenas "cuajen" sistémicamente, y adquieran una capacidad sostenida de aprendizaje social y tecnológico. En este caso entonces, son pertinen-

⁴¹ Rojas, C. (2000).

tes agencias focalizadas en cada cadena, con instrumentos y recursos ad-hoc, en una suerte de "partenariado público-privado" que vele por el conjunto de ésta. No son agencias para crear artificialmente sectores ganadores, sino que son plataformas de servicios para apoyar sectores que han logrado madurar, ya sea por sí solos o por el efecto de políticas horizontales previas, y para contribuir a generar dinámicas sostenidas de aprendizaje sistémicos.

Estas agencias, o plataformas de servicios, no debe ser, obviamente, uniformes, ni todas contar con la misma estructura. Deben adecuarse a los requerimientos que exigen los rasgos de competencia presentes en los mercados internacionales, como también a la posición que se ocupa dentro de la cadena de valor global y a las configuraciones que muestran las cadenas productivas en la región y en el país. En el caso de nuestro trabajo, los sectores forestal-celulosa, pesquero y agroindustrial presentan condiciones muy particulares, por lo que los énfasis estratégicos en cada sector deben variar:

- En el sector forestal-celulosa, altamente concentrado y oligopolizado, con fuerte tendencia a la automatización de los procesos productivos, el énfasis probablemente deba estar en los eslabones iniciales de la cadena: priorizar el desarrollo de masas críticas e investigación básica en biotecnología, sin perjuicio de un apoyo al sector secundario (algo menos concentrado), con redes de consultores en *lay-out* e información de apoyo sobre fuentes tecnológicas y de consultoría.
- En el sector pesquero, más fragmentado, si bien con una tendencia a la concentración en ciernes, las energías debieran estar orientadas al comienzo y final de la cadena actualmente existente: en la captura, con instrumentos de fomento que apoyen el cultivo y tratamiento de la biomasa (áreas exclusivas), y el desarrollo de masas críticas e investigación básica y aplicada en biotecnología que sustenten estos procesos; como también cuotas de captura que estimulen la reestructuración hacia productos de consumo humano, con instrumentos de capital-riesgo que permitan "escalar" el desarrollo de nuevas líneas productivas; en la comercialización, alianzas (cofinanciamiento) con los "primeros movedores" en sus acciones de búsqueda de nuevos mercados, pero con difusión de tal aprendizaje en el entorno (ferias, seminarios, páginas Web).
- En el sector agroindustrial, constituido básicamente por Pymes, políticas horizontales que apoyen la generación de redes de consultores en gestión comercial internacional, apoyo sistemático en uso de instrumentos asociativos, así como de capital de trabajo para la gestión comercial de exportación.

Ahora bien, esta discusión no puede estar al margen de consideraciones de índole política y cuasi culturales que condicionan las visiones del desarrollo. Dichas visiones afectan las políticas de orden macro (selectividad de ingreso de capitales, políticas de atracción de inversiones) y de orden meso y meta-económicos (cuotas de captura, tamaño patrimonio forestal en cada empresa, institucionalidad de los CORE, sesgos cultural-tecnológicos en la asignación de recursos, mecanismos de rendición de cuentas -*accountability*). Son consideraciones que afectan la discusión sobre si la concentración y polarización que sufre la industria exportadora es un proceso evitable, y si las mesopolíticas son las adecuadas para enfrentar esta situación.

De otra forma, se impone dejar atrás algunos "demonios" (el estado, la necesidad de regulaciones, las políticas focalizadas) en la discusión de la políticas de desarrollo, y examinar, en cambio, la factibilidad de un desarrollo en el contexto de la globalización en base a un accionar que no altere los parámetros de la estrategia actual. Esto es así por las dificultades que tiene la estrategia de desarrollo nacional para generar aprendizaje social y tecnológico sostenido y una mayor inclusividad en la obtención de los beneficios.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Amsden, A. (1990), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nueva York: Oxford University Press.
- Bagnasco, A. (1991), "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.
- Bianchi, P. (1992), "Competencia dinámica, distritos industriales y medidas locales". En *Industrialización y Desarrollo tecnológico* N° 13. Santiago de Chile, Cepal.
- Boisier, S. (1997), "El vuelo de una cometa. Una metáfora para la teoría del desarrollo territorial", *EURE* N° 69.
- Boisier, S. (1997), *Conocimiento y gestión territorial en la globalización*, Santiago, Ilpes/ ONU.
- Boisier, S. (1993), *Postmodernismo territorial y globalización: regiones pivotales y regiones virtuales*, Serie Ensayos ILPES 93/19.
- Boisier, S. y V. Silva (1990), "Propiedad del capital y desarrollo regional endógeno en el marco de las transformaciones del capitalismo actual. Reflexiones acerca de la Región del Bío-Bío, Chile". En F. Albuquerque et alii. *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*, GEL.
- Buitelar, R. (2000), *Cómo Crear Competitividad Colectiva*, mimeo.
- Castells, M. (1999), *Economía y Sociedad en la Era de la Información*, Siglo XXI
- Dunning, J. (1997), "A business analytic approach to governments and globalization". En J. Dunning, ed., *Governments, Globalization, and International Business*, Oxford University Press, pp. 114-131.
- Esser, K; W. Hillebrand; D. Messner y J. Meyer-Stamer (1999), "Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política". En *Competitividad global y libertad de acción nacional*, Instituto Alemán de Desarrollo (AID), Nueva Sociedad.
- Etchecopar, G. y J. A. Rock (1999), "Desarrollo de la competitividad en la Región del Maule", en *Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización*, Universidad del Bío-Bío (UBB)/NU.
- Fajnzylber, F. (1990), *Industrialización en América Latina: De la 'Caja Negra' al 'Casillero Vacío'*. Santiago: Cuadernos de la Cepal.
- Falabella, G. (1999), *Los Cien Chile*, Mimeo.
- Galdames R.; F. Gatica; J. Menéndez y A. Yévenes (2000), *Crisis en la Pesca Industrial: La necesidad de desenclavar un sector*, Estudios Regionales N° 17 (UBB).
- Galdames, R., F. Gatica y L. Méndez (1999), *Globalización e infraestructura dura en la Región del Bío-Bío: Una mirada prospectiva al 2010*. Estudios Regionales N° 14 (UBB).
- Gerber, J. (1999), *Crossing borders: national policies and the limits of international integration*, Mimeo.
- Gereffi, G. y M. Korzeniewicz, eds. (1994), *Commodity Chains and Global Capitalism*, Praeger.
- Gutiérrez, H. (1996), "Integración regional en el Este asiático: conglomerados económicos y redes étnicas", *Estudios Internacionales* Año XXIX, N° 114, Abril-Junio, pp. 226-244).
- Gutiérrez, H. y C. Rojas (1996), *Globalización y Desarrollo Regional: La inserción de la Región del Bío-Bío en Asia Pacífico*, Estudios Regionales N° 4 (UBB).
- Gutiérrez, H. y C. Rojas (1999), "La institucionalidad pública y su contribución al desarrollo regional en el marco de la globalización". En *Revista de Ciencia Política*, PUC, Vol. XX, N° 1.
- Helmsing, A. (1999), "Teorías de desarrollo industrial regional: Políticas de segunda y tercera

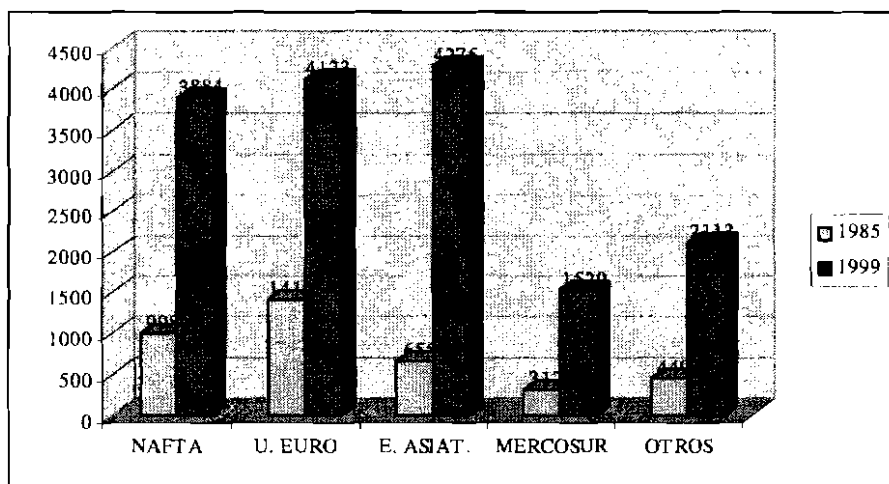
- generación", *EURE*, Vol. XXV N° 75, Sept.
- Katz, J. (2000), *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica*, FCE/Cepal.
- Kobrin, S. (1997), "The architecture of globalization: State sovereignty in a networked global economy", en J. Dunning, op. cit., pp. 146-171.
- Lipietz, A y D. Leborgne (1990), "Nuevas tecnologías, nuevas formas de regulación: algunas consecuencias espaciales". En *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: Impactos y desafíos territoriales*, F. Albuquerque et alli. (comps.), GEL.
- Messner, D. (1999), "Sociedad de redes: un nuevo modelo de conducción y gestión políticas". En *Competencia global y libertad de acción nacional*, K Esser (Ed.), IAD, Nueva Sociedad.
- Messner, D. e I. Schols (1999), "Sociedad y competitividad en Chile". En *Competencia Global y libertad de acción nacional*, K. Esser (Ed.) IAD, Nueva Sociedad.
- Mintzberg, H. (1990), "Strategy formation, schools of thought". En *Perspectives on Strategic Management*, Harper and Row.
- Moguillanski, G. (1999), *La inversión en Chile ¿el fin de un ciclo en expansión?*, FCE/Cepal.
- Morin, E. (1994), *Introducción al pensamiento complejo*. Gedisa, Barcelona.
- Muñoz, O. (1997), "El desarrollo tecnológico como objetivo estratégico", en O. Muñoz, Ed. *Políticas Públicas para el desarrollo competitivo*, Ed. Universidad de Santiago, Colección IDEA.
- North, D. (1993), *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, FCE.
- Ohmac, K. (1997), *El fin del Estado-Nación*, Ed. Andrés Bello.
- Porter, M. (1998), "Clusters and the New Economics of Competition", *Harvard Business Review*, Nov-Dec.
- Porter, M. (1991), *La Ventaja Competitiva de las Naciones*, Vergara.
- Rojas, C. (2000), *Institucionalidad para el aprendizaje social y tecnológico en el marco de la globalización*, Estudios Regionales N° 18, en prensa (UBB).
- Rojas, C. (1999), "Instituciones para la economía política del desarrollo territorial en el marco de la globalización". En *Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización*, UBB/NU.
- Rojas, C. (1998), "Globalization and Regional Policies. The case of Chile's Bio-Bio Region". En *Regional Development Dialogue*, Vol. 19 N° 2, Otoño, Japón.
- Rojas, C. (1995), *El desarrollo después de la crisis del Estado de Bienestar*, Cuadernos del Ilpes N° 41, Ilpes/NU.
- Stumpo, G. (1996), *Encadenamientos, articulaciones y procesos de desarrollo industrial*, Desarrollo Productivo N° 36, CEPAL/N.U.
- Tyson, L. y J. Zysman (1983), "American Industry in international competition". En *American Industry in International Competition*, J. Zysman y L. Tyson (comps.) Cornell University Press.
- Uribe-Echavarría, F. (1991), *Desarrollo regional en el nuevo entorno de políticas públicas. Un nuevo rol para el Estado latinoamericano*, Docto. CPRD-B/41, ILPES/ONU.
- Vernon, R. (1966), "International investment and international trade in the product cycle", *Quarterly Journal of Economics* N° 80.
- Villamizar R. y J. C. Mondragon (1995), *Zenshin. Lecciones de los Países del Asia-Pacífico en Tecnología, Productividad y Competitividad*, Bogotá: Editorial Norma.
- Williamson, O. (1987), *The Economic Institutions of Capitalism*, The Free Press.
- Williamson, O. (1983), *Markets and Hierarchies: Analysis and Trust Implications*, The Free Press.
- Wilson, R. (1993), "Policymaking and the States". En R. Wilson, ed., *States and the Economy: Policymaking and Decentralization*, Praeger, 1993, pp. 1- 40.
- Wong, P. (1998), "Globalization and international integration: new strategies of transborder

regional development". En *Regional Development Dialogue*, Vol. 19, N° 2, Otoño, pp. 222-235.

Xiangmin, CH. (1994), "The new spatial division of labor and commodity chains in the Greater South China Economic Region". En G. Gereffi y M. Korzeniewicz, eds., *Commodity Chains and Global Capitalism*, Praeger, pp. 163-186.

ANEXO 1

EVOLUCION EXPORTACIONES CHILENAS

i. Valores por bloques regionales
(millones de dólares FOB)

Fuente: elaboración propia CEUR/UBB, a partir del Boletín del Banco Central, diciembre 1986 y diciembre 2000; y ProChile, www.prochile.cl.

Nota 1: para la Unión Europea en 1985 se incluye a la República Federal y Democrática Alemana y quedaron fuera de la estadística: Austria, Finlandia, Noruega y Turquía.

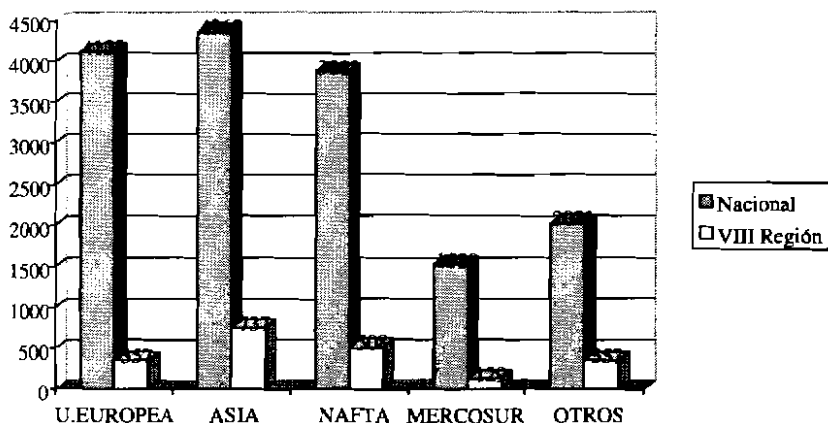
Nota 2: el Este Asiático, en 1985 solo incluye a cinco países: Hong Kong, Corea del Sur, Japón, República Popular China y Taiwan.

ii. Exportaciones chilenas por bloques económicos e importancia de principales productos, 1997
(millones de dólares FOB y porcentajes)

NAFTA	U. EUROPEA	MERCOSUR	E. ASIATICO	TOTAL PAIS
2.602	4.364	1.775	5.479	16.446
15.82%	26.54%	10.79%	33.32%	100%
Cobre y Deriv: 25.7%	Cobre y Deriv: 49.6%	Cobre y Deriv: 31.6%	Cobre y Deriv: 51.4%	
Uvas Frescas: 12.4%	Celulosa: 12.0%	Alcohol Metil: 5.2%	Celulosa: 8.4%	
Oro Bruto: 6.7%	Molib. Conc: 3.9%	Papel Prensa: 3.4%	Harina Pescado: 7.8%	

Fuente: elaboración propia CEUR/UBB a partir de los trece principales productos nacionales exportados hacia cada país con los que Chile comercia. Basada en información de ProChile y del Banco Central.

ANEXO II

**EXPORTACIONES NACIONALES Y REGIONALES A LOS
CUATRO PRINCIPALES BLOQUES ECONOMICOS, 1999**
(en mill.US\$ FOB)

Fuente: elaboración propia CEUR/UBB, a partir del Boletín del Banco Central y ProChile.

ANEXO III

EXPORTACIONES DE LA REGION DEL BIO-BIO, SEGUN
CONGLOMERADOS ECONOMICOS EN 1995 (US\$FOB)

	Pesca	Agricultura	Forestal	Otras Ind.	Otras Exp.	Total	%
NAFTA	21.290	6.587	150.532	16.190	2.240	196.841	7,59%
MERCOSUR	2.786	27.900	117.632	11.702	10.570	170.592	6,58%
U. EUROPEA	58.276	34.522	499.835	3.774	3.317	599.726	3,13%
E. ASIATICO (*)	373.841	1.530	790.813	1.390	41	1.167.618	5,04%
OTROS (**)	59.727	29.981	297.789	57.945	12.163	457.606	7,65%
TOTAL	515.922	100.521	1.856.604	91.003	28.333	2.592.385	100%
%	20%	3,88%	71,62%	3,51%	1,09	100%	

Fuente: INE Región del Bío-Bío.

(*) Datos procesados en CEUR/UBB, basado en información DICOM.

(**) Incluye: Resto de América Latina, resto de Asia, Medio Oriente.

ANEXO IV

EXPORTACIONES REGION DEL BIO-BIO POR PRINCIPALES
MERCADOS DE DESTINO
(en US\$ FOB y porcentajes, 1999)

PESCA	AGRICOLA	FORESTAL	OTRAS MANUF.
(17.80%)	(3.32%)	(71.99%)	(6.17%)
Asia (1)	ALADI	Asia (1)	ALADI
54.57%	32.67%	34.86%	62.19%
CEE	CEE	Est. Unidos	Est. Unidos
10.79%	32.40%	25.39%	19.96%
Est. Unidos	Est. Unidos	CEE	Otros n/a zonas eco.
9.84%	14.68%	16.04%	7.96%
Oceanía	Asia (1)	ALADI	MCCA (2)
4.73%	7.65%	15.98%	2.69%
Otros Mdos.	Otros Mdos.	Otros Mdos.	Otros Mdos.
20.07%	12.60%	7.73%	7.20%
371.533.537	69.190.313	1.512.272.976	136.680.091

Exportación e INE Regional.

(1) Excluye Medio Oriente y China Continental.

(2) Mercado Común Centro Americano.

Fuente: Elaboración propia basado en información de Dirección Nacional de Aduanas.

LOS TERRITORIOS FRONTERIZOS COMO PLATAFORMAS DE INTEGRACION EN MERCOSUR

Alejandro Corvalán Quiroz¹

I. INTRODUCCION

A partir de la década de los ochenta la integración latinoamericana ha resurgido con un dinamismo notable. En la actualidad los diferentes países profundizan la apertura, desregulación y privatización de sus economías en un marco externo de creciente globalización. Sin embargo, surge un nuevo actor en los procesos de integración que son los "territorios socialmente organizados", que se constituyen en nuevas plataformas de integración. En este trabajo se exploran varias posibilidades para el desarrollo territorial, en el contexto de una mayor integración entre los países vecinos.

En el capítulo II, se reseña una visión histórica desde el comienzo de las iniciativas de integración para conformar este Mercado Común del Sur, hasta hoy en día, en donde la discusión es la modalidad del ingreso de Chile como socio pleno.

En el capítulo III, se evalúa las relaciones entre Argentina y Chile y las acciones que se han tomado para avanzar en el proceso de integración. Dentro de esto un ámbito particularmente dinámico ha sido la integración física entre ambos países, materia en la cual se evidencian avances concretos, en desarrollo de conexiones terrestres, mejoramiento de infraestructura portuaria, interconexiones ferroviarias, facilitación fronteriza, transitabilidad de pasos fronterizos y homologación de documento con el propósito de aumentar el libre tránsito de personas y mercaderías. El mecanismo de Comités de Frontera por su parte ha cumplido un papel importante en los objetivos de integración física y facilitación fronteriza, a través de la convocatoria a los servicios que se desempeñan en los pasos fronterizos y de los actores principales de las respectivas provincias y regiones, y del "Tratado sobre Controles Integrados de Frontera" y "Acuerdo sobre Transporte en Zonas Fronterizas".

¹ Quisiera agradecer la documentación proporcionada por los señores Cónsules de Chile en Mendoza y de Argentina en Valparaíso, y la remitida por mis colegas Secretarios Regionales Ministeriales de Economía de las regiones de Antofagasta y Magallanes y Antártica Chilena, como asimismo la colaboración de los ingenieros asistentes Edmundo Jiménez y Fanny González.

La Integración Energética ha tomado especial importancia, en respuesta al escenario energético de ambos países. Este tema se enfoca desde la perspectiva de la evolución en materia de acuerdos y tratados, así como el beneficio que ambos países pueden obtener y que es posible aumentar de continuar en esta senda de integración. Por último, en el marco del "Tratado de Integración y Complementación Minera", se explica el funcionamiento del Tratado, los beneficios sociales y económicos, así como las perspectivas para el futuro de esta área de complementación.

El capítulo IV trata temas sobre el concepto de territorio, entendido como la plataforma de integración horizontal entre Chile y Argentina, además de ser un aspecto clave en las nuevas problemáticas regionales. Se analiza la globalización desde una doble perspectiva, como oportunidad y amenaza; desde esta óptica se estudian cuáles debieran ser las estrategias territoriales adecuadas en un escenario globalizado. Se analiza, además, la hipótesis de que la complementación de las economías nacionales en el Mercosur está *"induciendo actividades en zonas de frontera"* y está reforzando un proceso de inserción de territorios dinámicos.

En este capítulo se aborda también el tema de la integración horizontal en un contexto territorial e impulsado por el beneficio común que se obtiene cuando se integran dos o más regiones. Esto es avalado por la evidencia empírica, la que ha demostrado que la integración regional juega un papel fundamental en la promoción de un gran espacio para lograr el desarrollo económico, la ampliación de mercados y el mejoramiento social de cada uno de sus miembros participantes.

Finalmente en este capítulo se hace un estudio de casos de distintos procesos de integración, el primero de ellos es "ZICOSUR en el Corredor Norte", el segundo es la "Macro Región Andina en el Corredor Central" y finalmente se analiza el caso de la "Integración Patagónica en el Corredor Austral".

En el capítulo V se considera una serie de políticas públicas que incentiven la integración territorial entre naciones, enfocada principalmente a los países limítrofes chilenos, dando una visión regional para promover el desarrollo conjunto de los territorios involucrados.

II. ANTECEDENTES GENERALES SOBRE MERCOSUR

1. La integración latinoamericana y MERCOSUR

A partir de la década de los ochenta la integración económica latinoamericana ha resurgido con un dinamismo notable, proceso que ha tenido lugar en un contexto económico nacional e internacional radicalmente distinto del pasado, cuando se privilegió una estrategia sustitutiva de importaciones, en un entorno mundial en el cual el proteccionismo era un fenómeno de importancia relativa mayor². En la actualidad, los diferentes países profundizan la apertura, desregulación y privatización de sus economías en un marco externo de creciente globalización. Dichas transformaciones implican que la estabilidad del desarrollo económico de los países de América Latina y El Caribe requieran de un esfuerzo permanente por mejorar su inserción internacional, lo que plantea nuevas exigencias, desafíos y oportunidades a los esquemas de integración económica conformados por naciones en desarrollo.

2. Origen y objetivos del MERCOSUR

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay constituyeron el 26 de Marzo de 1991 el "Mercado Común del Sur", con el objeto de conformar un espacio económico al 31 de Diciembre de 1994, en el cual *"sea libre la circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países miembros"*.

A la fecha, se puede realizar un balance sinóptico, explicitando que a pesar que el programa de liberación comercial ha tenido logros, el proceso no siempre se ha ajustado a los plazos originalmente previstos, especialmente porque la desgravación de los bienes más sensibles no habría contado con todo el apoyo requerido, incluso se habla de retroceso en materia de Arancel Externo Común, AEC. En definitiva, la liberación del comercio recíproco no respondió a los plazos inicialmente previstos, por lo que al final del período de transición se estableció un nuevo programa para la desgravación de las excepciones.

El AEC, está siendo incorporado de manera gradual y cubriría por sobre el 80% de las importaciones extrarregionales. Este comenzó a regir el 1º de Enero de 1995 y está compuesto de once niveles tarifarios que van desde 0 a 20%, los cuales avanzan cada dos puntos porcentuales, con un promedio aritmético algo superior al 11%. La estructura general del AEC vigente comprende un número cercano a 8.500 posiciones arancelarias, es decir, casi el

² Ver documentos de Izam (1998 y 1997).

88% del total del universo arancelario.

En el período de transición no hubo avances sustantivos en materia de coordinación de políticas macroeconómicas, hecho que fue consecuencia de factores de inestabilidad macroeconómica que afectaron el intercambio recíproco. Hay diferentes situaciones que reflejaron muy nítidamente estos factores. La primera, en 1992, cuando Argentina decidió, de manera unilateral, incrementar la tasa estadística de 3% a 10% sobre todas las importaciones, incluidas las provenientes del MERCOSUR. La segunda, se produjo a principios de 1995 cuando Brasil decidió incrementar a 70% sus aranceles a la importación de automotores y bienes de capital. Posteriormente, en enero de 1999 la devaluación del real produjo significativos trastornos en la economía del bloque.

Asimismo, hasta que el proceso no esté lo suficientemente maduro, deberá evitarse que la inestabilidad macroeconómica de los países afecte el intercambio recíproco, reforzando aspectos normativos, instrumentales e institucionales del Acuerdo de Integración Económica, AIE, e impidiendo la acumulación de grandes desequilibrios comerciales entre los países.

En consecuencia, parece importante impulsar el inicio de una coordinación de políticas macroeconómicas, con objetivos realistas y claramente definidos, cuyo factor central sea el establecimiento y la consolidación de mecanismos formales para un intercambio fluido, sistemático y oportuno de información económica.

En 1991 se definió un marco regulatorio que potenciara la *"adopción de acuerdos sectoriales, con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y de alcanzar escalas operativas eficientes"*. Un elemento interesante de este marco, es que permite que los propios agentes productivos puedan proponer la creación de acuerdos sectoriales. Así, hasta fines de 1996 no se había creado ningún acuerdo sectorial firmado por los cuatro países.

En conclusión, los instrumentos de mayor éxito relativo habrían sido los relacionados directamente con el comercio, pero existirían un conjunto de otros aspectos vinculados con factores del ámbito productivo como las inversiones externas, el mejoramiento de diversos servicios públicos de apoyo al productor y el desarrollo de infraestructura, transporte y comunicaciones, sin los cuales no es posible hacer más eficiente el funcionamiento del territorio productivo ampliado, elemento básico para lograr y sostener una inserción internacional competitiva.

El MERCOSUR tiene un amplio margen para incrementar los beneficios económicos potencialmente derivables de un proceso de integración. Uno de los propósitos más relevantes ha sido su proyección hacia socios económicos externos para el establecimiento de acuerdos comerciales, objetivo que fue logrado con Chile en 1996, realizándose negociaciones con los restantes países de América del Sur, y con la Unión Europea, con la que ya se ha suscrito un Acuerdo Marco de gran amplitud temática.

3. La institucionalidad del MERCOSUR

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay suscribieron el 26 de marzo de 1991 el Tratado de Asunción, mediante el cual constituyeron el MERCOSUR. Ocho meses más tarde, el 29 de noviembre de 1991, los mismos países firmaron en Montevideo un Acuerdo de Complementación Económica (ACE), convirtiéndose en el primer acuerdo ALADI³ de esta naturaleza de carácter plurilateral.

El Tratado de Asunción especifica un período de transición que se extiende hasta el 31 de diciembre de 1994, definiendo en su artículo 5 que los cuatro instrumentos principales para el logro del MC serán un programa de liberación comercial, un arancel externo común, la coordinación de políticas macroeconómicas y la adopción de acuerdos sectoriales. Además, se adopta un Régimen General de Origen, un Sistema de Solución de Controversias y Cláusulas de Salvaguardia, estableciéndose que estas tres normativas regirán sólo para el período de transición.

Se señala expresamente que para el período posterior se constituirá un "Sistema Permanente de Solución de Controversias para el MC" y que en ningún caso se aplicarán cláusulas de salvaguardia.

Se estableció que durante el período de transición la Administración y Ejecución del Tratado estará a cargo de dos instituciones de carácter intergubernamental, ambas con capacidad decisoria: *el Consejo del Mercado Común (CMC)* y *el Grupo Mercado Común (GMC)*.

Al CMC, en su calidad de órgano superior, le corresponde la conducción política y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos para la constitución definitiva del MC y está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de todos los países miembros del MERCOSUR.

³ ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración.

Por su parte, el GMC, órgano ejecutivo, le compete velar por el cumplimiento del Tratado, proponer medidas, fijar programas de trabajo y constituir subgrupos de trabajo para avanzar hacia el MC.

Tanto en el CMC como en el GMC las decisiones deben ser tomadas por consenso y con la presencia de todos los miembros.

El 17 de diciembre de 1994 se firmó el Protocolo de Ouro Preto, mediante el cual se refuerza la institucionalidad del AIE en dos sentidos. Primero, se le otorga personalidad jurídica de Derecho Internacional, lo que habilita al MERCOSUR para negociar y suscribir compromisos internacionales como una sola entidad. Segundo, se amplía de dos a tres el número de órganos con capacidad decisoria, manteniéndose la forma de tomar las decisiones y el carácter intergubernamental de los mismos. La institución decisoria creada es la CM, cuya función principal es asistir al GMC.

Los elementos presentados permitirían entender por qué en la literatura económica hay un cierto consenso en relación a que el MERCOSUR se destacaría del resto de los esquemas latinoamericanos de integración económica. Al constituirse en un AIE de creación reciente y con propósitos avanzados tendría amplias y promisorias perspectivas de desarrollo futuro, no sólo en el ámbito comercial sino también en materia de inversiones recíprocas.

4. Dimensiones globales del MERCOSUR

Los cuatro países constituyentes de la Unión Aduanera de MERCOSUR tienen una población cercana a los 200 millones de habitantes, un Producto Interno Bruto de US\$845 mil millones (1996) y un nivel de exportaciones cercano a los US\$75 mil millones. Si utilizamos la economía chilena como unidad de referencia, el bloque del MERCOSUR es 14 veces superior en población, 11 veces mayor en PIB, pero con un nivel agregado de exportaciones sólo 4,5 veces mayor que el nivel de exportaciones chilenas.

Considerando el ingreso per cápita de Chile en relación a los países de MERCOSUR, no se aprecian diferenciales significativos. Sin embargo, los indicadores sociales muestran diferencias importantes.

Cuadro 1
MERCOSUR: INDICADORES ECONOMICOS 1996

País	Población (Millones)	PIB (US\$Mil Millones)	Exportaciones (US\$ Mil Millones)	PIB Per Cápita (US\$)
Argentina	34,3	240	23.811	7.001
Brasil	156,9	579	47.762	3.689
Paraguay	4,7	9	919	1.946
Uruguay	3,2	17	2.397	5.240
MERCOSUR	199	845	74.891	4.244
Chile	14,0	77	15.353	5.513
Bolivia	7,9	25	1.137	3.190

Fuente: World Economic Outlook, FMI, 1997.

Cuadro 2
MERCOSUR: INDICADORES SOCIALES 1996

País	Esperanza de vida al nacer (años)	Tasa de alfabetización adulta (%)	Índice ONU Desarrollo Humano 1996	Años de Escolaridad Promedio	Acceso a agua potable (%)
Argentina	72	96	0.88	9,2	71
Brasil	66	83	0.78	4,0	73
Paraguay	69	92	0.71	4,9	42
Uruguay	73	97	0.88	8,1	75
Bolivia	60	83	0.59	4,0	66
Chile	75	95	0.89	7,8	81

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 1997, ONU.

5. El Acuerdo de Complementación Económica Chile-MERCOSUR

Los presidentes de los países miembros del MERCOSUR y el presidente de Chile firmaron, el 25 de Junio de 1996, en la reunión presidencial de San Luis, Argentina, un Acuerdo de Complementación Económica, ACE, que establece una Asociación entre nuestro país y dicha Unión Aduanera a partir del 1° de Octubre del mismo año.

Los principales aspectos del ACE establecen una zona de libre comercio en un plazo máximo de diez años, contiene normas y disciplinas comerciales en materia de origen, salvaguardia, tratamiento sobre prácticas desleales de comercio, restricciones no arancelarias, defensa de la competencia y del consumidor, valoración aduanera, normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias, incentivos a las exportaciones y zonas francas⁴. Además, contiene disposicio-

⁴ Acuerdo de Complementación Económica Chile-Mercosur, 25 de junio de 1996.

nes sobre facilitación de transportes y el compromiso de iniciar trabajos tendientes a la liberalización del comercio de servicios; y se estipulan acciones conjuntas en proyectos de cooperación para la investigación científica y tecnológica.

En el ámbito de integración física se suscribió un Protocolo Adicional de Integración Física para la ejecución de un programa coordinado de inversiones en infraestructura entre Chile y Argentina, en el período 1996-2000, del orden de los 320 millones de dólares en vías de acceso y 12 pasos fronterizos prioritarios⁵.

Un elemento relevante ya mencionado es que el Mercado Común del Sur, concentra el 44% de la población de América Latina, el 54% del PIB de la región y un mercado de intercambio recíproco en 1995 de US\$28.000 millones. Es decir, para Chile el MERCOSUR representa un mercado 14 veces superior al nuestro y para nuestras exportaciones representa un crecimiento potencial en el mediano plazo de US\$5.000 millones, proyección que triplica las actuales exportaciones.

Para Chile la Asociación con el MERCOSUR tiene un doble propósito. Por una parte, constituye un signo político claro de nuestra opción al regionalismo abierto en América Latina y, en segundo término, permite asegurar un valioso mercado de destino para nuestras exportaciones no tradicionales.

Es importante destacar que el 26% de los productos chilenos exportados a Argentina, el 55% de los exportados a Brasil y el 20% de los destinados a Paraguay y Uruguay contaban con preferencias arancelarias que cesaron definitivamente el 30 de Septiembre de 1996⁶.

Uno de los aspectos más debatidos del ACE ha sido el programa de desgravación arancelaria. Sinópticamente, la estructura de liberalización comercial contempla un régimen de desgravación general con una rebaja inicial del 40% al 1° de Octubre de 1996, alcanzando un arancel cero en ocho años, el cual impactará a más del 70% del flujo de bienes intercambiados entre nuestro país y MERCOSUR.

Un segundo régimen de desgravación corresponde al patrimonio histórico multilateralizado que alcanzará en 8 años el arancel cero y que incluye a

⁵ Ver Protocolo Integración Física CHILE-MERCOSUR.

⁶ Minuta MERCOSUR, de 1996, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales. Ministerio de Relaciones Exteriores.

cerca de 1.000 productos con preferencias otorgadas por MERCOSUR a Chile y más de 500 otorgadas por Chile en acuerdos previos de ALADI.

Un tercer régimen está relacionado con los denominados productos sensibles y sensibles especiales, cuyo plazo de desgravación será en 10 años. El grupo de los sensibles contempla una desgravación es de del 30% congelada por tres años y el remanente en el período restante, hasta alcanzar la desgravación total. Para Chile contempla 290 ítemes arancelarios y para MERCOSUR, 311.

El grupo de los sensibles especiales contempla una desgravación a partir del cuarto año hasta alcanzar el arancel cero en el 2006. Para Chile contempla 193 ítemes arancelarios y para MERCOSUR, 208.

Un cuarto grupo corresponde a bienes de excepciones temporales que representan menos del 10% del comercio global y que iniciarán su programa de desgravación a partir del año 10 y culminarán en el año 15. Para nuestro país contempla 151 ítemes arancelarios y MERCOSUR 139.

Otro grupo asociado a excepción temporal son aquellos que tienen su período de desgravación entre 16 y 18 años. El azúcar inicia su cronograma de desgravación entre el año 11 y el año 16. El trigo y la harina de trigo se desgravan al cabo de 18 años, franquicia que sólo ejerce Chile.

6. El impacto del acuerdo

En consecuencia, al 1° de Octubre de 1996, el 76,1% de las importaciones de Chile provenientes del MERCOSUR tuvieron, a lo menos, un 30% de preferencias, beneficiando directamente a los consumidores los que han podido acceder a una mayor variedad de bienes a un menor costo. Por contraparte, el 87,3% de las exportaciones de Chile al MERCOSUR ingresarán a dicho mercado con preferencias, a lo menos, del 30%.

Estimaciones realizadas por el Departamento de Comercio Exterior del Ministerio de Economía de Chile, indican que los aranceles a las importaciones de los principales productos provenientes de MERCOSUR caerán desde un 11% a un 5,6%, en promedio, generando beneficios inmediatos para los consumidores. Por contraparte, nuestros principales productos exportados a MERCOSUR tendrán una rebaja arancelaria desde un 8,2% a un 3,2% a la vigencia del ACE, abriéndose enormes potencialidades para los sectores exportadores del país y de la región.

Cuadro 3

MERCOSUR: ARANCELES PROMEDIOS PONDERADOS

	Sin Acuerdo	Con Acuerdo		Sin Acuerdo	Con Acuerdo
Argentina	11.0	6.2	Argentina	11.0	6.4
Brasil	7.0	1.7	Brasil	11.0	4.9
Paraguay	9.0	4.9	Paraguay	11.0	1.1
Uruguay	12.0	9.9	Uruguay	11.0	4.8
Promedio	8.2	3.2	Promedio	11.0	5.6

Fuente: Departamento de Comercio Exterior, DECOEX - Ministerio de Economía de Chile.

NOTA: La muestra corresponde a un 80,9% del total exportado, y a un 69,3 % del total importado desde MERCOSUR.

En el año 2006, el 78% de las importaciones y el 90% de las exportaciones chilenas al MERCOSUR estarán totalmente desgravadas materializándose una Zona de Libre Comercio que representa el tercer acuerdo económico más grande del mundo.

7. Un balance de las relaciones de Chile con el MERCOSUR

El Acuerdo MERCOSUR - Chile es la resultante de un complejo y multifacético proceso de negociación. Luego de algo más de tres años de funcionamiento del Acuerdo parece necesario reseñar los principales aspectos que han caracterizado este proceso.

Hasta el año 1999 la Comisión Administradora ha celebrado 6 reuniones ordinarias y 6 extraordinarias, logrando resolver importantes problemas operacionales y contribuyendo a la facilitación del intercambio recíproco. Se han aprobado 23 Resoluciones e igual número de Protocolos adicionales que abarcan amplias y significativas materias.

Particular importancia adquiere la instrumentación del Artículo 51 del ACE N°35, que establece un sistema de compensaciones para el caso de que un país negocie con terceros países. Luego de la suscripción del Tratado de Libre Comercio Chile-Canadá se acordaron dichas compensaciones, dándose por concluida la plena aplicación de dicho artículo, mediante el Protocolo XIV que entró en vigencia en el transcurso del año 1999.

Finalmente, cabe destacar que se ha logrado completar la arquitectura definitiva del Acuerdo, consensuando el régimen de salvaguardias y el de solución de controversia. Ambos elementos son fundamentales para una evolución estable del sistema. En otros casos -negociación en el sector automotriz, profundización de preferencias y servicios- se están haciendo los esfuerzos necesarios para lograr también avances en el menor plazo posible. No obstan-

te, aún no se ha iniciado la consideración por parte de la Comisión Administradora, de los compromisos establecidos en el ACE 35 en materia de defensa de la competencia y del consumidor; medidas sanitarias y fitosanitarias y otras similares; y doble tributación.

Recientemente, Chile ha vivido probablemente el momento más difícil de su relación con MERCOSUR, con ocasión del anuncio del inicio de las conversaciones por un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de Norteamérica. Esto trajo como consecuencia un distanciamiento inicial por parte de Brasil hacia nuestro país. La controversia fue parcialmente resuelta en la XIX Reunión del Consejo del Mercado Común del Sur, realizada 14 y 15 de diciembre del 2000 en la ciudad de Florianópolis.

8. Intercambio comercial Chile - MERCOSUR

De acuerdo a estadísticas de la DIRECON⁷, el intercambio comercial de Chile con MERCOSUR se incrementó desde US\$3.407 en 1994, hasta US\$4.622 millones durante el año 1999. Esta cifra es inferior en un 3% a la del año 1998 que fue de US\$4.764 millones.

Por su parte, la balanza comercial ha sido favorable para MERCOSUR, superando las colocaciones chilenas en US\$1.568 millones, cifra levemente superior a la del año 1998, que fue de US\$1.497 millones. Este aumento en el déficit de la balanza comercial se explica por la disminución de las exportaciones chilenas (6,5%) en mayor proporción que de las importaciones desde MERCOSUR (1,1%).

Es interesante destacar la diversificación que han tenido las exportaciones chilenas en los países de MERCOSUR, lo que se puede constatar al comparar el número de ítemes de los años 1990 y 1999. Así es como para Argentina aumentaron de 632 a 2.181; a Brasil de 349 a 944; a Paraguay de 601 a 963 y a Uruguay de 540 a 929, lo que ha implicado aumentos de 345%, 270%, 100% y 172% respectivamente. Esta diversificación se basó en el crecimiento de las exportaciones de manufacturas y de la producción de las pequeñas y medianas empresas y encuentra su explicación en el proceso de apertura económica que, en mayor o menor intensidad, pusieron en aplicación los cuatro países al comienzo de la década actual⁸.

⁷ Dirección General de Relaciones Internacionales, DIRECON, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

⁸ Hasta el momento no se dispone de datos que permitan correlacionar la diversificación de las exportaciones con el programa de liberación comercial del ACE N°35, ya que paralelamente la crisis generó un nuevo marco contractivo para la evolución del intercambio, que obviamente afectó tendencias positivas que se registraban desde el comienzo de la presente década.

Cuadro 4
INTERCAMBIO COMERCIAL DE CHILE-MERCOSUR
(millones de dólares)

	Intercambio Comercial	Balanza Comercial	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
1990	1.776,0	-472,0	-389,6	-76,8	-16,4	10,8
1991	2.101,8	-561,8	-296,4	-250,0	-21,5	6,1
1992	2.731,0	-750,0	-172,0	-545,3	-18,7	-14,0
1993	2.850,2	-671,8	8,0	-653,1	-19,5	-7,2
1994	3.406,4	-701,8	-317,6	-395,1	2,0	8,9
1995	4.451,9	-902,5	-798,9	-137,9	18,0	16,3
1996	4.574,1	-1.054,5	-933,3	-131,2	-2,9	12,9
1997	5.056,3	-1.330,1	-1.056,3	-285,6	9,4	2,4
1998	4.764,0	-1.496,6	-1.165,5	-311,2	-1,6	-18,3
1999	4.622,3	-1.567,5	-1.296,9	-272,8	-3,8	6,0

Fuente: DIRECON

9. MERCOSUR: asociación clave para Chile

Si bien el éxito de las exportaciones chilenas en los dos últimos decenios no está relacionado con los acuerdos de libre comercio, lo más probable es que ellos desempeñen un papel importante en el crecimiento hacia fuera y en el desarrollo de productos de exportación nuevos y más avanzados.

El acuerdo con el MERCOSUR beneficia a Chile por dos razones. Por una parte, el MERCOSUR es uno de sus principales mercados de las exportaciones chilenas de manufacturas, y esta ventaja se acentuará a medida que se vayan eliminando las barreras comerciales. Las exigencias de calidad de estos mercados están más de acuerdo con la capacidad de la oferta chilena que aquéllas de los países desarrollados; además la distancia de los mercados es un elemento favorable a las exportaciones chilenas. Por otra parte, a diferencia de Chile, el MERCOSUR es competitivo a nivel internacional en materia de productos agrícolas de primera necesidad. Dicho de otra manera, potencialmente Chile y los países del MERCOSUR son asociados comerciales más "naturales" que lo cabría imaginar por su actual comercio recíproco. Las barreras al comercio, las deficiencias de los vínculos de transporte y los déficits de infraestructura han impedido hasta ahora que se establezcan corrientes comerciales más significativas entre los países de la región.

Sin embargo, variadas y antagónicas son las posiciones respecto del potencial ingreso pleno de Chile a MERCOSUR. Por una parte surge la pregunta de por qué apurar el paso de un ingreso que no aporta demasiado en la actual

inserción económica de Chile en el mundo; se argumenta que Chile puede seguir perfectamente negociando con los países y bloques sin tener que amarrarse con compromisos como los que implica ser miembro pleno de MERCOSUR. A esto debe sumarse la inestabilidad macroeconómica de los países miembros, particularmente de Argentina en el último tiempo.

Sin embargo, no puede desconocerse que MERCOSUR representa una zona geográfica de 210 millones de habitantes y un PIB 14 veces superior al nuestro, además de ser la cuarta zona económica del mundo, después de la Unión Europea, NAFTA y APEC. En consecuencia, no se puede desechar la opción de un MERCOSUR con estabilidad macroeconómica, con normativas similares en temas comerciales, financieros y con fluidez comercial.

Un segundo argumento es la importancia estratégica que tiene para el país su asociación al MERCOSUR. Para el Presidente Ricardo Lagos el MERCOSUR es "una instancia prioritaria para el Gobierno de Chile no sólo desde el punto de vista económico, sino político". MERCOSUR será relevante para Chile en la medida que permita espacios económicos ampliados en el marco de una coordinación macroeconómica; se está hablando no sólo de aranceles sino de discutir sobre entendimiento económico y político, que permita construir una presencia de la región, sólida y cohesionada, en el debate internacional.

III. CHILE - ARGENTINA: ¿UNA RELACION ESTRATEGICA MAS ALLA DE MERCOSUR?

Luego de un largo proceso negociador que se inició en agosto de 1994 y culminó el 25 de junio de 1996, con ocasión de la X Cumbre Presidencial de MERCOSUR, efectuada en Potrero de Los Funes, Provincia de San Luis, Argentina, se suscribió lo que hoy se conoce como el Acuerdo de Complementación Económica N°35 de la ALADI.

El Acuerdo contiene 57 Artículos, un Protocolo sobre Integración Física, 15 Anexos y 3 tipos de Notas Complementarias. Se suscribió también, como instrumento jurídico complementario un Protocolo Especial sobre "Compromiso Democrático". El Programa de Liberación concentró parte importante de la negociación y se transformó en la única parte del Acuerdo que contiene plazos, cronogramas y modalidades claramente definidas. El resto de las normas tienen, por lo general, carácter programático o de tipo "marco", lo que significa que su profundidad y alcance se definirá a lo largo de la aplicación del mismo.

La argumentación central del acuerdo radica en el cumplimiento de dos de los principales objetivos del gobierno en materia de política exterior. El primero de estos objetivos consiste en la profundización de la internacionalización de la economía chilena; el segundo, se refiere a fortalecimiento de las relaciones con la región latinoamericana, que constituye nuestro entorno inmediato y más natural de acción externa. El Acuerdo con el MERCOSUR sella y revitaliza el compromiso con América Latina, en un momento particularmente auspicioso para la región.

1. El Protocolo de Integración Física

El Protocolo sobre Integración Física del ACE N°35, en el Memorándum de Entendimiento sobre Integración Física y Facilitación Fronteriza (1991), así como en los acuerdos sobre Corredores Bioceánicos tienen, en este sentido, una importancia fundamental. Chile y Argentina comprometen inversiones por más de US\$320 millones para desarrollar sus pasos fronterizos, los corredores de conexión interoceánicos o intra-zona, mejorar la infraestructura transfronteriza y facilitar el tránsito e intercambio a través de la frontera, originando el aumento de las corrientes comerciales entre nuestro país y los miembros del MERCOSUR.

Cuadro 5

PROTOCOLO DE INTEGRACION FISICA CHILE-ARGENTINA

Pasos Fronterizos	Región	Ciudad de Chile	Ciudad de Argentina
Jama	II REGION	Calama	Jujuy
Sico	II REGION	San Pedro de Atacama	Salta
San Francisco	III REGION	Copiapó	Digonasta
Agua Negra	IV REGION	La Serena	San Juan
Cristo Redentor	V REGION	Santiago - Los Andes	Mendoza
Pehuenche	VII REGION	Talca	San Rafael
Pino Hachado	IX REGION	Concepción - Lonquimay	Zapala
Cardenal Samoré	X REGION	Osorno	San Carlos de Bariloche
Coyhaique	XI REGION	Coyhaique	Alto Río Mayo
Huemules	XI REGION	Coyhaique	Río Mayo
Integración Austral	XII REGION	Punta Arenas	Río Gallegos - Sta. Cruz
San Sebastián	XII REGION	Porvenir	Río Grande - Sn Sebastián

Fuente: Acuerdo de Complementación Económica ACE N°35.

1) Desarrollo de Infraestructura para conexiones terrestres

Después del Memorándum de Entendimiento sobre Integración Física y Facilitación Fronteriza Chile- Argentina, se acordó priorizar el Grupo Técnico Mixto (GTM), que presentó el Plan Maestro General de Pasos Fronterizos, incorporado posteriormente en el Protocolo sobre Integración Física del ACE N°35. Dicho plan, a desarrollarse en el período 1996-2000, contempla un cronograma de inversiones para el mejoramiento y mantención de las vías de acceso a 13 pasos fronterizos que conectan las principales regiones y provincias de ambos países y sus terminales portuarios⁹.

En este mismo ámbito, el GTM concluyó, a mediados del 2000, el examen del estudio de prefactibilidad denominado *Análisis Comparativo y Soluciones Técnicas de Accesos Viales, Túnel Juan Pablo II y Túnel por el Paso Las Leñas - Informe Ejecutivo*.

2) Interconexiones ferroviarias

Entre Chile y Argentina opera el ferrocarril Salta-Antofagasta, que vincula ambos países por el Paso de Socompa, transportando cargas provenientes mayormente de las provincias de Tucumán, Salta y Jujuy. Entre Bahía Blanca, Argentina, y el Puerto de Talcahuano existe una conexión de carácter multimodal; comprende un tramo ferroviario entre Bahía Blanca y Zapala, continuando con tramos viales hasta Victoria, por el paso priorizado de Pino Hachado, y extendiéndose desde este punto otro tramo ferroviario hasta Talcahuano. Asimismo, se ha propuesto vitalizar una forma intermodal de conexión ferroviaria y carretera por el Paso Cristo Redentor.

3) Mejoramiento de infraestructura portuaria

Chile ha desarrollado importantes avances para potenciar la capacidad portuaria. Con la Ley N°19.542 (1997) se crearon diez empresas portuarias, continuadoras legales de EMPORCHI, para hacerse cargo de la administración, explotación, desarrollo y conservación de puertos y terminales. Ello constituye una iniciativa de modernización significativa para propiciar inversiones en infraestructura.

⁹ Los tramos chilenos de las rutas consideradas en este Plan son en su integridad transitables. Chile ha dado pleno y puntual cumplimiento al cronograma acordado, encontrándose en estudio una propuesta para el período 2001-2005.

Cabe destacar como las inversiones más importantes, la reconstrucción de los sitios 3,2,1 del Puerto de Valparaíso y su nuevo frente de atraque, la construcción de una explanada del sitio 3 del Puerto de San Antonio para ampliar su área de respaldo y el nuevo Puerto de Punta Arenas, en Bahía Catalina. También se han aprobado proyectos de inversión para obras en los Puertos de Arica, Iquique, Antofagasta, Talcahuano, Puerto Montt y Chacabuco.

4) Facilitación fronteriza y transitabilidad de pasos fronterizos

Son muy destacables los esfuerzos realizados por Chile y Argentina a través de una permanente coordinación de los organismos de control fronterizo, de vialidad y de transporte en las diversas instancias de integración existentes, lo que ha permitido crear nuevos mecanismos e instrumentos para facilitar el tráfico a través de los pasos fronterizos comunes.

Por su parte, el GTM realiza permanentes coordinaciones para mantener la transitabilidad de los pasos fronterizos, especialmente en la temporada invernal¹⁰. La Dirección de Vialidad chilena ha hecho importantes esfuerzos en renovar maquinarias y cuenta con tecnología apropiada en los principales pasos fronterizos.

5) Transporte internacional terrestre

En el marco de las reuniones bilaterales de los Organismos de Aplicación del Convenio de Transporte Internacional Terrestre de Chile y Argentina se destaca el establecimiento de un mecanismo de coordinación periódica entre los delegados de los respectivos Ministerios de Transporte para atender los diversos requerimientos que han ido planteando las empresas de transporte internacional. Entre estos temas cabe mencionar el acuerdo de medidas tendientes a eliminar trabas para la concesión de permisos de transporte, la adopción de criterios comunes en las exigencias técnicas a los vehículos, la aplicación de normas aduaneras, multas y otras sanciones, agilización de sumarios pendientes y medidas para la seguridad en las rutas.

6) Homologación de documentos

Chile y Argentina han avanzado considerablemente y se espera establecer procedimientos aún más simplificados para la circulación de personas. Se ha puesto en aplicación el uso de documentos migratorios y aduaneros comu-

¹⁰ Se creó un Grupo de Trabajo Invernal, con planes operativos para Cristo Redentor, Pino Hachado y Samoré.

nes, establecidos en diversos instrumentos, como:

- Tarjeta Unica Migratoria, para el tráfico de personas entre Chile y Argentina;
- Tarjeta de Tripulante, permite a los choferes de camiones un paso más expedito a través de la frontera;
- Tarjeta Vecinal Fronteriza, establecida recientemente con Argentina, permitirá un movimiento regular para el abastecimiento de los residentes en localidades fronterizas;
- MIC/DTA, para el control aduanero de vehículos de cargas, establecido en el Acuerdo sobre Transporte Terrestre internacional del Cono Sur.

Esta área es particularmente importante para el movimiento de personas, buscándose hacia el futuro mayor fluidez y eficiencia en el paso fronterizo. En la reciente XIX Reunión del Consejo del Mercado Común del Sur, realizada en Florianópolis el pasado 14 y 15 de Diciembre del 2000, se acordó facilitar la circulación de las personas entre territorios, el perfeccionamiento de la seguridad en el espacio común y la evolución en el proceso en el proceso de interconexión de las bases de datos de sus registros automotores¹¹.

2. Comités de Fronteras

Este mecanismo ha cumplido un papel importante en los objetivos de integración física y facilitación fronteriza, a través de la convocatoria a los servicios que se desempeñan en los pasos fronterizos y de los actores principales de las respectivas provincias argentinas y regiones chilenas¹².

En virtud del *Acuerdo entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República Argentina sobre Coordinación de Apertura y Cierre de Pasos Fronterizos (1996)*, se estableció un sistema para coordinar a través de las respectivas cancillerías la apertura y cierre de los pasos fronterizos, que hasta esa fecha se regían por normas diferentes en cada país. Mediante un Protocolo Complementario, suscrito en 1997, se acordó aplicar el principio de reciprocidad en la apertura y cierre de pasos fronterizos, aprobándose un listado de 58 pasos que ambos países habilitaron bilateralmente, 39 con carácter de permanentes y 19 con carácter temporal, estableciéndose para estos últimos la misma fecha de apertura y cierre.

¹¹ Ver Acta Final de la XIX Reunión.

¹² Se han establecidos siete comités y un subcomité.

1) Tratado sobre Controles Integrados de Frontera

Este Tratado, suscrito en 1997, permitirá que en los pasos fronterizos que las partes determinen se establezcan recintos ya sea en un lado de la frontera, superpuestos en el límite internacional, o bien en ambos lados del límite, donde los funcionarios de los organismos de control fronterizo de cada país ejercerán sus funciones en forma integrada, de modo que sólo sea necesaria una detención en la frontera para los controles migratorios, aduaneros y fitozoosanitarios¹³.

El establecimiento de estos controles integrados contribuirá a hacer más expedito el tráfico por los principales corredores de integración entre Chile y Argentina lo que, de generalizarse en las fronteras de los demás países comprendidos en estas conexiones, incidirá favorablemente en el intercambio comercial y turístico y también en alguna medida sobre los costos del transporte terrestre regional.

2) Acuerdo sobre Transporte en Zonas Fronterizas

En el Marco de ALADI y del Convenio de Transporte Internacional Terrestre ATIT, Chile y Argentina firman en 1999 un acuerdo para facilitar el transporte local de carga y pasajeros en vehículos pequeños, entre las comunidades chilenas y argentinas más cercanas al límite internacional, permitiéndose realizar actividades de transporte de pasajeros o cargas en vehículos con capacidad máxima y útil de hasta 1.750 kilos.

3. La integración energética

La integración energética es ya una dimensión del proceso que es convergente con los demás avances en los ámbitos comercial y de integración física.

A partir del Acuerdo de Complementación Económica del 16 de 1991, Argentina y Chile se encuentran trabajando intensamente en el marco de la Integración Energética. Este acuerdo fue reafirmado en 1995, con la firma del Protocolo Sustitutivo del Protocolo 2 del ACE N°16, vinculado a interconexión gasífera y suministro de gas natural. Más tarde, en 1997, se firma el Protocolo Adicional al ACE N°16 sobre interconexión y suministro eléctrico. Asimismo, el 25 de junio del 2000, en Río de Janeiro, durante la reunión de

¹³ Actualmente se encuentra aprobado en primer trámite constitucional en nuestro Congreso.

Ministros de Energía de países integrantes de OLADE, se firmó un Acta de Acuerdo en el marco del Protocolo Adicional al ACE 16, entre la Secretaría de Energía de Argentina y la Comisión Nacional de Energía de Chile.

Lo que se busca hacia el futuro es una interconexión entre sistemas que involucre, además, al principal sistema chileno, "Sistema Interconectado Central", y que contribuya al desarrollo de una red eléctrica para todo el Cono Sur. Esto introducirá más competencia y permitirá reducir la demanda de regulación necesaria al disolver factores de concentración y monopolización, convirtiendo la energía eléctrica en un bien transable en Chile.

A este proceso de integración eléctrica es necesario agregar la existencia de otras realidades en el proceso de interconexión energética como los oleoductos y gasoductos. Por ejemplo, a través del oleoducto Trasandino, que une la Cuenca Neuquina con la costa del Pacífico, a la altura de la ciudad de Concepción, Argentina exporta un volumen que ronda los 15.000 m³ diarios de petróleo crudo¹⁴. A través de los gasoductos, están llegando a territorio chileno, y lo seguirán haciendo en el corto plazo, poco más de 30 millones de m³ diarios de este combustible.

1) Desafíos de la integración

La decisión de avanzar en esta dirección revela la necesidad de adecuar las estructuras regulatorias, y establecer principios básicos de simetría que posibiliten el éxito del proceso. La eliminación de trabas y condicionantes económicas específicas por parte del Estado a la operación de las empresas debe, entre otros puntos, asegurar que existan condiciones de competencia entre las compañías y fijar condiciones técnicas igualmente válidas para todas, que permitan libres transacciones energéticas, e incluyan el compromiso de otorgar autorizaciones, licencias o concesiones necesarias para el intercambio. Fundamental es que no existan concesiones exclusivas para el transporte y distribución de gas natural o energía eléctrica tanto para compañías locales como extranjeras, además de un libre acceso a las instalaciones de transporte, almacenamiento y demás infraestructura. Por otro lado, la transparencia en la información; el derecho de cada país a definir su propio nivel de seguridad y confiabilidad de su sistema energético, así como los requerimientos ambientales, son claves para este proceso.

¹⁴ Representa cerca del 87% por ciento del total de las exportaciones de este combustible al país vecino.

Las autoridades están llamadas a resolver los problemas normativos y de coordinación, mientras serán la iniciativa y los capitales privados los que formulen, desarrollen y realicen los proyectos involucrados; en efecto más del 90% de la inversión lograda por este Protocolo es extranjera¹⁵.

2) Beneficios de la integración

Un primer beneficio es la disminución de los costos marginales, que se traspan a los consumidores, siendo importante para la productividad de las empresas el ahorro que se puede lograr, lo que hace más atractiva la región para la inversión extranjera. Permite avanzar además en la seguridad del suministro; en la medida que son más grandes, los sistemas se hacen más estables¹⁶. Esta diferencia será muy notoria para los actuales integrantes del Sistema Interconectado del Norte Grande, que cuenta con suministradores y consumidores de gran peso relativo. Entrega una mayor seguridad del suministro, dado que trae consigo una disminución en los riesgos de sequías severas que podrían afectar al sistema.

Argentina ha mejorado su balanza de pagos exportando decenas de millones de dólares adicionales en petróleo, gas y electricidad. Por su parte, Chile se ha beneficiado con una reducción de los precios de la electricidad en alrededor de 40% en cuatro años.

En ambos países se podría aumentar el beneficio de la integración si se abren más los mercados internos y se estimula la competencia. En Chile falta terminar con la integración vertical entre generación, transmisión y distribución, que limita la competencia. Es necesario, entre otras medidas, bajar los límites para contratos directos entre generador y consumidor; abrir la distribución eléctrica, eliminando zonas exclusivas; y extender el sistema de distribución de gas natural.

4. El Tratado de Integración y Complementación Minera

El Tratado Minero constituye un instrumento destinado básicamente a asegurar el aprovechamiento conjunto de recursos mineros que se encuentran en las zonas fronterizas, propiciando la constitución de empresas nacionales y sociedades de ambos países y la facilitación del tránsito de los equipamientos, servicios mineros y personal adecuado a través de la frontera común. El ám-

¹⁵ Este marco político de mercado atrajo inversiones de Canadá; E.E.U.U.; Bélgica; España; Francia, y otros países.

¹⁶ Esto tiene relación con el menor peso relativo de cada unidad generadora y de cada unidad de consumo.

bito territorial de aplicación del Tratado está perfectamente definido mediante coordenadas geográficas y ha sido representado en un mapa anexo que forma parte del mismo.

Para tal efecto, el Tratado sirve de marco jurídico para que inversionistas de cada parte participen en el desarrollo de la integración minera. En consecuencia, no se aplican las prohibiciones y restricciones vigentes en las legislaciones nacionales, referidas a la adquisición de la propiedad, el ejercicio de la posesión, la mera tenencia o la constitución de derechos reales - sobre bienes raíces, o derechos mineros, establecidos en razón de la calidad de extranjero y de nacional chileno o argentino.

Los hitos más importante en el proceso de integración minero son:

- ◆ En el marco del ACE N°16, se firma en 1991 el Protocolo N°3 sobre Cooperación e Integración Minera.
- ◆ El 29 de diciembre de 1997 se firmó el "Tratado entre la República de Chile y la República de Argentina sobre Integración y Complementación Minera".
- ◆ El 20 de agosto de 1999 se firmó un Protocolo Complementario a este Tratado, a fin de enfatizar sus alcances en aspectos importantes para la minería chilena.
- ◆ El 24 de noviembre del mismo año el Senado argentino dio su aprobación.
- ◆ Finalmente, el 14 de julio del 2000 las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores y Minería del Senado chileno aprobó el Tratado.

Con el objeto de implementar mecanismos necesarios para garantizar la ejecución del mismo, se crea un órgano denominado "*Comisión Administradora*", integrado por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Minería de ambos países. Sus funciones son, entre otras, velar por el cumplimiento del Tratado, conocer los proyectos mineros que se sometan a su consideración y facilitar los procesos de solución de controversias correspondientes.

El Protocolo Complementario contempla la posibilidad de que en cada país se constituya una comisión asesora empresarial, cuya función consista en dar asesoría en los temas en que sea consultada por la Comisión Administradora.

Los Principales Aspectos Jurídicos, Económicos y Sociales del Tratado Minero son:

- Se debe establecer un área de operaciones que incluya territorio de ambos países.
- El proyecto se debe elevar al conocimiento de la Comisión Administradora, que podrá recomendar, previa evaluación, la adopción de Protocolos Adicionales Específicos.
- El Tratado reafirma la territorialidad de la ley tributaria para las personas físicas o naturales que se dediquen a la actividad minera o asesoría a ésta.
- El Tratado consagra el principio general según el cual el país de cuyo territorio se extrae el mineral -el país fuente de la riqueza- es el que tiene el derecho a gravar la renta producida por la venta o exportación de las sustancias minerales.
- No constituirá importación, exportación ni admisión o salida temporal el movimiento de bienes provenientes de fuera del área de operaciones y que se realice dentro de dicha área. Los bienes circularán libremente dentro de ella sujetos a las medidas de facilitación y coordinación que determinen los servicios competentes.
- Se aplicarán las normas generales de importación o exportación, según el caso, toda vez que un bien salga del área de operaciones al territorio de un país diferente de aquel por el cual entró originalmente a dicha área.
- Se aplicará el sistema o régimen ambiental vigente en el país en cuyo territorio se efectúe la actividad minera.
- Se aplicará la legislación laboral del país donde el trabajador cumple sus tareas, preste servicios o desarrolle efectivamente sus actividades. Si las tareas se desarrollan indistintamente en ambos lados de la frontera, se aplicará la ley del lugar de la celebración del contrato de trabajo.
- Cada país aplica su legislación en materia de salud de las personas, medidas sanitarias relativas a alimentos, productos farmacéuticos, salud ambiental, manejo de productos químicos, entre otros.

IV. UNA POLITICA DE INTEGRACION HORIZONTAL ENTRE LAS REGIONES DE CHILE Y LAS PROVINCIAS DE ARGENTINA

"El significado y la dinámica de las regiones vendrá determinada por su posición en dicho espacio de los flujos, dominado y modelado por intereses globales, cuyas estrategias cambiantes interactúan constantemente con los intereses sociales y políticos territorialmente enraizados en localidades his-

tóricamente estructuradas. Es en esa dialéctica entre la dominación global del espacio de los flujos y las aspiraciones segmentadas de las sociedades locales en donde se tiene la nueva problemática del desarrollo regional" (Castells. 1989).

1. Estrategias territoriales en el escenario globalizado

El imperativo de reconceptualizar las relaciones local - global y de redefinir las estrategias territoriales de desarrollo en el nuevo contexto de la globalización está dando lugar a un conjunto de nuevas propuestas teóricas y prácticas. Ciertamente, las nuevas estrategias de desarrollo territorial no son meras respuestas a la globalización: responden a los desafíos combinados de la globalización, la revolución tecnológico - productiva y la postmodernidad sociocultural y resultan también de un aprendizaje a partir de tradiciones anteriores de planificación del desarrollo regional y urbano.

Así, en la explicación del éxito diferencial de los territorios para desarrollarse en un contexto globalizado, surgen como categorías claves, entre otras, las siguientes:

- Ventajas competitivas y competitividad sistémica, de base territorial, calificando la inserción en la economía globalizada;
- Entornos innovadores y mesonivel territorial, como forma de conceptualizar un capital socio - territorial históricamente construido, que se revela clave para calificar el potencial de desarrollo de un área;
- Complejos productivo - territoriales, redes interlocales (de ciudades, de regiones), etc., como categorías de análisis de los sistemas socio - económico - espaciales.

1) La globalización como amenaza

Para los países, ciudades y regiones la globalización representa una fuerte pérdida de autonomía, un desvanecimiento de las fronteras, la irrupción o el abandono por parte de actores globales, el pasaje a una interdependencia generalizada con otros territorios cercanos o lejanos. Las decisiones y procesos exógenos ganan peso en perjuicio de las capacidades de la sociedad local para controlar su entorno.

De allí que pueda hablarse de la globalización como una desterritorialización, como un paso de lo concreto - los territorios - a lo abstracto - el espacio global de los flujos.

La globalización puede, en suma, leerse como una amenaza para el desarrollo de los territorios concretos. Federico Bervejillo reseñó en un sugerente documento (1995) cuatro manifestaciones posibles de la globalización como amenaza a los territorios: en primer lugar, amenaza de marginación o exclusión para aquellas áreas del planeta que dejan de ser -o no llegan a ser- necesarias o relevantes para la economía global. En segundo lugar, amenaza de integración subordinada, dependiente de actores globales externos, que no sólo carecen de arraigo territorial, sino que resultan inaccesibles e irresponsables frente a la sociedad local. Esta integración subordinada es además frágil, reversible de un momento a otro, por el retiro de los inversionistas externos, atraídos por condiciones más ventajosas en otros territorios (de Mattos, 1994). En tercer lugar, la globalización amenaza a las viejas unidades territoriales, países, regiones o ciudades con inducir la fragmentación, el desmembramiento, la desintegración económica y social. Esta fragmentación es una consecuencia potencial de la diferente inscripción en el sistema global alcanzadas por distintas partes del territorio y por distintos sectores sociales. En los países puede tomar la forma de un progresivo distanciamiento entre las regiones ganadoras y las regiones perdedoras, en el nuevo contexto global (Benko y Lipietz, 1994). En las grandes ciudades, la fragmentación puede traducirse en una dualización entre las capas de población "globalizadas" y las restantes (Sassen, 1992; García Canclini, 1994). Finalmente, existe para los territorios singulares la amenaza de una crisis ambiental, consecuencia en parte de las anteriores o de la imposición de un modelo de desarrollo no sustentable como contraparte de su integración subordinada al mercado global.

Estas son amenazas potenciales, que encuentran mayor posibilidad de concretarse en territorios subdesarrollados o con economías debilitadas por la obsolescencia de modos anteriores de desarrollo. El contexto de estas amenazas está precisamente en la asimetría de poder creada, a raíz de la combinación de globalización con debilitamiento de los Estados protectores, entre la sociedad local y los agentes externos desterritorializados.

2) La globalización como oportunidad

La globalización, asociada con el tránsito entre paradigmas tecno-productivos, puede también ser vista como una oportunidad para el desarrollo de los territorios¹⁷. Este enfoque se plantea en general sobre dos líneas argumentales: por un lado, la globalización permite a ciertos territorios un acceso más abierto a recursos y oportunidades globales, en relación con tecnología, capital y mercados; por otro, la globalización y la transición en los modos de desarro-

¹⁷ Storper, 1990; Pérez, 1989; Gatto, 1989; Esser y otros, 1994.

llo supone para ciertos territorios una valorización o revalorización de recursos endógenos latentes de fuerte inscripción territorial y les permite reposicionarse en el espacio global. Una tercera vertiente alude a la apertura de nuevas posibilidades para la formación o acceso a redes interterritorios -de ciudades, regiones virtuales- por parte de las entidades subnacionales.

Como contrapartida, la idea de la globalización como oportunidad tiene una pertinencia selectiva: solamente los territorios que han alcanzado ciertos niveles previos de desarrollo y que, además, cuentan con cierta masa crítica de capacidades estratégicas pueden acceder a utilizar las nuevas oportunidades para su beneficio. En otras palabras, la globalización sería una oportunidad especialmente para territorios en niveles medios de desarrollo y dotados de capacidades estratégicas relevantes.

Durante la transición, "(...) empresas y países enfrentan una situación insólitamente favorable: una doble oportunidad tecnológica formada por el acceso simultáneo a lo que hasta hace poco eran conocimientos privados en el viejo paradigma ya desplegado y a lo que pronto serán conocimientos privados en el nuevo. La aplicación de diversas combinaciones de estos tipos de conocimiento accesibles en la transición puede llevar al ingreso en áreas bien seleccionadas de las nuevas tecnologías y/o a competir con éxito basados en productos 'viejos' revitalizados" (Pérez. 1989).

3) Importancia de la cuestión territorial para los países latinoamericanos

De hecho, y con independencia de las estrategias locales, el cambio global modifica las ventajas comparativas de los territorios, provocando un primer reacomodamiento de tipo estructural. De allí que se hable de "regiones ganadoras" y "regiones perdedoras". Pero la definición de un territorio dado en una de estas categorías no es solamente una función del cambio global. La historia y las estrategias locales resultan decisivas a la hora de consolidar las nuevas ventajas o de compensar la pérdida de ventajas tradicionales.

Las "regiones perdedoras", como actualmente se denomina a aquellos territorios no globalizados, se caracterizan no tan sólo por su condición de regiones "marginales" o con "sectores económicos en declinación" sino, principalmente, por sus escasas condiciones para la competitividad internacional. Puesto que muchos de los factores que condicionan la competitividad están "localizados", es decir, no son trasladables de un lugar a otro, poseen poca movilidad, o tienden a permanecer en un área determinada. En caso contrario se posibi-

litan rendimientos crecientes de capital en las economías con buenas dotaciones de factores, las que generan externalidades positivas, como ocurre en las concentraciones metropolitanas. Del mismo modo, la moderada reducción de las barreras a los intercambios comerciales a escala internacional permite la mantención de las ventajas que derivan de la concentración de la demanda, debiendo mencionarse que la complementación de las economías nacionales en el MERCOSUR está induciendo actividades en zonas de frontera y está reforzando un proceso de inserción de territorios dinámicos y excluyendo por tanto otros.

2. Un concepto de integración horizontal

La integración es un fenómeno mundial prácticamente irreversible que se viene concretando hace más de una década y que se ha manifestado a través de una extensiva regionalización de los mercados que, conjuntamente con la formación de uniones aduaneras, está acelerando la ruptura de fronteras entre países para dar paso a la libre circulación de bienes y personas, situación que conduce inevitablemente a una globalización de la economía.

El concepto de integración horizontal se viene acuñando desde 1997, de manera informal, entre conversaciones de autoridades de la región de Valparaíso y las provincias de Mendoza y San Luis¹⁸. El principal motivo que mueve la iniciativa de integración horizontal de una Macro Región Binacional es el beneficio común que se puede desprender de las oportunidades del Mercosur y de las nuevas posibilidades del escenario global.

La evidencia empírica ha demostrado que la integración regional ha desempeñado un papel fundamental en la promoción de un gran espacio para lograr el desarrollo económico, la ampliación de mercados y el mejoramiento social de cada uno de sus miembros participantes.

La presencia de necesidades crecientes de las comunidades y lo imperioso de dar respuestas concretas a ellas por parte de los gobernantes requiere de soluciones que muchas veces van más allá de los límites políticos que fijan la acción de un país. Esto se constata en cómo situaciones de crisis a escala mundial afectan de sobremanera a las regiones más débiles, las cuales deben desarrollar al máximo sus potencialidades, lo que no siempre es posible con los recursos locales.

¹⁸ Han participado en este proceso entidades tales como la Seremi de Economía de la V Región, el Honorable Senado de Mendoza, el Consejo Regional de la V Región (Core), los Consulados Generales de Chile en Mendoza y de Argentina en Valparaíso y los Gobiernos de las provincias de Mendoza y de San Luis, y el de la región de Valparaíso.

La integración horizontal implica el desarrollo integrado de los territorios. Para ello se necesita visión de largo plazo y convicción de los actores sociales, puesto que, como se ha visto, la integración tarda años. Si es impuesto desde arriba, no funciona. Es necesario el compromiso y la coherencia de cada uno de los actores, ya que un proceso de integración no sólo se desarrolla en los ámbitos económico y político, sino que también el componente cultural es sumamente relevante.

Este concepto de integración se basa en torno a la constitución de un complejo económico para el comercio exterior, que satisfaga la necesidad de las regiones mediterráneas de tener una salida al Pacífico y que las vincule a los dinámicos centros económicos de la Cuenca, que posibilite exportar preferentemente a los países asiáticos, productos agropecuarios cuyos volúmenes y diversidad podrían acentuarse mediante la explotación de terrenos fértiles, hoy ociosos. Tales perspectivas se ven frustradas por su lejanía a los puntos de salida y los altos costos del transporte, como por la falta de contactos y conocimientos sobre el funcionamiento de dichos mercados.

En el plano internacional, esta integración se ve favorecida por el marco común que establece el MERCOSUR y por los nexos que aporta Chile, único país sudamericano miembro de la APEC y con acuerdos especiales de desgravación con México y Canadá. A su vez, puede ser de interés el Convenio de Cooperación suscrito entre Chile y la Unión Europea.

1) ¿Corredores Bioceánicos versus Corredores Ampliados de Comercio?

En los diversos ámbitos en donde es abordado el tema del desarrollo de corredores de interconexión Bioceánicos o intra-regionales, se han considerado, además de la implementación de conexiones terrestres, las necesidades de infraestructura en los complejos fronterizos, terminales portuarios y aeroportuarios, como también aspectos relacionados con procedimientos y normativas.

Es así como, en el marco de la Comisión Binacional Chile-Brasil sobre Corredores Bioceánicos y del Grupo de Trabajo Multilateral, se expresan los objetivos de estudiar y desarrollar variables de conexión terrestre para el transporte multimodal, incorporando tramos rodoviarios, ferroviarios y fluviales, como asimismo la *armonización de los aspectos normativos y operacionales*. Igualmente, en el memorándum de Entendimiento sobre Integración Física y Facilitación Fronteriza Chile-Argentina se propone la ejecución de inversio-

nes para el mejoramiento y mantención de pasos fronterizos priorizados y las vías de conexión terrestre multimodal con proyecciones interoceánicas y medidas de facilitación fronteriza¹⁹.

En tal orientación, Chile ha considerado la importancia de los avances concretos, tanto en lo que se refiere al desarrollo de la infraestructura de conexiones terrestres como a la facilitación fronteriza vecinal y al tema portuario. Como se ha referido en el acápite sobre integración física, Chile ha llevado a cabo una extensa labor en el desarrollo de infraestructura para conexiones terrestres, especialmente a través del GTM en el contexto del Plan Maestro General de Pasos Fronterizos.

En esta perspectiva, Chile se integra dentro del concepto de los grandes corredores entre Chile y el Cono Sur, incluyendo Bolivia y países del MERCOSUR:

- Corredor Norte, que incorpora las ciudades y localidades de Santos-Corumba o San Matias-Santa Cruz de la Sierra-La Paz-Tambo Quemado-Lo Arica e Iquique;
- Corredor de Capricornio, que incorpora las ciudades y localidades de Santos- Resistencia-Jujuy- Sisco o Jama-Antofagasta e Iquique.
- El Corredor Bioceánico Central, cuyo eje principal es Valparaíso-Buenos Aires-San Pablo, conecta las zonas centrales de Chile y Argentina y la zona sur de Brasil
- Otros Corredores, más al sur, como la conexión intermodal y carretera VIII y IX Regiones de Chile y Neuquén-San Antonio Este/Bahía Blanca, en Argentina.

2) Un corredor ampliado de comercio

Explicitaré con mayor amplitud este concepto de Corredor Ampliado de Comercio, pues considero que la gran oportunidad para los casos a analizar en el acápite siguiente está directamente vinculada a la localización en esta región de un corredor de comercio internacional constituido por "las normas y prácticas comerciales y financieras, las exigencias gubernamentales, la infraestructura, vehículos, equipos e instalaciones y actores que interactúan entre sí

¹⁹ También en el Protocolo sobre Integración Física del ACE N°35 Chile-MERCOSUR, tomando los conceptos de corredores Bioceánicos y de interconexión intrazona, se considera la infraestructura de interconexión y su utilización en el espacio económico ampliado, como también las instalaciones portuarias, aeroportuarias, fluviales y marítimas, los pasos fronterizos habilitados y los terminales de carga.

y con el entorno a fin de permitir que se realice eficiente y competitivamente el comercio de exportaciones e importaciones"²⁰.

Estamos hablando de desarrollar sistemáticamente un conjunto de acciones coordinadas relacionadas con los aspectos de la oferta de infraestructura, los acuerdos de comercio y de transporte, el financiamiento de las obras, la facilitación del comercio, la generación de negocios asociados a los servicios, las cuales tienen el propósito explícito de hacer competitiva una red física de transporte, por sobre otras alternativas en competencia u otros corredores²¹.

Es importante referirse al componente actores de un Corredor Ampliado de Comercio, pues a veces tendemos a privilegiar sólo las variables de infraestructura. Se trata de los agentes económicos que, utilizando la infraestructura existente, prestan los servicios requeridos para el traslado físico de un producto desde el lugar de producción hasta el de consumo, aplicando normas y prácticas comerciales y financieras, cumpliendo las exigencias gubernamentales relacionadas con el comercio internacional.

Los actores del Corredor de Comercio Internacional son los agentes económicos que proveen los servicios de distribución física, de promoción y ventas, de financiamiento, de seguros, de comunicaciones, las entidades normativas y controladoras públicas y privadas. En consecuencia, una relación estratégica con los actores del Corredor Ampliado de Comercio debe ser una tarea prioritaria para las autoridades, pues son ellos el "puente" entre el Corredor y los Canales de Comercialización.

3. Un Análisis de Casos

A continuación reseñaré tres casos de integración horizontal entre territorios fronterizos, los cuales tienen diversos orígenes y modalidades de desarrollo.

1) El Proceso de Integración ZICOSUR en El Corredor Norte²²

Mediante Resolución Exenta N° 174 del 3 de Mayo de 1995, se creó la Secretaría Regional de Integración de la Región de Antofagasta, la cual ha profundizado el proceso de integración de esta región con países vecinos. Confluyen territorialmente en este proceso de integración, denominado "Zona de

²⁰ CEPAL (1993).

²¹ Ministerio de Obras Públicas (1995).

²² Para más antecedentes revisar Maurín (1997).

Integración Centro Oeste de América del Sur, ZICOSUR", las Regiones del Norte Grande de Chile, los Departamentos del Sur y Centro de Bolivia, las Provincias del Noroeste de Argentina, la República de Paraguay y los estados vecinos del Oeste Brasileño, específicamente los de Mato Grosso y Mato Grosso del Sul.

Cuadro 6
UNIDADES POLITICO ADMINISTRATIVAS DE LA ZICOSUR

País	Unidad Territorial	Superficie (km2)	Población 1992
Chile Regiones	País	756.626	13.348.401
	Tarapacá (1° R)	58.698	339.579
	Antofagasta (2° R)	126.444	410.724
	Atacama (3° R)	75.573	230.873
	Subtotal	260.715	981.176
Argentina Provincias	País	2.779.221	32.608.687
	Salta	155.488	866.771
	Jujuy	53.219	513.992
	Catamarca	102.602	265.571
	Tucuman	22.524	1.142.247
	La Rioja	89.680	220.910
	Santiago del Estero	136.351	672.301
	Formosa	72.066	404.367
	Chaco	99.633	838.303
	Subtotal	731.563	4.924.462
Bolivia Departamentos	País	1.098.581	6.420.792
	La Paz	133.985	1.900.786
	Oruro	53.588	340.114
	Cochabamba	55.631	1.110.205
	Potosí	118.218	645.889
	Tarija	37.623	291.407
	Chuquisaca	51.524	453.756
	Santa Cruz	370.621	1.364.389
	Subtotal	821.190	6.106.546
Paraguay	País	406.752	4.643.000
Brasil	País	8.558.996	146.154.502
Estados	Mato Grosso	901.421	2.091.524
	Mato Grosso del Sur	357.472	1.778.741
	Subtotal	1.258.893	3.870.265
Total Países		13.630.175	203.175.382
Total Zona		3.171.063	20.525.449

Fuente: ZICOSUR, Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur.

Esta iniciativa integradora tiene el propósito de la búsqueda de polos de desarrollo que abran perspectivas perdurables y diversas a la explotación actual de recursos no renovables. A Chile le interesa vitalizar las economías regionales nortinas, mediante el desarrollo de servicios necesarios para el comercio exterior, utilizando el territorio nacional como lugar de flujo y centro de operaciones de exportación e importación, sustentada en la oferta de puertos, vías de transporte conectadas a toda la zona de integración, pasos fronterizos habilitados durante todo el año, nexos establecidos por empresas chilenas con los mercados asiáticos y experiencias nacionales en la exportación de productos agropecuarios, silvícolas, agroindustriales y mineros a los exigentes mercados del Pacífico.

Otra aspiración en el plan, pero de menor importancia para la región, es el incremento en el intercambio interno con los vecinos, aspirando a lograr abastecimiento de productos agropecuarios alternativos a la actual oferta del centro del país de productos de baja calidad y alto precio. Otros objetivos son incrementar, mejorar y agregar valor a la explotación minera, lograr una creciente retención regional de los excedentes y fortalecer el proceso de descentralización y modernización de la gestión regional pública y privada.

Si bien todos los vecinos disponen de vías al Atlántico y utilizan los puertos allí existentes, el objetivo central de este proceso integrador apunta hacia el establecimiento de un Corredor Norte, creando el eje reactor de la integración, en torno a los intereses de las partes en comerciar con las economías de la Cuenca del Pacífico.

a) El Mega puerto de Mejillones

La ZICOSUR necesita un puerto de alta tecnología y eficiencia en el Pacífico, que haga posible un flujo expedito de productos con costos inferiores al de las restantes alternativas. Mejillones reúne las condiciones requeridas, siendo un emplazamiento que hace posible reducir los montos de inversión requeridos por obras portuarias y extraportuarias, así como para su operación. La transferencia de grandes volúmenes de carga y atención de todo tipo de naves de última generación, que permiten la reducción de costos de fletes marítimos; el uso de rutas directas que reducen de manera considerable los costos de transporte marítimo, así como la distancia al establecer líneas directas entre Mejillones y algunos puertos de Asia²³, y el interés por inmoviliza-

²³ Los ahorros son variables, pudiendo alcanzar hasta un 19% en tiempos y costos de navegación.

ción de capital para mercaderías en tránsito y en stock, determinan el atractivo de este proyecto²⁴.

b) La situación productiva de la Zona

La zona de integración posee abundantes recursos naturales, exportables a través del Puerto de Mejillones. En las regiones chilenas, se destaca la producción minera, manufacturas básicas de minerales tipo metalúrgico y químico, la generación de energía eléctrica y producción pesquera. Las provincias argentinas sobresalen por la producción agrícola, ganadera forestal y de gas natural, acompañadas de manufacturas agroindustriales de calidad, pero poco abundantes, y de una minería poco desarrollada, incluyendo la actividad petrolera en declinación. Por su parte, los departamentos bolivianos combinan una producción agropecuaria, silvícola y minera que no aprovecha a plenitud las grandes riquezas naturales disponibles, con la excepción del estaño, petróleo y gas natural. Los estados brasileños son productores agrícolas, ganaderos, forestales, y en menor proporción, mineros, poseyendo enormes potencialidades de crecimiento en esos sectores. El territorio paraguayo, es el de menor aprovechamiento de sus riquezas naturales, exhibiendo bajos niveles de producción agrícola silvícola y minera.

c) Los corredores de flujo de la Región

Se sostiene que una de las claves para el éxito del Plan de Integración es la minimización de los costos de circulación al interior de la ZICOSUR, lo que es un objetivo permanente para los trabajos de diseño, ejecución y operación del complejo.

La conexión de Antofagasta con sus vecinos se desenvuelve mediante ferrocarriles y carreteras de bajos estándares que unido al centralismo y los altos costos, no han propiciado las relaciones económicas y sociales, agravándose a medida que la distancia con las provincias se acrecienta. Los servicios para el comercio exterior de la zona y la comercialización de productos importados, están ausentes. Sin embargo, tiene los factores indispensables para el tráfico interior de la poderosa industria minera y para la expedición marítima al exterior²⁵. También cuenta con los servicios para las importaciones de bienes de capital e insumos industriales para uso local. El medio de transporte

²⁴ Las alternativas a este puerto nacional son los Puertos: Santos y Paranagua, en Brasil; Buenos Aires en Argentina; Callao, Ilo y Matarani en Perú.

²⁵ Este flujo es superior a dos millones de toneladas anuales y esta en expansión permanente.

más eficiente para transportar tales volúmenes de carga a esas distancias²⁶ es el ferrocarril, lo que se acentúa debido a que buena parte de las exportaciones serían productos a granel de bajo valor unitario.

El proyecto integrador necesita transformar la actual fisonomía de la zona, su infraestructura de transporte y servicios comerciales, de forma tal que se genere capacidad para atender e incentivar un alto flujo de mercaderías²⁷.

d) Programa de desarrollo del proceso de integración ZICOSUR

La Secretaría Regional de Integración ha desarrollado un programa, que permita consolidar este proceso de integración, para el período 1999-2002, denominado "Difusión de Oportunidades de Mercado en el Proceso de Integración ZICOSUR", el cual tiene como base:

- La consolidación de la ZICOSUR al crearse una Secretaria Pro-Tempore para garantizar la coordinación de actividades.
- La institucionalización de los encuentros internacionales ZICOSUR Asia-Pacífico.
- El avance de la red vial ZICOSUR: pavimentación de la Ruta San Pedro de Atacama-Paso de Jama, terminado en octubre de 1999, pavimentación de 100 primeros kilómetros de la Ruta Salta-Paso Sico, inaugurada en mayo de 1999, con el compromiso de avanzar a 60 kilómetros por año, inicio de primera etapa de construcción del camino entre Taltal y el Paso de Aguas Calientes, que une la II Región con las Provincias Argentinas Catamarca y Tucumán; construcción de las vías Mariscal Estigarribia-La Patria-Infante Rivarola, que une el Chaco Paraguayo con el Departamento de Tarija en Bolivia, y el tramo Mariscal Estigarribia-Pozo Hondo-Puente internacional sobre el Río Pilcomayo, que une el Chaco Paraguayo con la Provincia de Jujuy- Argentina-Paso Jama-Antofagasta y Mejillones.
- Generar condiciones para la creación de parques industriales especialmente destinados a la producción de artículos de exportación.
- Creación de complejos turísticos.
- Creación de un Recinto Fiscal, que permita a la región exponer su potencialidad como muestra a invitados extranjeros.
- Apoyar exportaciones e importaciones por nuestros puertos.

²⁶ Se trata de carga que recorrerá distancias que fluctúan entre los 700 y 2.500 kilómetros.

²⁷ Alcanza los diez millones de toneladas anuales, de transferencias sólo por Mejillones, a lo que se debe agregar la carga que transitará por Arica.

- Adecuación de nuestras ciudades, comercio regional, borde costero y áreas de especial interés geológico y arqueológico, convirtiéndolos en países atractivos para el visitante.

En consecuencia, el proceso de integración ZICOSUR representa una oportunidad excepcional que haría posible un vigoroso y diversificado crecimiento económico para la Región de Antofagasta. Se necesita por sobre todo, voluntad institucional y acciones concretas de mejora administrativa. Por contraparte, el establecimiento de un mega-puerto, que sea centro de operaciones de comercio exterior, tendrá un efecto expansivo que beneficiará a toda la zona, constituyéndose su emplazamiento y ventajas comparativas en el gran oferente de servicios que conecte a productores y consumidores de la Zona con oferentes y demandantes de la Cuenca del Pacífico²⁸.

En cuanto a la actual realidad ferroviaria, se presenta un panorama desalentador; los esfuerzos en esta materia deben estar enfocados en modernizar las instalaciones, equipos y gestión, elevando las capacidades de transferencias, reduciendo los tiempos de ellas y mejorando sustancialmente todos los servicios al cliente.

4. La Macro Región Andina en el Corredor Central

La Macro Región Andina se concibe como un nuevo concepto de integración horizontal entre la Región de Valparaíso, República de Chile, y las Provincias de San Luis, San Juan y Mendoza, en la República Argentina, que forman parte de la histórica Región de Cuyo.

La población actual de la Macro Región es aproximadamente de 4 millones de habitantes, con un producto interno bruto cercano a los 20 mil millones de dólares, abarcando una superficie total de 341.622 Km². Se estima que para los años 2015 y 2025, la población alcanzará un nivel cercano a los 5 y 6 millones de habitantes, respectivamente.

²⁸ Se debe precisar el papel relevante que cumplirán el Mega-Puerto, generando un sistema periférico de puertos convencionales.

Cuadro 7
DATOS GENERALES DE LA MACRO REGION ANDINA

Zona	Superficie	División	Población	Densidad
Provincia de Mendoza	148.827 Km2	18 Deptos.	1.591.000	9,5 Hab/Km2
Provincia de San Luis	86.748 Km2	9 Deptos.	359.000	4 Hab/Km2
Provincia de San Juan	89.651 Km2	19 Deptos.	570.000	6 Hab/Km2
Región de Valparaíso	16.396 Km2	7 Provincias	1.384.336	84,4 Hab/Km2

Fuentes: INE, Chile. CFI, Argentina.

Es importante señalar que la Región de Valparaíso forma parte de la Macro Zona Central, junto con la Región Metropolitana y la Región del Libertador Bernardo O'Higgins. Esta zona tiene una especial relevancia dentro del territorio chileno, concentrando casi el 55% de la población y el 62% de la producción del país, además de poseer dentro de la nación la población con más alto nivel de capacitación. Se estima que en el 2010, la producción de la Macro Zona Central será dos y media veces la actual. En tanto, los hogares crecerán en un 40% y el empleo en un 60%, proyectándose la mayor expansión de ella hacia la Región de Valparaíso. La amplia y variada base de recursos de esta zona han permitido el desarrollo de una actividad económica diversificada y de gran importancia relativa. El valor de la producción industrial y de la construcción alcanza al 63% del total nacional y la generación de servicios al 75%. Esto último se explica porque Santiago es el centro administrativo y de servicios de Chile, generando por sí sólo aproximadamente el 62% del total nacional²⁹.

En cuanto a la infraestructura para el transporte y los servicios básicos, la Macro Zona ha logrado un desarrollo relativo mayor que el resto del país y contiene una proporción muy importante de los recursos del país en carreteras, líneas férreas, puertos y aeropuertos.

A su vez, las provincias de Mendoza, San Juan y San Luis forman parte de la Región del histórico Cuyo, la cual representa el 7,6% de la población de Argentina y el 6% del total del PIB. El valor de la producción industrial de esta zona alcanza al 9,2% del total del país y las exportaciones el 4,9% del total.

Lo anterior indica que la Macro Región Andina posee una ubicación privilegiada dentro de ambos países, ya que está conectada con el mercado y polo productivo más importante de Chile, y en el lado argentino, aunque la situación no es igual, el tamaño del mercado y el nivel de producción no dejan de ser relevantes. Además, debe considerarse la cercanía con la capital y sus

²⁹ Comité Interministerial de Infraestructura (1993).

alrededores, que tal como en Chile, concentran gran parte de la población y producción nacional.

Los territorios de la Macro Región Andina se encuentran unidos físicamente por el Paso Fronterizo Los Libertadores, que une a la República de Chile con gran parte del territorio argentino. Este cruce internacional ha sido siempre el principal medio de vinculación e integración entre los dos países y especialmente entre las regiones que componen la Macro Región.

En los últimos años se ha producido un aumento sustantivo de la integración en el ámbito binacional, indicando que el proceso de construcción y consolidación de la Macro Región Andina ya se ha iniciado, para lo cual los actores públicos y privados de ambos países están realizando un importante esfuerzo de diálogo y gestión, tanto en aspectos sociales, culturales, económicos y políticos.

Fortaleciendo la iniciativa integracionista, el 22 de enero de 1998 se firmó el Tratado de Integración Económica del Nuevo Cuyo entre los gobernadores de las provincias de la Rioja, San Juan, Mendoza y San Luis, con el objeto de fortalecer la integración de la Región y mejorar los medios de comunicación y de transporte, promover la oferta de bienes y servicios regionales y la ejecución de emprendimientos productivos y comerciales con otros países.

Durante el año 2000 se ha visto una firme voluntad de fortalecer la Macro Región tanto por parte del Gobierno de la Quinta Región como del gobierno de la provincia de Mendoza, voluntad que ha ido consolidando los esfuerzos anteriores tales como el Foro de Inversiones V Región Chile - Cuyo Argentina en 1997, y el Primer Foro de la Macro Región Andina realizados en paralelo en la Provincia de San Luis y en la Provincia de Mendoza durante el año 1999.

Para la Región de Valparaíso como para las provincias argentinas se crea un nuevo mercado, que no sólo comprende a la Macro Región, sino que abarca todo el ámbito del MERCOSUR; al mejorar las deficiencias de los vínculos de transporte, las barreras al comercio y la falta de infraestructura se podrán impulsar el establecimiento de corrientes comerciales más significativas entre los países de la región. Para que la constitución de la Macro Región Andina sea duradera, estable y autosustentable en el largo plazo, se deben abarcar todos los aspectos de la integración tales como los políticos, culturales, económicos, jurídicos y sociales.

1) Integración horizontal con Argentina

Prospectivamente, una variable que puede potenciar estratégicamente el crecimiento de la Región de Valparaíso se refiere a la integración horizontal con la Región de Cuyo, República de Argentina. Aquí retomo los trabajos en torno al concepto de corredor ampliado de comercio, debiéndose resaltar la importancia de fortalecer y desarrollar la infraestructura del Corredor Central, su marco normativo, legal y técnico, especialmente entre Argentina y Chile, lo cual es de especial relevancia en la economía e infraestructura del país y del denominado "Corredor del MERCOSUR".

La gran oportunidad que a la Región de Valparaíso se le presenta con respecto al Acuerdo de Complementación Económica con el MERCOSUR está directamente vinculada a la localización en nuestra región de un Corredor Internacional.

Para la Región de Valparaíso, y también para el país, el Acuerdo de Complementación Económica con MERCOSUR es más que una negociación comercial, ya que se trata de economías vecinas. Por ende, no sólo se accede a incrementos en los flujos comerciales recíprocos y a la integración física inducida por dicho tratado, sino que traerá aparejado el desarrollo de un conjunto de actividades vinculadas al sector portuario, marítimo, naviero, transportes, turismo y servicios anexos, con lo cual se abren nuevas potencialidades y perspectivas de crecimiento en dichas áreas.

En consecuencia, la opción de constituir un Corredor Ampliado de Comercio en la región de Valparaíso en donde transiten un continuo flujo de bienes, servicios y factores productivos deberá tener en cuenta las siguientes consideraciones³⁰:

1. El corredor central existente entre Buenos Aires y Valparaíso, que representa el 80% de los flujos carreteros, es el único corredor transversal relevante, lo que implicaría que el Corredor Ampliado de Comercio debiera perfilarse a partir de los canales, cadenas y corredores existentes.
2. Desarrollar un conjunto de acciones que permitan la mayor localización de agentes o actores del corredor comercial en un territorio socialmente organizado de la región de Valparaíso, pues sólo dicha acción permitiría captar la renta y reinvertir localmente el excedente del comercio internacional. Lo anterior implica impulsar una alianza estratégica entre los actores y el territorio en donde se constituya el Corredor Comercial y, además,

³⁰ Nuñez (1996).

especializar el tipo de carga que genere mayor rentabilidad y riqueza en su entorno.

3. Dimensionar los impactos de demanda que el Acuerdo de Complementación Económica de Chile con MERCOSUR generará en términos de creación de comercio, del turismo, del tránsito internacional e inversiones, sin perder de vista los otros Acuerdos de Complementación Económica que el país tiene y los Tratados de Libre Comercio en negociación.

Los desafíos estáticos de la creación de comercio y la generación de efectos dinámicos como la mayor competencia, el estímulo al cambio técnico, a la inversión extranjera directa y las economías de escalas y la alternativa de constituimos en *Corredor Ampliado de Comercio*, son algunos de los retos que la región de Valparaíso debe asumir con eficacia y perspectiva de futuro.

No hay que olvidar, por cierto, cómo la gestión regional acentúa las características que maximizan la probabilidad de éxito en la competencia del escenario de la globalización, como la velocidad organizacional, flexibilidad organizacional, complejidad regional, identidad cultural y resiliencia regional, como acertadamente planteara el destacado profesor internacional Sergio Boisier.

La exportaciones de la región de Valparaíso fueron de 1.134 millones dólares en 1999. La participación de estas exportaciones en el bloque económico de MERCOSUR representan el 16,3 %, mientras que las exportaciones del país hacia MERCOSUR fueron un 9,6% en el mismo año³¹. En consecuencia, la región de Valparaíso ha tenido desde 1995 en adelante una mayor vinculación con el MERCOSUR que el resto del país y potencialmente le traerá a la región mayores oportunidades que deberá aprovecharlas y potenciarlas.

Si se visualiza la actual estructura de exportaciones con una visión de "ventajas comparativas estáticas" se aprecia que las actividades asociadas a los recursos naturales e industriales quedarán claramente beneficiadas con este Acuerdo. En este sentido, cerca del 42% del total de sus exportaciones de la región quedarán en desgravación general a la vigencia del Acuerdo, es decir, con preferencias iniciales de al menos un 40%. Igualmente, cabe destacar que del total de exportaciones en desgravación general, un 43% de ellas lo constituyen productos industriales³².

³¹ Ver Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales-Prochile (2000).

³² Ministerio de Economía de Chile (1996).

2) Mendoza y el Corredor Ampliado de Comercio

La provincia de Mendoza cuenta con una estructura productiva diversificada, primaria y agroindustrial, siendo una de las que más activamente ha encarado un proceso de reconversión productiva y de ampliación de sus mercados de exportación, especialmente hacia el MERCOSUR y crecientemente a otros destinos, incluidos los mercados asiáticos.

El Corredor Ampliado tiene una importancia crucial para Mendoza³³, no sólo por el impacto en su infraestructura y actividades conexas que implican los flujos de carga y pasajeros que transitan por su territorio, sino también para la competitividad de sus exportaciones hacia otras provincias y el exterior.

En este corredor y su área de influencia más cercana se concentra más del 80% de la producción nacional y representa más del 70% de las exportaciones totales del país. Estas cifras se vuelven más significativas si se considera que su área de influencia es más amplia ya que gran parte de la producción y exportación de zonas más alejadas utilizan dicho corredor para el traslado de mercadería a los principales centros de consumo del país o para la exportación, ya sea utilizando la red vial, ferroviaria o los puertos del corredor central. Un ejemplo de ello es que el 74% de la producción de la provincia se transporta por camión, el 26% de la producción restante se distribuye entre el Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico (BAP) y una red de poliductos.

Cada vez más la demanda de transporte en este corredor se orienta hacia productos de mayor valor agregado, que tienden a crecer proporcionalmente en el comercio intra-regional. Por su parte, el cambio en la composición de las exportaciones, que se ha observado en los últimos años, trae aparejado también un cambio en la demanda de transporte.

De esta manera el sector de infraestructura y transporte se ha vuelto crucial a efectos de consolidar y profundizar la integración regional, frente al explosivo crecimiento del comercio regional durante la presente década. La integración regional está transformando aceleradamente las necesidades de infraestructura de un carácter casi exclusivamente nacional a uno regional.

Mendoza constituye el punto crítico en el Corredor Central por constituir la principal vía de tránsito entre Argentina y Chile, al mismo tiempo que el cruce de Los Andes presenta serias deficiencias de infraestructura para el tamaño de carga actual.

³³ Para mayores antecedentes, referirse a Nofal y Goldsterin (2000).

3) Consejo Binacional de integración: una carta de navegación al futuro

En los últimos años se ha producido un aumento sustantivo de la integración en el ámbito binacional, siendo importante señalar que el proceso de construcción y consolidación de la Macro Región Andina ya se ha iniciado, para lo cual los actores públicos y privados de ambos países están realizando un importante esfuerzo de diálogo y gestión, tanto en aspectos sociales, culturales, económicos y políticos.

Entre el 28 y 29 de agosto de 2000 se llevó a cabo la primera sesión del Consejo del I Foro de Desarrollo Productivo e Integración entre la Región de Valparaíso y la Provincia de Mendoza, en la trasandina ciudad. En la oportunidad, se acordó crear el Consejo del Foro Binacional para la Integración entre ambos territorios para el periodo 2000-2001, cuya responsabilidad central será coordinar la concertación pública, privada y académica en las áreas de Infraestructura y Servicios; Economía, Comercio y Turismo; Educación Superior, y Fortalecimiento Institucional. También se aprobó la agenda de trabajo agosto 2000 - diciembre 2001 y se convino llevar a cabo el II Foro Binacional en agosto del 2001.

Por otro lado, a fines de noviembre de 2000, una delegación regional participó en la décima quinta versión de la FERIA INTERNACIONAL DE ACONCAGUA que, con 150 mil visitantes y 355 expositores, constituye un hito que permite acceder con productos y servicios a los mercados asociados al MERCOSUR. En dicho escenario, se gestó la firma de un acuerdo marco para implementar un programa de capacitación y apoyo integral a las PYMES, el cual fue suscrito entre el Centro de Excelencia para la Pequeña y Mediana Empresa (CPYME) de la Universidad Técnica Federico Santa María y la Fundación para la Promoción de los Negocios Internacionales de Mendoza (PROMENDOZA), el pasado 14 de diciembre, en Valparaíso.

Una de las primeras acciones concretas que se llevarán a cabo a raíz de la firma de este convenio de cooperación será el taller "Estrategias para un programa de internacionalización de la pequeña y mediana empresa de la Provincia de Mendoza, República Argentina", perfilándose como una experiencia preparatoria de la misión comercial que representantes de los sectores público y privado de la Provincia de Mendoza y la Región de Valparaíso efectuarán en junio próximo a países del Asia Pacífico.

Se trata de un hecho inédito y trascendental, que permitirá proyectar la

Macroregión Andina hacia un mercado como Singapur con un PIB por habitante de 27.000 dólares, la República China con un producto del orden de los 960.000 millones de dólares o Malasia con un producto equivalente al de Chile. Insertos en una economía con altas exigencias y excelencia en la producción, calidad y precio, una misión a Singapur, Malasia, Hong Kong y Shanghai nos permitirá conocer, aprehender y posteriormente adaptar nuevos conocimientos y tecnologías a nuestras economías locales.

Un destino con un mercado de mil quinientos millones de habitantes merece constituirse como reto para nuestras economías locales. Un dato final enfatiza la importancia de los países en donde la misión Provincia Mendoza - Región de Valparaíso llegará durante 2001: Singapur tuvo, en 1998, 210.000 millones de dólares en comercio exterior, Malasia US\$ 137.000 millones, Hong Kong US\$366.000 millones y China US\$324.000 millones; por contraparte Chile sólo tuvo un flujo de 32.000 millones de dólares.

Enfatizando lo anterior, el factor fundamental que apoya las iniciativas de integración de la Macro Región es la complementariedad que muestran estas regiones, tanto en aspectos económicos y culturales como en el fuerte pasado histórico que las une. Se han identificado áreas y sectores de gran potencial en un ámbito de competitividad macro-regional. Entre los sectores activos y potenciales se encuentran la infraestructura para el comercio internacional -portuarios, multimodales y zonas francas-, circuitos turísticos integrados -promoción conjunta y servicios hoteleros y gastronómicos simétricos - y la integración tecnológica educativa que implica la cooperación universitaria. También se proyecta la formación de redes productivas y la formación de un centro binacional de agronegocios.

5. El Proceso de Integración Patagónica en el Corredor Austral

1) Diagnóstico del período 1994-2000³⁴

En el análisis realizado por los integrantes de la Subcomisión de Integración Patagónica, en el marco de la actualización del Proyecto Región de la Estrategia de la Región de Magallanes, se ha concluido que en el período 1994-2000, la integración ha experimentado un cierto avance, pero se advierten algunas carencias y debilidades que han restado eficiencia a la propuesta original. Ejemplos de ello son las acciones enunciadas respecto a facilitar y destrabar el tránsito de vehículos, personas y carga y la gestión de proyectos

³⁴ Para mayores antecedentes revisar Subsecretaría Regional Ministerial de Economía de Magallanes y Antártica Chilena (2000).

integrados y sus correspondientes inversiones; y a la promoción y fomento de actividades de beneficio común entre empresas y organizaciones del sector privado de ambos países, las cuales no han tenido éxito significativo.

En cuanto a los proyectos y sus prioridades asignadas, en el sentido que debían ser ejecutados antes de los dos años, se observa poco avance. Desde este particular punto de vista, sólo tres proyectos han finalizado dentro del período correspondiente, dos de los cuales se ubicaban en el marco de la política de integración, tales como la "Revisión de su calidad fronteriza en las comunas de la región" y el "Traspaso de competencia de aprobación de inversiones extranjeras en el marco de políticas nacionales"; en tanto el tercero se ubica en la política de fomento a la integración denominado "Estudio sobre convenio laboral y previsional integrado entre los sistemas público y privado".

Por otra parte, un análisis de lo propuesto en el Proyecto Región y las Actas del X Encuentro del Comité de Fronteras "Integración Austral" y del Foro Patagónico Municipal muestra que hay una gran similitud de los temas tratados, así como también de las soluciones propuestas a los problemas planteados. Sin embargo, se enuncian factores burocráticos que han impedido que otros proyectos priorizados tengan avances significativos³⁵. Entre estas razones del por qué estas instancias públicas no presentan por sí solas un mayor dinamismo en favor de la integración, se debe a que no consideran la participación de los sectores productivos involucrados.

2) Propuesta específica de acción futura

Esta Subcomisión considera que la integración con los territorios patagónicos argentinos es indispensable para el desarrollo de la Región de Magallanes y Antártica Chilena, siendo necesario abordar esta materia mediante soluciones audaces y decididas. En consonancia con lo anterior, se propone un "Plan Piloto de Integración Comercial Austral Patagónico" con las regiones de Magallanes, Tierra del Fuego -Chile y Argentina-, Río Gallegos y Santa Cruz; territorios que poseen características geográficas que facilitan el control hacia el resto de ambos países.

El objetivo de esta zona de integración es potenciar las actividades que desarrollan estas provincias de acuerdo a sus recursos naturales, de infraestructura, humanos y culturales, entre otros. Para el establecimiento de esta Zona de

³⁵ La Subcomisión considera incluso que los entes mencionados se han transformado en un "perfeccionamiento de la burocracia y no en un incentivo concreto a la integración".

Libre Comercio debe considerarse un proceso gradual que involucre etapas cuyo objetivo al final del presente gobierno sea la integración completa y total³⁶.

El proceso hacia esta integración involucra en una primera etapa crear una Zona de Libre Comercio para Áreas Específicas, la cual podría abarcar las actividades económicas propias de esta zona, tales como:

1. Sector Turismo: libre tránsito de turistas, libre tránsito de vehículos que trabajan en este sector, libre tránsito de guías y operadores de turismo, promoción conjunta de turismo patagónico.
2. Sector Portuario: permitir el embarque y /o desembarque de productos regionales con cualquier puerto austral.
3. Sector Pesquero: liberalizar la entrada y salida de mercaderías.
4. Sector Industrial: establecer un porcentaje de materia prima local.
5. Sector Forestal: libre intercambio de mercaderías forestales y arancelarias.
6. Sector Agropecuario: libre intercambio de ganado sin aranceles. Adicionalmente se deben liberalizar aspectos relacionados con los siguientes temas económicos de mutuo interés, como:
 - Integración Laboral: establecer medidas que permitan y faciliten el flujo de mano de obra entre ambos países
 - Integración Aduanera y Fronteriza: bajas tasas arancelarias y facilidades en el tránsito de mercaderías y personas.

3) Metas a corto plazo

Sin perjuicio de la propuesta central relativa al establecimiento de un Plan Piloto de Integración y como forma de ir avanzando en la consecución acelerada de este propósito se propone la concreción de las siguientes propuestas:

- Potenciar los proyectos descritos en el Proyecto Región, especialmente aquellos definidos en Políticas de Integración de Fronteras y en Política de Fomento a la Integración, respectivamente:
- Establecimiento de sistemas mínimos de control de personas en pasos fronterizos.
- Implementación de servicios básicos y de información computarizada en pasos fronterizos.

³⁶ Se hace presente que la propuesta anteriormente detallada se sustenta en la favorable acogida que ésta recibiera por parte del Presidente de la República, Sr. Ricardo Lagos Escobar, en una visita a la región.

- Estudio para la implementación del permiso de libre tránsito e intercambio por territorio austral para productos de origen animal y mercadería silvo -agrícola para la Patagonia.
- Anuario de profesionales y empresas patagónicas.
- Programa de vinculación de universidades patagónicas.
- Calendario de eventos artísticos y culturales.
- Circuitos integrados de turismo, incluyendo armonización de controles fronterizos.

Es necesario mencionar que la casi totalidad estos proyectos estuvieron con prioridad 1, lo que implica que su puesta en marcha debía ser alcanzada antes de dos años; el Proyecto Región debía comenzar su funcionamiento en el año 1996.

Validar los acuerdos de las reuniones del Comité de Fronteras y del Foro Patagónico Municipal, los que en gran medida están considerados en los proyectos mencionados. Sin embargo, la Subcomisión sugiere que en futuras reuniones se realice una revisión exhaustiva de cada una de las actividades indicadas, anotándose plazos, etapas, costos, infraestructura, etc. Lo anterior implica realizar un seguimiento de la evolución y resultados de los acuerdos mencionados. Además, efectuar un estudio de los efectos estáticos de integración, determinando la creación y desviación de comercio, así como un análisis de los efectos dinámicos, validando qué sectores se verían beneficiados por la integración y/o perjudicados por estos acuerdos.

V. UNA PROPOSICION DE POLITICAS PUBLICAS PARA LA INTEGRACION HORIZONTAL

El logro de una integración horizontal eficaz debe basarse en la expansión, profundización y diversificación de las relaciones económicas bilaterales y regionales con todos los países limítrofes de Latinoamérica, así como en un proceso que consolide una vinculación permanente de paz, amistad y cooperación entre los pueblos.

Una integración plena debe estar inserta en un marco político de una relación preferencial entre territorios, reconociéndose como aliados estratégicos, decididos a complementar sus aspiraciones y propósitos en el entendido de que, juntos y mancomunadamente, podrán impulsar sus intereses comunes y objetivos compartidos.

Existe una serie de objetivos tendientes a la formulación de estrategias para la promoción de inversiones, fomento de las exportaciones y en general toda actividad que permita el desarrollo de la nación. Sin embargo, la formulación de planes de acción de corto y mediano plazo tendrá que contar con la variable territorial para su viabilidad y eficacia.

1. Políticas Globales

Dentro de las políticas públicas importantes de considerar y llevar a la práctica se pueden mencionar, en términos generales:

- ✓ Generar un mecanismo que permita entregar financiamiento de manera más expedita a las pequeñas y medianas empresas, importante fuente de empleo del país³⁷, ya que éstas deben enfrentar como uno de sus graves problemas el limitado acceso a financiamiento. Fortalecer el manejo de riesgo, es decir, proporcionar a los interesados la más reciente información mundial sobre oferta y demanda y conocer los requerimientos ambientales que dichos mercados demandan. Las normas ambientales también pueden abrir nuevas oportunidades para la inversión y exportación. Un ejemplo de ello puede constituirse la estrategia de posicionarse como "territorio productor de bienes saludables" como lo está planteando la provincia de Quillota en Chile, en conjunto con la provincia de Mendoza en Argentina
- ✓ En materia de integración física, seguir avanzando en el Plan Maestro de Pasos Fronterizos, propiciando el desarrollo normativo en materia ambiental y transporte de cargas peligrosas a nivel Cono Sur, los avances en la modernización portuaria y del desarrollo de infraestructura bajo la modalidad concesional, además del desarrollo de proyectos privados como es el caso de Mejillones. Teniendo presente que el desarrollo de estos corredores debe ser un esfuerzo común que necesariamente se realice en forma coordinada con el sector privado.
Revitalizar el trabajo multilateral para los corredores, aplicando el concepto de grandes ejes de conexión o corredores priorizados, cuyo estudio abarque aspectos de infraestructura, normativos y de funcionamiento fronterizo y operativo, con énfasis en la armonización y cooperación en temas aduaneros, ambientales y sanitarios.
Un tema no menor corresponde a la facilitación del libre tránsito de personas entre territorios, generando un instrumento que acuerde el libre tránsito de personas a través de la frontera común. Asimismo, avanzar en

³⁷ Las Pymes representan más del 80% del empleo total de la nación.

el logro de la necesaria armonización en materias aduaneras, migratorias, sanitarias, policiales, judiciales y ambientales³⁸.

- ✓ Generar la necesaria eficacia y complementariedad entre los diversos mecanismos de integración, respondiendo también a las aspiraciones regionales y provinciales que ven en ellos un instrumento para su desarrollo. Con el objeto de dinamizar el funcionamiento y la búsqueda de logros concretos, un adecuado instrumento para avanzar en estos temas es realizar Foros Binacionales territoriales; como asimismo la activación de Comisiones sectoriales en el marco de dichos Foros.
- ✓ Considerar con una alta prioridad de política exterior la integración horizontal de los territorios vecinos en el marco plena incorporación del Acuerdo de Complementación Económica N°35 que prevé la creación de un espacio económico ampliado y de la Decisión CMC 12/97 que permite la participación de Chile en el esquema institucional del MERCOSUR.
- ✓ Promover la concreción de proyectos de investigación científica y tecnológica conjuntos; la creación de grupos de científicos de excelencia y con reconocimiento internacional para que consideren oportunidades de colaboración bilateral, se contacten con sus colegas en institutos y universidades líderes del mundo para su continuo perfeccionamiento y preparen la juventud de ambos países en la realización de trabajos de investigación científica conjunta. Esto implica crear redes de centros de investigación científica entre la Argentina y Chile, que les permita interactuar fluidamente.

Especial interés revisten aquellos proyectos que vinculen a los centros de investigación y desarrollo tecnológico con el sector empresarial y que avancen en propuestas de trabajo en áreas estratégicas para la competitividad de las economías, haciendo de la cooperación un instrumento privilegiado de concertación.

- ✓ Superar deficiencias del sistema de transporte, especialmente por la falta de rutas transandinas adecuadas, la limitada capacidad de carga en los puertos y un acceso deficiente, existiendo también ciertas dificultades en el sistema de concesiones para mejorar la infraestructura improductiva, y en el financiamiento de proyectos de gran escala y la sistematización de estadísticas adecuadas.

³⁸ Para mayores antecedentes referirse a Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (1999).

2. Políticas para inversión y exportación locales

Recientemente un interesante estudio "para la promoción de inversiones y exportaciones para el desarrollo económico equilibrado de las regiones de Chile" elaborado por la Agencia Internacional de Cooperación Japonesa, JICA³⁹, entregaba su primer reporte en donde determinaba en términos específicos y según las perspectivas económicas para las zonas geográficas de nuestro país, factores claves para la promoción de inversiones y de exportaciones:

a) Zona Norte

- Fortalecimiento de la función de puerta de entrada y salida así como el desarrollo de industrias para el mercado macroregional;
- Desarrollo de industrias manufactureras mediante el diseño de políticas estratégicas;
- Ser el motor de la promoción de exportaciones de productos agrícolas;
- Incremento de la capacidad de producción de acuicultura y procesamiento de productos del mar;
- Lanzamiento de un segundo "plan del salmón";
- Mejoramiento del ambiente para promover negocios de riesgo.

b) Zona Central

- Desarrollo de un paso intercontinental integral, compartiendo y repartiendo efectivamente las funciones;
- Establecimiento de una estrategia de marketing diferenciada para los productos intensivos en recursos naturales;
- Promoción de "clusters" mediante la organización de las Pymes;
- Entrega de un apoyo más efectivo a la comercialización de los productos de las Pymes;
- Promoción del turismo a lo largo de todo el año.
- Conservación de un buen ambiente natural y la creación de una fuerte imagen de marca.

c) Zona Austral

- Diversificación y aumento de valor agregado de sus productos;
- Apoyo a la micro y pequeña empresa mediante la conformación de asociaciones;

³⁹ JICA (2000).

- Promoción del turismo, como motor de desarrollo de otras actividades;
- Desarrollo de la infraestructura física, social y de un marco económico.

3. Consideraciones finales

La integración es un fenómeno mundial prácticamente irreversible que se viene concretando hace más de una década y que se ha manifestado a través de una extensiva regionalización de los mercados que, conjuntamente con la formación de uniones aduaneras, está acelerando la ruptura de fronteras entre países para dar paso a la libre circulación de bienes y personas, situación que conduce inevitablemente a grados crecientes de globalización.

El concepto de integración horizontal, de reciente acuñación, puede desempeñar un papel fundamental en la promoción de un gran espacio para lograr el desarrollo económico, la ampliación de mercados y el mejoramiento del bienestar de las personas. La presencia de necesidades crecientes de las comunidades y lo imperioso de dar respuestas concretas a ellas por parte de los gobernantes requiere de soluciones que muchas veces van más allá de los límites políticos que fijan la acción de un país.

La integración horizontal implica el desarrollo integrado de los territorios. Para ello se necesita visión de largo plazo y convicción, puesto que, como se ha visto, la integración tarda años. Si es impuesta no funciona, es necesario el compromiso y la coherencia de cada uno de los actores, ya que un proceso de integración se desarrolla en todos los ámbitos.

Los casos mencionados sólo representan una práctica que podría constituirse en paradigmática en América del Sur, que es necesario profundizar desde el potencial endógeno de las regiones y provincias de Chile y Argentina.

Del mismo modo, la gradual reducción de las barreras a los intercambios comerciales a escala internacional permite la mantención de las ventajas que derivan de la concentración de la demanda, debiendo mencionarse que la complementación de las economías nacionales en el MERCOSUR está induciendo actividades en zonas de frontera y está reforzando un proceso de inserción de territorios dinámicos y excluyendo por tanto otros.

En consecuencia, el reto es lograr una adecuada mirada y apoyo desde los gobiernos centrales a estas iniciativas de integración horizontal.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Benko, G. y A. Lipietz, eds. (1994), *Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*, Edicions Alfons el Magnanim, Valencia.
- Bervejillo, Federico (1995), "Globalización, descentralización y territorio", *Revista PRISMA* N° 4 (Universidad Católica del Uruguay).
- Castells, M. (1985), "Reestructuración económica, revolución tecnológica y nueva organización del territorio", en *Metrópolis, Territorio y Crisis*. Madrid: Comunidad de Madrid.
- Castells, M. (1989), "Nuevas tecnologías y desarrollo regional", *Economía y Sociedad* N° 2, Madrid.
- CEPAL, (1993), *Canales, cadenas, corredores y competitividad: un enfoque sistémico y su aplicación a seis productos latinoamericanos de exportación*, Cuadernos de la CEPAL N° 70, Santiago.
- CIEPLAN-SUBDERE (1994), "Evolución del producto por regiones 1960-1992", *Notas Técnicas CIEPLAN*, Santiago.
- Comité Interministerial de Infraestructura (1993), *Estudio y Análisis sobre el Desarrollo de la Infraestructura de las Regiones V, VI y Metropolitana*, Santiago.
- Comité Interministerial de Desarrollo Productivo (1997), *Bases para la política de desarrollo productivo regional*, Santiago.
- Consulado general de la República Argentina en Valparaíso (2000), *Declaración Presidencial de Buenos Aires*, 19 de Mayo.
- Corvalán, Alejandro (1997), *La Globalización y su impacto en el desarrollo productivo en las regiones de Chile. Un caso paradigmático: La región de Valparaíso*.
- Corvalán, Alejandro (1999), *Una mirada regional al cambio de década, y sus proyecciones al siglo XXI*. Programa de Economía del Trabajo, PET-V Región-Foro Nacional de Desarrollo Productivo.
- De Mattos, Carlos (1995), *1975-1995: ¿Una nueva dinámica metropolitana en el escenario de la reestructuración y la globalización?* Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Católica de Chile.
- De Mattos, Carlos (1994), "Capital, población y territorio en la América Austral, ¿dispersión o concentración?", Ponencia al seminario sobre *Distribución y movilidad territorial de la población y desarrollo humano*, Bariloche, mayo.
- Embajada de Chile en Argentina (1999), *Convergencia Trasandina*, Revista de la Embajada N° 11.
- Esser, Klaus y otros (1994), *Competitividad sistémica. Competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas*. Instituto Alemán de Desarrollo, Berlín.
- García Canclini, N. (1994), "El debate sobre la identidad y el Tratado de Libre Comercio", en Achugar, H. y Caetano, G., comps., *Mundo, región, aldea. Identidades, políticas culturales e integración regional*, TRILCE, Montevideo.
- Gatto, F. (1989), "Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre sus implicaciones territoriales", *EURE*, Santiago.
- Izam Miguel (1998), *Estructura y Nivel del Arancel Externo del Mercado Común del Sur*, División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, Cepal, Santiago.
- Izam Miguel (1997), *Evolución, Análisis y Perspectivas del Mercado Común del Sur*, División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, Cepal, Santiago.
- Japan International Cooperation Agency (JICA)-Ministry of Economy, Development and Reconstruction- CORFO (2000), *The study for the promotion of investments and exports for the balanced economic development in the Republic of Chile*, Santiago.
- Maurín Urzúa, Sergio (1997), *ZICOSUR*, 2ª. edición, Gobierno Regional de Antofagasta, ju-

lio.

- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (1999), *Balance de las Relaciones de Chile con MERCOSUR*, diciembre.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2000), *Análisis de las exportaciones chilenas 2000*, DIRECON, Santiago.
- Ministerio de Obras Públicas (1995), *Potencialidades de Integración en América Latina. Corredores Bioceánicos; expectativas y realidades*. Seminario de la Dirección de Planeamiento.
- Ministerio de Economía (1996), *MERCOSUR. Aranceles promedios ponderados*. Departamento de Comercio Exterior.
- Ministerio de Economía (1996), *Beneficios potenciales de la Asociación al MERCOSUR, Minuta Región de Valparaíso*, Unidad de Estudios, Santiago.
- Nofal, María Beatriz y Javier Goldsterin, (2000), *El Corredor Bioceánico Central. Importancia de la integración terrestre Chile-Mendoza*, ECO-AXIS S.A., Buenos Aires.
- Núñez Ramírez, Sergio (1996), "Los Corredores Bioceánicos", *Revista de la Marina* N°5.
- Pérez, Carlota (1989), *Cambio Técnico, Reestructuración Competitiva y Reforma Institucional en los Países en Desarrollo*, ILPES, Documento U6, Santiago.
- Sassen, S., (1992), "La ciudad global", *ALFOZ* N° 90 (Centro de Investigación Urbana y Rural, España).
- Storper, M. (1994), "Desarrollo territorial en la economía global de aprendizaje: el desafío para los países en desarrollo", *EURE*, Vol XX, N° 60.
- Subsecretaría Regional Ministerial de Economía de Magallanes y Antártica Chilena (2000), *Estrategia de Desarrollo Regional. La integración Patagónica*, Documento de Trabajo, octubre.

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 Mercurio²⁹. 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.

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

Rodrigo Mardones

I. INTRODUCCION

Aunque los gobiernos de la Concertación han impulsado avances significativos para revertir el tradicional centralismo chileno, todavía el sistema de régimen interior puede ser caracterizado en su esencia como un estado unitario desconcentrado¹. Esta categorización seguirá siendo acertada mientras, por una parte, los gobiernos regionales continúen su dependencia política, fiscal y administrativa con respecto al gobierno central y, por la otra, los gobiernos locales carezcan de los recursos necesarios para llevar adelante sus funciones y posean atribuciones limitadas de decisión sobre los mismos.

La demanda regional por más responsabilidades y recursos se ha intensificado en la última década, por lo que no es aventurado esperar en los próximos años cambios importantes en la institucionalidad actual. Este trabajo evalúa el esquema de descentralización actual en Chile y sus posibles reformas. Se consideran sus efectos sobre tres parámetros tradicionales en el estudio de la descentralización, a saber: eficiencia en la economía, equidad distributiva, y estabilidad macroeconómica.

El estudio plantea que el debate público sobre descentralización en Chile debe anticipar adecuadamente las implicaciones de la teoría de descentralización fiscal y funcional y de la experiencia internacional en los tres ámbitos mencionados. Consecuentemente, el esquema deseable de descentralización fiscal es distinto a lo que puede deducirse de la discusión política actual. Al mismo tiempo, un proceso de descentralización funcional adecuado no significa el traspaso de la mayoría de la funciones actualmente centralizadas o desconcentradas, como se desprende de la recientemente publicada política

¹ Se entiende por desconcentración al proceso mediante el cual un ente central delega funciones y recursos a niveles inferiores dentro de su propia organización. Es lo que ocurre en Chile con los intendentes, quienes desarrollan funciones bajo mandato presidencial. La descentralización, en cambio, es un traspaso de funciones y recursos a entidades autónomas, tales como las municipalidades en Chile.

de descentralización del gobierno de Ricardo Lagos (Chile 2000). Al respecto, sería necesario incluir criterios específicos al momento de evaluar una a una el traslado de estas funciones.

Es importante señalar que este trabajo no se refiere a los aspectos políticos normativos de la descentralización, no porque se consideren poco relevantes; de hecho, la descentralización en Chile es siempre deseable como un instrumento de democratización de la sociedad. Sin embargo, los efectos económicos del proceso plantean una disyuntiva que sugiere que el nivel óptimo de descentralización fiscal y funcional es mucho menor al 100 por ciento.

El estudio contiene tres partes centrales. En primer lugar, se caracterizan los elementos teóricos fundamentales de la descentralización fiscal. Esta sección corresponde a una revisión crítica de la literatura en aquellos aspectos más relevantes para el debate en Chile. Luego se evalúan sobre esta base tanto el esquema regional actual como el reformado.

II. TEORIA Y PRACTICA INTERNACIONAL

Vito Tanzi define descentralización fiscal como el poder legal adjudicado a los gobiernos subnacionales para imponer tributos -al menos algunos- y para incurrir en gastos claramente establecidos de acuerdo a criterios legales. En tanto, descentralización administrativa existe cuando la mayoría de los tributos son establecidos por el gobierno central, aunque los fondos sean asignados a entidades autónomas quienes realizan el gasto de acuerdo a lineamientos o controles provenientes del primero (Tanzi 1996, 297). Según este criterio, en Chile no existe descentralización fiscal, sino que sólo administrativa.

De acuerdo al estudio de la teoría y casos nacionales que se analizan a continuación, las consecuencias económicas de la descentralización ocurren en tres ámbitos. En primer lugar, la descentralización genera mejoras de Pareto; es decir, genera una asignación alternativa de recursos que es preferida por al menos una persona sin empeorar a otros. Este tipo de mejora ocurre porque se acerca la toma de decisiones a los beneficiarios de los bienes y servicios públicos, quienes revelan de mejor forma sus preferencias. En segundo lugar, la descentralización afecta negativamente la equidad distributiva en la medida en que no considere mecanismos de compensación adecuados. Finalmente, la descentralización puede comprometer la estabilidad macroeconómica dependiendo del carácter procíclico de los impuestos y las transferencias asignados a los gobiernos subnacionales.

1. Eficiencia económica

En términos de eficiencia existen argumentos a favor y en contra de la descentralización que sugieren un análisis particular de los méritos de cada función o agencia candidata a ser asignada a otro nivel de gobierno.

La postura que favorece la descentralización de responsabilidad sobre el gasto público en vistas a las ganancias de eficiencia y bienestar ha sido sostenida por décadas en la literatura económica: Tiebout (1961), Musgrave (1969) y Oates (1972) (citados por Ter-Minassian 1997, 3-49). En efecto, el gobierno central tiende a producir menos o producir más que el óptimo de un bien o servicio público porque no posee la información necesaria sobre las preferencias locales, o puede no tener los incentivos para actuar con la información disponible.

Tanzi señala que para evitar esta dificultad algunos países centralistas como Francia y Chile recurren a la designación de representantes del gobierno central en los gobiernos subnacionales. El punto es qué tan precisa es la información que estos representantes envían al gobierno central, puesto que pueden tener incentivos para exagerar las demandas locales a fin de aumentar su poder e importancia. En el caso de países descentralizados la cuestión es si las autoridades subnacionales promueven o no las preferencias locales (Tanzi 1996, 301).

Por otro lado, la descentralización puede llegar a ser un sustituto de la competencia al introducir en el sector público los beneficios en la asignación de recursos que los mercados competitivos generan en el sector privado. Otra ventaja ex post de la descentralización es que permite la experimentación en la provisión de bienes y servicios públicos, facilitando la emulación de los métodos más exitosos. Un tercer argumento ex post señala que cuando el costo de proveer un bien o servicio público es absorbido por la jurisdicción correspondiente es más probable que esto se haga de la manera más costo-efectiva, puesto que habrían más incentivos para utilizar adecuadamente los recursos disponibles. Un cuarto y último argumento ex post señala que la descentralización es deseable porque está asociada a un sector público más pequeño y una economía más eficiente (Tanzi 1996, 299-300). Sobre esto último no existe consenso; sin embargo, la idea está presente en el debate internacional.

En cuanto a los argumentos en contra de la descentralización, las supuestas ganancias de eficiencia en la asignación de recursos que genera la descentra-

lización fiscal no son automáticas, puesto que dependen de los niveles de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y en la medida que éstas se acercan a sus preferencias (Wildasin 1996, 324). Esto es particularmente relevante entre los países latinoamericanos, donde los mecanismos de responsabilización de las autoridades políticas son débiles y el grado de organización y poder efectivo de la sociedad civil es inferior en comparación a los países desarrollados.

Por otro lado, la teoría supone que la única diferencia entre regiones son las preferencias de sus votantes, cuando en realidad la diferencia fundamental en los países en desarrollo se manifiesta en ingreso. En las jurisdicciones más pobres las preferencias son bastante conocidas: satisfacer necesidades básicas (Prud'homme 1995, 208). Sin embargo, en el caso de América Latina no es tan claro que el panorama social interno de los países no amerite un tratamiento particular para cada una de estas necesidades.

Con respecto a las capacidades burocráticas, los gobiernos centrales tienden a ser más eficientes que los subnacionales puesto que atraen personal mejor calificado, ofrecen mejores salarios y expectativas de ascenso (Prud'homme 1995, 209-10). Para Tanzi la concentración de capacidades burocráticas en los gobiernos centrales es más acentuada particularmente en países en desarrollo donde el capital humano más capacitado tiende a ubicarse en las grandes ciudades (Tanzi 1996, 302). Esta tesis tiene sustento dado el tradicional carácter centralista de los países latinoamericanos. En efecto, en este contexto los recursos económicos y políticos que residen a nivel central genera una mayor competencia por sus acceso, lo que puede significar el desplazamiento hacia niveles inferiores de aquellos individuos menos capacitados.

También existen razones para suponer que la corrupción es más alta a nivel local que a nivel central. Para Prud'homme ello radica en que a nivel local existen mayores oportunidades de corrupción que a nivel central. Además de enfrentar mayores presiones por parte de grupos de interés locales, los burócratas locales gozan de menor independencia de los políticos locales con respecto a sus equivalentes a nivel nacional. De hecho, el monitoreo y la auditoría de gestión están más desarrolladas a nivel central (Prud'homme 1995, 10-1). Tanzi reconoce que existe evidencia circunstancial que apoya esta tesis, aunque no existe evidencia empírica. Su argumento es que la corrupción es estimulada por la proximidad de las autoridades con los ciudadanos, la cual personaliza las relaciones, y que ésta es mayor a nivel local que al nivel central (Tanzi 1996, 301). Wildasin, por su parte, señala que no es tan claro que existan mayores niveles de corrupción en los niveles subnacionales, puesto

que también debe considerarse que éstos tienen poderes más limitados, por lo que es más difícil para sus autoridades involucrarse en grandes negocios de corrupción (Wildasin 1996, 327). El carácter cuantitativo de la hipótesis sugiere estudios de carácter estadístico, los que no son comunes dado el proceder subrepticio de la corrupción.

Los detractores de la descentralización señalan que los gobiernos subnacionales varían en sus capacidades para proveer bienes y servicios públicos, por lo que necesariamente se generan migraciones desde una jurisdicción a la otra. Si esta heterogeneidad afecta la provisión de ciertos bienes y servicios públicos, tales como salud y educación primaria, entonces se compromete el stock de capital humano y, por esta vía, las posibilidades de crecimiento de la economía. Ter-Minassian contra argumenta diciendo que la provisión de dichos bienes y servicios puede descentralizarse, pero con el gobierno central manteniendo la prerrogativa de imponer lineamientos o mandatos, a la vez que se transfieren los recursos necesarios y se controla la calidad (Ter-Minassian 1997, 5).

La debilidad más clara del modelo estándar de descentralización fiscal es que al poner énfasis en una más eficiente asignación de bienes y servicios a nivel local, deja de lado la eficiencia de la producción. La pregunta clave es, entonces, si la provisión local de bienes y servicios es más costo-efectiva que la nacional. Esta última puede generar economías de escala que de lo contrario se perderían (Prud'homme 1995, 209-10). Este criterio y otros son los que se analizan a continuación.

1) Criterios para el traspaso de funciones

Prud'homme propone descentralizar de acuerdo al servicio o bien público del cual se trate. Los criterios para descentralizar son los grados de: externalización (*externability*), valoración (*chargeability*) y tecnicidad (*technicity*) (Prud'homme 1995, 215-6).

La externalización de un servicio se refiere a la cantidad y tipo de efectos producidos fuera de los límites geográficos de la jurisdicción. Mientras menores sean estos efectos externos, más fácil es descentralizar la actividad. Oates (1972) señala que no todos los bienes y servicios públicos tienen características espaciales similares, puesto que los beneficios son percibidos a nivel nacional, regional, o local. Por lo mismo, Oates observa que suponiendo que el costo de la provisión del bien público en una jurisdicción sea el mismo tanto para el gobierno nacional como para el gobierno subnacional respecti-

vo, entonces será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que este último provea la cantidad preferida por la población, en vez de que el gobierno central provea una cantidad *per capita* uniforme para todas las jurisdicciones (Oates 1972, 35 citado por Tanzi 1996, 298).

La valoración se refiere a aquellos servicios públicos que pueden ser financiados con cobros directos a los usuarios (bienes públicos versus bienes privados). Mientras más fácil sea valorar un servicio, más fácil es descentralizarlo.

Finalmente, la tecnicidad se refiere al grado de competencia técnica y gerencial requerida para proveer el servicio. Mientras más baja sea la tecnicidad del servicio, más fácil es descentralizarlo (Prud'homme 1995, 215-6). Según este criterio los gastos en defensa, política exterior, infraestructura para transporte y telecomunicaciones interregionales debieran ser decididos por el gobierno central (Ter-Minassian 1997, 4). Existirán, probablemente, dificultades de análisis en el caso de algunas funciones para las cuales estos criterios carezcan de sentido. Por otro lado, debe tenerse muy en cuenta que son las condiciones políticas y las restricciones institucionales las que, a menudo, tienen la última palabra. Subrayar el argumento técnico puede, sin embargo, incrementar la factibilidad política de una reforma.

2) La experiencia internacional

En la práctica internacional la mayoría de los países asigna al gobierno central las funciones de defensa, política exterior, comercio internacional, regulación de la inmigración, promoción de la investigación y el desarrollo (I+D), regulación de sectores industriales estratégicos, regulación del transporte y telecomunicaciones interregionales (interestatales). Los gobiernos regionales (estatales) son usualmente responsables por la infraestructura regional. Los gobiernos locales son normalmente responsables por las funciones de policía, bomberos, sanidad, transporte público (Ter-Minassian 1997, 6-7).

Sobre las funciones del área social, son las funciones de asistencia social las que más a menudo se encuentran en manos de los gobiernos locales, aunque el nivel central se reserve el derecho de fijar estándares y de proveer financiamiento (Ter-Minassian 1997, 7). Por su parte, los seguros sociales (pensiones, invalidez y desempleo) se han visto beneficiados con esquemas centralizados dado que la gestión de riesgos mejora a medida que aumenta el número de asegurados (*pooling*), además de que es posible establecer estándares nacionales de cobertura.

En cuanto a educación y salud, normalmente los gobiernos locales se hacen cargo de la educación primaria y secundaria y de la salud primaria y preventiva, mientras que los gobiernos regionales (estatales) se han ocupado de la educación superior y de los establecimientos de salud más complejos. En ambos sectores, los gobiernos centrales usualmente mantienen ciertas atribuciones en la definición de políticas y estándares (Ter-Minassian 1997, 7).

2. Redistribución

Es posible identificar razones exógenas y endógenas que explican la existencia de inequidad distributiva interregional, las cuales son relevantes para el caso de los países latinoamericanos. Entre las primeras están los desequilibrios fiscales verticales respecto del gobierno central, mientras que entre las segundas se encuentran los desequilibrios horizontales interregionales.

Los desequilibrios verticales entre los distintos niveles de gobierno existen cuando el gobierno central recauda la mayoría de los ingresos públicos, mientras que los gobiernos subnacionales son incapaces de generar ingresos propios que les permitan cubrir sus gastos, generándose importantes déficit (Ter-Minassian 1997, 11).

Los desequilibrios horizontales, por su parte, se generan tanto por la heterogeneidad en la posesión de recursos naturales y humanos, como por la localización relativa de las distintas jurisdicciones. Sobre lo último, la nueva geografía económica sugiere que la menor movilidad en la producción de materias primas, -las cuales son la base económica de los países subdesarrollados- genera una especialización entre un centro manufacturero y una periferia agrícola, lo cual perpetúa los desequilibrios regionales².

Se argumenta a menudo que reducir las disparidades en el ingreso *per capita* disminuirá automáticamente las disparidades entre las regiones. Según Prud'homme esto es falso, puesto que en la mayoría de los países estas disparidades no han desaparecido con el crecimiento económico. Los pobres

² La nueva geografía económica es un estilo de análisis que intenta explicar la estructura espacial de la economía a través de técnicas y modelos que suponen la existencia de retornos crecientes y competencia imperfecta en los mercados. En estos modelos se produce un proceso de ajuste en el cual los factores de producción se mueven gradualmente hacia ubicaciones que ofrecen retornos reales más altos. Dados los costos de transporte, las firmas buscan concentrar la producción cerca de los mercados, lo que ocurre donde se ubican sus competidores; pero al mismo tiempo, tienden hacia una ubicación que posea el menor número de competidores locales y a buscar las ubicaciones que presenten bajos salarios reales para el factor trabajo (Krugman 1998, 164-7).

de una región son tales porque ésta ofrece menores oportunidades económicas y menores externalidades positivas relativas a su ubicación. (Prud'homme 1995, 202-203). Un caso emblemático al respecto son los desequilibrios socioeconómicos entre el norte y el sur italianos, los cuales persisten dentro de un país altamente desarrollado.

La redistribución del ingreso debiera ser responsabilidad del gobierno central porque los intentos de los gobiernos locales por redistribuir ingreso probablemente resultarán injustos a nivel nacional no sólo porque existen diferencias de ingreso entre las regiones, sino también porque las regiones pueden tener distintas políticas de redistribución (Prud'homme 1995, 202).

Conjuntamente con la posesión de recursos naturales, existen desequilibrios horizontales porque hay heterogeneidad entre las regiones para generar recursos dada la distribución de las bases tributarias, y porque éstas enfrentan demandas sociales dispares (Ter-Minassian 1997, 11).

Siguiendo este argumento, la fijación de tasas tributarias y de gasto social debiera permanecer como una responsabilidad del gobierno central, porque de lo contrario los inversionistas se mudarían hacia áreas con menores impuestos, y los pobres hacia aquéllas con mayores transferencias (Prud'homme 1995, 204). Por otro lado, estas herramientas son útiles a nivel central para implementar políticas de desarrollo territorial destinadas a reducir las disparidades al interior de un país.

Para evitar los posibles efectos negativos, las decisiones sobre tasas tributarias e impuestos se pueden restringir sobre bases con poca movilidad interjurisdiccional. Este mecanismo no resuelve el problema de los desequilibrios verticales; sin embargo, contribuye a disminuir la brecha fiscal entre los distintos niveles de gobierno, además de que puede aumentar la responsabilidad de las autoridades subnacionales. En cualquier caso, no son los impuestos las herramientas esenciales de redistribución interregional, sino que mecanismos de transferencias eficaces.

3. Estabilidad macroeconómica

La experiencia de muchos países en desarrollo -en particular Argentina y Brasil en América Latina- apunta a que la descentralización fiscal ha contribuido a agravar los problemas macroeconómicos, o a hacer más difícil su corrección. Un sistema descentralizado hace que las políticas fiscales sean más difíciles de implementar.

En realidad, las autoridades locales no tienen incentivos para implementar políticas de estabilización fiscal, puesto que su efecto sobre la demanda agregada es pequeño y sus costos son altos (Prud'homme 1995, 205). Además, separar la decisión sobre el gasto de las atribuciones sobre los ingresos ensombrece la conexión entre los beneficios provenientes del gasto público y su costo, promoviendo así la irresponsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales (Ter-Minassian 1997, 8).

McLure responde que para evitar lo anterior el mayor número de actividades que los gobiernos subnacionales realizan debieran ser financiadas por cargos e impuestos a los beneficios recibidos (McLure 1995, 222). También Tanzi señala que los gobiernos subnacionales deben contar con tributos cuyas distorsiones sean fácilmente internalizadas por ellos (Tanzi 1996, 311).

No sólo se trata de un problema de incentivos. A nivel subnacional se generan problemas fiscales porque el traspaso de responsabilidades de gasto se ha hecho sin la transferencia de los recursos adecuados, por lo que la descentralización del gasto y del ingreso debe ocurrir simultáneamente (Tanzi 1996, 310). También se crean problemas fiscales porque existe presión política por mayor gasto y menor tributación; y porque es probable que se observen sistemas de gestión de gasto público deficientes. Esta ha sido la tónica en los procesos de descentralización implementados desde los años 80 en América Latina.

La descentralización de responsabilidades sobre ingresos y gastos impone desafíos administrativos importantes. En el caso de los impuestos se requiere uniformidad de procedimientos, considerar la posible pérdida de economías de escala en procesamiento de información y costo de sistemas informáticos, y asegurar el intercambio de información relevante (Ter-Minassian 1997, 15-17). Se puede, sin embargo, refutar afirmando que la recolección de impuestos se beneficia de un sistema descentralizado porque los gobiernos subnacionales tienen mayores incentivos para recaudar el dinero a fin de implementar sus programas de gasto.

La solución propuesta por Tanzi no es revertir la descentralización fiscal, sino que enmarcarla en un contrato claro y comprehensivo entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales (Tanzi 1996, 305). Adicionalmente, Tanzi considera un esquema que define correctamente la asignación exclusiva o participación de las principales bases tributarias, y el servicio de la deuda subnacional (Tanzi 1996, 306).

En esta línea, Ter-Minassian señala que la descentralización fiscal dificulta la gestión macroeconómica, pero no la hace imposible (Ter-Minassian 1997, 4). Para Artana y López Murphy la descentralización fiscal es compatible con una política macroeconómica adecuada si se coordinan las políticas fiscales de los distintos niveles de gobierno, manteniendo restricciones al endeudamiento y evitando el comportamiento cíclico de los ingresos y gastos (Artana y López Murphy 1997, 17).

1) Responsabilidades sobre el gasto

Durante los 80 el porcentaje de participación de los gobiernos regionales (estatales) en el total de gastos del gobierno central varió desde menos de un 8 por ciento en México a más del 40 por ciento en Australia, Canadá e India. Con respecto a los gobiernos locales, esta participación varió en un rango de 2 por ciento en México a 50 por ciento en Dinamarca (Ter-Minassian 1997, 6).

Frente a este panorama, y dado que cambios en la composición de los gastos pueden afectar la demanda agregada debilitando el logro de los objetivos de estabilización del gobierno central, Ter-Minassian recomienda que se mantenga centralizada la decisión sobre gastos que tienen un fuerte impacto en la demanda, o que son sensibles a los cambios en el ciclo económico, tales como los beneficios a la cesantía (Ter-Minassian 1997, 5).

El gasto público debiera estructurarse sobre ingresos permanentes. Un comportamiento cíclico del gasto público afecta a los precios relativos, al tipo de cambio real y a la tasa de interés real, por lo que el ritmo de crecimiento del gasto debiera ajustarse a la tendencia estructural de la economía en el largo plazo (Artana y López Murphy 1997, 18-9). En esta línea, se requiere coordinar las políticas presupuestarias entre gobiernos así como asegurar consistencia con los objetivos macroeconómicos nacionales, promover la responsabilización de todos los niveles de gobierno con respecto a las preferencias de los ciudadanos y, finalmente, velar por una gestión financiera sana (Ter-Minassian 1997, 15-17).

Sobre esto último, Tanzi observa que en muchos países subdesarrollados los sistemas de gestión del gasto público son ineficaces aún a nivel central. Por lo mismo un sistema adecuado debiera incluir clasificaciones presupuestarias y sistemas de contabilidad para monitorear y controlar los flujos de caja. Cualquier política de descentralización debiera incluir no sólo la implementación de estos mecanismos, sino que también la capacitación del personal a cargo

de estas funciones (Tanzi 1996, 303).

2) Responsabilidades sobre el ingreso

Los ingresos de los gobiernos subnacionales se componen principalmente de transferencias desde el gobierno central e impuestos. Respecto de las primeras, en muchos países éstas son procíclicas. Para evitar su efecto macroeconómico negativo las transferencias debieran ser desvinculadas de la recaudación tributaria del gobierno central y definidas en el presupuesto anual, ojalá en un presupuesto plurianual (Artana y López Murphy 1997, 35). En esta línea, el gobierno central debiera evitar fijar las transferencias bajo una perspectiva de corto plazo, que es lo que normalmente ocurre en América Latina, y también procurar que tengan como referente las tendencias económicas de largo plazo (Artana y López Murphy 1997, 22).

La literatura referida a las responsabilidades sobre los tributos, por otra parte, promueve asignar al gobierno central impuestos con las siguientes características: 1) aquéllos que tienen una base tributaria con mayor movilidad interjurisdiccional, 2) aquéllos que tienen elasticidad ingreso mayor que uno³, a fin de neutralizar comportamientos cíclicos en el manejo presupuestario de los gobiernos subnacionales, y 3) aquéllos que tienen una base tributaria distribuida desigualmente entre las regiones (Ter-Minassian 1997, 9).

Además de tener un efecto procíclico, la administración compartida de impuestos a la venta en varios niveles (tales como el IVA) es muy difícil puesto que requiere de altos grados de coordinación y gran cantidad de información. Otros impuestos de un solo nivel (contribuciones, permisos comerciales y vehiculares) son mejores candidatos para la descentralización si es que éstos no difieren sustancialmente entre regiones. Los impuestos a la explotación de recursos naturales deben ser mantenidos a nivel central, puesto que de lo contrario su localización arbitraria daría lugar a aumentar la inequidad interregional (Ter-Minassian 1997, 10).

En la práctica, las bases tributarias han sido compartidas entre el gobierno central y los subnacionales a través de dos mecanismos: distintos gobiernos imponen tributos a la misma base, o bien, un nivel de gobierno recolecta los tributos para luego transferirlos a otros niveles.

³ La elasticidad es una medida de cambio porcentual, en este caso en el ingreso, como resultado de un incremento de uno por ciento en otra variable, en este caso la tributación. Una elasticidad ingreso mayor que uno significa que un aumento en la tasa impositiva disminuye la recaudación tributaria en un porcentaje mayor al cambio en la tasa.

Argentina es un ejemplo de los problemas asociados con este último esquema. En este país el gobierno federal comparte con los gobiernos provinciales el impuesto al ingreso, el IVA, los impuestos específicos, el impuesto a los activos de las empresas y el impuesto a la propiedad de las personas. Para reducir el déficit fiscal el gobierno federal aumentó a comienzos de los 90 la proporción de los impuestos sobre el PGB; sin embargo, no pudo ahorrar la totalidad de los nuevos recursos generados, puesto que de ellos debía entregar a las provincias el 57 por ciento, proporción que era inmediatamente gastada por éstas (Tanzi 1996, 308).

También la experiencia de Brasil al asignar el IVA a los estados demuestra que ésta no es una buena idea. En efecto, la reforma constitucional de 1988 disminuyó la participación del gobierno central en los ingresos públicos y le entregó a los estados mayor libertad para fijar las tasa tributarias. Como resultado de lo anterior el gobierno central redujo su capacidad para conducir las políticas macroeconómicas (McLure 1996, 319).

Por otro lado, la implementación en la ex Unión Soviética de un esquema compartido demostró que bajo este sistema se crean incentivos para una concentración de esfuerzos de recolección desigual, dependiendo de la participación de cada nivel de gobierno en el impuesto en cuestión. Esto es lo que ocurre también en Argentina, Alemania, Brasil, Hungría e India (Ter-Minassian 1997, 12).

Con respecto a la asignación exclusiva de las principales bases tributarias a los gobiernos subnacionales Tanzi señala que si éstas son grandes y dinámicas y si el gasto público del gobierno central no puede ser reducido, entonces los problemas macroeconómicos son inevitables, como lo han demostrado los casos de Brasil, India, Rusia y China (Tanzi 1996, 306-7).

La asignación de tributos debe considerar varios criterios: en primer lugar, la importancia de otros objetivos además de generar ingreso, tales como redistribución y estabilización; en segundo lugar, la movilidad de la base tributaria; y, finalmente, la presencia de economías de escala en la administración de los impuestos. De acuerdo a estos criterios Tanzi analiza los distintos tipos de impuestos y recomienda:

- 1) Mantener a nivel central: gravámenes al comercio exterior, a fin de minimizar distorsiones; impuestos a los recursos naturales, que aunque inmóviles están desigualmente distribuidos; IVA, de lo contrario se aumentarían enormemente los costos de administración; e impuestos

al ingreso de las personas y las empresas.

- 2) Descentralizar: contribuciones a las propiedades, las cuales son altamente inmóviles; impuestos a la venta minorista, no en niveles como el IVA; impuestos específicos, tales como bencina, bebidas alcohólicas, compra de automóviles y servicios de hotelería; permisos de circulación, permisos comerciales, y cobros por el uso de servicios sociales de salud y educación (Tanzi 1996, 313-4).

1) Autorización para contraer deuda

Tanzi plantea que la experiencia internacional con respecto al endeudamiento de los gobiernos subnacionales es negativa. En particular, este autor se muestra contrario a esta forma de financiamiento a menos que se prevengan los problemas generados en la práctica, a saber: 1) ausencia de buenos sistemas de gestión del gasto público que permitan monitorear y controlar las obligaciones de la deuda, 2) falta de incentivos para las autoridades subnacionales para no endeudarse, puesto que los beneficios de la deuda son percibidos en el presente mientras que los costos pueden ser diferidos a futuras administraciones, 3) supuesto implícito de que el gobierno central se hará cargo de la deuda en caso de insolvencia, 4) falta de sistemas presupuestarios subnacionales para realizar proyecciones competentes de ingresos y gastos, y 5) multiplicidad de fuentes desde las cuales se puede contraer deuda, tales como préstamos con organismos públicos, banca privada, atraso en pago a proveedores, pensiones y salarios (Tanzi 1996, 309-10).

Artana y López Murphy (1997, 34-5) son más categóricos y proponen prohibir operaciones de autopréstamos (con cargo a deuda con los empleados o proveedores) y cualquier endeudamiento con el sistema financiero. Sobre lo último, el tamaño eventual de la deuda pública subnacional podría poner al conjunto del país en riesgo. Se podría, en cambio, permitir financiamiento multilateral o a través del uso de fondos rotativos disponibles para un gobierno subnacional que se encuentre en el máximo de su inversión histórica. En cualquier caso, debiera existir una legislación clara y con topes definidos.

Respecto de tal legislación, existe diversidad entre los países. Sin embargo, es posible distinguir cuatro enfoques principales: 1) referencia única o primordial en el mercado financiero y la credibilidad crediticia del gobierno subnacional solicitante (Brasil y Canadá), 2) cooperación intergubernamental con respecto al diseño e implementación de los controles de deuda (países escandinavos, Australia y Alemania), 3) controles de deuda basados en reglas con respecto a límites de endeudamiento, destino de los recursos, o servicio

de deuda (Estados Unidos, Suiza y España), y 4) controles administrativos del gobierno central en la forma de imponer límites anuales al endeudamiento de los gobiernos subnacionales, autorización de cada operación, y monitoreo ex-post (Reino Unido, Francia, Japón y Corea) (Ter-Minassian 1997, 18-19).

III. INSTITUCIONALIDAD REGIONAL ACTUAL: UNA EVALUACION

Las regiones en Chile están sujetas a una relación de dominación y dependencia con respecto al gobierno central, lo cual explica su más lenta tasa de crecimiento económico y menor desarrollo con respecto a Santiago.

Se argumenta que para romper esta relación y reemplazarla por una de cooperación, el poder político debe ser redistribuido (Boisier 1994, 7). Esto significa dar origen a unidades jurídicas nuevas y distintas del gobierno central, que no dependan jerárquicamente de éste, que cuenten con patrimonio propio, y que sean generadas democráticamente en elecciones directas.

El carácter de estado unitario desconcentrado no se plantea como estático en Chile. Existe un proceso de descentralización en curso que no ha sido consolidado. Ello da origen a arreglos institucionales curiosos, como es el caso de la dualidad de funciones de los intendentes, la deficiente autonomía financiera, y la poca influencia de los actores regionales en la gestión de los servicios públicos.

1. Niveles subóptimos de eficiencia económica

La institucionalidad de gobierno interior en Chile presenta niveles subóptimos de eficiencia económica porque existen potenciales mejoras de Pareto que no han sido realizadas y que tienen fuentes variadas.

En primer lugar, la concentración de funciones en Chile hace que en teoría no existan pérdidas por economías de escala dado que el gobierno central administra todos los servicios públicos, supuestamente con mayor capacidad burocrática que los gobiernos subnacionales. Sin embargo, la observación de Oates de que a iguales costos de provisión es más eficiente que los gobiernos subnacionales provean la cantidad preferida por la población, en vez de que el gobierno central provea una cantidad *per capita* uniforme (Oates 1972, 35 citado por Tanzi 1996, 298), pone en evidencia una pérdida importante de eficiencia.

En efecto, el hecho de que las regiones se excluyen por completo de decidir todo tipo de bienes y servicios públicos tales como vivienda, educación, capacitación, parques y recreación, seguridad pública, indica que la eficiencia en la asignación de recursos es limitada. Incluso, en el ámbito de decisión reducido a los planes de desarrollo regional las decisiones son fuertemente condicionadas a establecer prioridades entre proyectos propuestos por el gobierno central. Además, los consejos regionales deben compartir con los intendentes estas decisiones, por lo que el gobierno central siempre tiene algo que decir al respecto.

Con respecto al traspaso de funciones, es importante subrayar que un problema común en América Latina es que este proceso no ha sido amarrado con los recursos económicos requeridos para llevar adelante estas nuevas responsabilidades (Marcondes 1996, 225). Esto ha ocurrido en Chile en el caso de funciones compartidas entre el gobierno central y los municipios en los ámbitos de educación y salud. Más notorio ha sido el caso de la escasez de recursos para las funciones de fomento productivo de los municipios, lo cual ha hecho de éstas algo meramente simbólico (Chile 2000, 49).

Una segunda fuente de pérdida de eficiencia es que, dado que el gobierno central utiliza una tecnología única para la provisión de los servicios, se limita la capacidad regional para diseñar prácticas innovadoras que, a la vez, pudiesen ser replicadas por las otras regiones.

En tercer lugar, no existen mecanismos formales de coordinación entre los gobiernos regionales y los gobiernos municipales, una condición que también puede ser observada en muchos países de América Latina (Blanco n/d, 145). En Chile la situación es particularmente grave ya que los esfuerzos de cada nivel parecen desarrollarse en líneas paralelas. Un ejemplo de lo anterior es la confusión existente en la ciudadanía sobre quién es el responsable final de la educación municipalizada.

No obstante las limitaciones hasta aquí mencionadas, la pérdida más relevante en eficiencia tiene su origen en la contradicción institucional producida por la doble dependencia de los intendentes. No es aventurado señalar que la tarea de los intendentes de transmitir las preferencias de las regiones al gobierno central se cumple en forma distorsionada. Ello se debe a que cada intendente responde simultáneamente ante dos autoridades⁴: por un lado, el Presidente de la República, y por el otro, los gobiernos regionales.

⁴ Un agente con dos principales en el modelo de agente-principal.

Esta peculiar doble dependencia del intendente regional es justificada en referencia a una interpretación *sui generis* de la clásica dicotomía política-administración, bajo la cual sería posible separar el diseño de políticas de la administración de las mismas. En este esquema el intendente desempeña las funciones que la más alta autoridad política del país -el Presidente de la República- le delega, mientras que el consejo regional le entrega la "administración" de las regiones.

Cada intendente es el representante directo del Presidente de la República en la región y, como tal, desempeña las funciones de gobierno interior⁵. Cuentan con la colaboración directa de secretarios regionales que representan a todos los ministerios con la excepción de Interior, Secretaría General de la Presidencia, Defensa y Relaciones Exteriores. Estos secretarios regionales ministeriales están a cargo de la elaboración, ejecución y coordinación de las políticas, planes, presupuestos, proyectos de desarrollo y de todas aquellas materias que sean de competencia del gobierno regional (Chile 1993, Art. 62).

Al mismo tiempo, cada intendente es el "ejecutivo del gobierno regional", que está integrado por este último más el consejo regional. Los consejos regionales están compuestos por un número variable de consejeros elegidos por los colegios provinciales, integrados para este efecto por los concejales municipales elegidos directamente por la ciudadanía.

En efecto, su tarea es promover el desarrollo social, cultural y económico de la región, para lo cual cuenta con personalidad jurídica, patrimonio propio, y atribuciones definidas por ley. Las funciones de desarrollo de los gobiernos regionales deben realizarse bajo principios de equidad, eficiencia y eficacia en el uso de los fondos públicos y en la prestación de servicios, además de procurar la participación efectiva de la comunidad y la preservación y mejoramiento del medio ambiente (Chile 1993, Art. 14)⁶.

⁵ Entre ellas que se cuentan: a) garantizar el orden, seguridad y respeto de los habitantes y bienes; b) aplicar las disposiciones de la Ley de Extranjería; c) coordinar y fiscalizar a los servicios públicos que operen en la región cuyos programas no sean financiados con fondos regionales; d) hacer presente a las autoridades del nivel central las necesidades de la región; y e) prevenir y enfrentar situaciones de catástrofe o emergencia (Chile 1993, Art. 2).

⁶ Como ejecutivo del gobierno regional, cada intendente ejerce entre otras las siguientes funciones: a) formular políticas de desarrollo de la región; b) someter al consejo regional los planes y estrategias regionales de desarrollo, así como implementar su ejecución; c) presidir el consejo regional con derecho a voz y, en caso de empate, con derecho a voto dirimente en materias que no sean de fiscalización. En la práctica el número total de consejeros siempre es par; d) someter al consejo regional el proyecto de presupuesto del gobierno regional, ajustado a la política de desarrollo nacional, la

Otro problema evidente de régimen interior es que los secretarios regionales ministeriales dependen, por un lado, de cada intendente y, por el otro, del ministro respectivo. Pese a que los intendentes son en parte fundamental agentes del Presidente de la República, los problemas de coordinación al interior del gobierno central desconcentrado son evidentes. En efecto, los intendentes enfrentan a los secretarios regionales ministeriales como intermediarios de las políticas sectoriales centrales y responsables de los servicios públicos en cada región. Por otro lado, los consejos regionales no tiene ninguna atribución de control con respecto a ellos (Martelli y Valenzuela 1999, 10). Con respecto a lo último, el objetivo de los gobiernos regionales está restringido al ámbito de la planificación regional.

2. Mecanismos adecuados de redistribución

Tal como lo predice la nueva geografía económica de Krugman, las características territoriales de Chile hacen de él un país con una distribución heterogénea de recursos naturales y concentrada en términos de población y producción. Por lo mismo, la política de descentralización del gobierno de Lagos considera un esfuerzo importante pro equidad horizontal, así como de equidad vertical mediante transferencias, redistribución del ingreso e incentivos para la localización productiva en regiones deprimidas (Chile 2000, 35).

Dado que en Chile los gobiernos subnacionales no cuentan con la atribución de fijar tasas impositivas, no existen migraciones interregionales o intercomunales para captar menores impuestos o mayores beneficios sociales. Por esta vía, el sistema tributario chileno no favorece el aumento de la inequidad. En cambio la existencia de un mecanismo adecuado de transferencias a través de fondos de compensación ha contribuido a disminuir la inequidad interjurisdiccional, aunque aún queda mucho por avanzar.

El presupuesto de los gobiernos regionales, definido año a año en la Ley de Presupuesto de la Nación contempla dos componentes: un programa de gas-

Ley de Presupuesto de la Nación, y demás normativas de administración financiera del Estado; e) proponer al consejo regional la distribución de los recursos regionales provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, de los inversiones sectoriales, y de los tributos que según la Constitución (Art. 19, no. 20) graven por ley actividades y bienes que tengan una clara identificación regional destinados al "financiamiento de obras de desarrollo"; f) proponer al consejo regional la celebración de convenios de programación con otros gobiernos regionales o ministerios relativos a proyectos de inversión, los cuales deberán ser sancionados mediante decreto supremo; g) administrar los bienes nacionales de uso público en la región; y h) coordinar, supervisar o fiscalizar a los servicios públicos que operen en la región y que sean financiados con fondos regionales (Chile 1993, Art. 24).

tos de funcionamiento y un programa de inversión regional (Chile 93, Art. 72). Este último proviene del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), el cual tiene un objetivo de compensación territorial, y que se define como un porcentaje del total de los gastos de inversión pública que establece la Ley de Presupuestos. Un 90 por ciento del Fondo es distribuido a las regiones de acuerdo a criterios específicos. Para promover eficiencia en el uso de estos recursos un 5 por ciento es asignado a las regiones con mejores indicadores de costo-efectividad. El restante 5 por ciento es asignado a gastos de emergencia, tales como desastres naturales (Chile 1993, Art. 76).

Con el fin de disminuir las amplias disparidades entre las regiones en términos de crecimiento económico y desarrollo social, nuevos criterios e indicadores para la asignación del 90 por ciento del Fondo Nacional de Desarrollo Regional fueron introducidos en 1993 considerando el nivel socioeconómico de la región (alfabetismo, desempleo, mortalidad, pobreza, producto *per capita* etc.), así como su condición particular territorial (dispersión poblacional, ruralidad, deterioro ecológico, costos de construcción, etc.) (Chile 1993, Art. 75).

Adicionalmente, aunque no forma parte del presupuesto del gobierno regional, la Ley de Presupuesto incluye un fondo de Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), el cual es responsabilidad del ministerio respectivo. Sin embargo, el consejo regional tiene la atribución de resolver la distribución de estos recursos entre proyectos específicos que cumplan con los requisitos exigidos por el ministerio (Chile 1993, Art. 79). En 1997 el ISAR incluía seis programas: Conservación de la Red Vial Comunal y Agua Potable Rural (ambos del Ministerio de Obras Públicas), Programa de Mejoramiento de Barrios (del Ministerio del Interior), Infraestructura Deportiva (DIGEDER), Pavimentación Urbana (Ministerio de Vivienda y Urbanismo), y Red Asistencial (Ministerio de Salud).

La Ley de Presupuesto de la Nación contempla que los recursos de inversión pública decididos a nivel regional -esto es, que requieren la aprobación formal de los consejos regionales para que la inversión se haga efectiva- como porcentaje del total de la inversión pública nacional experimenten un aumento desde un 44,4 por ciento en 2000 a un 46,6 por ciento en 2001, para alcanzar el 50 por ciento al final del gobierno de Ricardo Lagos en marzo de 2006 (SUBDERE 2000, 50). Estos recursos provienen específicamente de cuatro fuentes: el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, el fondo de Inversión Sectorial de Asignación Regional, el fondo de Inversión Regional de Asignación Local y los Convenios de Programación.

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional como porcentaje del total de la inversión pública pasará de un 15,9 por ciento en 2000 a un 17,3 por ciento en 2001. Aunque estas cifras representan avances relevantes de descentralización fiscal, la importancia de este logro es relativa si se le compara con el total de la inversión privada que se realiza en las regiones, y que en gran medida depende de políticas nacionales y no regionales. En efecto, en 1998 del total de la inversión nacional sólo un 10 por ciento correspondía a inversión pública (Schilling 1997, 32). En cualquier caso, se cuestiona que exista una asignación presupuestaria efectiva, atribución que sigue manejando el gobierno central. Los gobiernos regionales se limitarían a establecer prioridades entre los proyectos de inversión (Correa 1998, 263).

Con respecto a los ingresos de los gobiernos locales, los fondos transferidos desde el gobierno central representan sólo un 50 por ciento del total de sus ingresos (Rosenfeld 1995, 39), y provienen del Fondo Común Municipal (FCM) y de las Inversiones Regionales de Asignación Local (IRAL). Este último componente incluye los siguientes programas: Programas de Mejoramiento Urbano (Ministerio del Interior), Entre Todos, Apoyo Productivo Rural y Desarrollo Juvenil FOSIS (los tres últimos del Ministerio de Planificación y Cooperación).

Aunque los recursos municipales han crecido considerablemente en la última década, y el Fondo Común Municipal ha contribuido a disminuir la brecha entre comunas pobres y comunas ricas, la desigualdad en términos de ingresos es aún enorme. Sin la existencia del FCM el primer decil de los municipios más ricos obtendría ingresos equivalentes a 300 veces los ingresos del decil más pobre. Con la aplicación del FCM la diferencia se reduce a 26 (Chile 2000, 49). Se espera una estrechamiento adicional con la aprobación de modificaciones a la Ley de Rentas Municipales en diciembre de 2000. Condición para ello es que se reduzca la gran proporción de los recursos del FCM destinados a administración, que en 1999 representó un 57 por ciento del fondo (Chile 2000, 121).

De acuerdo a los criterios teóricos de redistribución se puede afirmar que no existe competencia tributaria interregional ni tampoco diferencias sustanciales en las políticas de gasto social, lo cual minimiza en Chile las posibilidades de inequidad distributiva. De hecho, el único impuesto de recaudación y uso local -las contribuciones- tiene tasas uniformes que son determinadas a nivel central. Por lo mismo el Fondo Nacional de Desarrollo Regional cumple un rol fundamental para promover la equidad distributiva interregional.

Por otro lado, las transferencias desde el gobierno central en Chile no tienen un carácter procíclico, puesto que se destinan a financiar las inversiones regionales y locales y los gastos en educación y salud de los gobiernos locales (Artana y López Murphy 1997, 29-30).

3. Estabilidad macroeconómica a salvo

Según el estudio de Artana y López Murphy (1997, 24) -a diferencia de lo que ocurre en Argentina, Brasil y Colombia- Chile no presenta problemas significativos de diseño institucional regional que puedan poner en riesgo el manejo de la política macroeconómica. Lo que estos autores no señalan es que lo anterior ocurre no porque exista en Chile un esquema de descentralización fiscal bien diseñado, sino porque no existe ningún esquema. Administrar ingresos y gastos asignados por el gobierno central no es lo mismo que tener la facultad de decidir sobre ellos.

1) Esquema de ingresos públicos

Salvo el impuesto a la explotación minera, en Chile los gobiernos regionales no generan recursos propios vía tributación, dependiendo casi totalmente de los fondos asignados por el gobierno central.

Aunque la ley faculta a los gobiernos regionales para solicitar al gobierno central el traspaso de ingresos adicionales, este mecanismo no ha sido utilizado hasta la fecha (Chile 2000, 50). Es probable que la dependencia final de los intendentes del Presidente de la República inhiba el uso de este recurso legal.

Además de las transferencias desde el gobierno central a través del FMC y las ISAL, la principal fuente de ingresos de las municipalidades son los impuestos a las propiedades (contribuciones) y los permisos de circulación para automóviles. Los gravámenes a las propiedades son definidos por ley como un "impuesto nacional para beneficio municipal", lo cual significa que las decisiones más relevantes con respecto a exenciones, bases impositivas y tasas son mantenidas como prerrogativas del gobierno central (Marcel 1994, 108). En la actualidad las contribuciones pueden variar en un rango de entre 2.5 y 5.0 por mil del valor fiscal de las propiedades (Chile 2000, 49), lo que representa un radio de acción muy limitado para los gobiernos locales que genera un efecto mínimo sobre la gestión macroeconómica.

Las municipios cuentan con ingresos adicionales por concepto de patentes comerciales (incluidas las de venta de alcoholes), los derechos de aseo, las licencias de conducir, las transferencias de vehículos usados y otros derechos establecidos mediante ordenanzas municipales (Chile 2000, 119). El endeudamiento directo por parte de los gobiernos subnacionales pudiera ser una fuente potencial de recursos; sin embargo, cada operación debe ser autorizada por ley (Marcel 1994, 108), lo cual hace dicho mecanismo inoperante.

A través de todas estas fuentes los recursos municipales reales se han más que duplicado en la última década, creciendo por sobre el PIB nacional (Chile 2000, 49), sin incluir endeudamiento. La composición de los ingresos públicos es la que se presenta a continuación:

Cuadro 1
PARTICIPACION PORCENTUAL EN EL INGRESO PUBLICO
POR NIVEL DE GOBIERNO

Año	Central	Regional	Municipal
1990	93.5	0.1	6.4
1991	93.2	0.2	6.5
1992	93.1	0.2	6.7
1993	92.9	0.2	7.0
1994	93.0	0.2	6.8
1995	92.6	0.1	7.3
1996	92.2	0.3	7.5
1997	92.1	0.2	7.6
1998	91.6	0.2	8.1

Fuente: SUBDERE (en Chile 2000, 118).

En el Cuadro 1 se observa una altísima concentración de los ingresos públicos en el gobierno central, al mismo tiempo que la participación de los gobiernos regionales es marginal. Por otro lado, la situación relativa de las participaciones en el tiempo es más bien estática.

2) Esquema de gasto público

Dado que la propuesta de presupuesto regional es diseñada por el Intendente -funcionario de confianza del Presidente-, y que el consejo regional no tiene capacidad de negociación puesto que sólo establece prioridades entre proyectos de inversión alternativos, el presupuesto regional no produce déficit fiscal. Por otro lado, a partir de 2001 el presupuesto nacional contempla la obli-

gatoriedad de una superávit estructural de un 1 por ciento⁷, además de la diferenciación entre gastos permanentes y gastos temporales.

Las cifras que se presentan en el Cuadro 2 a continuación revelan una reducción en la participación del gobierno central con un aumento por parte de los gobiernos municipales y de los regionales. Se observa además un crecimiento más acelerado en la participación de los regionales con respecto a los comunales. En efecto, en nueve años el gobierno central ha reducido su participación en 6,3 puntos porcentuales. De esta cifra 3,5 puntos han comenzado a ser gastados por los gobiernos regionales, mientras que 2,8 puntos han ido a los gobiernos municipales.

Cuadro 2
PARTICIPACION PORCENTUAL EN EL GASTO PUBLICO POR NIVEL DE GOBIERNO

Año	Central	Regional	Municipal
1990	87.3	1.3	11.4
1991	87.1	1.4	11.5
1992	86.1	1.5	12.4
1993	85.7	2.6	11.7
1994	84.3	2.8	12.9
1995	84.0	2.9	13.1
1996	82.9	3.4	13.7
1997	81.7	4.1	14.2
1998	81.0	4.8	14.2

Fuente: SUBDERE (en Chile 2000, 118).

Aunque la participación en los gastos presenta una tendencia de crecimiento más rápida que en los ingresos para las regiones y las comunas, debe considerarse que el gasto está fuertemente condicionado a los ingresos. En efecto, a nivel regional el 80 por ciento del FNDR y el 93 por ciento de las ISAR tiene algún tipo de condicionamiento. Por su parte, sobre el 50 por ciento del gasto municipal está condicionado por las subvenciones de salud y educación (Chile 2000, 119), las cuales han aumentado en un 70 por ciento en el caso de salud y en un 86 por ciento en el caso de educación entre 1991 y 1998. A su vez los municipios han debido utilizar un 22 por ciento de sus ingresos extra subvenciones para financiar salud y educación (Chile 2000, 120).

⁷ Se considera que el Presupuesto de la Nación tiene un componente estructural y uno temporal. El primero incluye la variación de ingresos y gastos de acuerdo a la evolución de la economía en el mediano plazo, mientras que el segundo responde a variaciones coyunturales en estas cuentas.

Un problema importante en las subvenciones en salud y educación es que no consideran factores diferenciadores en la demanda de estos servicios, tales como: situación socioeconómica de la población beneficiaria y aspectos territoriales como ruralidad y accesibilidad de los servicios (Chile 2000, 120).

En definitiva, los gobiernos subnacionales manejan relativamente mayores flujos de recursos que hace 10 años, aunque en realidad no deciden su uso. Por lo mismo, aunque la estabilidad macroeconómica no está comprometida, la situación fiscal de los gobiernos locales es precaria dado que el gobierno central no les otorga los recursos suficientes para cumplir con las tareas que les ha asignado.

IV. ESTADO UNITARIO DESCENTRALIZADO: UNA EVALUACION PROSPECTIVA

Aunque el proceso mismo apunta hacia mayores grados de descentralización, en Chile no existe claridad acerca del modelo que se quiere lograr. Según el propio diagnóstico de la SUBDERE -organismo del gobierno central responsable del tema- hasta el momento sólo ha sido posible observar un conjunto de medidas fragmentarias y desvinculadas de una política integral de descentralización (Chile 2000, 6).

En cualquier caso, es evidente que es en el ámbito de los gobiernos regionales donde se requieren mayores avances. Al respecto, es posible identificar en la discusión pública dos opciones al status quo: una ficticia que corresponde al establecimiento de un estado unitario regional; y la otra real, que corresponde un estado unitario descentralizado.

Existen dos elementos diferenciadores principales entre un estado unitario regional y un estado unitario descentralizado. El primero es la existencia de una autoridad regional elegida en forma directa, que además de las tareas de administración, ejerce las de gobierno interior. El segundo es la presencia en el estado unitario regional de iniciativa legal sujeta a la Constitución como una atribución de autonomía política (Cea 1995). Esta autonomía no sería originaria, sino que otorgada por el Estado. Tampoco sería soberana, puesto que las regiones no tienen la potestad constituyente, pero sí la potestad legislativa (Nogueira 1997, 11).

La implementación de un estado unitario regional es imposible en Chile dadas las actuales circunstancias de democracia imperfecta, fuerte régimen pre-

sidencial, falta de interés de la sociedad civil, y sobretudo identidades regionales rudimentarias, basadas en territorios sin cohesión geográfica, económica y cultural. Otros proponen alcanzar el modelo de estado unitario regional como una etapa final después de la consolidación del estado unitario descentralizado (Tobar 1998, 313).

Un estado unitario descentralizado no posee la potestad de constituyente del estado federal, ni tampoco la potestad legislativa del estado unitario regional, pero sí posee potestades administrativas y financieras en un marco de autoridades políticas regionales elegidas (Nogueira 1997, 18). Dadas las orientaciones que la comunidad política y académica maneja actualmente es necesario poner énfasis en el componente fiscal de la descentralización entendiéndolo no como la administración de recursos asignados, sino con la generación, por lo menos en parte, de los ingresos y con la decisión no condicionada de su uso.

1. Mejoras en eficiencia económica

Según lo planteado en la sección de evaluación del sistema actual, las potenciales mejoras en la eficiencia económica en Chile tienen que ver, por un lado, con el fin de la doble dependencia de los intendentes y, por otro, con el traspaso de algunas funciones a los gobiernos regionales.

1) Dos roles, dos autoridades distintas

En un estado unitario descentralizado tradicional, el gobierno regional -compuesto por el intendente y el consejo regional- debieran ser elegidos directa o indirectamente por la ciudadanía y hacerse cargo de todas las funciones de impacto regional. Sin embargo, en Chile se propone la separación del doble rol del intendente en dos personas diferentes (Nogueira 1997 y Boisier 1998). Las atribuciones de gobierno interior, particularmente las funciones de orden y seguridad quedarían en manos del intendente o delegado nacional, el cual seguiría dependiendo jerárquicamente del Presidente de la República. Adicionalmente, el rol de ejecutivo del gobierno regional debiera ser asumida por un presidente regional, elegido directamente por los ciudadanos de cada región.

Bajo este esquema, los secretarios regionales ministeriales debieran dejar de ser los ejecutores de las políticas y programas del gobierno central y convertirse en supervisores de los gobiernos regionales a fin de que los programas se mantengan dentro del marco político y presupuestario del gobierno central

(Correa 1998, 266).

En el debate público los intendentes debieran mantener su dependencia jerárquica del Presidente de la República, pero no deben presidir los consejos regionales, ni ser los conductores del desarrollo regional. Los intendentes deben asegurar la coordinación del gobierno regional con el central, el cual actúa a través de los servicios públicos desconcentrados. Sería tarea de los presidentes regionales dirigir las estrategias de desarrollo (Correa 1998, 267).

Es posible que la elección de los presidentes regionales aumente la eficiencia económica al tener ellos acceso a una información más ajustada a las preferencias de los votantes; sin embargo, dado que sólo estarían actuando en el ámbito del desarrollo regional, existiría un amplio sector de bienes y servicios públicos donde no se observarían mejoras de eficiencia.

Por otro lado, las mejoras en eficiencia económica son inciertas, puesto que dependen de otros elementos que no están presentes en el debate público sobre descentralización, tal como que la elección de los presidentes regionales aumentaría adicionalmente la eficiencia económica si se contemplan mecanismos efectivos de participación más allá de una elección periódica.

En efecto, aun cuando los ciudadanos logran expresar sus preferencias por bienes y servicios públicos a través del voto, los mecanismos de responsabilización (*accountability*) no asegurarían que las autoridades electas implementen el programa más votado o que dispongan de los recursos políticos y económicos para hacerlo (Prud'homme 1995, 207-8). En cualquier caso, esta dimensión política de la descentralización no debe ser descuidada. Estudios recientes en Chile demuestran que el grado de participación ciudadana a través de los consejos regionales y locales es mínima (Lira y Marinovic 1999). Desde esta perspectiva, ciertamente hay un potencial no realizado de eficiencia, que tampoco es considerado en el debate público través de propuestas concretas.

2) Descentralizar todas las funciones

La política de descentralización del gobierno de Lagos señala que el gran número de funciones administrativas y de provisión de bienes y servicios públicos actualmente en manos del gobierno central debieran ser traspasado gradualmente a los gobiernos subnacionales. Un mecanismo para lo anterior es comenzar en algunos casos por desconcentrar la función, para luego descentralizarla propiamente (Chile 2000, 80). Bajo este esquema los intendentes

seguirían a cargo de la gestión de los servicios públicos desconcentrados. De esta manera, según La Moneda, se ganaría en eficiencia al adecuar la oferta de servicios a las necesidades regionales, pero al mismo tiempo se mantendría el control de los mismos (Chile 2000, 93); loable reconocimiento público de honestidad política.

La Moneda propone que la externabilidad de las funciones sea el criterio rector de decisión, quedando los principios de equidad y economías de escala como excepciones a la regla (Chile 2000, 117).

En este contexto, la política de descentralización del gobierno de Lagos propone que se mantengan a nivel central las funciones de gobierno interior, defensa, justicia, seguridad pública, previsión social, y regulación productiva. En cuanto a las funciones y agencias descentralizables se cuentan las de infraestructura intermedia y promoción productiva. Funciones compartidas debieran ser educación, salud, vivienda y empleo (Chile 2000, 81).

El gobierno de Ricardo Lagos es cauto con respecto al señalar que el objetivo general de su política de descentralización es traspasar poder de decisión y recursos a los gobiernos regionales y locales "para la gestión del desarrollo económico, social y cultural de sus respectivos territorios..." (Chile 2000, 8). En este contexto limitado de funciones, la administración de bienes y servicios públicos seguirá en manos del gobierno central, mientras que sólo la "gestión del desarrollo" (léase, planificación, promoción productiva y fijación de prioridades de inversión pública) verán avances descentralizadores.

La política presidencial no profundiza mucho sobre casos específicos, por lo que es necesario recurrir a otras fuentes. La transferencia de funciones consideradas básicas para un avance del proceso de descentralización se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 3

FUNCIONES E INSTRUMENTOS A DESCENTRALIZAR

Función	Instrumento
Capacitación laboral	- Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)
Promoción del turismo	- Servicio Nacional del Turismo (SERNATUR)
Promoción de la investigación científica y tecnológica	- Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) - Fondo de Fomento de la Ciencia y la Tecnología (FONDEF) - Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo
Inversión social	- Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)
Fomento del deporte y la recreación	- Dirección General de Deportes y Recreación (DIGEDER)
Desarrollo urbano	- Competencias del Ministerio de Vivienda y Urbanismo
Preservación del medio ambiente	- Comisiones regionales de medio ambiente (COREMA)
Desarrollo agropecuario	- Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP)
Preservación de los recursos forestales	- Corporación Nacional Forestal (CONAF)
Administración de los bienes fiscales, aguas y bordes costeros	- Secretarías regionales ministeriales de Bienes Nacionales
Fomento de la cultura	- División de Cultura del Ministerio de Educación - Fondo del Arte y la Cultura (FONDART) - Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM)
Fomento de la producción	- Corporaciones de fomento productivo regionales - Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) - Programas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas - Programas de fomento pesquero - Programas de fomento de la pequeña minería - Programas de transferencia tecnológica
Provisión de bienes y servicios públicos	- Empresas públicas que operen en la región
Planificación regional	- Secretarías regionales de planificación y coordinación (SERPLAC)
Regulación del sistema de transporte regional	- Competencias del Ministerio de Transportes
Desarrollo social	- Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) - Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) - Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) - Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) - Instituto Nacional de la Juventud (INJ) - Fundación Prodemu - Fundación Integra

Fuentes: Tobar (1998, 318-21), Marinovic (1999), y Martelli y Valenzuela (1999, 33-4).

En definitiva, las responsabilidades que bajo este esquema aún se plantean como de responsabilidad del gobierno central son: seguridad interna, orden público y extranjería; administración de justicia y sistema penitenciario; fiscalización laboral, previsional, sanitaria y agrícola; administración de subsidios nacionales a las personas; proyectos de infraestructura nacional (carrete-

ras y mega proyectos de riego); recaudación de impuestos internos y tesorería, aunque debiera asegurarse la participación de representantes de los gobiernos regionales en los consejos del Servicio de Impuestos Internos y de la Tesorería General de la República; y área social que negocia fondos regionales y municipales (Martelli y Valenzuela 1999, 29).

Con respecto a cuáles serían las consecuencias generales de un traspaso de funciones, es posible anticipar que la descentralización generará una competencia interregional beneficiosa; además, sistemas innovadores en la provisión de servicios podrán ser replicados por otras regiones.

Si se considera que las capacidades de las burocracias regionales son inferiores a aquellas de la burocracia central, entonces debe preverse que el traspaso de funciones generará problemas administrativos importantes. Una forma de evitarlos puede ser incentivar el traspaso de funcionarios, el cual no es automático en el caso de servicios que no cuentan con oficinas regionales o provinciales. Además debe considerarse un programa de capacitación intensivo que permita suplir la posible pérdida de recursos humanos calificados.

En relación al peligro de aumento de actos de corrupción, debe tomarse en cuenta mecanismos de control y transparencia pública a nivel regional y local que minimicen su ocurrencia. La denuncia de irregularidades a propósito del reciente cambio de mando en las alcaldías entrega evidencia circunstancial de la importancia de reforzar dichos mecanismos.

Una estrategia correcta de traspaso de funciones debiera hacerse caso por caso. Para determinar lo anterior se puede asignar alta, media o baja descentrabilidad según los criterios de externabilidad, valoración y tecnicidad de cada uno (Prud'homme 1995, 215-6). El Servicio de Cooperación Técnica, por ejemplo, no sería el mejor candidato para ser descentralizado puesto que posee una externabilidad media, dado que el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas en una región puede generar efectos en el empleo y la competitividad en regiones aledañas. Su valoración es alta, puesto que es posible cobrar a las empresas el costo de los servicios, y su tecnicidad es alta, porque las tareas de consultoría requieren de un alto grado de *expertise*.

Como se indicó anteriormente, los seguros se benefician de la capacidad de captar el mayor número de asegurados a fin de distribuir el riesgo (*pooling*) y de esta forma disminuir el valor de las primas; por lo mismo, un posible seguro de desempleo no debiera ser descentralizado, mientras que el mismo criterio debiera aplicarse al Fondo Nacional de Salud (FONASA).

2. Redistribución: mejorar asignación de los fondos y mantener centralizados los impuestos a los recursos naturales

Los aspectos más importantes para el avance en materia de redistribución se refieren a los fondos de transferencias desde el gobierno central y a la asignación de tributos a los gobiernos subnacionales.

Con respecto a las transferencias, actualmente los gobiernos regionales se limitan a establecer prioridades entre los proyectos de inversión previamente preparados por el gobierno central. Bajo un estado unitario descentralizado el gobierno central mantendría parcialmente su prerrogativa de promover determinadas políticas al tener que negociar su diseño, pertinencia e implementación con los gobiernos regionales (Martelli y Valenzuela 1999, 29). Esto es lo que sucedería con los fondos de redistribución (Fondo Nacional de Desarrollo Regional, Fondo Común Municipal, y Fondo Solidario de Inversión Social).

Demás está decir que estos últimos no debieran descentralizarse puesto que están destinados a disminuir la inequidad interjurisdiccional. Además, las posibles disminuciones en la inequidad intrarregional que son posibles cuando existen grandes jurisdicciones no se da en Chile, puesto que el tamaño de las regiones es pequeño y existe una gran concentración de la riqueza y la actividad productiva en tres regiones (Metropolitana, Aconcagua y Bío-Bío).

El mismo criterio vale para otros fondos y agencias que han sido presentadas como descentralizables: el Fondo de Fomento de la Ciencia y Tecnología (FONDEF), el Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo, y los programas de fomento productivo. De lo contrario aparecerían niveles de producción dispares de estos bienes públicos entre las regiones, lo que en definitiva reforzaría la concentración de estas actividades. Si se quiere revertir la tendencia natural a la concentración de la actividad productiva señalada por Krugman (1998) deben mantenerse centralizados los instrumentos de fomento productivo y tecnológico. En cualquier caso, éstos debieran tener una estructura desconcentrada.

Con respecto a las atribuciones tributarias, la política de descentralización del Presidente Lagos propone analizar la factibilidad de descentralizar los tributos regionales para la explotación y uso de recursos naturales no renovables, ingresos asociados al patrimonio regional (terrenos públicos, edificaciones y mobiliario, parques nacionales, etc.), tributos específicos para obras de desarrollo, además de introducir un esquema de coparticipación del IVA (Chile 2000, 121).

Debe tenerse especial cuidado en la asignación a los gobiernos subnacionales de impuestos que puedan aumentar la inequidad entre las jurisdicciones. Materializar la actual atribución constitucional de imponer tributos sobre actividades y bienes de carácter regional o local es una propuesta factible que debe excluir a los recursos naturales debido a su potencial para aumentar la inequidad interregional. La posesión de estos recursos es muy heterogénea a lo largo del país. Si se impusiera, por ejemplo, un tributo sobre la explotación forestal de beneficio regional se produciría un brecha importante entre las regiones del sur y las del centro y norte.

Aparte de esta última propuesta, las mejoras en la equidad distributiva parecen aseguradas, puesto que las mociones tributarias no se dirigen a traspasar a las regiones la fijación de tasas a los impuestos a la renta de las empresas. Se trata de proyectos de recaudación y mayor participación, los cuales si no en términos de equidad, sí tienen efectos macroeconómicos importantes.

3. Gestión macroeconómica: descentralizar con cautela

La política de descentralización del Presidente Lagos señala que en el Chile del bicentenario (2010) existirá una ley de rentas regionales que aseguraría la autonomía de las regiones en la asignación de recursos (Chile 2000, 17). Aunque se propone también incluir glosas diferenciadas por región en la Ley de Presupuesto de la Nación, el grado de complejidad de la propuesta es aún muy rudimentario.

Lo mismo ocurre con la propuesta de permitir el endeudamiento a los gobiernos regionales y locales, la cual aunque presente en el debate público no ofrece un grado de elaboración que permita anticipar su implementación ni en el corto ni en el mediano plazo (Chile 2000, 122). De hecho, no existen estudios profundos sobre la aplicabilidad de esta atribución más que la idea de resguardos en cuanto a que el endeudamiento se haga como proporción a sus ingresos (30 por ciento del presupuesto anual) y capacidad de pago, además de estar restringido al financiamiento de proyectos de inversión (Martelli y Valenzuela 1999, 37). También se propone que cada operación crediticia sea autorizada por el Congreso Nacional (Tobar 1998, 319), lo cual es una prevención adecuada que, sin embargo, puede resultar en su inoperancia o bien en el pago de favores políticos dependiendo del signo ideológico de la mayoría parlamentaria y del gobierno subnacional solicitante.

La coparticipación sobre los impuestos nacionales (IVA, Renta, Aduanas, Específicos, Actos Jurídicos) teniendo además la posibilidad de fijar la tasa

impositiva regional sobre rangos específicos y aplicar sobretasas regionales (Martelli y Valenzuela 1999, 38-39; Chile 2000, 122), es una propuesta que debe ser rechazada dado el carácter procíclico que tienen, además de las dificultades administrativas que representan.

Con respecto al gasto, hay quienes sugieren que la descentralización fiscal se haga efectiva a través del gasto público y no de la recaudación (Schilling 1997, 33; Lira 1997, 73). Como se ha señalado esta política tiene consecuencias para la gestión macroeconómica y redistributiva, pero por sobre todo no se contradice con un esquema de descentralización fiscal efectiva en el cual los gobiernos subnacionales internalizan el costo de sus decisiones de gasto.

En lo que se refiere al traspaso de funciones a los gobiernos subnacionales, es posible predecir que éstos serán objeto de demandas sociales dispares. Por ejemplo, las necesidades de capacitación para jefes de hogar en Lota serán muy distintas a aquellas de los jefes de hogar de Las Condes. Es más, es probable que en esta última comuna la demanda principal sea seguridad pública y no capacitación.

Es posible que una definición central laxa sobre gasto social subnacional comprometa la estabilidad macroeconómica cuando se trate de ítemes procíclicos de gasto, tales como programas desempleo, los cuales tienen un efecto fuerte sobre la demanda agregada, además de migraciones netas a aquellas regiones o comunas con mayor gasto social. Por lo mismo, para evitar estos problemas debieran preverse mecanismos tales como la fijación presupuestaria anual o plurianual del gasto social y/o un margen de acción limitado a un rango estrecho.

Debe ponerse énfasis en el debate nacional que cualquier traspaso de funciones debe ir acompañado de los recursos financieros necesarios, sea como transferencias desde el gobierno central, sea como cargo a los usuarios, a fin de no comprometer la situación fiscal de los gobiernos regionales y locales. Este no es sólo un requerimiento teórico, sino que la propia experiencia previa de Chile con la educación municipalizada.

IV. CONCLUSIONES

La teoría y la práctica de la descentralización fiscal y funcional entregan importantes lecciones de las cuales el debate público chileno puede beneficiarse. Existen ganancias potenciales significativas si el proceso de descentralización continúa, pero a la vez deben considerarse con cautela las lecciones y problemas potenciales que han sido tratados en este estudio.

La principal lección es que si bien la descentralización es un derecho político de las comunidades regionales y locales, existe una disyuntiva económica que no sólo afecta a dichas unidades territoriales, sino que al país en su conjunto. Los distintos niveles de gobierno enfrentan incentivos disímiles para promover estos objetivos, por lo que habrá funciones específicas que deben permanecer a cargo del gobierno central si se desea conseguir determinados objetivos tales como estabilidad macroeconómica, eficiencia económica y equidad interregional.

La tendencia actual en Chile a una mayor participación de los gobiernos regionales y municipales en los ingresos públicos y las decisiones sobre el gasto no compromete la estabilidad macroeconómica, principalmente porque la total autonomía financiera está aún muy lejos de ser una realidad. La descentralización de la función de hacienda -no sólo a través de la recaudación de cierto tipo de tributos, sino que también la decisión de fijar tasas a fin de atraer inversión y limitar actividades que generen externalidades negativas- podría significar un giro sustancial al proceso de no contar con los resguardos apropiados. La experiencia de otras naciones de la región sugiere que esto no sólo atentaría contra el interés del país en su conjunto, sino que también contra las regiones y comunas que verían debilitadas políticamente sus demandas por mayor autonomía.

Cautela no significa inactividad, pero sí un proceso concienzudo y de avance progresivo. Por ejemplo, el traspaso de servicios, fondos y oficinas ministeriales no puede hacerse en paquete, como es la intencionalidad en el debate actual, sino que de acuerdo a los méritos descentralizadores de cada uno de ellos.

En el caso de Chile los mayores beneficios que el país podría percibir son realizables en el ámbito de la eficiencia económica a través de la separación del doble rol del intendente en dos autoridades distintas, una de las cuales -el presidente regional- debiera ser electa. Los efectos económicos que tal medida conllevaría son difíciles de cuantificar; sin embargo, una vez implementada le otorgarían un impulso político importante al proceso descentralizador.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Aghón, Gabriel, y Herbert Edling (1997), "Descentralización fiscal en América Latina: algunas lecciones y nuevos desafíos". En CEPAL/GTZ. *Descentralización fiscal en América Latina; nuevos desafíos y agenda de trabajo*. (LC/L.1051). Gabriel Aghón y Hubert Edling (comps.). Santiago: Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ.
- Artana, Daniel, y Ricardo López Murphy (1997), "Descentralización fiscal y aspectos macroeconómicos: una perspectiva latinoamericana". En CEPAL/GTZ. *Descentralización fiscal en América Latina; nuevos desafíos y agenda de trabajo*. (LC/L.1051). Gabriel Aghón y Hubert Edling (comps.). Santiago: Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ.
- Blanco, Carlos. N/d. "Decentralization: A process of integral transformation". En UNDP (ed.), *Governance and Democratic Development in Latin America and The Caribbean*. New York: Oxford University Press.
- Boisier, Sergio (1994), "Regionalización, descentralización y desarrollo regional. Perspectivas político-administrativas en Chile". *Serie Ensayos*, Documento 94/23, Santiago: ILPES.
- Boisier, Sergio (1998), "Chile siglo XXI: descentralización del Estado o descentralización de la sociedad?". Artículo presentado en las "Jornadas de reflexión y análisis sobre el proceso de descentralización" realizado en Viña del Mar el 8 y 9 de enero de 1998. En: *Reflexión y Análisis sobre el Proceso de Descentralización en Chile*. Santiago: MIDEPLAN/SUBDERE/PNUD, septiembre.
- Brewer-Carías, Allen R. N/d. "The process of political decentralization in Latin America: A federalist perspective". En UNDP (ed.), *Governance and Democratic Development in Latin America and The Caribbean*. New York: Oxford University Press.
- Cea, José Luis (1997), "Hacia el Estado regional en Chile". *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 24, No.2, pp. 337-51.
- Chile (1993), *Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional*. Santiago: Ministerio del Interior (SUBDERE).
- Chile (2000), "Bases para una política de descentralización". *Documento de Trabajo*. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior. Santiago, octubre.
- Correa, Germán (1998), "Algunas reflexiones generales". Artículo presentado en el seminario "Hacia un modelo de Estado descentralizado" realizado en Viña del Mar en enero de 1998. En: *Reflexión y Análisis sobre el Proceso de Descentralización en Chile*. Santiago: MIDEPLAN/SUBDERE/PNUD, septiembre de 1998.
- Lira, Luis (1998), Comentario en el seminario "Aspectos político-institucionales del proceso de descentralización" realizado en La Serena en septiembre de 1997. En: *Reflexión y Análisis sobre el Proceso de Descentralización en Chile*. Santiago: MIDEPLAN/SUBDERE/PNUD, septiembre de 1998.
- Lira, Luis, y Fernando Marinovic (1999), "Estructuras participativas y descentralización: el caso de los consejos regionales en Chile". En: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Centro de Estudios Urbano Regionales (CEUR) (eds.). *Instituciones y Actores del Desarrollo Territorial en el Marco de la Globalización*. Concepción: Ediciones Universidad del Bío-Bío.
- Krugman, Paul (1998), "Space: the final frontier". *Journal of Economic Perspectives*, Vol 12, No. 2, Spring, pp. 161-74.
- Marcel, Mario (1994), "Decentralization and development: the Chilean experience". En Gustav Ranis (ed.). En: *Route to Modern Growth: Latin America in the 1990s. Essays in*

- Honor of Carlos Díaz-Alejandro. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Marcondes, Claudia (1996), "Latin America: Introduction". En Patricia Mc Carney (ed.), *The Changing Nature of Local Government in Developing Countries*. Toronto: Centre for Urban and Community Studies/University of Toronto Press.
- Marinovic, Esteban (1999), "Aptitud del GORE de la X Región para acceder al traspaso de la SERPLAC". Informe preparado para la Secretaría de Planificación y Coordinación de la Región de Los Lagos. Puerto Montt, octubre.
- Martelli, Giorgio, y Esteban Valenzuela (1999), "Propuestas de reformas a los gobiernos regionales para su fortalecimiento y democratización". Informe preparado para la Fundación Friedrich Ebert. Santiago, julio.
- McLure Jr., Charles E. (1995), "Comment on 'the dangers of decentralization' by Prud'homme". *The World Bank Research Observer*, vol 10, No. 2, August, pp. 221-6.
- McLure, Charles E. (1996), "Comment on 'Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects', by Vito Tanzi". En: *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995*. Washington DC: The World Bank, pp. 317-22.
- Musgrave, R. (1969), "Theories of fiscal federalism". *Public Finance*, Vol. 24, No. 4, pp. 521-32.
- Nogucira, Alberto (1997), "Un modelo de Estado unitario descentralizado administrativamente y políticamente para Chile: reflexiones prospectivas de los gobiernos regionales a mediano plazo". Mimeo. Talca: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Talca.
- Oates, Wallace E. (1972), *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Prud'homme, Rémy (1995), "The dangers of decentralization". *The World Bank Research Observer*, vol 10, No. 2, August, pp. 201-20.
- Rosenfeld, Alex (1995), "Descentralización y gobiernos locales". En GTZ/PGU. *¿Descentralizar en América Latina?*. Quito: Programa de Gestión Urbana GTZ/PGU.
- Schilling, Marcelo (1998), "Balance y perspectiva de la descentralización chilena". Artículo presentado en el seminario "Aspectos político-institucionales del proceso de descentralización" realizado en La Serena en septiembre de 1997. En: *Reflexión y Análisis sobre el Proceso de Descentralización en Chile*. Santiago: MIDEPLAN/SUBDERE/PNUD, septiembre.
- Tanzi, Vito (1996), "Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects". En: *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995*. Washington DC: The World Bank, pp. 295-316.
- Ter-Minassian, Teresa (1997), "Intergovernmental fiscal relations in a macroeconomic perspective: An overview". En: Teresa Ter-Minassian (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Tiebout, Charles M. (1961), *An Economic Theory of Fiscal Decentralization in Public Finance: Needs, Sources and Utilization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Tobar, Manuel (1998), "Moderar el régimen presidencial por la vía de la descentralización". Artículo presentado en el seminario "Hacia un Modelo de Estado Descentralizado Chileno" realizado en Viña del Mar en enero de 1998. En: *Reflexión y Análisis sobre el Proceso de Descentralización en Chile*. Santiago: MIDEPLAN/SUBDERE/PNUD, septiembre.
- Wildasin, David (1996), "Comment on 'Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects', by Vito Tanzi". En: *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995*. Washington DC: The World Bank, pp. 322-8.

NUEVOS ENFOQUES EN LAS RELACIONES LABORALES PARA EL DESARROLLO PRODUCTIVO

Mario Alburquerque
Verónica Oxman

I. INTRODUCCION

Este artículo se organiza en torno a dos preguntas: ¿Qué tipo de relaciones laborales son las adecuadas para sustentar el desarrollo productivo en Chile, de aquí al mediano y largo plazo? ¿Qué tipo de sindicalismo es necesario para esas relaciones laborales?

La hipótesis que guía esta reflexión es que existe una brecha entre lo que podría definirse como un paradigma productivo moderno y las relaciones laborales realmente existentes. Si entendemos por paradigma productivo moderno aquél que está basado en la agregación de valor, o en otros términos, en el desarrollo de ventajas competitivas y no sólo comparativas, esta brecha se manifiesta principalmente en que:

1. Las relaciones laborales actuales no incentivan la capacitación, el aprendizaje y el mejoramiento de los recursos humanos. El elevado grado de flexibilidad laboral existente, premia la rotación en el empleo, el empleador busca lo que requiere en el mercado reemplazando a la mano de obra "obsoleta" por otra actualizada y no invierte en desarrollar las capacidades de los trabajadores que tiene empleados.
2. Las relaciones laborales actuales no incentivan la cooperación entre las partes para generar riqueza. Se basan en la negociación de los excedentes obtenidos en el pasado, más que en abrir horizontes comunes de mutuo beneficio. De la vida laboral actual no surgen actores en condiciones de negociar, en el plano de las políticas nacionales, la mejoría generalizada de las condiciones competitivas del país basadas en la cooperación. A nivel de las empresas, tampoco se presentan los actores capaces de acordar una agenda que se abra al futuro, superando la distribución "post factum", es decir, una vez terminado un ciclo económico.
3. No existen las instituciones para regular el cambio. Las existentes, como la legislación laboral, están cuestionadas ya que fueron creadas para otro

contexto. La debilidad de los actores nacionales se expresa también en un diálogo social escuálido.

4. El debate nacional no recoge los temas del trabajo, o sólo lo hace marginalmente. No hay suficiente investigación y reflexión sobre los temas laborales, particularmente desde la perspectiva del cambio. El debate se polariza entre una postura radicalmente libremercadista y otra que enfatiza los efectos perversos del modelo imperante.

El artículo se ordena de la siguiente manera: En primer lugar, se pasa revista al concepto de trabajo tal como está siendo planteado actualmente. Luego se hace un diagnóstico de la situación actual de las relaciones laborales y en particular del estado del movimiento sindical. Se plantea la existencia de un estancamiento en el desarrollo sindical, no sólo en términos orgánicos, sino como un agotamiento de la agenda y de las prácticas de acción sindical. Finalmente, se proponen algunos temas constitutivos de la nueva agenda del diálogo laboral, desde la óptica de su utilidad para la implantación de un paradigma productivo moderno.

II. EL ACTUAL CONCEPTO DE TRABAJO

Para analizar qué tipo de posibles relaciones laborales son las adecuadas para sostener el desarrollo productivo en el mediano plazo es necesario entender cual es el rol del trabajo en la generación de riqueza. El debate sobre el tema es importante y está muy marcado por la discusión respecto al empleo. La experiencia comparada entre Estados Unidos y Europa, ha llevado incluso a hablar del fin del trabajo, tanto por las dificultades en el último caso para resolver el alto desempleo, como por el impacto de las nuevas tecnologías en la productividad, que han hecho pensar en un proceso acelerado de automatización¹.

No obstante, la profecía del fin del trabajo no se ha cumplido: el caso norteamericano parece mostrar que los incrementos de productividad pueden ir acompañados de una elevada generación de empleos (aunque se ha puesto en duda su calidad) y la automatización no implica una disminución del papel del trabajo humano, sino una redefinición del mismo.

Desde hace ya algún tiempo se plantea el fin del paradigma fordista del trabajo. Este se define por los avances tecnológicos aplicados a la producción industrial: la administración científica con su exacerbación de la división del

¹ De Coster, Pichault (1994), Zapata (2000).

trabajo, la consiguiente deshumanización de la vida laboral (recordemos al Chaplin de "Tiempos modernos") y relaciones laborales marcadas por lo que tendió a llamarse "relaciones industriales". El trabajo se transforma en una pieza intercambiable: cada unidad de trabajo, pasa a ser idéntica a la otra.

Cada vez se habla menos de "fuerza de trabajo", término que define la función productiva del trabajo en torno al gasto de energía física del trabajador (recordemos a Marx definiendo el "valor" del trabajo en términos del costo de reproducción -sobrevivencia- del trabajador). En cambio, se ha incorporado al concepto de "capital humano", el cual alude a la existencia de un patrimonio social de competencias y capacidades, en condiciones de generar una riqueza mayor, en combinación con el capital. Este último, se expresa en su dimensión financiera, pero también como tecnología disponible y capacidad de dirección y administración (que de alguna manera son también formas de "capital humano").

Esta manera actualizada de comprender el rol del trabajo, supone también cambios en la manera de entender las relaciones laborales, particularmente porque la proporción de aporte de cada factor productivo a la generación de riqueza, explica sólo una parte del resultado. "Residuo de Solow" de por medio, no basta con los montos de capital y trabajo puestos en combinación para explicar la riqueza producida, lo que enfatiza la importancia del factor no explicado, más que una adecuada distribución de los aportes de cada factor². El tema de la distribución pasa a ser una discusión "ex - ante", para definir metas comunes, más que una conversación "ex - post", para repartir un excedente ya producido.

Esto implica también un cambio en los roles sociales asociados al capital y al trabajo. Por una parte, el trabajo pasa a ser una función social del capital bajo la forma de administración y dirección de las empresas (cuestión que obviamente es el resultado de un largo proceso de tecnificación y profesionalización de la función directiva, como resultado de la falta de coincidencia necesaria entre las habilidades directivas y la propiedad del capital), constituyendo a las gerencias en un trabajo remunerado. Por la otra, el trabajo deja de ser una función exclusivamente dirigida, sin ningún papel en la definición de los rumbos estratégicos de las empresas.

Probablemente, en el papel del riesgo como factor de diferenciación de dichos roles es posible visualizar más claramente el cambio. De acuerdo a las visiones económicas más clásicas, el capital es el que asume los riesgos, ra-

² Centro Nacional de la Productividad y la Calidad (C.N.P.C.) (1998).

zón que explica el premio constituido por las utilidades. El trabajo en cambio, no los toma, asegurando la recepción de unas remuneraciones que no dependen del resultado positivo o negativo de la aventura asumida por el capital. Pero, en la práctica, el trabajo también asume el riesgo del potencial desempleo en el caso del fracaso de una empresa, razón por la cual, la actitud racional deja de ser obtener el mayor salario posible en el menor tiempo posible (lo que podría ser lógico en una situación de pleno empleo y con un tipo de trabajo plenamente intercambiable, como lo fue aquella en la que se desarrolló el modelo fordista, pero que no corresponde a la realidad de hoy). La actitud racional actual es asociarse al éxito de la empresa por el mayor tiempo posible. Esto supone compartir en parte los riesgos, a cambio de obtener parte del "premio" del capital. Eso significa actuar como "capital humano", el que puede ser invertido en diferentes iniciativas. El capital propiamente tal, en la medida que sus requerimientos de trabajo no son ya de simple energía, sino principalmente intelectuales, querrá reducir los riesgos de perder "mano de obra" calificada, a veces en ámbitos tan intangibles como el compartir la cultura de una empresa. El tema no es ya la potencial conflictividad de los trabajadores (como en la época de las relaciones industriales), sino el abandono de la empresa por parte del trabajador.

El cambio del paradigma del trabajo también tiene otros efectos. Si el trabajo deja de ser una función cuantificable en términos de gasto de energía y es más bien un aporte de competencias intelectuales a la creación de riqueza, la función de control disminuye, siendo reemplazada por el autocontrol. Cuando el tipo de competencias requeridas es intelectual, se pide mucho más compromiso con la tarea y sus finalidades. El trabajo tiende a la desalienación.

Esto es reforzado además por la sustitución del rol de la industria por el de los servicios. En estos últimos, el contacto humano es mucho más importante. El establecimiento de un "estándar de servicio" (una manera preestablecida de responder a los requerimientos de un cliente) supone la existencia de una disposición favorable del trabajador para ejecutar su tarea de acuerdo a la definición del estándar.

La relación del trabajador con la tecnología tiende a ser de complementariedad, de suma de capacidades que se multiplican por la interacción. Se está ya lejos del modelo fordista donde la herramienta define el ritmo de trabajo y no al revés. También esto apunta al autocontrol del trabajador y a la disminución de los controles externos.

Tendencialmente, estos cambios conducen a una mayor relevancia de la ne-

gociación colectiva en un nivel descentralizado, vale decir, a nivel de la empresa u otras unidades aun menores, que a nivel nacional o sectorial. Aunque permanezcan muchos elementos que pueden ser negociados de modo centralizado, emergen otros que requieren mayor especificidad.

Desde la perspectiva de las condiciones institucionales, se tiende a romper la solidaridad de clase como resultado de un mayor individualismo (las competencias requeridas por el mercado de trabajo se singularizan) y se acrecienta la competencia entre empresas, cada una de las cuales con una solidaridad interna mayor que la de las categorías sociales transversales³.

De esta manera, el ámbito de intereses comunes en el plano de categorías socio profesionales tiende a ubicarse nacionalmente en los temas de la competitividad, como por ejemplo la educación para el trabajo, la modernización del Estado, las relaciones comerciales internacionales, etc.

Todo lo anterior está conduciendo a un gran cambio en las agendas sindicales, tanto en los temas globales, como en la negociación colectiva.

III. DIAGNOSTICO DE LAS RELACIONES LABORALES EN CHILE

1. El empleo en el contexto de la globalización

Los procesos que comprende la globalización incorporan una serie de transformaciones en las relaciones productivas, es decir, surge un nuevo sistema de producción que tiene un fuerte impacto en la organización del trabajo. La producción se caracteriza cada vez más por la existencia de redes y cadenas productivas que involucran nuevas formas de relación entre empresas y entre empleadores y trabajadores. La subcontratación y la contratación por tiempos y para realizar faenas determinadas aumentan. Al mismo tiempo, la tecnología genera otras posibilidades de relaciones laborales, como por ejemplo, a través del teletrabajo. Todas ellas repercuten en los trabajadores y sus organizaciones tradicionales, los sindicatos.

La contracción del tiempo y el espacio, fenómenos característicos de la globalización, hacen posible comparar tendencias de nivel mundial y dar cuenta de los cambios en el trabajo que se están produciendo en la mayoría de los

³ Zarifian (1996) apunta a las redefiniciones del trabajo a partir de esta nueva presión por una definición cooperativa del mismo.

países. Existen también similitudes en sus características. Estas conducen a considerar al trabajo no sólo al interior de las empresas, sino en el conjunto de las redes productivas tanto a nivel nacional como internacional. La tendencia es a una mayor competitividad y flexibilización de las relaciones laborales, al mismo tiempo que se reconoce un mejoramiento en las técnicas de gestión en busca del aumento de la productividad y la calidad, mediante una participación más activa por parte de los trabajadores en las empresas.

Sin embargo, se observan grandes diferencias entre países y al interior de cada país, tanto en términos de la modernización de la producción como en las formas de contratación. Es decir, coexisten en un mismo país, e incluso dentro de un mismo sector productivo, la introducción de nuevas tecnologías y modelos de gestión junto a formas primarias de producción y precarias de empleo (bajos salarios, escasa calificación y baja productividad).

Chile se caracteriza, en el contexto latinoamericano, por haber sido uno de los primeros países en introducir medidas de ajuste estructural que tuvieron un fuerte impacto en todos los ámbitos de la vida social. La estrategia chilena se basa en una economía abierta y descentralizada que presenta una primera fase exportadora de materias primas con bajo costo productivo y una segunda fase de profundización y diversificación de las exportaciones con una ampliación del financiamiento privado externo. Este proceso se da sin alterar en lo fundamental la base productiva, manteniéndose la extracción de materias primas y la exportación de productos con escaso valor agregado, al tiempo que una estructura espacial del ingreso polarizada en un 'centro dinámico' y regiones ajenas a la introducción de nuevas tecnologías⁴.

La realidad chilena se enfrenta a una nueva situación de los mercados financieros, caracterizados por 'la nueva economía', que significa repensar el tipo de educación necesaria para enfrentar la era digital y ajustarse a la sociedad del conocimiento. Por otra parte, la creación de empleo que ha actuado como eje de la política social en los países industrializados por más de una década, empieza a ser una necesidad también en el país. Chile incorpora al discurso público la necesidad de crear una 'política de empleo'. Ya no basta con programas aislados de generación de empleos de emergencia frente a la posibilidad de haber entrado a una fase de 'desempleo estructural', caracterizada por la incapacidad del sistema de incorporar a las nuevas generaciones al quehacer productivo.

La preocupación por las nuevas generaciones no tiene que ver sólo con la

⁴ Rojas (1999).

integración social sino también y sobre todo, con una percepción creciente que es allí donde se encuentra el potencial real de desarrollo para el país. Los jóvenes son quienes han estado expuestos a las nuevas tecnologías de la informática y las comunicaciones. Ellos parecieran estar más habilitados para integrarse sin contratiempos a 'la nueva economía', por lo que su exclusión del empleo en forma persistente aparece como una pérdida difícil de reparar. Al mismo tiempo, los sistemas de pensiones de las personas mayores, al no ser suficientemente atractivos para la mayoría de los trabajadores, sumado al aumento sostenido de la esperanza de vida de la población⁵, generan resistencia al retiro laboral de las generaciones que no cuentan con medios suficientes de previsión social. Constituyen, así un freno al recambio generacional necesario para avanzar en la integración a la sociedad del conocimiento.

Otros elementos que acentúan las dificultades que el país enfrenta para incorporarse a la sociedad del conocimiento son la posición de minorías indígenas que buscan mantener las condiciones de vida y de trabajo tradicionales de sus pueblos originarios; como también los problemas migratorios, asociados a una mayor porosidad de las fronteras como consecuencia de la globalización. Chile actúa como un país "polo de atracción" para sus vecinos, surge el trabajo negro o ilegal, más que la temporalidad y estos nuevos trabajadores provenientes de economías deterioradas o de situaciones de conflictos armados tienden a permanecer, generando una tensión antes inexistente en el mercado laboral chileno.

La sociedad civil se ha mostrado particularmente lenta frente a la nueva relación entre deberes y derechos ciudadanos que surgen de una democracia construida en un contexto tan diferente al conocido en la década de los setenta. El país pareciera fragmentarse en polaridades específicas, una de las cuales es la existencia de sectores económicos tales como la minería, donde las relaciones laborales, fortalecidas por formas de contratación protectoras, adquieren una modalidad de negociaciones (*win-win*), frente a sectores como el comercio, donde empiezan a primar nuevas modalidades de contratación (subcontratación y temporalidad) que dificultan la capacidad de organización sindical de esos trabajadores y su capacidad negociadora.

Nos enfrentamos entonces, a una institucionalidad laboral débil, sustentada casi por completo en la legalidad y poco en consensos entre las partes; un paradigma productivo moderno y una realidad laboral disímil y polarizada, y por último, un desajuste entre formas tradicionales de concebir la acción de la

⁵ La esperanza de vida de la población chilena en 1998 alcanza a 72 años para los hombres y 78 años para las mujeres.

organización sindical, frente a un modelo productivo complejo y diversificado. Esta diversidad de situaciones concretas hace cada vez más difícil la existencia de un actor sindical hegemónico capaz de representar la diversidad de demandas e intereses de las personas integradas a esa realidad laboral.

La economía chilena presentó tasas de crecimiento de alrededor de un 7% anual, índices de desempleo que se mantuvieron estables en alrededor de un 7% y bajas tasas de inflación durante más de 10 años. Al mismo tiempo, se registró un aumento sostenido del salario real (4,2% por año), una recuperación del salario mínimo (4,9% anual) y una reducción sostenida de la pobreza/indigencia. Es decir, las elevadas tasas de crecimiento del producto incidieron en la reducción del desempleo y de la precariedad laboral (la informalidad se reduce de un 39,3% en 1990 a un 37,5% en 1998)⁶. Sin embargo la distribución del ingreso entre el año 1996 y 1998 muestra que la brecha entre el 20% de la población con más altos ingresos y el 20% con más bajos ingresos aumentó de un 14% a un 15,5%. Esta situación se agudiza al analizar la relación entre la población rural y urbana, mostrando las grandes diferencias regionales existentes en el país.

La tasa de participación en la fuerza laboral chilena se ha mantenido casi constante en torno al 53%, durante la década de los noventa. Es importante hacer notar que la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo se incrementó de un 25% en 1976 a un 31% en 1990 y desde 1994 se ha mantenido relativamente estable en un 35%.

El período de crecimiento económico (1990 a 1998) fue acompañado de cambios importantes en la estructura del empleo. Se observa una formalización del mercado de trabajo. Según la OIT, de cada 100 nuevos empleos creados cada año entre 1990 y 1998, 73 correspondieron al sector formal y 37 al informal (empresas de menos de 5 trabajadores, trabajadores por cuenta propia no calificados, familiares y servicio doméstico). Se observan diferencias entre 1990-1994, cuando se produce la mayor formalización del empleo creciendo a un ritmo de 5,2% anual y una distribución del empleo de 44% en las grandes empresas y 56% en las pequeñas, mientras que en el período 1994-1998 el crecimiento del empleo formal disminuye a un 1,6% anual y la mayor concentración del empleo se produce en las grandes empresas.

En Chile, hasta 1998, año en que emerge la "crisis asiática", se diagnosticaba

⁶ OIT (2000).

que el problema principal radicaba en la baja calidad de los empleos⁷ más que en la generación de puestos de trabajo. Después de este año, las estadísticas indican que el problema vuelve a ser la insuficiencia de demanda de trabajo frente al aumento de la oferta debido al crecimiento en la población en edad de trabajar. En el último trimestre del año 2000, la tasa de desocupación nacional alcanzó a un 8,3%⁸, siendo la tasa de desocupación por sexo de un 8,0% para los hombres y de un 9,0% para las mujeres (Ver Anexo: Cuadro 1), lo que implica que es necesario considerar no sólo el mejoramiento de la productividad y de las condiciones laborales, sino también el aumento de la empleabilidad de su población, en especial de los sectores más rezagados.

Durante el periodo 1998-2000, en un contexto de rápido crecimiento de la tasa de desempleo, los salarios mínimos no sólo se mantuvieron rígidos a la baja sino que experimentaron un fuerte crecimiento en términos reales. Desde 1998 el salario mínimo ha crecido en términos reales, como resultado de un acuerdo trianual (1997 al 2000) entre el gobierno y las organizaciones de trabajadores. El crecimiento del salario mínimo parece haber afectado el empleo de la pequeña empresa que aparece más deprimida en 1999 y con menor crecimiento que las empresas grandes en los dos primeros trimestres del 2000. Al mismo tiempo se observa que si bien el nivel del producto se recupera en el primer trimestre del 2000, alcanzando un crecimiento del PIB del 4,8% anual, esto no se refleja en la situación laboral del país: en el mercado de trabajo no se han recuperado los niveles de generación de empleo existentes previos a 1998⁹.

El mercado laboral chileno presenta una diferenciación extrema según tamaños de empresa y sectores productivos, situación que redundan directamente en las condiciones laborales de las personas trabajadoras. Uno de los principales indicadores de la calidad del empleo es el acceso al salario mínimo.

⁷ Calidad del empleo es un concepto multidimensional, que además de la dicotomía entre sector "formal" e "informal", contempla el tipo de relaciones de trabajo, las condiciones ambientales, la salud y la seguridad en el trabajo, la protección social y el ejercicio de los derechos laborales fundamentales, que varían entre ocupaciones y en los diferentes lugares de trabajo y entre los sexos. Para los trabajadores, la calidad del empleo se refiere a aquellos aspectos que redundan en un aumento sostenido de su bienestar: la existencia de contratos de trabajo que garantizan tanto la estabilidad del empleo como de las remuneraciones, la provisión de beneficios adicionales como la seguridad social y la recreación; la regulación de las horas de trabajo; la minimización del factor riesgo; y, asegurar la equidad de género tanto en el acceso como en la promoción en el empleo y de remuneraciones.

⁸ INE, Indicadores de Empleo, Oct.-Dic. 2000

⁹ OIT, op. cit.

Según la Encuesta Laboral de la Dirección del Trabajo, ENCLA¹⁰, la proporción de personas que están afectas al salario mínimo se concentra en empleos de baja calificación, principalmente en empresas muy pequeñas y en sectores secundarios de la economía. Así, la proporción de trabajadores cuyos salarios están en el rango de uno a dos salarios mínimos, es del orden de 65% en la microempresa, del 55% en la pequeña empresa, 45% en la mediana y 40% en la gran empresa, con 58% de las mujeres en la gran empresa¹¹.

Por otra parte, las tasas de desocupación según niveles de pobreza muestran la desfavorable situación de los sectores con menores ingresos, quienes presentan los más altos niveles de desocupación, especialmente entre las mujeres. Según la Encuesta CASEN realizada en 1998, la tasa de desocupación promedio alcanza a un 10%; sin embargo, las tasas de desocupación por quintil de ingresos y por sexo muestran una diferencia sustantiva entre los hogares de más altos y más bajos ingresos. La desocupación total para las personas del primer quintil (de más bajos ingresos) alcanza al 27,7%, siendo de 24,4% para los hombres y de 36,2% para las mujeres. En cambio, las personas del quinto quintil (de más altos ingresos) presentan una desocupación promedio de sólo un 2,8%, siendo de un 2,3% para los hombres y de un 3,5% para las mujeres (Ver Anexo: Cuadro 2). Esta gran disparidad en las tasas de desocupación entre los sectores de más altos y bajos ingresos, especialmente para el caso de las mujeres, refleja la situación de inequidad que se presenta entre los trabajadores. Esto es debido fundamentalmente a diferencias educacionales, que tienen directa incidencia en el desarrollo de habilidades para acceder a un trabajo, situación que se agudiza en el caso de las mujeres y jóvenes de los sectores de más bajos ingresos.

Según la encuesta CASEN realizada en 1996, un 21,4% de trabajadores laboraban sin contrato de trabajo, proporción mayor a la de 1990. En relación con las jornadas de trabajo se estima que cerca de un 70% de los trabajadores/as a tiempo completo, trabajan más de 40 horas a la semana, y un 34% trabajan a tiempo parcial en trabajos informales o independientes. Finalmente, existen trabajos a plazo fijo, de temporada o por tarea, que están marcados por tratos peculiares en cuanto a las remuneraciones. Los ingresos se relacionan directamente con la calidad del empleo. Se estima que en 1996 un 37% de los empleos eran de buena calidad, 13% de calidad media, 33% de calidad baja y 17% de mala calidad o precarios.

¹⁰ La Encuesta Laboral de la Dirección del Trabajo -ENCLA de 1999 se aplicó a una muestra de 1.300 empresas, en 9 sectores productivos en las regiones entre la IV y X del país, abarcando a 79.532 trabajadores de todos los estratos.

¹¹ ENCLA (1999).

2. Capacitación

Existe un relativo consenso en el país en que la capacitación laboral es fundamental para lograr un desarrollo productivo con equidad, además de ser uno de los recursos principales para aumentar la empleabilidad de los trabajadores chilenos. De hecho en la década de los noventa (1990-1999, ver Anexo: Cuadro 3) más de 4 millones de trabajadores se capacitaron con recursos estatales, duplicando la cifra de la década anterior (1977-1989)¹².

Uno de los cambios interesantes a tener en cuenta es que la capacitación de las mujeres fue de un 22,9% mientras que el porcentaje de hombres fue de 19%. Sin embargo, las mujeres se capacitaron principalmente en los programas sociales, obedeciendo al impulso a la igualdad de oportunidades desarrollado por los gobiernos de la Concertación durante el período.

Al mismo tiempo, se constata que mientras mayor es el nivel educacional de los trabajadores, mayor es el acceso que tienen a la capacitación. Así, las personas sin educación presentan la tasa más baja de capacitación¹³ (3,6%) y al mismo tiempo las tasas más bajas de participación laboral (1,8%); las personas con educación básica completa tienen una tasa de capacitación de un 7,4% con una tasa de participación de un 11,3%; mientras que entre las personas con educación superior, aquellas tasas son de un 35,2% y 27,4%, respectivamente.

Por otra parte, la capacitación es diferencial según el tipo de trabajo. Los trabajadores permanentes presentan tasas de capacitación del 23,6%, los temporales de un 8,5% y los de plazo fijo de un 22,8%¹⁴. Al mismo tiempo, la capacitación entre los asalariados casi triplica la de los trabajadores independientes. Asimismo, se observan diferencias en los niveles de capacitación según el tamaño de las empresas, rama de actividad y condición de exportación y entre los sectores de mayor y menor productividad¹⁵. En general, las

¹² MINTRAB (2000), sobre cifras de capacitación del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo -SENCE.

¹³ La tasa de capacitación se calcula según el número total de personas en edad de trabajar que han participado en acciones de capacitación sobre el total de personas que componen la fuerza de trabajo (ocupados, cesantes o que buscan trabajo por primera vez).

¹⁴ En este caso, la tasa de capacitación se calcula por el número de personas capacitadas según contrato de trabajo y partido por el total de personas ocupadas.

¹⁵ La capacitación en empresas de menos de 9 trabajadores sólo llega al 8,9% comparado con un 41% en las empresas de más de 200 trabajadores. Por otra parte, el sector de la minería concentra el 47,7% de las capacitaciones, los servicios financieros el 35%, la construcción un 11,9% y en el sector agrícola alcanza al 8%.

empresas chilenas han privilegiado la inversión en tecnología más que en la capacitación y la formación de los recursos humanos. Justamente en los sectores que más se requeriría de capacitación para alcanzar niveles de productividad y competitividad adecuados, como son las empresas pequeñas y microempresas, es donde menos se invierte en el mejoramiento de las habilidades de las personas. Los datos sobre capacitación por rama de la Encuesta CASEN 98 muestran las mismas tendencias que los datos del SENCE para la franquicia tributaria y por la ENCLA 99.

No obstante, el desempeño positivo de esta variable no oscurece el hecho de que sólo cerca de un 10% de la fuerza de trabajo se capacita anualmente, lo que se compara desfavorablemente con las cifras de otros países que doblan ese guarismo. Estos niveles reflejan que si bien durante la década de los noventa Chile aumentó considerablemente sus niveles de capacitación laboral, ésta se hace insuficiente para alcanzar estándares internacionales de competitividad.

3. La evolución de la afiliación sindical y la negociación colectiva

A partir de la década del noventa, con el retorno del país a la democracia, se inicia una lenta recomposición de la sociedad civil, de las instituciones democráticas y por tanto de los sindicatos chilenos. Este proceso contrasta con la dura represión que este actor debió soportar durante el régimen militar, lo que lo debilitó orgánica y políticamente. En el primer gobierno de la Concertación (1990-1994), se introducen modificaciones legales al Código del Trabajo de 1981. Las normas que se modifican se refieren a los contratos individuales de trabajo, la negociación colectiva y las que regulan las materias relativas a organizaciones sindicales. A través de las leyes N°19.010, N°19.049 y N°19.069 de 1991 se buscaba mejorar el empleo, asegurando una mayor estabilidad del mismo y de los ingresos, facilitar la sindicalización, reequilibrar la negociación colectiva y generar condiciones mínimas de protección a los trabajadores y trabajadoras¹⁶.

Las reformas laborales aprobadas entre 1990 y 1993, restituyeron el derecho a crear centrales sindicales y durante el mismo período se crearon el 43,9% de los sindicatos vigentes a la fecha¹⁷. Se institucionaliza la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y se hace posible una mayor protección al empleo y al derecho a sindicalización.

¹⁶ Dirección del Trabajo (1996).

¹⁷ Dirección del Trabajo, *Ibid*.

Durante los primeros años de la década del 90 se observa una fuerte alza de la sindicalización, tanto en términos del número de sindicatos como en términos de la afiliación de los trabajadores (ver Anexo: Cuadro 4), a pesar de que el peso del sindicalismo en el conjunto de los trabajadores chilenos sigue siendo escaso.

Pero a partir de 1993 se observa una tendencia sostenida a la baja en la tasa de sindicalización, llegando a un 17,1% de los asalariados en 1999¹⁸. Esta disminución no sólo es relativa (respecto de los asalariados), sino que también en términos absolutos.

En el segundo gobierno democrático (1994-1999) se plantean nuevas reformas laborales, relativas a la libertad sindical y a la negociación colectiva, que pretendían ampliar el espectro de trabajadores con derecho a negociación, estableciendo mecanismos para la negociación supraempresa con el acuerdo de las partes. Sin embargo, estas reformas son obstaculizadas sistemáticamente durante todo el período, siendo finalmente rechazadas por el Senado en diciembre de 1999. El rechazo parlamentario a estos cambios al Código del Trabajo, según la percepción de los trabajadores, estaría basado en un modelo productivo que reproduciría prácticas inequitativas relevando el lugar de rezago que tiene la legislación laboral chilena en materias de libertad sindical y negociación colectiva, materias que se mantienen vigentes en el debate sobre las reformas laborales.

En este contexto, el sindicalismo chileno puede ser considerado como un movimiento con escasa capacidad negociadora, que debe enfrentar no sólo trabas legales y cambios en la organización del trabajo y la calidad de los empleos, sino que además el desafío de incorporar al número creciente de trabajadores que se han insertado en las nuevas modalidades de trabajo (externalización del empleo vía subcontratación, trabajo a domicilio y trabajo temporal). Aunque los nuevos trabajadores constituyen un potencial de nuevas afiliaciones a las organizaciones sindicales, no llegan a serlo, tanto por una regulación insuficiente y trabas legales para negociar colectivamente¹⁹, como por la dificultad de inclusión que presenta el propio sindicalismo.

La Dirección Nacional del Trabajo realizó una encuesta nacional para medir los niveles de afiliación sindical en 1996. El total de trabajadores considerados en la muestra correspondía al 71% de los trabajadores afiliados a algún

¹⁸ Dirección del Trabajo: Estadísticas Sindicales del Departamento de Relaciones Laborales.

¹⁹ Es el caso, por ejemplo, de los trabajadores subcontratados y temporales.

sindicato con un total de 466.017 personas. La encuesta mostró que de estos trabajadores había un 79% de hombres frente a sólo un 21% de mujeres que se encontraban sindicalizadas. Por otra parte, según la ENCLA de 1999, un 28% de los trabajadores de la muestra²⁰ se encontraba afiliado a sindicatos, presentando una mayor afiliación masculina (30%) que femenina (23%).

Los sectores minero y electricidad, gas y agua son los que presentan mayores tasas de sindicalización, del orden del 50% durante todo el período. Estos son seguidos por transportes y comunicaciones, con un 30%, y el sector industrial con un 20%. Finalmente, el resto de los sectores (agricultura, construcción, comercio y servicios) presentan tasas de sindicalización de 10% e inferiores.

Por otra parte, la Encuesta CASEN de 1994 que consideró la sindicalización en sus preguntas de empleo presenta resultados por sexo y rama similares a los de la Dirección del Trabajo, pero además consideró algunas otras variables sociales. Por ejemplo, al considerar la jefatura de hogar, mostró que la tasa de sindicalización es mayor para los jefes de hogar (11,4%) respecto a los trabajadores que no son jefes de hogar (6,3%). Igualmente, es mayor entre los no pobres (7,8%) que entre los pobres e indigentes (5%); entre los que tienen contrato de trabajo (13,8%) que entre los que no lo tienen (2%); y en las zonas urbanas (9,8%) frente a las rurales (3,6%), con excepción de las regiones del norte del país donde se concentra la minería.

Asimismo, la tasa de sindicalización aumenta según los niveles educacionales, con excepción de los trabajadores con educación superior completa. Sólo un 4,6% de los trabajadores con educación básica incompleta están sindicalizados y un 6,9% de los que han terminado su enseñanza básica se encuentran en la misma situación; de los que declaran tener educación media incompleta, sólo un 9% se encuentra sindicalizado, aumentando a un 11% entre quienes han completado su enseñanza media. El porcentaje mayor de trabajadores sindicalizados se encuentra entre los que declaran tener educación superior incompleta alcanzando a un 12,5% para decaer a un 8,7% entre los que tienen educación superior completa. Sin embargo, las tasas de sindicalización aparecen correlacionadas con las tasas de capacitación laboral: a mayor sindicalización mayor capacitación y/o a la inversa.

A medida que disminuye la sindicalización se observa una tendencia a la caída en el número de trabajadores cubiertos por instrumentos colectivos (Ver Anexo: Cuadro 5). Mientras que en 1991 aproximadamente un 15% ó 444

²⁰ La muestra de la ENCLA 99 considera 212 empresas con sindicatos. El número total de afiliados era de 22.412 trabajadores: 16.676 hombres y 5.763 mujeres.

mil trabajadores se encontraban cubiertos por instrumentos colectivos, en 1999 se estima que esa cifra había descendido a 430 mil, o sea aproximadamente un 13%, suponiendo que los contratos y convenios tienen una duración promedio de dos años²¹.

Las condiciones pactadas en los instrumentos colectivos en la década de los noventa muestran que existe una tendencia a disminuir el porcentaje de reajuste real acordado al inicio de la vigencia del instrumento colectivo, a menos del 1%. Por otra parte, en estos instrumentos colectivos en promedio se ha pactado una reajustabilidad del 100% del IPC cada 6 meses²². Durante el mismo período se registró un promedio de 97 huelgas por año, principalmente concentradas en servicios comunales y sociales, comercio y transportes y comunicaciones. Menos del 10% de las negociaciones termina en huelga reflejando un bajo grado de conflictividad.

La ENCLA de 1999 tiende a confirmar este análisis. Según esta fuente la institucionalidad laboral chilena se encontraría escasamente desarrollada al considerar elementos tales como: la sindicalización, los mecanismos de participación e información, la conflictividad laboral y la negociación colectiva. La presencia del movimiento sindical es débil en la mayoría de las empresas y no se han desarrollado mecanismos de participación expeditos que permitan el flujo fluido de información entre las contrapartes (trabajadores y empleadores), al mismo tiempo los mecanismos de prevención y resolución de conflictos al interior de las empresas no han sido adecuados a las necesidades presentes y por tanto permiten un desarrollo limitado de mejores prácticas laborales.

En definitiva, la afiliación sindical se encuentra detenida o en franca declinación. Lo mismo ocurre con la negociación colectiva, la que si bien presenta una baja conflictividad, tiende a convertirse en un ritual, donde negociación tras negociación se pactan cláusulas muy semejantes unas a otras, con porcentajes de reajuste inicial inferiores al crecimiento promedio de los salarios reales. Una de las causas de este fenómeno es que la elevación del salario mínimo que, como está dicho, afecta de manera directa o indirecta a una alta proporción de los asalariados, ha sido más rápido que el crecimiento promedio de los salarios. La creciente inclusión de cláusulas de aumentos salariales ligados a variables de incremento de la productividad, que a mediados de la década de los noventa se percibió como una fuente importante de renovación,

²¹ MINTRAB 2000: Informe elaborado por Verónica Flores sobre la Base de Estadísticas Sindicales de la Dirección del Trabajo (sin publicar).

²² Dirección del Trabajo, Estadísticas Sindicales.

en la mayoría de los casos no pasan de ser modalidades un poco más sofisticadas de bonos de producción²³.

4. El movimiento sindical de nivel nacional

En Chile la Central Unitaria de Trabajadores - CUT, es la organización sindical con mayor presencia a partir de la recuperación de la democracia. Sin embargo, se observa una disminución progresiva de la capacidad de injerencia social y política de esta organización en el plano nacional. Esto se debe en gran parte a la falta de adecuación de los líderes sindicales a los nuevos escenarios en que se da el proceso de trabajo.

La escasa capacidad articuladora y falta de protagonismo de la CUT, ha servido como argumento a los sectores más conservadores del empresariado para afirmar que se estaría en presencia de una "crisis terminal" del sindicalismo y por tanto de la necesidad de instalar y legitimar la negociación individual entre empleadores y trabajadores.

Luego de diez años de régimen democrático, el sindicalismo representado en la CUT aparece débil, atomizado y muy minimizado desde el punto de vista político. El argumento, siempre históricamente válido, de los 17 años de dictadura, no puede ya justificar la actual situación del sindicalismo en su expresión superior. En efecto, contrariamente a las expectativas, la fuerza y la presencia del sindicalismo son hoy significativamente inferiores que al iniciarse la transición.

Entre las causas de esta situación pueden señalarse las consecuencias de los cambios en el mercado laboral, las limitaciones de la transición en cuanto a abrir espacios de participación a los actores sociales, pero muy principalmente la incapacidad del actor sindical de diseñar un esquema estratégico capaz de interpretar a los trabajadores y, al mismo tiempo, mantener un grado de representación ante la autoridad política y el empresariado gremialmente organizado. Esta incapacidad se expresa en una falta de renovación de sus cuadros directivos, una ausencia de posicionamiento programático frente a las grandes mutaciones socio estructurales y, en particular, aquellas que afectan al mundo del trabajo.

En la actualidad, esas carencias se reflejan en una escasa influencia de la central sindical en la negociación de las condiciones laborales de sus asociados. La CUT no tiene presencia en términos de liderazgo en las organizacio-

²³ Vergara (1998)

nes sectoriales de carácter ramal y estas últimas han perdido peso en las negociaciones colectivas en las empresas. La central carece también, casi totalmente, de estructuras funcionales específicas que se ocupen de trabajadores como los jóvenes, las mujeres y otros segmentos que cruzan transversalmente los órganos ramales o geográficos.

Tampoco tiene el movimiento sindical un poder organizativo o económico que le permita, ante la ausencia de otros factores de atracción, mantener el interés de los asociados en su actividad. La encuesta ENCLA de 1999, consideró la opinión de los dirigentes sindicales respecto a la baja en la afiliación a sindicatos. Según esta encuesta, los dirigentes sindicales atribuyen la merma de la afiliación sindical a la disminución del número de trabajadores (50,9% de las respuestas), debida principalmente a la tendencia de las empresas a externalizar aquellas tareas no vinculadas directamente con la producción en el rubro específico en que se desempeñan, por ejemplo, el aseo y la mantención de equipos, atención de casinos etc. Estas actividades eran asumidas antes como parte del proceso productivo en las empresas. Otro argumento se centra en las prácticas de las empresas, que dificultarían la organización de los trabajadores (22,7% de las respuestas de los dirigentes sindicales). Por otra parte, los trabajadores encuestados presentan una opinión bastante generalizada de que la participación sindical conlleva consecuencias negativas en su trabajo (40%), un 13% de los entrevistados consideraban que obtenían mayores beneficios de la empresas al no estar sindicalizados y un 30% declaró no ver utilidad en los sindicatos. Es decir, en forma mayoritaria los trabajadores se mostraron poco incentivados hacia la sindicalización, ya sea porque el accionar sindical no ofrece mejoras en su situación laboral o porque las empresas incentivan las relaciones individuales mediante la entrega de beneficios que no provienen de la acción sindical. A esto se suma el temor a las consecuencias negativas que puede tener la acción sindical: un 13% de los trabajadores reconocen la existencia de prácticas antisindicales. Entre aquellos trabajadores en empresas donde no existe sindicato, se aprecia un grado importante de indiferencia frente a la sindicalización, aduciendo principalmente la falta de utilidad de los mismos en la consecución de beneficios laborales.

Otro factor a considerar es la dificultad actual que presentan los sindicatos para agruparse en asociaciones mayores -federaciones y confederaciones- que podrían ser una herramienta de reforzamiento a la acción sindical frente a una situación cada vez mayor de atomización y disminución del tamaño de los sindicatos mismos. Aproximadamente un 30% de los trabajadores afiliados a sindicatos participan en alguna de estas instancias que agrupan a varios

sindicatos. Las federaciones y confederaciones podrían ser una alternativa de participación para aquellos trabajadores que se encuentran actualmente sin representación sindical - los trabajadores eventuales, de contratistas, suministrados por terceros, a honorarios, trabajadoras a domicilio o a distancia (teletrabajo). Sin embargo, existe fuerte resistencia de parte del sector empleador a la negociación colectiva más allá de las empresas particulares.

Finalmente, la debilidad organizativa lo es también en la capacidad de generación de propuestas, tanto en el potencial comunicativo y simbólico del discurso sindical, como en la fundamentación técnica de sus planteamientos. Los sindicatos no han incorporado en su discurso negociador la lógica del trabajo en redes, tendencia que jugaría un rol fundamental en la posibilidad de generar discursos y prácticas de mayor complementariedad, colaboración y apoyo mutuo entre trabajadores de un mismo rubro y especialmente entre las empresas de distinto tamaño que participan en un sector productivo.

Para modificar esta situación, el sindicalismo requerirá aumentar el grado de consenso interno entre sus componentes a partir de una visión compartida de sus actuales carencias. Probablemente necesitará también de un ambiente público favorable a su desarrollo, el que será más amplio en la medida que sepa presentarse como un impulsor y no una traba al desarrollo nacional. Las ideas que vienen a continuación apuntan en esa dirección, tomando en consideración a los interlocutores naturales del movimiento sindical, el empresariado y el Estado, en el contexto de cambios que la economía chilena irá sufriendo en los años venideros.

IV. ELEMENTOS DE UNA NUEVA AGENDA

1. Una política sindical de elevación de las competencias de los trabajadores

Desde el punto de vista laboral uno de los principales obstáculos a la modernización productiva está en el insuficiente nivel educacional y formativo de la fuerza de trabajo. Recientes estudios han mostrado un falta de manejo de capacidades mínimas para comprender instrucciones escritas, interpretar planos, comprender operaciones matemáticas sencillas, etc. en la población laboral. El sistema educacional aparece rezagado y su reforma aparece como un consenso nacional. La vinculación entre sistema educacional y productivo es frágil y no hay correspondencia entre éste y las necesidades del mercado de trabajo, particularmente en las áreas de tecnología de punta, que requieren

personal de más calificación. El sistema de capacitación no está conectado con el sistema educativo y no existen complementariedades entre ambos. Finalmente, el sistema de capacitación, basado en la franquicia tributaria, se enfrenta a resistencias culturales e institucionales que limitan su uso.

Un primer elemento de una nueva agenda sindical debería estar en la elevación de las competencias laborales de los trabajadores. Otro modo de conceptualizar esta misma preocupación es la de aumentar la "empleabilidad". Esta orientación puede constituirse en la más importante estrategia para enfrentar los crecientes grados de flexibilidad laboral. Tomando en consideración que la aspiración de un trabajo estable, entendiendo por tal, un trabajo de larga duración en que la carrera laboral se vincula a una sola o a un pequeño número de empresas, aparece hoy crecientemente inviable. Esta estrategia busca radicar la estabilidad en los conocimientos y habilidades del propio trabajador.

Se trata de una estrategia que permite integrar la acción sindical tanto a nivel de empresa como a nivel nacional.

En la empresa, el sindicato cuenta con el instrumento institucional de los comités bipartitos de capacitación vigentes por ley desde 1999. Aunque no contamos con una evaluación objetiva de su extensión, parece ser que su creación ha sido resistida por la parte empresarial, ante una relativa indiferencia de los sindicatos. El origen de la resistencia empresarial está en que, desde su perspectiva, es a la administración a la que le corresponde detectar las necesidades de capacitación y diseñar los planes adecuados para solventarlas. Desde la perspectiva de los trabajadores en cambio, lo que interesa es mejorar precisamente su empleabilidad, usando la capacitación para aumentar competencias, sin que éstas estén vinculadas necesariamente a las necesidades inmediatas de la empresa, sino a las de los individuos. Siendo el sistema de capacitación chileno orientado por la demanda, el rol de las empresas en determinar hacia donde se dirige ésta es fundamental. Para que este sistema opere adecuadamente, desde una perspectiva de mejoría de las capacidades competitivas de la fuerza de trabajo del país, deben compatibilizarse las necesidades de las empresas y de los trabajadores. El que los trabajadores puedan participar en la decisión respecto al uso de fondos públicos para capacitación es, por lo tanto, una oportunidad para los sindicatos, en la medida en que puedan jugar un rol en la intermediación entre estas dos lógicas (la del trabajador individual y la de la empresa).

La existencia de un seguro de desempleo debiera también jugar un rol en este

tema. En la medida que las consecuencias del desempleo en los ingresos se aminoren, la movilidad de los trabajadores entre los empleos estará más protegida, favoreciendo estrategias individuales o colectivas que persigan mejoras en la empleabilidad.

En el plano nacional y sectorial el sindicalismo puede integrar en sus programas los temas de la educación para el trabajo, la certificación de competencias y la extensión y ampliación de la cobertura del sistema de capacitación.

2. Negociación para la cooperación

Un segundo aspecto que requiere ser remozado para enfrentar los desafíos competitivos, es el de las relaciones laborales. Estas están dominadas por un estilo autoritario, en las empresas más tradicionales, y por las modalidades taylorista-fordistas, en la mayoría de las empresas que ha adoptado algún sistema institucionalizado de relaciones industriales. Las experiencias más avanzadas, del tipo de las descritas más arriba, caracterizadas por la cooperación, o por lo que se ha llamado "alianzas estratégicas", siguen siendo bastante excepcionales en nuestra realidad. Subsisten también una cultura antisindical en los empresarios (tanto en su versión más brutal que conduce a la persecución de los sindicalistas, como en su versión más sofisticada que, aceptando su existencia, no les otorga ningún rol positivo para el desarrollo de la empresa) y resabios de un enfoque confrontacional en los sindicalistas.

Esta situación deberá modificarse en la medida que los requerimientos de mercados cada vez más exigentes pongan en valor la importancia de la cooperación al interior de la empresa para aumentar su eficiencia y su capacidad de crear riqueza. Los sindicatos tendrán que enfrentar el dilema de incluirse o no en estas nuevas modalidades. Esto no está garantizado por la emergencia de un nuevo modelo, ni tampoco está escrito que deban quedar excluidos. No obstante, el precio de no considerar las nuevas tendencias que vayan surgiendo puede ser muy alto: el de la subsistencia. No será fácil para los sindicatos adaptarse a un nuevo modelo. Se requerirá de nuevas capacidades técnicas y de nuevas habilidades de liderazgo. Seguramente, una parte importante de este problema seguirá dependiendo de cómo se enfrente la renovación y enriquecimiento de la negociación colectiva para incluir los nuevos temas vinculados a la productividad y la calidad al interior de las empresas.

3. Una nueva agenda de temas "nacionales"

Es aparentemente inevitable que las tendencias emergentes en el campo económico y en las modalidades de contratación, lleven a un rol sindical más modesto en comparación con las grandes organizaciones sindicales de mediados del siglo pasado. Sin embargo, eso no significa que el sindicalismo vaya a desaparecer o que su papel no sea importante. Al contrario, los procesos de modernización pueden ser más o menos traumáticos en la medida que haya o no actores que los intermedien. Ciertamente es que para el sindicalismo chileno, jugar este rol de intermediación contiene altas complejidades, debido a que deberá hacerlo desde una posición inicial de debilidad. Sin embargo, si lo hace bien, no sólo superará su crisis, sino también aportará a los cambios un factor estabilizador sin el cual la modernización puede incluso fracasar. Un escenario de cambios contractualizado, pactado o negociado entre actores es deseable para hacerlo más estable, legítimo y equitativo. Para eso se requiere un sindicalismo representativo (aunque no necesariamente muy masivo) que exprese adecuadamente los intereses de los asalariados (estén o no sindicalizados). Algunas ideas respecto al reposicionamiento nacional del sindicalismo son las siguientes:

- ❖ Se requiere un replanteamiento de la posición sindical sobre las reformas al ordenamiento jurídico del trabajo. Esto es necesario porque hasta ahora el argumento del sindicalismo es que mientras no se cambien las leyes laborales el movimiento sindical continuará siendo débil. Sin perjuicio de que hay una obvia relación entre marco institucional y fortaleza o debilidad de las organizaciones sindicales, no es esperable que las reformas laborales que eventualmente se aprueben modifiquen radicalmente la situación actual. Dicho de otro modo, no está dentro de lo previsible el que una nueva legislación resuelva la debilidad sindical. Por otra parte, una posición radicalizada sobre el tema impide pasar a una nueva fase donde el tema de las reformas legales, si bien pueda seguir manteniéndose en el programa sindical, no monopolice la agenda como hasta ahora. Este nuevo planteamiento podría ordenarse en torno a los convenios de la OIT sobre libertad sindical y negociación colectiva, que al haber sido ratificados por Chile, ofrecen una plataforma sólida para ir adecuando la legislación en el tiempo (compatible por lo demás con los procesos de internacionalización en que Chile está comprometido con MERCOSUR, la Unión Europea y Estados Unidos).
- ❖ En ese marco, la institucionalización del diálogo social, a través de instancias formales creadas por ley, como la propuesta del Consejo de Diálogo Social, puede efectivamente adquirir importancia. Dicho Consejo

puede constituirse en el "lugar" donde concordar, o al menos fijar con nitidez la posición de los actores sobre los temas más centrales de la transformación productiva, pero también de otros temas como la lucha contra la pobreza y la desigualdad que interesan particularmente al sindicalismo. Seguramente, el sistema político "resistirá", mientras no esté convencido de sus ventajas, la emergencia de nuevas intermediaciones que no estén directamente determinadas por las estructuras tradicionales. No obstante, la confluencia de la voluntad gubernamental con la opinión favorable de los entes representativos de trabajadores y empresarios, es una oportunidad que no se puede dejar pasar.

- ❖ De esta manera el sindicalismo podrá posicionar al trabajo como factor clave del modelo de desarrollo y formular un programa de relevamiento del rol del "recurso humano" en la modernización, y de superación de las debilidades que Chile muestra hoy al respecto.

Para hacer viable esta perspectiva será necesario dejar atrás el excesivo ideologismo con que los distintos actores enfrentan estos debates, un gran esfuerzo del actor sindical por enfrentar las fuentes internas de su crisis, pero se requerirá también de la comprensión y del apoyo del sistema político para que el movimiento sindical juegue un papel constructivo en un futuro que lo involucre y considere.

ANEXO ESTADISTICO

Cuadro 1
POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA Y TASA DE
DESOCUPACION POR SEXO
1990-2000

Año	Tasa de Participación %		Tasa de Desocupación %	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
1990	75,4	31,7	6,6	9,2
1991	75,6	31,5	6,1	9,4
1992	76,0	33,6	5,0	8,9
1993	77,8	35,4	5,3	8,8
1994	77,5	34,5	6,5	10,3
1995	76,2	34,5	5,5	8,9
1996	75,5	34,5	4,8	6,7
1997	74,6	35,1	4,7	6,6
1998	74,9	36,1	7,0	7,6
1999	74,4	36,5	8,2	10,3
2000*	74,4	36,5	8,0	9,0

Fuente: INE, Series Empalmadas

*Datos del 2000 corresponden a la Encuesta de Empleo -INE trimestre Octubre - Diciembre

Cuadro 2
TASA DE DESOCUPACION POR SEXO SEGUN QUINTIL DE
INGRESO AUTONOMO PER CÁPITA DEL HOGAR - AÑO 1998
%

QUINTIL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
I	24,4	36,2	27,7
II	9,3	15,1	11,2
III	6,4	9,8	7,6
IV	4,2	6,6	5,1
V	2,3	3,5	2,8
TOTAL	9,1	11,7	10,0

Fuente: CASEN 1998

Cuadro 3

EVOLUCION DE LA CAPACITACION LABORAL 1990-1999

Año	Franquicia Tributaria (N° de personas)	Programa Jóvenes (N° de personas)	Otros Programas Sociales (N° de personas)	Total Capacitados (N° de personas)	Total Ocupados (en miles)	Capacitados respecto de ocupados %	Total Inversión Publica en capacitación (Mill \$ 1999)
1990	200.045	-	6.243	206.288	4.447,0	4,6	13.509
1991	266.294	19.055	6.505	291.854	4.517,3	6,5	21.141
1992	297.938	20.764	3.937	322.639	4.723,6	6,8	26.009
1993	329.374	27.099	5.429	361.902	4.993,3	7,2	32.240
1994	397.669	19.962	5.096	422.727	5.036,2	8,4	37.728
1995	417.729	12.476	9.264	439.469	5.096,8	8,6	40.580
1996	452.439	18.439	12.432	483.310	5.172,0	9,3	49.782
1997	483.556	18.504	13.609	515.669	5.282,5	9,8	51.433
1998	476.436	14.910	31.422	522.768	5.370,3	9,7	53.004
1999	504.436	4.746	38.449	547.631	5.259,3	10,4	55.467
Total	1.458.256	-	34.390	1.492.646		4,2	126.608
1977- 1989							
Total	3.825.916	155.955	132.386	4.114.257		8,2	380.892
1990- 1999							

Fuente: Anuarios SENCE. Departamento de Planificación y Estudios - SENCE.

Cuadro 4
TOTAL DE SINDICATOS, POBLACION AFILIADA Y TASA DE
SINDICALIZACION
1990 - 1999

Año	N° Sindicatos	Total Trabajadores Sindicalizados (en miles)	Total Trabajadores Ocupados (en miles)	Tasa Sindica- lización Ocupados %	Total Trabajadores Asalariados (en miles)	Tasa Sindi- calización Asalariados %
1990	8.861	606,8	4.447,0	13,6	2.775,5	21,9
1991	9.858	701,4	4.517,3	15,5	2.846,0	24,6
1992	10.756	724,1	4.723,6	15,3	2.983,2	24,3
1993	11.389	684,2	4.993,3	13,7	3.180,6	21,5
1994	12.109	662,0	5.036,2	13,1	3.207,7	20,6
1995	12.715	637,6	5.096,8	12,5	3.272,3	19,5
1996	13.258	655,6	5.172,0	12,7	3.407,0	19,2
1997	13.795	613,1	5.282,5	11,6	3.476,3	17,6
1998	14.276	611,5	5.370,3	11,4	3.520,6	17,4
1999	14.652	580,0	5.259,3	11,0	3.389,6	17,1

Fuente: Departamento de Relaciones Laborales. Dirección Nacional del Trabajo. Estadísticas Sindicales

Cuadro 5
TRABAJADORES CON NUEVOS INSTRUMENTOS COLECTIVOS
1990-1999

Año	Trabajadores con nuevos convenios colectivos (Total)	Trabajadores con nuevos contratos colectivos (Total)	Asalariados con nuevos convenios colectivos %	Asalariados con nuevos contra- tos colectivos %
1990	47.778	138.420	1,7	5,0
1991	57.291	200.482	2,0	7,0
1992	68.773	157.672	2,3	5,3
1993	80.511	175.685	2,5	5,5
1994	75.840	159.900	2,4	5,0
1995	66.625	147.951	2,0	4,5
1996	68.094	157.565	2,0	4,6
1997	71.635	120.620	2,1	3,5
1998	69.296	137.534	2,0	3,9
1999	64.364	161.834	1,9	4,8

Fuente: Departamento de Relaciones Laborales. Dirección Nacional del Trabajo. Estadísticas Sindicales

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Acuña, E., Albuquerque, M. (1996), "Algunas hipótesis sobre modernización de las relaciones laborales en las empresas chilenas", *Revista Estudios de Administración*, Volumen 3 N°2.
- Albuquerque, M. (1999), "Obstáculos a la modernización de las relaciones laborales en Chile". En: Montero, Albuquerque, Ensignia: *Trabajo y Empresa entre dos siglos*, Nueva Sociedad: Santiago - Chile.
- Centro Nacional de la Productividad y la Calidad (1998), "Productividad: Concepto y metodología para calcularla", Santiago.
- De Coster, M., Pichault (1994), "Traité de Sociologie du Travail", De Boeck Université: Bruselas, Bélgica.
- Dirección Nacional del Trabajo (1996), "Estadísticas Sindicales", Santiago-Chile.
- Dirección del Trabajo (1996), "Cómo operan las Normas de Negociación Colectiva y de Organizaciones Sindicales", Departamento de Estudios, Cuadernos de Investigación N°1, Santiago-Chile.
- Dirección del Trabajo (1999), "ENCLA", Santiago - Chile.
- Infante, Ricardo (1999), "La Calidad del Empleo. La experiencia de los países latinoamericanos y de los Estados Unidos", OIT, Chile.
- MIDEPLAN (1999), "Situación del Empleo en Chile. Resultados de la VII Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 1998)", Documento N°3, Santiago - Chile.
- Montero, C., Albuquerque, M., Ensignia, J. (1999), "Trabajo y Empresa: entre dos siglos", Sociedad Chilena de Sociología, Nueva Sociedad, Caracas - Venezuela.
- OIT (2000), "Chile: Situación, perspectivas y políticas de empleo", sin publicar, Santiago-Chile.
- Oxman, V., Galilea, S. (1999), "Políticas de igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 1994 - 1999", MINTRAB/SERNAM, Santiago-Chile.
- Paredes, Ricardo (2000), "Mercado laboral en Chile Hoy: desafíos para una Política Pública", *Revista Economía y Administración*, Santiago-Chile.
- Rojas, Claudio (1999), *Reconfigurando las redes institucionales: relaciones interempresas, trabajo y educación*, en: Montero, Albuquerque, Ensignia: *Trabajo y Empresa entre dos siglos*, Nueva Sociedad, Caracas - Venezuela.
- Vergara, Mónica (1998), "Incremento de remuneraciones asociados a aumentos de productividad. Análisis de instrumentos colectivos", Dirección del Trabajo, Serie Aportes al Debate Laboral N° 5.
- Zapata, Francisco (2000), "El trabajo en la vieja y en la nueva economía (Una discusión desde América Latina)", El Colegio de México, Borrador de Trabajo.
- Zarifan, Philippe (1996), "Travail et communication", Presses Universitaires de France, París - Francia.

OTRAS REFERENCIAS

- Trabajo Global* N°2, junio 2000, Boletín Electrónico, Programa de Derechos Humanos del Centro de Asesoría Laboral del Perú (CEDAL)